

Når usikkerheden er størst...

En analyse af idéer, EU-krav og globaliseringens betydning for liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning

Mads Leth Felsager Jakobsen

Ph.d.-afhandling

Når usikkerheden er størst...

En analyse af idéer, EU-krav og globaliseringens betydning for
liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for
telekommunikation og elektricitetsforsyning

Politica

© Forlaget Politica og forfatteren, 2007

ISBN: 978-87-7335-152-9

Omslag: Svend Siune

Tryk: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Tekstbehandling: Helle Bundgaard

1. udgave

Indleveret november 2006

Forsvaret fandt sted 2. februar 2007

Udgivet februar 2007

Forlaget Politica
C/O Institut for Statskundskab
Universitetsparken
8000 Århus C

Tlf.: 89 42 12 53

Fax: 86 13 98 39

e-mail: politica@ps.au.dk

Indholdsfortegnelse

Tabelfortegnelse	x
-------------------------------	----------

Figurfortegnelse.....	xi
------------------------------	-----------

Forord	xiii
---------------------	-------------

Kapitel 1: Indledning.....	1
-----------------------------------	----------

1.1 En undersøgelse af liberaliseringsprocesser	5
---	---

1.1.1 Eksternt pres, idéer og reformprocessens faser	6
--	---

1.1.2 Typer af reformprocesser.....	8
-------------------------------------	---

1.2 Fra liberalisering på dansk til generel viden	9
---	---

1.2.1 Bølger af liberaliseringsprocesser	10
--	----

1.2.2 De to danske cases og generalisering	14
--	----

1.3 Afhandlingens struktur	16
----------------------------------	----

Kapitel 2: Teorier om liberaliseringsprocesser	18
---	-----------

2.1 Europæisering	19
-------------------------	----

2.1.1 Europæisering som regeloverholdelse og implementering	19
---	----

2.1.2 Europæisering som påvirkning af nationale mulighedsstrukturer	21
--	----

2.2. Teorier om strukturelle incitamenter	23
---	----

2.2.1 Den økonomiske reguleringsteori.....	23
--	----

2.2.2 Teorien om reguleringskonkurrence.....	24
--	----

2.2.3 Vurdering af teorierne om strukturelle incitamenter	26
---	----

2.2.4 Teorier om nationale institutioner.....	27
---	----

2.3 Teorier om idéer og liberaliseringsreformer.....	29
--	----

2.3.1 Teorier om paradigmer	30
-----------------------------------	----

2.3.2 Teorier om institutionelle opskrifter.....	31
--	----

2.4 Samlet vurdering	34
----------------------------	----

Kapitel 3: Usikkerhed og institutionelle reformer.....	36
---	-----------

3.1 Usikkerhed, institutioner og interesser.....	36
--	----

3.1.1 Usikkerhed om problemer og løsninger.....	37
---	----

3.1.2 Strukturel og institutionel reduktion af usikkerhed.....	39
--	----

3.1.3 Idémæssig reduktion af usikkerhed og et kontinuum for usikkerhed	41
---	----

3.2	Idéer og strategier	43
3.2.1	Politikprogrammer og paradigmer	43
3.2.2	Overbevisning og traditionel magtudøvelse	45
3.3	Regimer og faser	46
3.4	Destabilisering	48
3.5	Fasen for institutionelt valg.....	50
3.5.1	Implementerings- og tilpasningsproces	51
3.5.2	Søgeproces	53
3.5.3	Søgeprocessers åbenhed	55
3.5.4	En hypotese: eksternt pres og reformprocesser	57
3.6	Konklusion	58
 Kapitel 4: Netværksindustrier, liberalisering og eksternt pres...		60
4.1	Tele- og elsektorerne som netværksindustrier.....	60
4.1.1	Naturlige monopoler og muligheder for konkurrence	63
4.1.2	Fra monopol- til konkurrenceregime	66
4.2	Liberalisering som institutionel opskrift.....	68
4.2.1	Markedsåbning og konkurrencefremmende regulering	69
4.2.2	Privat ejerskab	71
4.2.3	Uafhængige reguleringsmyndigheder.....	72
4.2.4	Liberalisering.....	74
4.3	Det eksterne pres	75
4.3.1	EU-krav.....	76
4.3.2	Globalisering og den teknologiske udvikling	81
4.3.3	Variation i det eksterne pres.....	85
4.4	Konklusion	86
 Kapitel 5: Design og metode.....		88
5.1	Idéer og kausalanalyser.....	89
5.2	Systematisk procesanalyse	90
5.3	Et komparativt design	92
5.4	Valg og indsamling af kilder samt deskriptiv inferens.....	94
5.4.1	Valg af kildemateriale.....	94
5.4.2	Indsamling af kildemateriale	99
5.4.3	Deskriptiv inferens.....	101
5.5	Afhandlingens samlede validitet	103

Kapitel 6: Det tekniske og det grønne monopolregime i den danske elsektor	107
6.1 Historie, struktur og det tekniske monopolregime	108
6.1.1 Lokalt ejerskab og monopoldannelse.....	108
6.1.2 Sektoral autonomi og det tekniske politikprogram.....	110
6.2 Oliekrisen og det grønne monopolregime	111
6.2.1 Sektorens indskrænkede autonomi og det grønne politikprogram .	111
6.2.2 Monopolregulering og aftalestyring	113
6.2.3 Konflikter og konsensus i det grønne monopolregime.....	113
6.3 Empiriske forventninger til fasen for institutionelt valg i elsektoren....	115
6.3.1 Eksterne institutionelle krav og strukturel tilpasning	116
6.3.2 Søgeproces	120
6.4 Konklusion	123
 Kapitel 7: Liberaliseringen af den danske elsektor	 125
7.1 Destabilisering: Traktaten og Norden vælter læsset	126
7.2 Usikkerhed og EU-krav.....	128
7.3 Reformprocessen kort	130
7.4 Specificering af interesser	132
7.4.1 Socialdemokratiet, Miljø- og Energiministeriet samt Energi 21.....	133
7.4.2 Konkretiseringen af det grønne forbrugerejeprogram	135
7.4.3 Venstre (og de konservative).....	137
7.4.4 Fra modstand til liberaliseringsiver blandt elselskaberne	138
7.4.5 En levedygtig koalition og det grønne konkurrenceprogram.....	143
7.4.6 Forventninger til interessedannelsen.....	146
7.5 Elreformen og det grønne konkurrenceregime	148
7.5.1 3. marts-aftalen	148
7.5.2 Efterspillet og borgerlig energipolitik	150
7.5.3 Struktur, markeds kræfter og uafhængig regulering.....	152
7.5.4 Forventninger til politikprocessen og reformindholdet	154
7.6 Konklusion	156
 Kapitel 8: Eneretsregimet i den danske telesektor	 158
8.1 Eneretsregimet i telesektoren.....	159
8.2 Empiriske forventninger til fasen for institutionelt valg	162
8.2.1 Implementering og strukturel tilpasning	164
8.2.2 Søgeproces	167

8.3 Konklusion	170
----------------------	-----

Kapitel 9: Reformprocessen i den danske telesektor

9.1 Destabilisering: EU-krav og globalisering.....	172
9.1.1 Udfordringen fra den teknologiske udvikling og globaliseringen ...	172
9.1.2 Udfordringen fra EU	174
9.2 Usikkerhed og de institutionelle krav fra EU.....	175
9.3 Reformprocessens forløb	178
9.4 Fra lokomotiv- til konkurrenceprogram	179
9.5 Specificering af interesser	182
9.5.1 Socialdemokratiet og Venstre	182
9.5.2 Teleselskaberne	188
9.5.3 Forventninger til aktørernes specificering af deres interesser.....	191
9.6 Totalliberaliseringen og tiden efter	192
9.6.1 Det forbrugerorienterede konkurrenceregime	194
9.6.2 Forventninger til politikprocessen og reformindholdet.....	196
9.7 Konklusion	197

Kapitel 10: Opsamling, sammenligning og hypotesetest.....

10.1 Monopolregimer og destabilisering.....	199
10.2 Fasen for institutionelt valg i de danske el- og telesektorer	200
10.2.1 Politikprocessen.....	200
10.2.2 Interesser.....	202
10.2.3 Reformindhold og samlet vurdering.....	203
10.3 Hypotesetest.....	206
10.4 Konklusion	207

Kapitel 11: Et komparativt perspektiv

11.1 Reformkapacitet, eksternt pres og caseudvælgelse.....	209
11.1.1 Variation i det eksterne pres.....	209
11.1.2 Variation i reformkapacitet.....	210
11.1.3 Udvalgelse af cases	212
11.2 Storbritannien: Liberalisering i et Westminster-system.....	213
11.2.1 Telesektoren i Storbritannien	214
11.2.2 Elsektoren i Storbritannien.....	220
11.3 Tyskland: Liberalisering i en fælles beslutningsfælde.....	226
11.3.1 Telesektoren i Tyskland.....	226

11.3.2 Elsektoren i Tyskland	232
11.4 Norsk el.....	236
11.5 Generaliserbarhed, hypotesetest og hypotesegenerering	240
11.6 Konklusion	245
Kapitel 12: Konklusion og teoretiske bidrag	248
12.1 De empiriske analyser og konklusioner.....	249
12.1.1 Destabilisering og institutionelt valg i den danske el- og telesektor.....	249
12.1.2 Prestesen og national autonomi	251
12.2 Teoretiske bidrag	253
12.2.1 Usikkerhedsreduktion som kausalmekanisme	253
12.2.2 Påvisning af idéers effekt.....	255
12.3 Afsluttende bemærkning	256
Appendiks A: Liberaliseringsreformer	258
Appendiks B: Data om elsektoren	262
Appendiks C: Data om telesektoren	265
Appendiks D: Henvendelse og interviewguide	266
Litteratur.....	270
Aviser og lignende magasiner	289
Databaser.....	291
English Summary	292

Tabelfortegnelse

Tabel 3.1: Tre typer af reformprocesser	54
Tabel 3.2: Reformprocessers åbenhed hos de centrale aktører	57
Tabel 4.1: Liberalisering.....	75
Tabel 4.2: EU-krav i telesektoren	78
Tabel 4.3: EU-krav i elsektoren	80
Tabel 4.4: Det eksterne pres på telekommunikations- og elektricitets- området i midten af 1990'erne.....	85
Tabel 5.1: Variation og lighed mellem de danske el- og telesektorer	93
Tabel 5.2: Kildemateriale	96
Tabel 5.3: Interviewpersoner	99
Tabel 6.1: Forventninger til fasen for institutionelt valg i elsektoren.....	123
Tabel 7.1: Hovedelementer i aftalen om en elreform.....	148
Tabel 8.1: Forventninger til fasen for institutionelt valg i telesektoren.....	169
Tabel 10.1: Institutionelle modeller i den danske el- og telesektor efter liberaliseringen (2004)	203
Tabel 10.2: Sammenligning af reformprocessen i tele- og elsektoren	205
Tabel 11.1: Fasen for institutionelt valg i syv cases.....	241

Figurfortegnelse

Figur 1.1: Bevægelse mod konkurrencemodellen i elsektoren i 21 industrialiserede lande, 1975-2003.....	10
Figur 1.2: Bevægelse mod konkurrencemodellen i telesektoren i 21 industrialiserede lande, 1975-2003.....	12
Figur 3.1: Omfanget af usikkerhed i ny/unik valgsituation.....	42
Figur 3.2: En fasemodel for institutionelle reformer	47
Figur 4.1: Værdikæde for elektricitetssektoren	61
Figur 4.2: Det traditionelle telenet med tilslutning til mobilnettet	62
Figur 4.3: Mobilabonnenter, international trafik og indtjening i OECD, 1980-2003	82
Figur 4.4: Årlig elproduktion og eksport, 1960-2003.....	84
Figur 6.1: Ejerskabs- og markedsstruktur under det grønne monopolregime.....	109
Figur 6.2: Årlig elproduktion og udlandshandel i Danmark, 1976-2003.....	118
Figur 7.1: Værdikæden i det grønne konkurrenceregime anno 2004.....	153
Figur 8.1: Struktur, opgaver og styringsrelationer i eneretsregimet.....	161
Figur 8.2: Internationale samtaler, mobilabonnenter og indtjening i den danske telesektor, 1980-2003	166
Figur 11.1: Kombination af eksternt pres og reformkapacitet.....	213

Forord

Min morfar havde en livslang karriere i Post- og Telegrafvæsenet – her blev han udlært, og herfra blev han pensioneret i 1980. Det var et årti før, de store reformer på området gik i gang.

Jeg kan fra min barndom og ungdom huske, at min morfar, når snakken faldt på hans gamle arbejdsplads, kunne blive stærkt engageret. Han mente, at alt dette her med privatisering og markedsdannelse på Post & Telegrafvæsenets gamle område var det rene galimatias. Jeg forstod aldrig helt, hvorfor min morfar mente, som han gjorde. Jeg var et barn af min tid, og her var der ikke noget mærkeligt i, at også telefoni skulle fungere på markedsvilkår. Nu tror jeg imidlertid, at jeg forstår min morfar. Efter nu at have brugt et par år i selskab med det danske telefonvæsen og dets kompagnon inden for forsyningsvirksomhed – den danske elforsyning – kan jeg se, at min morfar også var et barn af sin tid. Han så verden ud fra det etos og de idéer, der dominerede i hans halve århundrede i Post- og Telegrafvæsenet. Her arbejdede man i den offentlige interesse, og dette arbejde ville blive ødelagt, hvis man lod markedskræfterne få frit spil.

Min morfar blev som sagt pensioneret, før de store reformer af det danske televæsen gik i gang. Han var derfor ikke nødt til at tilpasse sig de nye tider. Alligevel var hans modvilje mod markedet en illustration af, hvor stor en politisk, organisatorisk og idémæssig forandring det var, da man i 1990'erne åbnede det danske telemarked og privatiserede Tele Danmark. Man bevægede sig ind på helt nyt område. Det skete selvfølgelig i en periode, hvor EU, globaliseringen og den teknologiske udvikling gav nogle veje og pejlemærker, man kunne gå efter. Det var dog ikke helt klart, hvor de førte hen. Derfor måtte man trække på idéer, der kunne vise vejen frem i det nye terræn. Det var dog nogle helt andre idéer end dem, der havde præget televæsenet i min morfars tid.

Det var ikke på forhånd givet, at denne afhandling kom til at handle om liberaliseringsprocesserne i det danske televæsen og den danske elforsyning. Mit ph.d.-projekt havde i starten et klart fokus på EU. Det var ambitionen at undersøge idéers betydning for stabilitet og forandring i EU's reguleringspolitikker. Som med de fleste ph.d.-projekter udviklede det sig imidlertid over tid. Blandt andet viste det sig, at det alligevel ikke var så let at undersøge EU's reguleringspolitikker på den måde, som jeg gerne ville.

Et år til halvandet inde i projektet kom der imidlertid hjælp udefra. Her fik jeg gennem læsningen af en række artikler og bøger af Mark Blyth og David Levi-Faur øjnene op for, at det spændende skete på nationalt niveau. Her var der også gode muligheder for at undersøge idéers betydning. Det var des-

uden også på nationalt niveau, at man rigtig kunne se effekten af EU's politikker – hvis de altså havde nogen! Hermed var den overordnede kurs for projektet lagt fast. Resultatet sidder De, kære læser, med i hånden nu.

Jeg vil gerne takke en række personer for deres bidrag til, at dette projekt mundede ud i en færdig afhandling. For det første vil jeg gerne takke mine nuværende og tidligere ph.d.-kollegaer på Institut for Statskundskab, der har gjort instituttet til en god arbejdsplads, også udover det rent faglige. Desuden vil jeg gerne takke mine kollegaer i Afdelingen for Offentlig Forvaltning – både for de faglige input, men også for at have skabt en afdeling, hvor man som ph.d.-studerende føler, at man bliver taget seriøst.

Mere konkret vil jeg gerne takke følgende personer for i forskellige faser af projektet at have kommenteret på dele af min afhandling. Det drejer sig om Stefan Brendstrup, Peter Bjerre Mortensen, Svend-Erik Vrede Skaaning, Lotte Bøgh Andersen, Vilhelm Mørup, Ron King, Sven Steinmo og Peter A. Hall. Desuden vil jeg gerne takke rækken af interviewpersoner, der beredvilligt har stillet op til interview i forbindelse med projektet.

Mine vejledere, Asbjørn Sonne Nørgaard og Jørgen Grønnegård Christensen, fortjener desuden en særlig stor tak for både på én og samme tid at have været inspirerende, men også krævende, når der var behov for det. Desuden skal Helle Bundgaard have en stor tak for den kæmpe hjælp, det har været, at hun har taget hånd om korrektur og opsætning i den sidste hektiske måned. Her har jeg ikke altid været lige fair i forhold til at rette i kapiteludkast, der egentlig skulle være færdige. Afslutningsvis skal der også lyde en tak til Jonna Kjær for hjælpen med det engelske resume. Alle fejl og mangler i afhandlingen er selvfølgelig mit, og alene mit, ansvar.

Til sidst vil jeg gerne takke Nanna og Karl Johan, uden jer var dette projekt aldrig blevet til. I har både givet mig energien til at klø på og krævet min tilstedeværelse, når jeg blev for indgroet med mit arbejde. Det var tanken om jer, der holdt projektet gående, når jeg en engang imellem syntes, at det så lidt sort ud.

Århus, den 7. november 2006

Mads Leth Felsager Jakobsen

Kapitel 1

Indledning

”Anyone analysing preference formation should also bear in mind that one of the most important features of the political world is its uncertainty.”

(Hall, 2005: 134)

Forestil dig, at du er direktør i et mellemstort dansk elselskab i første halvdel af 1990’erne. I de sidste mange årtier har selskabet været ene om at forsyne lokalområdet med el, og ser man bort fra de løbende skærmydsler med de styringsglade myndigheder i København, har man levet et roligt og uforstyrret liv.

Nu er der imidlertid noget i gære i EU. Du og selskabets bestyrelse ved fra dagspressen og kontakter i elværksforeningen, at der arbejdes med planer om at ophæve monopolerne og skabe et fælles europæisk marked for elektricitet. Det er både forvirrende og urovækkende. Nu har man i mange år troet, at konkurrence i elforsyningen slet ikke var mulig. Elforsyning er jo et naturligt monopol. Men nu er konkurrence ikke bare en teoretisk mulighed. Der er faktisk en reel fare for, at monopolet ikke kan opretholdes fremover.

Men hvad vil være i selskabet og de danske elselskabers bedste interesse som afløser af monopolet? Det er svært at svare på. Det hele er jo nyt. Man har derfor heller ikke nogen erfaring med, hvordan konkurrence i dens forskellige former vil påvirke selskabet og de danske elselskaber mere generelt. Det er for eksempel ikke til at sige, hvorvidt de danske selskaber vil kunne klare sig på et åbent nordeuropæisk elmarked. Måske selskaberne kan eksportere billig strøm til Tyskland, som har et højt prisniveau? Men kan de så omvendt risikere at blive opkøbt eller miste den billige import fra Norge og Sverige til Tyskland? Og hvad vil et marked uden monopoler betyde for elselskabernes forhold til staten? Måske vil de få mere autonomi som konkurrenceudsatte virksomheder? Men samtidig kunne de risikere, at nye og uafhængige reguleringsmyndigheder ville mindske selskabernes indflydelse på styringen af sektoren.

Eldirektøren befinder sig således i en situation, hvor der er usikkerhed om både problemer og løsninger. Det er uklart, hvilke problemer udviklingen giver selskabet, samt hvilke muligheder selskabet har for at løse disse problemer. Elselskabets interesse i en fremtidig organisering af sektoren kan først specificeres, når denne usikkerhed er fjernet.

Der er selvfølgelig lidt hjælp at hente i EU, som har et direktiv på bedding. Det vil nok udelukke nogle muligheder. For eksempel vil en opretholdelse af monopolet sikkert være udelukket. Men ellers er det også uklart, hvad EU egentlig vil kræve. Ligeledes har man også hørt om reformerne i Norge og Storbritannien, ligesom der er noget på vej i Sverige. Men har konkurrence været en succes i disse lande? Og kan man overhovedet bruge erfaringerne fra disse lande i et system som det danske. Det er med andre ord svært at afgøre, hvorvidt liberalisering i en eller anden form vil være i selskabets bedste interesse.

Ovenstående situation med en dansk eldirektør er opdigtet. Men det er sandsynligt, at hans oplevelse af usikkerhed har været udbredt blandt aktørerne i den danske tele- og elsektor fra slutningen af 1980'erne og en årrække frem. Danmark var i denne periode nemlig vidne til, at de to hæderkronede danske forsyningssektorer – telekommunikation og elektricitetsforsyning – gennemgik ganske radikale liberaliseringsreformer. Liberalisering er en bevægelse mod en konkurrencemodell med fri markedsadgang, privat ejerskab samt uafhængige reguleringsmyndigheder (se afsnit 4.2). Der havde indtil da været monopolregimer i begge sektorer. Det vil sige, at sektorerne var organiseret i offentlige og private selskaber med monopolstatus, hvilket var begrundet i en forestilling om, at sektorerne var naturlige monopoler (se afsnit 3.3 for en præcis definition af reguleringsregimer).

I liberaliseringsprocessen i telesektoren blev Post- og Telegrafvæsenet slået sammen med regionale telefonselskaber som Jydsk Telefon og KTAS, og de blev efterfølgende privatiseret under navnet Tele Danmark. Tele Danmark blev også frataget sit monopol på leveringen af teletjenester og etableringen af telenet. Samtidig blev IT- og Telestyrelsen en uafhængig reguleringsmyndighed på området. I elsektoren blev engros- og detailmarkedet åbnet, ligesom sektorens tidligere stærkt regulerede ejerskabsstruktur med kommunale og andelsejede selskaber blev frigjort fra denne regulering og dermed kommercielt fritstillet. Ligeledes blev der til reguleringen af sektoren oprettet en uafhængig reguleringsmyndighed i form af Energitilsynet. Liberaliseringen er dog i elsektoren blevet kombineret med en omfattende produktion af og offentlig støtte til vedvarende energi.

Liberaliseringsprocesserne skete i begge sektorer i kølvandet på EU-krav (eller trusler om sådanne) om at ophæve nationale monopolrettigheder samt særligt i telesektoren en omfattende globalisering og teknologisk udvikling. Presset fra EU-krav og globaliseringen er også centrale forklaringsfaktorer i litteraturen om de seneste årtiers liberaliseringsprocesser og -reformer i vestlige industrialiserede lande (Levi-Faur, 2005; Thatcher, 1999; 2004a; Padgett, 2003; Bartle, 2002). De to danske liberaliseringsprocesser foregik

dog også i en international kontekst, hvor de nationale aktører fik et input af nye idéer om liberalisering fra andre lande og internationale organisationer (Levi-Faur, 2005; Bartle, 2002; Eising & Jabko, 2001; Christensen & Pallesen, 2001). Både internationale organisationer som EU og OECD og lande som Storbritannien og USA promoverede i denne periode konkurrencemodellen som en opskrift på, hvordan sektorer som telekommunikation og elektricitetsforsyning burde indrettes (Levi-Faur, 2003: 711; Padgett, 2003). En institutionel opskrift er en vejledning i, hvordan man kan opbygge institutionelle modeller på et givent område.

Det er hovedformålet med denne afhandling at forklare forløbet og udfaldet af liberaliseringsprocesserne i de danske el- og telesektorer frem til og med 2004.¹ Dermed vil afhandlingen levere den første samlede politologiske analyse af disse to ganske radikale reformprocesser i de danske el- og telesektorer. Den vil samtidig kaste lys over, hvilken effekt teoretisk centrale forklarende faktorer som EU-krav, globalisering, teknologisk udvikling og idéer havde på liberaliseringsprocesserne og deres udfald. Populære forestillinger om, at EU og globaliseringen har frataget nationalstaterne deres autonomi, vil samtidig blive empirisk efterprøvet (Blom-Hansen & Christensen, 2004: 7; Drezner, 2001: 54).

Et subsidiært formål med afhandlingen er med udgangspunkt i de to danske cases at producere mere generel viden om idéers påvirkning af liberaliseringsprocesser og deres udfald. Idéers effekt på udfaldet af liberaliseringsprocesser – og institutionelle reformprocesser mere generelt – er nemlig et centralt forskningsspørgsmål både i litteraturen om idéer (Campbell, 2002; 2004; Berman, 1998; Hall, 1997) og i litteraturen om liberaliseringsreformer og reformbølger (Levi-Faur, 2003; Eising, 2002; Bartle, 2002; Christensen & Pallesen, 2001). De danske cases har samtidig nogle karakteristika, der gør dem velegnede til at undersøge idéers effekt på liberaliseringsreformer, herunder hvorvidt det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen betinger effekten af idéer. Blandt andet var det eksterne pres større i den danske teleend i den danske elsektor, hvilket gør det muligt at analysere idéers effekt under forskellige randbetingelser.

Der er tre centrale pointer i afhandlingen. Den første handler om selve forløbet af og forklaringen på liberaliseringsprocesserne i de danske el- og telesektorer. Pointen er, at selvom EU-krav og globaliseringen var centrale elementer i liberaliseringsprocesserne i de to sektorer, så spillede idéer i form af politikprogrammer også en væsentlig rolle, hvor de satte et klart aftryk på både liberaliseringsprocessernes forløb og udfald. Et politikprogram er et sæt af idéer, der definerer problemer og forbinder dem med løsninger. Politik-

programmers reduktion af usikkerhed var derfor en central kausalmekanisme i disse liberaliseringsprocesser.

I begge sektorer blev liberaliseringsprocesserne indledt af en kombination af trusler om et EU-forbud mod nationale monopolrettigheder samt særligt i telesektoren en omfattende globalisering og teknologisk udvikling. Den foranledigede en konkurrence mellem de regionale teleselskaber og P&T, som var uforenelig med tildelingen af monopolrettigheder i sektoren. De hidtidige monopolregimer blev derfor destabiliseret, hvilket skabte en situation med stor usikkerhed, som det blev beskrevet for den hypotetiske danske eldirektør ovenfor.

Destabiliseringen blev i telesektoren efterfulgt af en proces, hvor centrale aktører som Socialdemokratiet, Venstre og de store teleselskaber specificerede deres interesser i en vidtgående liberalisering. Det eksterne pres fra globaliseringen og EU-krav satte snævre rammer for denne proces, men et politikprogram om forbrugerorienteret konkurrence, der foreskrev en vidtgående liberalisering, havde alligevel en central rolle i forhold til at forme processens forløb og aktørernes interesser. Især programmets bidrag til, at Socialdemokratiet specificerede en interesse i en vidtgående liberalisering, var et væsentligt element i forklaringen på den både hurtige og vidtgående liberalisering af den danske telesektor.

I elsektoren var centrale aktører som Socialdemokratiet, Venstre og Danske Elværkers Forening (DEF) mindre begrænsede af det eksterne pres fra globaliseringen og EU-krav. Der var derfor mere usikkerhed knyttet til aktørernes specificering af deres interesser, hvorfor politikprogrammer her spillede en større rolle i forhold til at forme liberaliseringsprocessen og dens udfald, end de gjorde i telesektoren. Det er blandt andet forklaringen på den omfattende miljøregulering i elsektoren, som i løbet af liberaliseringsprocessen på afgørende punkter begrænsede konkurrencen. Reformprocessen endte dog med at føre til en vidtgående tilpasning til konkurrencemodellen. En væsentlig forklaring på dette var fremkomsten af et politikprogram, der forenede miljø- og konkurrencehensyn, hvilket førte til, at Socialdemokratiet kom til at støtte en liberalisering, der gik væsentligt videre end krævet af EU.

Den anden pointe er, at effekten af idéer i form af politikprogrammer på liberaliseringsprocesser og deres udfald betinges af, hvor dækkende, entydigt og stærkt et pres EU-krav og globalisering lægger på de nationale aktører for en bevægelse mod konkurrencemodellen. Jo større det eksterne pres er, des mere reducerer det usikkerheden, hvorfor aktørerne ikke skal bruge politikprogrammer til dette. Det støtter derfor hypotesen, at politikprogrammer spillede en større rolle i den danske elsektor end i den danske telesektor. Det eksterne pres i den danske elsektor var nemlig lille, mens det eksterne pres i

den danske telesektor var stort (jf. kapitel 4). Direktøren i det danske el-selskab oplevede med andre ord en større usikkerhed end hans kollegaer i telesektoren. Politikprogrammets reduktion af usikkerhed er derfor en central kausalmekanisme i reformprocesser som liberaliseringsprocesser, hvis det eksterne pres ikke er entydigt, stærkt og dækkende.

Den tredje pointe er, at liberaliseringsprocesserne ikke støtter forestillinger om, at EU-krav om globalisering har udhulet den nationale autonomi på tele- og elområdet. Og det på trods af, at teleområdet er et af de politikområder, der har været udsat for den mest vidtgående EU-regulering, globalisering og teknologiske udvikling. I både den danske el- og telesektor prægede de nationale aktører ikke bare liberaliseringsprocessernes forløb, men også deres udfald, hvorved reformerne udover konkurrencehensyn også kom til at varetage hensyn til miljø- og forbrugerbeskyttelse samt beskyttelse af den nationale industri. Der skete dog en vis udhuling af den nationale autonomi. Det eksterne pres – særligt fra EU – gjorde en minimal liberalisering uundgåelig i begge sektorer. Presset udhulede således den nationale autonomi til at vælge, om man ville liberalisere, men der var stadig mulighed for nationalt at præge udformningen af liberaliseringen. Pointen om national autonomi er vigtig, fordi forestillinger om en udhulet national autonomi kan tømme nationale politiske debatter for indhold. Derfor bør forestillingen også efterprøves empirisk som i denne afhandling (Kallestrup, 2002; Drezner, 2001: 54).

I de følgende afsnit præciseres afhandlingens problemstilling og teoretiske bidrag. Mere konkret skitseres i afsnit 1.1 afhandlingens teoretiske argument om usikkerhed og reformprocesser. Derefter introduceres i afsnit 1.2 den internationale kontekst, som de danske cases er indgået i samt baggrunden for afhandlingens teoretiske bidrag. Afslutningsvis præsenteres afhandlingens struktur i afsnit 1.3.

1.1 En undersøgelse af liberaliseringsprocesser

Institutioner er formelle og uformelle regler, som påvirker fordelingen af magt, ressourcer og velstand i samfundet (Campbell, 2004: 1; North, 1990: 4). En bevægelse mod konkurrencemodellen er derfor en institutionel reformproces, idet konkurrencemodellen består af et sæt af direkte eller indirekte statsligt sanktionerede formelle regler på tre dimensioner: markedåbning, ejerskab og regulering.

I en undersøgelse af liberaliseringsprocesser rettes fokus mod de processer og kausalmekanismer – forstået som kæder af kausalsammenhænge – der ligger mellem de uafhængige variable og så det faktiske valg af nye institutioner (Hedström & Swedberg, 1998: 7). Det vil sige de processer og mekanismer, hvormed de nationale aktører på baggrund af blandt andet EU-krav, globali-

sering og idéer specificerer deres interesser og finder sammen i koalitioner om en liberalisering.

1.1.1 Eksternt pres, idéer og reformprocessens faser

Den bølge af liberaliseringsprocesser og -reformer, der i de seneste årtier er skyllet henover både el- og telesektoren i vestlige industrialiserede lande (se figurerne 1.1 og 1.2 nedenfor), er ofte blevet forklaret med det strukturelle og institutionelle pres fra globaliseringen og EU. Det har på mange måde og så været oplagte forklaringer.

Der har nemlig for det første i denne periode været en globalisering i form af en vækst i handel og investeringer på tværs af landegrænser i de to sektorer. Udviklingen har dog været begrænset i elsektoren, mens den har været omfattende i telesektoren (se kapitel 4). I telesektoren har globaliseringen også været fremmet af teknologiske landvindinger som satellitter, lyslederkabler og mobiltelefoner, hvis udbredelse omvendt er blevet fremmet af globaliseringen. Globalisering og teknologisk udvikling af tværnational karakter behandles derfor som en fælles faktor (se afsnit 2.2 for en præcis definition af globalisering).

For det andet har EU i de sidste årtier forsøgt at åbne medlemsstaternes tele- og elsektorer for konkurrence, hvilket har ført til juridisk bindende krav til medlemsstaterne om både at opgive monopolrettigheder i de to sektorer og at åbne deres nationale markeder (Kommissionen, 1996b; Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996). Sektorerne har dermed været udsat for et europæiseringspres med både krav om indførelsen af bestemte institutioner og forbud mod andre institutioner (se afsnit 2.1 for præcis definition samt diskussion af europæiseringsbegrebet).

De to faktorerers påvirkning af liberaliseringsprocesser kan variere mellem reformprocessens faser. Den første fase er destabiliseringen af et eksisterende regime, mens den anden fase er valget af en ny institutionel model (Aoki, 2001: 243). Der ingen tvivl om, at både EU-krav om ophævelse af monopolrettigheder og økonomiske tilskyndelser til liberalisering fra globaliseringen kan destabilisere nationale monopolregimer.

En sådan destabilisering skaber imidlertid usikkerhed (Aoki, 2001: 241). Aktørerne vil stå i en ny situation, hvor de ikke har noget kendskab til de relevante problemer samt noget repertoire af løsninger med kendte konsekvenser, som de kan trække på (se afsnit 3.1 for en mere præcis definition og diskussion af usikkerhedsbegrebet). Det var denne situation, som den hypotetiske danske eldirektør stod i. Den viden, han havde om elsektoren, var knyttet til det gamle monopolregime og kunne derfor ikke bruges til at vise vejen frem i en ny situation.

I fasen for institutionelt valg skal aktørerne (som den danske eldirektør) reducere denne usikkerhed. Det er en forudsætning for, at de kan specificere deres interesser i nye løsninger (Blyth, 2002: 35-37). Det eksterne pres fra EU-krav og globalisering kan fjerne denne usikkerhed, men det kræver, at de tilsammen udgør et dækkende, entydigt og stærkt pres for en vidtgående tilpasning til konkurrencemodellen. Det er antagelsen i, hvad jeg har valgt at kalde prestesen. *Prestesen* sammenfatter de teoretiske forklaringer, der implicit eller eksplicit antager, at det eksterne pres formår at fjerne usikkerheden, så hovedforklaringen på liberaliseringsprocessens forløb og udfald er EU-krav og globaliseringen (se kapitel 2). Ifølge prestesen vil den forvirrede danske eldirektør derfor ikke være forvirret særligt længe, idet det eksterne pres vil fjerne usikkerheden om, hvad der vil være i elselskabets bedste interesse.

Prestesen findes imidlertid i både en stærk og en svag version. I den stærke version er det eksterne pres så stærkt, at de nationale aktører ikke har nogen indflydelse på reformprocessen.² Der er med andre ord ikke nogen national autonomi, idet presset har udhulet de "... de nationale (...) myndigheders evne til at fastlægge og implementere en selvstændig (...) politik" (Hirst & Thompson, 2001: 354). I den svage version af prestesen er presset stadig så dækkende og entydigt, at de nationale aktører kan specificere deres interesser i en ny institutionel model. Omvendt er der stadig national autonomi, så aktørerne har mulighed for at præge udfaldet af liberaliseringsprocesserne. Nationale institutioner kan derfor stadig mediere effekten af det eksterne pres (Hall & Soskice, 2001; Thatcher, 1999).

Hvis prestesens antagelser ikke holder, vil aktørerne være konfronteret med usikkerhed. De vil derfor benytte idéer i form af politikprogrammer til at specificere deres interesser. Et politikprogram er et sæt af idéer, der definerer problemer og forbinder dem med løsninger (se afsnit 3.2.1 for en præcis definition). Det er derfor heller ikke meningsfuldt at sondre mellem interesser og politikprogrammer i sådanne situationer (Blyth, 2003: 697). I en reformproces med usikkerhed vil politikprogrammer påvirke både processens forløb, dannelsen af koalitioner og de institutionelle valg, der afgør processens udfald (Blyth, 2002: 35-41). Politikprogrammets reduktion af usikkerhed bliver derfor en central kausalmekanisme. Den er dog blot en del af en mere generel mekanisme for usikkerhedsreduktion, hvor også strukturelle og institutionelle faktorer kan reducere usikkerhed. På den baggrund kan der også formuleres en hypotese om, at politikprogrammets forklaringskraft på liberaliseringsprocesser og deres udfald – alt andet lige – vil blive mindre, des mere entydigt, stærkt og dækkende det eksterne pres er, idet presset så selv reducerer usikkerheden.

At fokusere på politikprogrammets rolle og forklaringskraft i liberaliseringsprocesser betyder ikke, at man ikke kan forklare de mange tidsmæssigt sammenfaldende liberaliseringsprocesser, som der i de seneste årtier har været i el- og telesektorerne. Udbredelsen af konkurrencemodellen som en institutionel opskrift i el- og telesektoren gjorde den nemlig til et fokuspunkt eller norm (Levi-Faur, 2003: 723-724), som det har været naturligt at knytte nationale politikprogrammer an til (se kapitel 4).

1.1.2 Typer af reformprocesser

I fasen for institutionelt valg kan man sondre mellem forskellige reformprocesser alt afhængigt af, om prestesens antagelser er rigtige (disse processer behandles indgående i kapitel 3). Det er for det første to reformprocesser, som tager udgangspunkt i, at enten EU-krav eller globaliseringen er den styrende faktor bag liberaliseringsprocessen og dennes udfald.

Hvis EU-krav er den centrale faktor, bliver reformprocessen en implementeringsproces, hvor dækkende og entydige bindende krav fra EU fjerner usikkerheden ved at fratage de nationale aktører valgmuligheder i forhold til en tilpasning til konkurrencemodellen. Dermed bliver de nationale aktørers interesser også irrelevante bortset fra i forhold til reglernes faktiske håndhævelse på nationalt niveau, hvor der altid kan ske en vis national påvirkning. Reformprocessen vil også være fokuseret på de eksterne krav fra EU, og særligt hvordan de kan indpasses i den nationale struktur med mindst mulig forandring til følge. Dagsordenen i reformprocessen vil også være snævert fokuseret på disse krav. Reformprocessens udfald vil derfor også afspejle kravene fra EU. I det omfang, de nationale aktører søger reformer udover disse krav, vil det ikke længere være en implementeringsproces.

I en tilpasningsproces er den centrale faktor bag processens forløb og udfald globaliseringen og den teknologiske udvikling. Den giver de nationale aktører dækkende, entydige og stærke incitamenter for en vidtgående tilpasning til konkurrencemodellen, hvilket fjerner usikkerheden om problemer og løsninger. Hvis man ikke bevæger sig mod konkurrencemodellen, vil det svække den nationale industris konkurrenceevne samt føre til kapitalflugt. Aktører (som de centrale partier og den nationale industri) vil derfor kunne specificere deres interesser uden brug af politikprogrammer, og der vil være et stort fokus på konkurrenceevnen. Dagsordenen vil derfor være snæver, og liberaliseringen vil ske på en måde, så den ikke hæmmer den nationale konkurrenceevne.

Hvis det eksterne pres ikke er dækkende, entydigt og stærkt, vil det kun reducere, men ikke fjerne den usikkerhed, som destabiliseringen af monopolregimet har skabt. Det kan gøre politikprogrammer vigtige. De nationale aktører vil nemlig være nødt til selv at søge efter løsninger og problemdefinitioner.

ner, der kan fjerne usikkerheden. Her kan forskellige politikprogrammer komme på banen – som midler til at reducere usikkerheden – hvis de giver aktørerne en meningsfuld specificering af deres interesser. Det skaber en søgeproces. En sådan proces vil være præget af idéentreprenører, der forsøger at påvirke processen gennem udviklingen af politikprogrammer, som kan bruges til at overbevise andre aktører om, at de skal se deres interesser i et andet lys. Derfor vil der også være skiftende specificeringer af interesser hos aktørerne, hvis der kommer nye politikprogrammer på banen. Ydermere vil udfaldet af reformprocessen afspejle politikprogrammerne hos de centrale aktører i reformprocessen.

Det er med udgangspunkt i disse tre reformprocesser muligt at konkretisere afhandlingens problemstilling. Da EU-krav og globalisering opfattes som en samlet variabel [composite variabel], der indebærer en strukturel og institutionel reduktion af usikkerhed, kan implementerings- og tilpasningsprocesser modstilles med søgeprocesser, hvor der er usikkerhed, som aktørerne fjerner med politikprogrammer. Da jeg i afhandlingen er særligt interesseret i den effekt, som idéer i form af politikprogrammer kan have på liberaliseringsprocesser og deres udfald, formuleres afhandlingens problemstilling som følgende spørgsmål:

I hvor høj grad var liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning søgeprocesser?

Dermed rettes afhandlingens fokus mod politikprogrammets rolle og effekt. Med henblik på at kunne foretage mere præcise klassifikationer af liberaliseringsprocesserne opstilles der i kapitel 3 en sontring mellem forskellige former for søgeprocesser.

Problemstillingen vil blive undersøgt ved hjælp af en metode kaldet struktureret procesanalyse, der vil blive benyttet på liberaliseringsprocesserne i de danske tele- og elsektorer (Hall, 2006) (se kapitel 5). Metoden består i at evaluere konkurrerende forventninger til liberaliseringsprocessens forløb og indhold. Disse forventninger udledes fra de forskellige teoretiske forklaringer som EU-krav, globalisering og politikprogrammer. Det giver anledning til konkurrerende forventninger om, at reformprocesserne i fasen for institutionelt valg enten var implementerings-, tilpasnings- eller søgeprocesser.

1.2 Fra liberalisering på dansk til generel viden

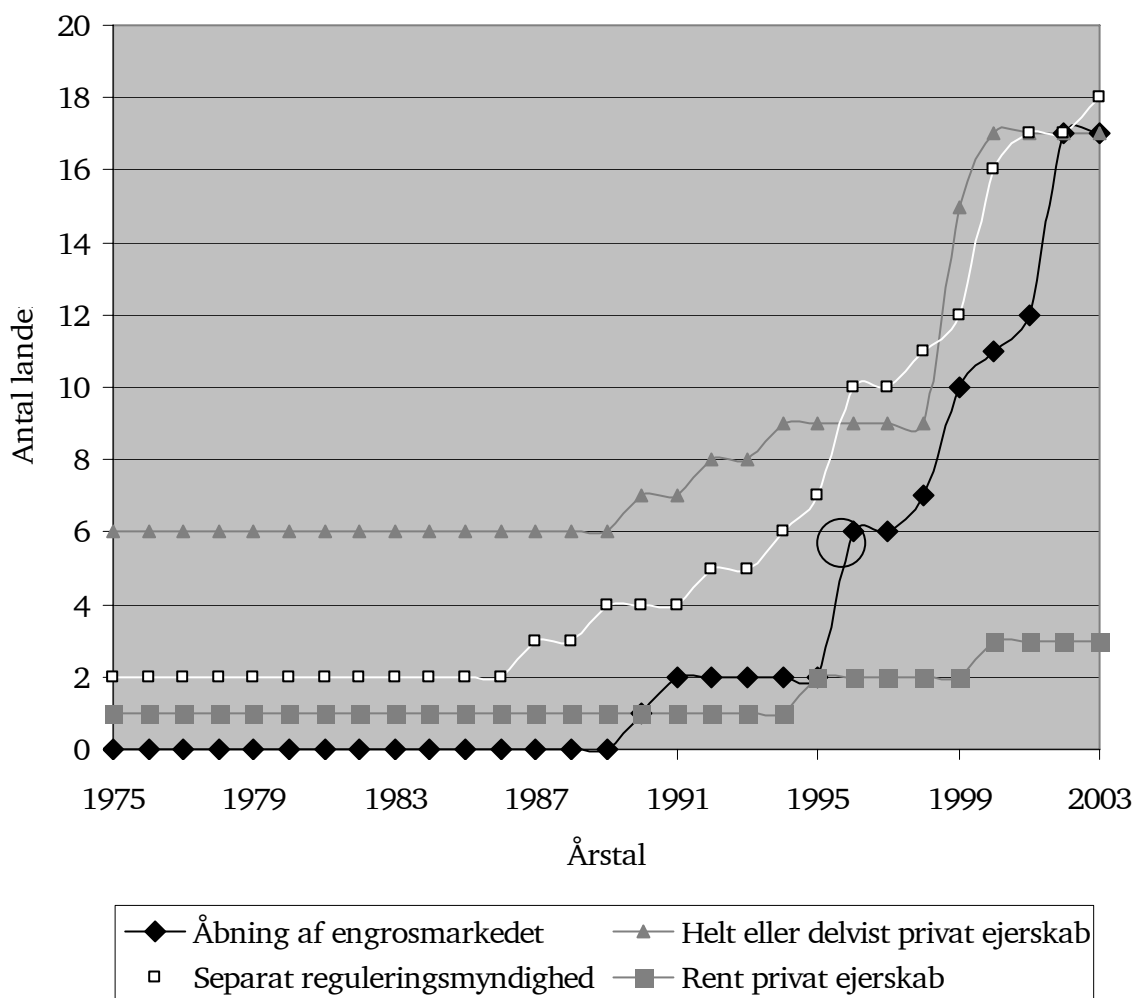
De to danske cases er som nævnt i indledningsafsnittet ikke kun interessante i sig selv. De kan også bruges til at belyse mere generelle fænomener og teoretiske problemstillinger. Jeg vil i dette afsnit placere de danske cases i deres internationale kontekst af liberaliseringsprocesser og -reformer. Desuden vil

jeg argumentere for, hvorfor det både er særligt interessant at undersøge idé-ers effekt på sådanne processer og reformer, og hvorfor de to danske cases er gode cases til at undersøge dette.

1.2.1 Bølger af liberaliseringsprocesser

De danske liberaliseringsprocesser har ikke været enestående. De har indgået i en bølge af liberaliseringsprocesser og -reformer, der har skyllet henover netværksindustrier som telekommunikation og elforsyning i vestlige industrialiserede lande. Netværksindustrier er industrier, der opererer på basis af en bestemt infrastruktur som jernbaneskiner, gasrør og el- og telefonledninger, som industriens produkter skal igennem for at blive leveret til forbrugerne (Ilzkovitz, Meikljohn & Mogensen, 1999: 21).

Figur 1.1: Bevægelse mod konkurrencemodellen i elsektoren i 21 industrialiserede lande, 1975-2003



Note: N = 21 (USA, Canada, Japan, New Zealand, Sverige, Storbritannien, Finland, Danmark, Australien, Holland, Frankrig, Østrig, Belgien, Irland, Italien, Tyskland, Norge, Spanien, Schweiz, Portugal, Grækenland); se appendiks A for kilder.

I figur 1.1 ovenfor vises bevægelsen mod konkurrencemodellen i elsektoren i 21 vestlige industrialiserede lande. Bevægelsen måles på markedsdimensionen ved åbning af engrosmarkedet for elektricitet, på ejerskabsdimensionen ved helt eller delvist privat ejerskab og på reguleringsdimensionen ved oprettelsen af en separat, men ikke nødvendigvis uafhængig reguleringsmyndighed. Den viser altså en bevægelse mod – men ikke fuld tilpasning til – konkurrencemodellen. En åbning af engrosmarkedet er i denne afhandling også minimumsdefinitionen på liberalisering i elsektoren (se afsnit 4.2.1).

Figuren viser det traditionelle S-kurve-forløb for reformbølger. Landene kan derfor opdeles efter, om de er pionerer,³ som indleder reformbølgen, efterfølgere, der følger med, når bølgen begynder at rulle, eller efternølere, som først hopper på, når bølgen er ved at ebbe ud (Levi-Faur, 2002: 16). Som vi skal se i kapitel 4, er placeringen i en reformbølge systematisk relateret til det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen, som nemlig vokser, som bølgen udvikler sig.

Figuren viser også, at monopolmodeller var den helt dominerende institutionelle model i elsektoren før starten af 1990'erne, hvorefter der er sket en markant bevægelse mod konkurrencemodellen.⁴ Den danske elsektor blev liberaliseret i 1996, hvilket er markeret med en cirkel. Danmark var således et efterfølgerland på elområdet. De to pionerlande, der liberaliserede deres elsektorer før 1996, var Storbritannien i 1990 og Norge i 1991 (jf. appendiks A).

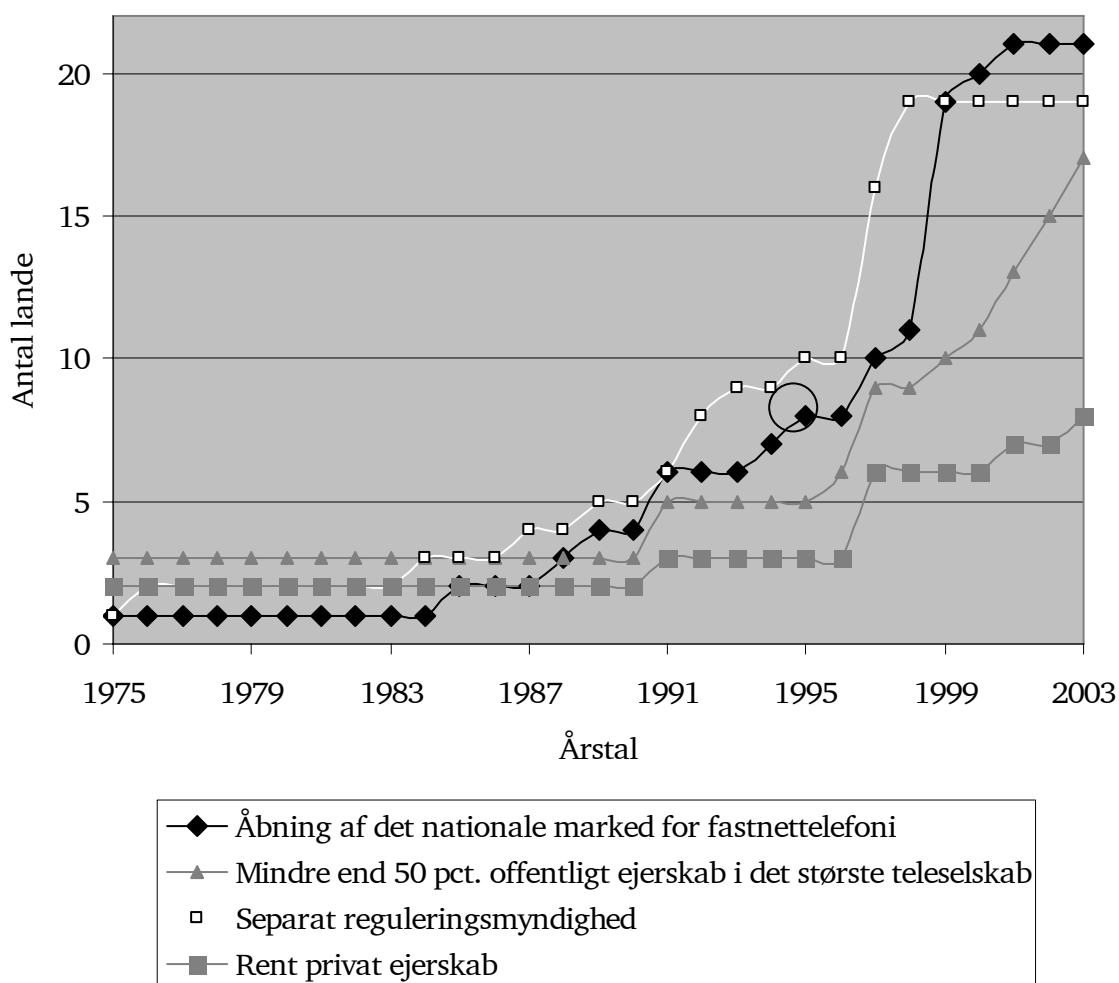
Liberaliseringsbølgen i telesektoren er vist i figur 1.2 nedenfor. Den bliver målt på, hvorvidt et land har åbnet sit marked for fastnettelefoni, hvorvidt der er mindre end 50 pct. offentligt ejerskab til tidligere monopol- eller statselskaber samt på oprettelsen af en separat reguleringsmyndighed. Åbningen af markedet for fastnettelefoni er i denne afhandling minimumsdefinitionen på liberalisering i telesektoren (se afsnit 4.2.1).

Også i telesektoren ses de klassiske S-kurver, der viser en bevægelse startende i midten af 1980'erne væk fra monopolmodellen og mod konkurrencemodellen. Den danske telesektor blev liberaliseret i 1995, hvilket er markeret med en cirkel. Danmark er også her et efterfølgerland, der reformerede i kølvandet på pionerlandene. Pionerlandene, der liberaliserede i perioden fra midten af 1980'erne og frem til 1990, var Canada, Japan og New Zealand.⁵ I 1991 fulgte de første europæiske lande i form af Storbritannien og Sverige (jf. appendiks A).

Der har således både i tele- og elsektoren været en bevægelse mod konkurrencemodellen. Omvendt har der ikke været tale om fuld tilpasning til konkurrencemodellen. Det er i figurerne 1.1 og 1.2 også vist, hvor mange lande der har foretaget fuld privatisering i denne periode.⁶ Det vil sige, at der

slet ikke er noget offentligt ejerskab til tidligere monopol- og statselskaber. Det gjaldt i 2003 kun for tre ud af 21 lande i elsektoren og otte ud af 21 lande i telesektoren. De nationale liberaliseringsprocesser har derfor ikke i nogen af de to sektorer haft det samme udfald i form af en vidtgående tilpasning til konkurrencemodellen.

Figur 1.2: Bevægelse mod konkurrencemodellen i telesektoren i 21 industrialiserede lande, 1975-2003



Note: N = 21 (USA, Canada, Japan, New Zealand, Sverige, Storbritannien, Finland, Danmark, Australien, Holland, Frankrig, Østrig, Belgien, Irland, Italien, Tyskland, Norge, Spanien, Schweiz, Portugal, Grækenland); se appendiks A for kilder.

Dette mønster går igen, når man ser på andre dimensioner af konkurrencemodellen, som hvorvidt reguleringsmyndigheder ikke bare er separate, men også uafhængige (Böllhoff, 2005: 49; Genoud & Finger, 2004: 42), ligesom den faktisk gennemførte konkurrence kan være mere eller mindre effektiv givet variationer i den specifikke regulering (Kommissionen, 2005; Genoud &

Finger, 2004: 38-41). Samtidig tyder en række empiriske analyser på, at de nationale liberaliseringsprocesser har udvist stor variation i forhold til de involverede aktører, betydningen af ideologiske og pragmatiske hensyn samt den relative betydning af faktorer som EU-krav, globalisering og idéer for de nationale aktørers interesse- og koalitionsdannelse (Padgett, 2003: 240; Eising, 2002: 96-101; Thatcher, 1999: 307; Midttun & Thomas, 1998: 179).

Der tegner sig et mønster, hvor der er en generel bevægelse mod konkurrencemodellen – med nationale variationer i måden, det sker, og i de underliggende processer. Dette mønster er svært at forklare med de traditionelle strukturelle og institutionelle forklaringer på reformbølger og variationer inden for disse (nedenstående diskussion uddybes i kapitel 2).

Den generelle bevægelse mod konkurrencemodellen kan nemlig ikke alene forklares med EU-krav, globaliseringen og den teknologiske udvikling. Det ville for EU-kravenes vedkommende indebære, at de var så dækkende, at de både omfattede en åbning af nationale markeder, privatisering af statslige selskaber og oprettelsen af uafhængige reguleringsorganer. Det har imidlertid ikke været tilfældet. For eksempel har EU ifølge sit traktatgrundlag ikke kompetence til at stille krav om, hvorvidt ejerskabet skal være offentligt eller privat (Levi-Faur, 2004: 10).

Heller ikke når man inddrager globaliseringen, bliver der tale om en samlet fyldestgørende forklaring. Globaliseringen i elsektoren har været begrænset, og den er kommet sent (se kapitel 4). Den kan derfor ikke i sig selv – eller sammen med EU-krav – forklare liberaliseringerne i elsektoren. Desuden har liberaliseringsprocesserne i en række lande ikke svaret til de teoretiske forventninger til liberaliseringsprocesser drevet af EU-krav og globaliseringen (Jordana, Levi-Faur & Puig, 2006: 459-460; Vogel, 1996: 4). Forklaringsproblemer som disse har været med til at rette fokus mod spredningen af idéer som den institutionelle opskrift på konkurrencemodellen som en alternativ forklaring på liberaliseringsbølgerne (Levi-Faur, 2003; Christensen & Pallelsen, 2001; Ikenberry, 1990).

Det samme mønster tegner sig, når man retter blikket mod forskellene i de nationale liberaliseringsprocesser og deres udfald. En gængs forklaring på nationale variationer er, at det eksterne pres bliver medieret af nationale institutioner som forskellige reguleringsregimer og forvaltningsstrukturer (Hall & Soskice, 2001; Thatcher, 1999). I litteraturen om europæisering taler man om EU-kravenes grad af "misfit" med de nationale institutioner og politikker (Knill & Lehmkuhl, 2002). Der er imidlertid både empiriske og teoretiske problemer med sådanne forklaringer. Empirisk er det også her et problem, at liberaliseringsprocesserne ikke altid synes at svare til de teoretisk forventede processer, selvom de medieres af den nationale institutionelle kontekst.

Ydermere har misfit-variablen det problem, at den kun kan forklare variation inden for EU-området.

Hovedproblemet med denne type forklaringer er dog teoretisk. Det er svært at forklare, hvordan sektorale institutioner, som giver de mest præcise anvisninger på institutionelt design, kan forklare aktørers institutionelle valg i en reformproces, hvor det hidtidige reguleringsregime er blevet destabiliseret. Dermed er de institutioner, som skulle reducere usikkerheden, jo netop også blevet destabiliseret, hvorfor de kun i begrænset omfang kan reducere usikkerheden i den nye situation (Blyth, 2002: 35-37). Disse problemer peger også hen imod, at idéer kan komme på banen som en supplerende forklaring.

Disse problemer med at forklare både den generelle bevægelse mod konkurrencemodellen og variationen inden for denne bringer således idéer på banen. Idéer kan spredes som institutionelle opskrifter mellem lande, hvilket kan forklare den overordnede fælles retning i udfaldet af de nationale liberaliseringsprocesser. Samtidig kan idéer i form af politikprogrammer knytte an til disse institutionelle opskrifter og give dem en national fortolkning, hvorved de bidrager til at forklare de specifikke forløb og udfald af nationale liberaliseringsprocesser. Afhandlingens problemstilling – vedrørende i hvor høj grad liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning var søgeprocesser – knytter derfor an til en bredere teoretisk problemstilling. Det er, hvilken effekt politikprogrammer har på institutionelle reformprocesser og deres udfald, og hvordan denne effekt er relateret til andre forklaringsfaktorer som det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen.

Afhandlingens fokus er derfor både rettet mod lighed – bevægelse mod konkurrencemodellen – og variation – de forskellige måder, det er sket på. I traditionelle variabelbaserede komparative analyser vil det være svært at håndtere. De samme variable vil ikke både kunne forklare lighed og variation. I procesanalyser analyseres imidlertid de processer, hvor aktørerne konkret tager stilling til, både hvilken vej de vil gå, og på hvilken måde de vil gøre det. Her er der derfor ikke noget behov for at sondre mellem lighed og variation, da det først er en relevant sontring, når man anskuer beslutningen i sammenhæng med lignende beslutninger i andre cases. I stedet analyseres jo netop, hvordan faktorer, der både kan føre til lighed og variation, konkret indgik i de enkelte politiske beslutningsprocesser.

1.2.2 De to danske cases og generalisering

De to danske cases er også velegnede til at undersøge effekten af politikprogrammer. Begge de danske sektorer var stabile monopolregimer i mange år op til liberaliseringsprocessernes start, ligesom der var et henholdsvis lille og stort eksternt pres fra globaliseringen og EU-krav på de to sektorer under li-

beraliseringsprocessen. Hvis effekten af politikprogrammer på liberaliseringsprocessers forløb og udfald kan påvises i disse cases, styrker det derfor tiltroen til deres effekt.

Selvom Danmark i både el- og telesektoren var et efterfølgerland, varierede det eksterne pres således mellem sektorerne. Mens der i telesektoren både var en omfattende globalisering og præcise og vidtgående EU-krav, hvilket skabte et stort eksternt pres, var der i elsektoren en begrænset globalisering samt vage og snævre EU-krav, hvilket skabte et lille eksternt pres (se kapitel 4). Hvis det eksterne pres derfor betinger effekten af politikprogrammer, skulle det give sig udslag i forskellige typer af reformprocesser i de to sektorer.

Samtidig udgør de to cases nemlig et "most-similar-system"-design, idet andre relevante variable som reformkapacitet og policy-failure er konstante mellem casene. Reformkapacitet er det politiske systems kapacitet til at gennemføre reformer, og det er et resultat af et lands statsstruktur, partisystem og grad af korporatisme (Héritier & Knill, 2001: 258) (se afsnit 11.1.2 for en nærmere definition). Policy-failure vil sige, at udviklingen – for eksempel stigende priser – i et regime får aktørerne bag dette til at erkende, at regimet ikke længere er i deres bedste interesse (Walsh, 2006: 495) (se afsnit 3.4 for en nærmere definition). Både reformkapacitet og policy-failure kan teoretisk påvirke, hvilken type reformproces der udvikler sig i en sektor. De skal derfor holdes konstante, hvis effekten af politikprogrammer og det eksterne pres på liberaliseringsprocesser og deres udfald skal kunne isoleres. Desuden har de to cases ikke været underlagt en central statslig forvaltningspolitik, der har foreskrevet en liberalisering af de to sektorer (se kapitel 5).

Dette snævre fokus på to danske cases bliver dog afbalanceret i kapitel 11, der indeholder en komparativ perspektivering med yderligere fem cases. Det gør det muligt at efterprøve generaliserbarheden af afhandlingens analyser. For eksempel kan analyser af pionerlande, hvor der endnu ikke var noget eksternt pres, belyse politikprogrammets effekt under de mest favorable forhold. Hvis hypotesen om, at størrelsen af det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer, er rigtig, skal politikprogrammer have endnu større effekt i disse cases end i de to danske cases. Elsektorerne i Norge og Storbritannien gennemgås som eksempler på sådanne cases.

Det kan også være, at reformkapaciteten i Danmark påvirkede, hvorvidt liberaliseringsprocessernes i den danske el- og telesektor blev implementerings-, tilpasnings- eller søgeprocesser. Afhandlingens konklusioner vil derfor ikke umiddelbart kunne generaliseres til liberaliseringsprocesser i andre politiske systemer med en anden reformkapacitet. For at håndtere dette problem og styrke konklusionernes generaliserbarhed inddrages også cases med både en større og mindre reformkapacitet end Danmark. Det er liberaliseringspro-

cesserne i henholdsvis el- og telesektorerne i Storbritannien og Tyskland, idet Storbritannien har en større reformkapacitet end Danmark og Tyskland en mindre (se afsnit 11.1).

1.3 Afhandlingens struktur

Afhandlingen har to hoveddele. Det er en teoretisk-metodisk del, der omfatter kapitlerne 2 til 5, samt en empirisk del, som omfatter kapitlerne 6 til 11. Afhandlingen afsluttes med et konkluderende kapitel 12.

Den teoretisk-metodiske del indledes i kapitel 2 med en præsentation og diskussion af en række generelle teorier om liberaliseringsprocesser og institutionelle reformprocesser. Det drejer sig om teorier om europæisering, teorier om effekten af globalisering og teknologisk udvikling, teorier om idéer samt institutionelle teorier om effekten af nationale institutioner.

I kapitel 3 teoretiseres der en kausalmekanisme, hvor effekten af disse forskellige forklaringsfaktorer på nationale liberaliseringsprocesser ses som et resultat af deres evne til at reducere den usikkerhed, der præger reformprocesser, hvor det hidtidige reguleringsregime er blevet destabiliseret. Der formuleres på den baggrund en central hypotese om, at effekten af idéer alt andet lige vil blive mindre, jo mere det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen er stærkt, entydigt og dækkende og derfor selv reducerer usikkerheden. Der opstilles også tre typer af reformprocesser – implementerings-, tilpasnings- og søgeprocesser – der udtrykker forventningerne til liberaliseringsprocesser drevet af henholdsvis EU-krav, globaliseringen og den teknologiske udvikling samt idéer.

I kapitel 4 introduceres der til en række centrale fænomener og begreber i afhandlingen som netværksindustrier, liberalisering og eksternt pres. Samtidig redegøres der for udviklingen i det eksterne pres på tele- og elområdet i vestlige industrialiserede lande. Det gælder både udviklingen i EU-krav og globaliseringen og den teknologiske udvikling. Redegørelsen viser, at telesektoren både i forhold til EU-krav, globalisering og teknologisk udvikling har oplevet et langt større eksternt pres end i elsektoren. Det eksterne pres var således i midten af 1990'erne stort i telesektoren og lille i elsektoren.

I kapitel 5 præsenteres afhandlingens design og metoder. Udgangspunktet er metoden "systematisk procesanalyse", der gør det muligt i en enkelt case at undersøge effekten af en række konkurrerende teoretiske forklaringer. Det sker ved at analysere casen ud fra disse faktoreres forventninger og antagelser om reformprocessen. Denne metode forankres dog i et komparativt design med liberaliseringsprocesserne i den danske el- og telesektor som cases. Da der er kontrolleret variation i det eksterne pres mellem disse to cases, gør de det muligt at undersøge, hvorvidt det eksterne pres påvirker effekten af idéer på liberaliseringsprocesser.

Herefter følger afhandlingens empiriske del. Her analyseres i kapitlerne 6 og 7 liberaliseringsprocessen i den danske elsektor. Analysen foretages på baggrund af en redegørelse for sektorens historiske udvikling, der gør det muligt at operationalisere forventningerne til reformprocessen, hvis denne er henholdsvis en implementerings-, tilpasnings- eller søgeproces. Analysen forløber derefter som evaluering af, om liberaliseringsprocessen i sektoren i forhold til parametre som interesser, politik og institutionelt design er en af disse tre typer af processer. I kapitlerne 8 og 9 foretages der en tilsvarende analyse af liberaliseringsprocessen i den danske telesektor. Derefter laves der i kapitel 10 en opsummering og sammenligning mellem analyserne af de to liberaliseringsprocesser.

Kapitel 11 er en komparativ perspektivering af resultaterne af de empiriske analyser af de to danske sektorer. Det sker gennem analyser af liberaliseringsprocesserne i den britiske el- og telesektor, den tyske el- og telesektor samt den norske telesektor. Det gør det både muligt at undersøge generaliserbarheden af analyserne af de to danske cases både i forhold til reformer i lande med både en anden reformkapacitet, og i lande og sektorer hvor der ikke var noget eksternt pres på liberaliseringsprocesserne. Dermed udsættes afhandlingens hypotese om sammenhængen mellem eksternt pres og politikprogrammers effekt for en udvidet test. Til sidst konkluderes der på afhandlingen i kapitel 12.

Noter

1. Denne tidsmæssige afgrænsning gør det muligt at skaffe et dækkende kildemateriale for begge de undersøgte sektorer. De centrale reformer skete for begge sektorers vedkommende i 1990'erne.
2. Det kan med Thomas Friedmans ord sættes på spidsen som et valg mellem "free market vanilla and North Korea" (citeret i Drezner, 2001: 54).
3. Levi-Faur (2002: 16) sonderer mellem "instigators", "followers" og "laggards". "Instigators" er oversat med det mere mundrette ord "pioner" frem for det sprogligt mere korrekte ord "anstifter".
4. Reformbølgen gik imidlertid ikke i stå i 2003, og i dag er Schweiz det eneste land, der ikke har åbnet sit engrosmarked (jf. appendiks A).
5. USA havde allerede et formelt åbent marked for fastnettelefoni før 1975.
6. Det har desværre ikke været muligt at skaffe data for udviklingen over tid i forhold til en fuld tilpasning på markeds- og reguleringsdimensionen.

Kapitel 2

Teorier om liberaliseringsprocesser

I de seneste årtier har elektricitets- og telesektorerne i de vestlige industrialiserede lande nærmet sig konkurrencemodellen med åbne markeder, privat ejerskab og uafhængige reguleringsorganer (jf. figurerne 1.1 og 1.2). Disse liberaliseringsprocesser har imidlertid haft forskellige forløb, ligesom de ikke har ført til en identisk og vidtgående tilpasning til konkurrencemodellen. Der har således været variation inden for den fælles bevægelse (jf. afsnit 1.2.1).

Da liberaliseringsprocesserne i den danske el- og telesektor indgik i disse bølger af liberaliseringsprocesser, bør de også ses i lyset af dette generelle fænomen. Derfor introducerer jeg i dette kapitel en række generelle teorier om liberaliseringsprocesser og institutionelle reformer. De forklarer både, hvorfor reformprocesser på tværs af landegrænser kan bevæge sig mod den samme model, og hvorfor processerne inden for denne fælles bevægelse får distinkte nationale forløb og udfald. Det drejer sig om teorier om europæisering, teorier om incitamenter fra globaliseringen og den teknologiske udvikling samt teorier om idéers påvirkning af institutionelle reformer. Teorierne er udvalgt, så specifikke teorier om liberalisering har forrang, men hvor der ikke er sådanne teorier, benyttes der i stedet generelle teorier om institutionelle reformer.

Formålet med kapitlet er gennem en kritisk læsning af disse teoriers styrker og svagheder at skabe et teoretisk udgangspunkt for en analyse af liberaliseringsprocesserne i den danske el- og telesektor. Det skal også føre til en identifikation af eventuelle teoretiske udfordringer, som skal håndteres i afhandlingen.

Ikke alle teorierne er således udviklet med henblik på at forklare nationale liberaliseringsprocesser og -reformer. Alligevel holdes de i dette kapitel op mod en standard om at kunne forklare disse liberaliseringsprocesser, da det dermed belyses, hvilke teoretiske udfordringer denne afhandling må tage op for at kunne bidrage til vores viden om liberaliseringsprocesser som dem i den danske el- og telesektor. Et væsentligt element i vurderingen er, hvorvidt og hvordan teorierne forholder sig til den usikkerhed, som nationale aktører kan antages at ville møde i en reformproces, hvor et hidtidigt regime er destabiliseret og skal erstattes med et nyt.

Kapitlet indledes i afsnit 2.1 med en diskussion af teorier om europæisering. Derefter præsenteres i afsnit 2.2 teorier om effekten af strukturelle incitamenter fra globaliseringen og den teknologiske udvikling på liberaliseringsprocesser, herunder hvordan denne effekt kan blive påvirket af nationale in-

stitutioner. I afsnit 2.3 præsenteres teorier om idéers effekt på liberaliseringsprocesser. Til sidst foretages i afsnit 2.4 en samlet vurdering af teorierne – herunder en identificering af afhandlingens mulige teoretiske bidrag til litteraturen om liberaliseringsprocesser og litteraturen om idéer.

2.1 Europæisering

EU har i løbet af de sidste små 20 år vedtaget en række krav til sine medlemsstater om, at de på en række dimensioner skal reformere deres telekommunikations- og elektricitetsforsyningssektorer i retning af konkurrencemodellen (se kapitel 4). Der er derfor grund til at formode, at EU-krav kan have påvirket liberaliseringsprocesserne og deres udfald i blandt andet den danske el- og telesektor. En sådan påvirkning kan også kaldes europæisering.

Europæisering er i udgangspunktet et mangesidet begreb, der kan omfatte så forskellige fænomener som europæisk integration, eksport af europæiske løsninger til andre regioner samt fremkomsten af multilevel governance-strukturer i Europa (J. Olsen, 2002). I denne afhandling defineres europæisering som

”... the process of influence deriving from European decisions and impacting member states’ policies and political and administrative structures” (Héritier, 2001: 3).¹

Fokus er derfor på, hvordan EU-krav påvirker medlemsstaternes politikker og institutioner. Hertil tilføjes i denne afhandling også påvirkningen af reformprocesser i medlemsstaterne. Spørgsmål af bredere karakter, som hvordan EU-samarbejdet påvirker nationale identiteter eller ændrer de strategiske muligheder i nationale beslutningsarenaer, falder derfor uden for denne definition.

2.1.1 Europæisering som regeloverholdelse og implementering

Begrebet misfit har været det teoretiske nøglebegreb for teorier om europæisering, hvor dettes opfattes som EU’s påvirkning af medlemsstaternes politikker, institutioner og processer (Falkner et al., 2005; Brendstrup, 2005; Knill, 2001). Misfit beskriver graden af uoverensstemmelse mellem kravene fra EU for eksempel i form af bindende krav om skabelse af regler på nationalt niveau og den hidtidige institutionelle organisering på nationalt niveau. Logikken er helt generelt, at kun krav, der indebærer et moderat misfit, kan føre til store forandringer på nationalt niveau. Krav om nationale forandringer, der skaber et stort misfit, vil nemlig skabe stor national modstand og dermed en begrænset forandring. Ligeledes vil minimale krav til forandring med et lille misfit ikke kunne føre til stor forandring (Knill & Lehmkuhl, 2002: 260).

Både Padgett (2003) og Brendstrup (2005) har analyseret liberaliseringsreformer i de europæiske elektricitetsforsyningsindustrier ud fra dette perspektiv. De finder begge, at kravene fra EU har været en væsentlig forklaring på liberaliseringerne i en række EU-lande, og at særligt variationen i liberaliseringsomfanget kan forklares med misfit. Disse undersøgelser tyder derfor på, at misfit-variablen har en vis forklaringskraft i forhold til variationer i udfaldet af liberaliseringsprocesserne. Det vil sige, hvor omfattende liberaliseringen blev. Man kan imidlertid diskutere, om denne variation reelt er et resultat af misfit forstået som national uoverensstemmelse med EU-krav, idet begge forfattere forklarer variationer i, hvor meget landene er gået videre end krævet af EU (Brendstrup, 2005: 46-47; Padgett, 2003: 235-240). Det tyder i stedet på, at der var andre mekanismer end implementering af EU-krav på spil, som dog også kunne være forårsaget af EU-krav, jf. nedenstående afsnit. Misfit kan dog være en mulig forklaring på, hvor langt man bevæger sig mod konkurrencemodellen i en national liberaliseringsproces.

Falkner et al. (2005: 321-323) argumenterer imidlertid for, at misfit-variablen i en række lande (herunder Danmark) ikke påvirker, hvorvidt og hvordan man implementerer EU-krav. Det skyldes, at disse lande tilhører en "world of law observance", hvor politikere og forvaltning føler sig forpligtet til at gennemføre EU-krav. Det opfattes derfor ikke som en mulighed, at man undlader at implementere EU-krav, selvom disse skulle indebære et stort misfit. Omvendt taler det for, at bindende EU-krav i disse lande kan være en central faktor bag reformprocesser, hvor landene bevæger sig i den samme retning, nemlig mod konkurrencemodellen. Det skaber nemlig et potentiale for, hvad Powell og DiMaggio (1991: 67-68) kalder tvangsmæssig isomorfi. Isomorfi er en proces, hvor en række enheder som lande eller organisationer i en given population kommer til at ligne hinanden.

En liberaliseringsproces er derfor en relativ mekanisk proces, hvor EU-kravene implementeres i national ret. De centrale aktører vil typisk være de forvaltningsorganer, der står for implementeringen af kravene fra EU. Processen vil være styret af disse krav både tids- og indholdsmæssigt, og kravene vil blive implementeret på trods af eventuelle nationale interessekonflikter på området (Falkner et al., 2005: 322). En egentlig politisk kamp vil derfor være begrænset til den faktiske håndhævelse af de gennemførte regler eller håndhævelsen af EU-regler, der som forordninger ikke først skal skrives ind i national ret.

Hvis EU-krav er hovedårsagen til liberaliseringsprocesserne og deres udfald i el- og telesektorerne i EU's medlemsstater, giver det anledning til en konkret forventning til disse liberaliseringsprocesser. For det første vil reformprocessernes forløb i forhold til reformtidspunktet og resultatet variere

mellem EU's medlemslande og andre lande. For det andet vil reformerne kun omfatte de dimensioner af konkurrencemodellen, hvor EU både har kompetence til og rent faktisk har pålagt medlemsstaterne bindende krav (Holzinger & Knill, 2004: 34).

Liberaliseringsprocesserne i EU's medlemslande har ikke udviklet sig i overensstemmelse med disse forventninger. Det har i tværnationale sammenligninger af liberaliseringerne i tele- og elektricitetssektorerne ikke været muligt at isolere en klar effekt af EU-krav, hverken i forhold til indholdet af reformerne eller processernes tidsmæssige forløb, når disse sammenlignes med liberaliseringsprocesser i andre vestlige industrialiserede lande (Levi-Faur, 2004: 25). Det er ligeledes et problem, at EU i sit traktatgrundlag er afskåret fra at foreskrive institutionelle valg i forhold til ejerskab (Levi-Faur, 2004: 10). EU-krav vil derfor ikke kunne forklare en ganske væsentlig dimension af liberalisering – nemlig privatiseringen af offentligt ejede selskaber. Desuden har procesanalyser af liberaliseringsprocesserne i el- og telesektorerne i Spanien og Portugal vist, at liberaliseringen her blev besluttet nationalt og sektoralt relativt uafhængigt af udviklingen på EU-niveau (Jordana, Levi-Faur & Puig, 2006).

Der er således en række empiriske forklaringsproblemer knyttet til EU-krav som den centrale forklaring på liberaliseringsprocesser og deres udfald i EU's medlemsstater. Til gengæld er forklaringen baseret på en klar mekanisme i forhold til, hvordan EU-krav i de nationale reformprocesser omsættes til institutionelle valg. Da EU-kravene er bindende, behøver nationale aktører ikke at afklare deres egne interesser i forhold til forskellige institutionelle modeller. De skal blot implementere kravene i den nationale lovgivning. I den forstand reducerer EU-krav usikkerheden for aktørerne ved at fraskrive dem en række valgmuligheder. Omvendt er det et problem, at EU-krav sjældent vil foreskrive en samlet ny institutionel model. Det gør det relevant at kigge på en anden mekanisme for europæisering, der også kan være udtryk for EU-kravs påvirkning af liberaliseringsprocesser i medlemsstaterne.

2.1.2 Europæisering som påvirkning af nationale mulighedsstrukturer

En alternativ måde, hvorpå bindende krav fra EU kan påvirke nationale institutionelle reformprocesser og deres udfald, er ved at ændre mulighedsstrukturerne for nationale aktører. Herved styrker EU nogle aktører og svækker andre aktører (Knill & Lehmkuhl, 2002: 259-262). Det kan for eksempel ske, hvis EU forbyder bestemte institutioner på nationalt niveau, hvilket underminerer den hidtidige institutionelle model og skaber et nyt udgangspunkt for en reform.

Padgett (2003: 240-243) har i sine analyser af elektricitetsområdet fundet, at politikker på EU-niveau var med til at ændre fordelingen af ressourcer

mellem de nationale aktører til fordel for liberalisering. Thatcher (2004b: 285) er også kommet frem til en lignende konklusion i forhold til liberaliseringerne på telekommunikationsområdet i Tyskland, Storbritannien, Italien og Frankrig. Her styrkede EU's krav (og truslen om sådanne) liberaliseringsvenlige aktører på nationalt niveau ved at destabilisere de hidtidige nationale monopolregimer i telesektoren. De øgede dermed usikkerheden og satte gang i nationale reformprocesser.

Denne påvirkning fra EU gennem ændrede mulighedsstrukturer kan imidlertid ikke i sig selv forklare liberaliseringsprocessers udfald i form af institutionelle valg. Der er i stedet tale om, at EU destabiliserer de hidtidige institutioner uden at foreskrive nye. Som Knill og Lehmkuhl har udtrykt det (2002: 258):

"Such changes in domestic opportunity structures may in return result in effective challenges to existing equilibria. While European policies contribute to these potential challenges, they do not prescribe any distinctive institutional model for the resulting new equilibrium."

Når EU ikke foreskriver nye institutionelle modeller i deres helhed, producerer sådanne krav usikkerhed. De reducerer den ikke.

Det gælder særligt i forhold til de dimensioner af konkurrencemodellen som privatisering og uafhængige reguleringsmyndigheder, hvor der ikke har været nogen eksplicitte EU-krav (se kapitel 4). Gilardi (2005: 87) har således i en "event history analysis" af syv sektorer (herunder el- og telesektoren) i EU-15-landene samt Norge og Schweiz fundet, at EU-direktiver om liberalisering – uden krav om oprettelse af uafhængige reguleringsmyndigheder – øgede sandsynligheden for, at der blev oprettet uafhængige reguleringsmyndigheder. Ligeledes har Clifton, Comín og Fuentes (2006: 736) i en analyse af privatiseringsmønstret i EU-landene fundet, at "Europe is thus a powerful explanatory factor when considering ongoing EU privatization."

Fælles for både Gilardi og Clifton, Comín og Fuentes er imidlertid, at den kausalmekanisme, der i den nationale liberaliseringsproces forbinder EU-krav – som hverken omfattede oprettelsen af uafhængige reguleringsmyndigheder eller privatisering – med det faktiske institutionelle valg, ikke er udfoldet (2005; 2006). Deres påvisning af, at EU-krav påvirker dimensioner af konkurrencemodellen, som kravene ikke omfattede, peger derfor på et behov for at teoretisere den mekanisme, hvormed man kommer fra en destabilisering forårsaget af EU-krav til valget af nye institutioner, som ikke er omfattet af disse krav.

2.2. Teorier om strukturelle incitamenter

Globalisering defineres i denne afhandling som "... sharp increases (...) in trade, production, and capital flows across national borders" (Campbell, 2004: 125). Som nævnt i kapitel 1 behandles globalisering og teknologisk udvikling som en samlet faktor, der kan give mere eller mindre entydige, stærke og dækkende incitamenter for en tilpasning til konkurrencemodellen.

Teorierne om globaliseringen og den teknologiske udviklings betydning for nationale liberaliseringsreformer findes i flere versioner. En version, som er knyttet til den økonomiske reguleringsteori, forklarer liberaliseringsprocesser med ændrede teknologiske og økonomiske vilkår. En anden version tillægger samspillet mellem lande større betydning, idet den økonomiske globalisering både giver anledning til og promoveres af reguleringskonkurrence.

2.2.1 Den økonomiske reguleringsteori

Den økonomiske reguleringsteori blev skabt til at forklare, at regulering tilsyneladende ikke tjente den offentlige interesse. Det gjaldt for eksempel det forhold, at prisen på elektricitet kunne være højere i situationer med regulering end i situationer uden regulering (Stigler & Friedland, 1962).² Forklaringen var, at reguleringen gav den regulerede industri koncentrerede fordele, mens den kun påførte forbrugerne spredte og diffuse omkostninger. Det gjorde det lettere for industrien end for forbrugerne at organisere sig, hvilket gav industrien gode muligheder for at påvirke stemmemaksimerende politikere og ressourcehungrende reguleringsmyndigheder, så reguleringen blev udformet efter industriens ønsker (Stigler, 1971: 3). Teorien forklarede dermed tilstedeværelsen af barrierer for markedsadgang og forskellige former for prisregulering med, at disse var til fordel for den regulerede industri. Teorien er blevet videreudviklet, så dens entydige fokus på producentgrupper er blevet nuanceret. Den centrale mekanisme bag udformningen af reguleringspolitik er dannelsen af koalitioner mellem producentgrupper og udvalgte forbrugergrupper, der deler fordelene ved den markedsbegrænsende regulering (Peltzman, 1997a: 294).

Teorien har i udgangspunktet svært ved at forklare deregulerings- og liberaliseringsprocesser. Regulering, der begrænser markedet, var jo netop til industriens fordel. De mange liberaliseringsreformer, som har fundet sted, har dog medført, at teorien er blevet anvendt på fænomenet. Teoriens hovedforklaring på liberalisering er, at økonomiske og teknologiske forandringer ændrer aktørernes interesser i reguleringen, fordi nettofordelen ved markedsbegrænsende regulering forsvinder (Peltzman, 1997a: 320).

Det kan enten ske ved, at konsekvenserne af markedsbegrænsende regulering nærmer sig situationen uden regulering – for eksempel fordi faldende ef-

terspørgsel bringer priserne tæt på marginalomkostningerne – eller fordi mængden af goder til fordeling inden for koalitionen bliver for lille. Sidstnævnte kan skyldes, at den økonomiske og/eller teknologiske udvikling øger den eksisterende regulerings dødvægtstab i forhold til situationen uden markedsbegrænsende regulering (Peltzman, 1997a: 303-304). Det kunne for eksempel være tilfældet, hvis reguleringen besværliggjorde udnyttelsen og kommercialiseringen af ny teknologi. En markedsåbning vil i en sådan situation give store gevinster for i hvert fald de konkurrencedygtige virksomheder, der kan udnytte den nye teknologi, samt de forbrugergrupper, der får glæde af teknologien og måske lavere priser. Hermed kan der skabes en koalition bag liberaliseringen. Koalitionsdannelse mellem aktører med koncentrerede materielle interesser i en liberalisering er derfor et centralt element i en liberaliseringsproces. Samtidig er særligt erhvervslivet og dets interesser toneangivende for reformprocessens forløb og udfald.

Derfor forklares de seneste årtiers liberaliseringsprocesser med globaliseringen og de teknologiske forandringer, der har understøttet denne. Peltzman (1997b: xii) har beskrevet det som en proces, hvor globaliseringen udhuler de fordele, der blev produceret ved den hidtidige regulering:

”It is unlikely to be coincidental that the rising worldwide interests in deregulation and privatization coincides with the increasing internationalization of markets. That process makes it increasingly difficult for one country to shelter its domestic markets from competition and thereby generate the wealth that can sustain the regulatory enterprise. So the process of deregulating and privatizing industries that have traditionally heavy state involvement is likely to continue.”

Den økonomiske reguleringsteori kan derfor forklare bevægelsen mod konkurrencemodellen i nationale liberaliseringsprocesser. Man kan også se koalitionsdannelseselementet som en forklaring på reformprocessernes specifikke forløb og udfald. Her er det dog mere uklart, i hvor høj grad de nationale aktører (jf. citatet) ovenfor har autonomi til at påvirke processens mere specifikke udfald. Det afhænger af det eksterne pres fra globaliseringen.

Den økonomiske reguleringsteori teoretiserer imidlertid ikke de internationale dynamikker, der til dels skabes af det eksterne pres, og som aktørerne i de nationale reformprocesser udsættes for. Her kommer teorien om reguleringskonkurrence på banen.

2.2.2 Teorien om reguleringskonkurrence

Teorien om reguleringskonkurrence teoretiserer de konsekvenser, som en liberalisering i et land har for liberaliseringen i andre lande. Den er ikke overraskende blevet appliceret på EU-området, idet dette med gennemførelsen af

det indre marked har skabt en markant større økonomisk åbenhed mellem medlemsstaterne. Det skulle sætte de enkelte medlemslande under pres for at skabe mere effektive og erhvervsvenlige nationale reguleringsinstitutioner end de andre medlemslande for at kunne klare sig i konkurrencen (Knill & Lenschow, 2005: 594).

Reguleringskonkurrence er derfor ofte blevet forbundet med et såkaldt "race to the bottom". Den centrale mekanisme bag et sådant kapløb er, at regulering svækker konkurrenceevnen hos de (nationale) virksomheder, der er underlagt denne regulering. Det kan for det første føre til, at staten forsøger at tiltrække nye virksomheder ved at sænke standarderne (Holzinger & Knill, 2004: 27). For det andet kan de nationale virksomheder tvinge reguleringsstandarderne ned ved direkte eller indirekte at true med at flytte deres aktiviteter til lande med en mindre bebyrdende regulering (Holzinger & Knill, 2005: 782; Drezner, 2001: 57). Sænkes standarderne ikke til den laveste fællesnævner, vil det føre til kapitalflugt samt en forringet konkurrenceevne for de virksomheder, der måtte blive tilbage. Omvendt har blandt andet Fritz Scharpf argumenteret for, at et sådan "race to the bottom" enten ikke vil finde sted eller ligefrem blive erstattet af et "race to the top" i forhold til regulering, der øger produkternes kvalitet i for eksempel sundhedsmæssig eller miljømæssig henseende. De nationale selskaber vil så kunne tilbyde produkter af bedre kvalitet end virksomhederne på mindre regulerede markeder (1997b: 523).

En reguleringskonkurrence mod konkurrencemodellen falder ikke entydigt ind under en af disse typer af kapløb. Selvom en tilpasning til konkurrencemodellen indebærer en afskaffelse af tidligere konkurrencebegrænsende regler, medfører den også en reregulering af de nye konkurrencemarkeder. Liberalisering er derfor ikke et kapløb mod en reguleringsfri verden. Omvendt er de centrale elementer i konkurrencemodellen som åbning af markeder herunder regulering af netadgang, reguleringsmyndigheders uafhængighed og privatisering ikke udtryk for en produktregulering, der i sig selv øger kvaliteten af elektricitet og teletjenester.

Alligevel kan man dog bruge teorien om reguleringskonkurrence som forklaring på de mange nationale liberaliseringsreformer, hvor man har bevæget sig mod konkurrencemodellen. Antagelsen vil være, at reguleringskonkurrence i retning af konkurrencemodellen vil opstå, hvis for eksempel elselskaber og investorer i en situation med stigende kapitalmobilitet i elsektoren og konkurrence på tværs af grænser straffer (og straffes), hvis staterne ikke tilpasser sig denne model. Staterne mister arbejdspladser, og de nationale elselskaber kommer til at stå svagere på de internationale markeder. Begrænsninger på tilpasninger til konkurrencemodellen, der hæmmer de nationale selskabers konkurrenceevne, vil derfor også blive straffet af markedet. Det kun-

ne for eksempel være en miljøregulering af produktionsprocessen i elsektoren, der ville øge de nationale selskabers omkostninger i forhold til udenlandske konkurrenter. Omvendt ville en produktregulering af teletjenester, der øgede disses kvalitet, ikke nødvendigvis blive fortrængt af en sådan reguleringskonkurrence mod konkurrencemodellen.

Ser man bort fra produktregulering, svarer argumentet til, hvad Powell og DiMaggio har kaldt konkurrenceisomorfi, hvor markedskonkurrence udelukker alle inefficente institutionelle modeller (1991: 66). Mez og Midttun (1997: 322) har i forhold til elsektoren beskrevet logikken i dette argument på følgende måde:

”... competitive conditions may lead to isomorphism as certain organisational models are selected (...) through the operation of market forces (...) The choice of liberal regulatory regimes (...) would thus have to do with the fact that (...) the struggle for international competitiveness would compel (...) nation states to pursue liberal policies.”

De internationale markeder fungerer med andre ord som selektionsmekanismer, der straffer alle andre valg end en vidtgående tilpasning til konkurrencemodellen.

Teorien om reguleringskonkurrence bygger på den antagelse om liberaliseringsprocessen, at staten kun reagerer på virksomhedernes interesser. Krav fra for eksempel fagforeninger ignoreres i det stærke pres for at fastholde en erhvervsvenlig regulering, der her opfattes som en tilpasning til konkurrencemodellen (Drezner, 2001: 58). Erhvervslivet vil derfor stå stærkt, og der vil være stærke, entydige og dækkende incitamenter i forhold til andre aktører som de politiske partier for en liberalisering. Hvis de ikke tilpasser sig konkurrencemodellen, vil de blive straffet af de internationale markedskræfter. En sådan proces svarer til forventningen i den stærke version af prestesen, hvor det forventes, at det eksterne pres ikke alene giver klare interesser på nationalt niveau, men at presset er så stærkt, at landene ikke har noget valg mellem forskellige former for liberalisering. Der er ingen national autonomi.

2.2.3 Vurdering af teorierne om strukturelle incitamenter

I lyset af de sidste årtiers omfattende globalisering og teknologiske udvikling i særligt telesektoren fremstår både den økonomiske reguleringsteori og teorien om reguleringskonkurrence som stærke forklaringer på liberaliseringsreformer. Omvendt har teorierne det problem, at det er svært at forklare liberaliseringsprocesser og de specifikke institutionelle valg, der indgår i disse, i sektorer som elektricitetsforsyning, hvor globaliseringen i selve sektoren har været begrænset (se kapitel 4).

Ligesom europæiseringsteorierne har de to teorier også svært ved at forklare, at liberalisering, selv i sektorer med en stor globalisering og teknologisk udvikling, i en række tilfælde ikke har haft erhvervsopbakning (Vogel, 1996: 4; Derthick & Quirk, 1985: 12). Det er altså langt fra altid, at de aktører – erhvervslivet – som teorierne fremhæver som de centrale aktører i liberaliseringsprocesserne, rent faktisk har kæmpet for liberalisering.

Disse problemer er en anledning til at se på teoriernes antagelser om liberaliseringsprocessen. Det er klart, at en omfattende globalisering kan ændre vilkårene for et monopolregime i en national el- eller telesektor, så de nationale aktører sætter spørgsmålstegn ved den fortsatte berettigelse af et givent sæt af monopolinstitutioner. Bartle (2002: 21-22) har for eksempel fundet, at globaliseringen og den teknologiske udvikling i en række europæiske lande destabiliserede de hidtidige monopolregimer i el- og telesektorerne, uden at de samtidig fastlagde en ny institutionel model. Globalisering og teknologisk udvikling kunne derfor kun forklare liberalisering forstået som deregulering i form af fjernelse af markedsrestriktioner. Liberalisering forstået som en tilnærmelse til konkurrencemodellen indebærer imidlertid ikke deregulering, men reregulering, idet reguleringskapaciteten øges gennem uafhængige reguleringsorganer, og der skabes detaljerede regler for markedsadgang (se kapitel 4) (Levi-Faur & Jordana, 2005: 7; Vogel, 1996: 2-3).

Det nærmeste, man kommer en sådan mekanisme, der kan forklare institutionelt valg, er ved stærk reguleringskonkurrence. Her står aktørerne over for så stærke, entydige og dækkende incitamenter fra de internationale markeder, at der ikke er nogen usikkerhed knyttet til valget af liberalisering. Afvigelser fra konkurrencemodellen vil blive straffet med kapitalflugt og stærkt faldende konkurrenceevne. Dette er selvfølgelig en mulighed, men det kræver en utrolig høj grad af kapitalmobilitet og enighed på markederne om den foretrukne model. Presset skal med andre ord være stærkt, dækkende og entydigt. Det er i mange tilfælde en lidt heroisk antagelse, der i hvert fald ikke holder i sektorer, der kun har oplevet en begrænset globalisering. En sådan mekanisk indflydelse fra globaliseringen er imidlertid en central antagelse i traditionelle forklaringer baseret på reguleringskonkurrence (Radaelli, 2004: 5). En forklaring på liberaliseringsprocesser som i de to danske sektorer kræver derfor en teoretisering af den underliggende kausalmekanisme i liberaliseringsprocessen, så den både kan håndtere andre variable end strukturelle incitamenter og specificere, under hvilke omstændigheder disse incitamenter har en effekt.

2.2.4 Teorier om nationale institutioner

Teorierne om globaliseringen er blevet kritiseret for ikke at indfange, hvordan effekten af globaliseringen bliver medieret af nationale institutionelle

forhold (Thatcher, 1999; Vogel, 1996). Spørgsmålet er, om denne kritik selv bidrager til at løse de empiriske og teoretiske problemer med at forklare nationale liberaliseringsprocesser og deres udfald.

Både Thatcher (1999) og Vogel (1996) har undersøgt sådanne argumenter i forhold til blandt andet liberaliseringsreformer i tele- og elsektoren. De forklarer forskelle i globaliseringen og den teknologiske udviklings effekt på nationale liberaliseringsprocesser med, at presset medieres af forskellige institutioner på nationalt niveau.

Thatcher (1999: 306-307) har således i en analyse af udviklingen i telesektoren i Storbritannien og Frankrig fundet, at institutionelle forskelle mellem de to lande også førte til forskelle i reformprocessers forløb, indhold og udfald. For eksempel førte det til en senere og mere begrænset bevægelse mod konkurrencemodellen i Frankrig end i Storbritannien. De institutionelle faktorer, der kunne forklare disse forskellige liberaliseringsprocesser, var forhold som den organisatoriske placering af operatøren af telenettet, udskillelse af ejerskab og beslutningstagning fra staten, politikernes magtposition samt de finansieringsformer, man kunne bruge i telesektoren (Thatcher, 1999: 309). Det har utvivlsomt også været centrale faktorer bag de forskellige processer og mønstre, der har været i telesektorerne i Frankrig og Storbritannien.

Teorien om nationale institutioner har dog ikke rigtigt blik for, hvordan aktørerne kan reducere den usikkerhed, der knytter sig til valget af nye institutionelle modeller. Problemet er, at i situationer, hvor det eksterne pres har destabiliseret de hidtidige sektorale institutioner, vil disse institutioner ikke kunne forenkle aktørernes valg og dermed reducere usikkerheden, så aktørerne har et klart valg. Institutioner af mere generel karakter vil stadig kunne påvirke mønstre og tendenser i reformprocesserne, men de kan ikke forklare specifikke institutionelle valg. Der mangler derfor i denne type institutionel teori en teoretisering af, hvordan de nationale aktører vælger nye institutioner, når globaliseringen har destabiliseret den hidtidige institutionelle model i en sektor (for en lignende kritik se Blyth, 2002: 262-267).

Vogel er kun delvist omfattet af denne kritik, idet han fremhæver betydningen af nationale forestillingssystemer, der sammen med institutioner udgør nationale reguleringsregimer, som medierer det eksterne pres (1996: 20-21). Han har således i en analyse af særligt Storbritannien og Japan fundet, at de hidtidige reguleringsregimers institutioner og forestillinger påvirkede, hvorvidt udfaldet af liberaliseringsprocesser blev en liberalisering med stor statslig involvering og sikring af statslige interesser, eller om der skete en liberalisering, hvor staten fik en tilbagetrukket rolle (Vogel, 1996: 256). Dette gjaldt i første omgang på nationalt niveau, men også sektorale regimer med et sektorspecifikt setup af idéer og institutioner påvirkede aktørernes fortolk-

ning af det eksterne pres og dermed sektorale liberaliseringsprocessers specifikke forløb og udfald (Vogel, 1996: 258).

Vogel tilskriver således idéer en central rolle i liberaliseringsprocessen. Hans fokus er imidlertid rettet mod idéerne i de hidtidige (sektorale) regimer. Det gør det uklart, hvordan disse idéer i sig selv kan forklare, hvordan aktørerne specificerer deres interesser i nye institutioner som for eksempel den specifikke form for tilpasning til konkurrencemodellen. Det gælder i alle tilfælde, hvis det sektorale regime og dets idéer er blevet destabiliseret af det eksterne pres. Jeg skal imidlertid vende tilbage til betydningen af nationale idéer, der fortolker det eksterne pres, som en vigtig variabel i nationale reformprocesser.

Derudover vil jeg kort introducere en anden institutionel teori, der kan bidrage til at forklare liberaliseringsprocessers forløb og udfald. Det er teorien om reformkapacitet. Reformkapacitet er potentialet for at gennemføre reformer i et givent politisk system, og den er et resultat af makroinstitutionelle forhold som statsstrukturen og partisystemet (Knill, 2001: 85). Denne teori vil kunne forklare reformprocessers tidsmæssige forløb, hvor lande med en høj kapacitet som Storbritannien vil liberalisere tidligt og hurtigt, mens lande med en lav kapacitet som Tyskland vil liberalisere langsomt og sent. Det er også det, der har været tilfældet for de to lande (jf. appendiks A). Det er imidlertid svært at forklare specifikke institutionelle valg med et lands reformkapacitet, idet kapaciteten kun handler om muligheden for at gennemføre reformer, men ikke direkte om indholdet af disse reformer. Dette spørgsmål om reformkapacitet vil dog blive taget op igen i kapitel 11, hvor det på baggrund af afhandlingen vil være muligt at bringe en undersøgelse af spørgsmålet et skridt videre – både teoretisk og empirisk.

2.3 Teorier om idéer og liberaliseringsreformer

En alternativ forklaring på de nationale liberaliseringsprocesser og deres udfald er, at de skyldes et input af idéer udefra (Levi-Faur, 2003; Howlett & Ramesh, 1993; Ikenberry, 1990). Paradigmer og institutionelle opskrifter er to typer af idéer, der kan spredtes mellem lande og sektorer, og som derfor kan give et sådan input. Paradigmer kan defineres som

”... cognitive background assumptions that constrain decision making and institutional change by limiting the range of alternatives that decision-making elites are likely to perceive as useful and worth considering” (Campbell, 2004: 94).

De sætter med andre ord rammerne for, hvilke institutionelle opskrifter aktørerne kan forestille sig. Institutionelle opskrifter er vejledninger i, hvordan

man kan opbygge institutionelle modeller på et givent område (se afsnit 3.2.1 for en nærmere diskussion af paradigmebegrebet). Som det bliver uddybet i kapitel 4, har konkurrencemodellen med markedsfremmende regulering, privat ejerskab og uafhængige reguleringsorganer haft karakter af en sådan institutionel opskrift.

2.3.1 Teorier om paradigmer

Christensen & Pallesen (2001) har argumenteret for, at en række reformer (herunder liberaliseringsreformer i Danmark i 1990'erne) skyldtes et skift i paradigmet for, hvordan man kunne organisere den offentlige sektor. Det nye paradigme identificerede alternative og mere fordelagtige måder at organisere offentlige og semioffentlige virksomheder på. I forhold til netværksindustrier handlede paradigmeskiftet mere konkret om, at man nu ikke længere opfattede disse industrier som naturlige monopoler (Christensen & Pallesen, 2001: 294):

”... new theoretic and empirical insights come to the knowledge of politicians, e.g. through international diffusion. This draws their attention to the fact that functions so far performed by natural monopolies and often run within the public sector as SOEs or government corporations could be organized in a different way, perhaps even in a market context.”

Disse idéer udgør, hvad der i kapitel 4 vil blive kaldt konkurrenceparadigmet. Reformerne forklares på den baggrund med, at den regerende koalition udnyttede mulighederne i det nye paradigme til at opnå kortsigtede gevinster ved liberalisering og privatisering, herunder oprettelse af særlige offentlige selskaber og statslige aktieselskaber. Det var gevinster som aflastning af statsbudgettet gennem salg og skatteomlægninger samt afgivelse af det politiske ansvar for den daglige drift af selskaberne (Christensen & Pallesen, 2001: 292-296).

Betydningen af paradigmeskift for liberalisering af netværksindustrier er også blevet påpeget i en amerikansk sammenhæng. Det er teorier, der (med udgangspunkt i en kritik af den økonomiske reguleringsteori) har fremhævet betydningen af paradigmer for liberalisering (Derthick & Quirk, 1985; Eisner, 1991). Eisner (1991) har for eksempel forklaret den reform af konkurrencepolitikken, som fandt sted i USA i sidste halvdel af 1970'erne og starten af 1980'erne, med et paradigmeskift. Udgangspunktet var et ”Structure-Conduct-Performance paradigm”, hvor markedet skulle overvåges og reguleres tæt. Det blev afløst af Chicago-skolens ”efficiensparadigme”, hvor markedet blev tilskrevet langt større evne til at regulere sig selv, hvilket førte til en langt mindre restriktiv konkurrenceregulering. Ligeledes har Derthick og Quirk (1985) fundet, at udbredelsen af et nyt markedsorienteret paradigme,

der problematiserede den herskende forestilling om markeders natur (herunder behovet for regulering i den offentlige interesse), var en central faktor bag liberaliseringen af en række amerikanske erhvervssektorer i 1970'erne og 1980'erne.

I denne amerikanske litteratur har man også været opmærksom på, at nye paradigmer ikke i sig selv fører til reformer. De skal først kommunikeres til de politiske beslutningstagere, hvilket både kan ske gennem professionalisering af forvaltningen eller gennem den direkte inddragelse af eksperter og tænketanke i den politiske proces (Kingdon, 1995; Eisner, 1991). Idéentreprenører, der udvikler og formidler paradigmer og andre idéer til de politiske beslutningstagere, er derfor vigtige aktører i en liberaliseringsproces. Derthick og Quirk har sagt det meget præcist (1985: 36):

”We are convinced that except for the development of this academic critique of policy, the reforms we are trying to explain would never have occurred: Yet for the reforms to become possible, the academic critique had to cease being merely academic and enter into the stream of policy discussion in official Washington.”

Forklaringer baseret på paradigmer har den styrke, at de kan forklare den generelle bevægelse mod konkurrencemodellen i nationale reformprocesser, som i den danske el- og telesektor. De har dog også det problem, at paradigmer kun afgrænser et rum af muligheder (for en nærmere diskussion af paradigmebegrebet, se afsnit 3.2.1). Dermed antages det, at aktørerne kan specificere deres interesser i forhold til de forskellige variationer af konkurrencemodellen, der er mulige inden for paradigmet. Det er imidlertid ikke givet, at aktørerne har mulighed for dette. Særligt ikke, hvis udbredelsen af det nye paradigme er sket samtidig med, at de hidtidige institutioner og idéer på området er blevet destabiliseret. Der er derfor stadigvæk en usikkerhed, som aktørerne skal reducere, før de kan specificere deres interesser i en ny institutionel model.

2.3.2 Teorier om institutionelle opskrifter

Opskriften på konkurrencemodellen er i de seneste årtier blevet spredt af en række rollemodelstater som USA og Storbritannien og internationale organisationer som OECD og EU (se kapitel 4). En sådan opskrift får betydning for nationale reformprocesser, hvis den bliver et fokuspunkt, hvor den bliver en lettilgængelig løsning for aktører i processen, der er usikre på deres interesser (Schelling, 1999: 57-59). De nationale aktørers brug af opskriften vil være udtryk for, hvad Powell og DiMaggio kalder mimetisk isomorfi, hvor aktører, der oplever usikkerhed om mål og midler, efterligner legitime modeller i omgivelserne (1991: 67-70). I forhold til undersøgelserne af liberaliseringspro-

cesserne i de danske el- og telesektorer er spredningsprocesserne ikke interessante i sig selv. Det vigtige er, hvorvidt opskriften på konkurrencemodellen var blevet så udbredt, at aktørerne i de danske liberaliseringsprocesser ville få kendskab til den.

Eising (2002) har analyseret, hvordan spredningen af opskriften på konkurrencemodellen fra EU-niveauet til medlemsstaterne var en væsentlig faktor bag vedtagelsen af EU's første eldirektiv og reformerne i nogle af EU's medlemsstater. Idéerne fik deres effekt, fordi de nationale regeringer på grund af begrænset information, multiple interesser og områdets kompleksitet stod i en situation med stor usikkerhed, hvor det var uklart, hvad der var den nationale interesse. Den nye opskrift på konkurrencemodellen reducerede denne usikkerhed. Dette fænomen falder ind under, hvad man kan kalde idémæssig europæisering (Knill & Lehmkuhl, 2002: 271-275).

Forklaringer, der betoner effekten af institutionelle opskrifter, har ligesom paradigmeforklaringer den styrke, at de kan forklare, hvorfor en national reformproces har været en liberaliseringsproces, hvor man har bevæget sig mod konkurrencemodellen. Omvendt har de svært ved at forklare det specifikke forløb og udfald af konkrete liberaliseringsprocesser som liberaliseringsprocesserne i den danske el- og telesektor. De kan ikke i sig selv forklare, hvorfor opskriften på konkurrencemodellen blev gennemført på en bestemt måde. Det manglende svar på dette spørgsmål afspejler også, at der endnu kun er en begrænset viden om, hvordan sådanne opskrifter på institutionelle modeller "oversættes" i den nationale politikproces (Campbell, 2004: 80).

Levi-Faur har dog givet et bud på en sådan proces. Han argumenterer for, at den nationale oversættelse af en opskrift er en politisk proces, hvor de enkelte staters kapacitet for at lære påvirker, hvordan opskriften på konkurrencemodellen omsættes i praksis (2003: 731):

"... liberalisation originated not in the state but in powerful interest groups, political visionaries, epistemic communities, international organisations and powerful governments. ... Yet when the time was ripe for the idea to spread, states became critical agents both by mediating the process and, more importantly, by shaping its particular format by their capacities to learn."

Læring skal her forstås som en proces, hvor aktører specificerer deres interesser i lyset af nye informationer og idéer (Ikenberry, 1990: 103). Dermed har Levi-Faur fat i en vigtig pointe. Han retter nemlig fokuset mod den proces, hvormed nationale aktører forsøger at reducere usikkerhed. Det følger ydermere af argumentet, at selvom aktørerne tiltrækkes af konkurrencemodellen på grund af dens legitimitet, så er det et nationalt interessespil baseret på (forestillinger om) fordele og ulemper ved forskellige former for tilpasning til

konkurrencemodellen, der afgør den faktiske tilpasning til modellen (Levi-Faur, 2003: 722-726). Liberaliseringsprocessen er derfor ikke en upolitisk proces med implementering af EU-krav eller en ren forhandlings- eller koalitionsdannelsesproces som i den økonomiske reguleringsteori. Forhandlinger og koalitionsdannelse er stadig centralt, men selve specificeringen af aktørernes interesser i en tilpasning til konkurrencemodellen er også vigtig. Det er, hvad jeg i kapitel 3 vil kalde en søgeproces.

Teorier om liberaliseringsreformer, der fremhæver betydningen af idéer både i form af paradigmer og institutionelle opskrifter, er gode til at forklare den overordnede bevægelse mod konkurrencemodellen i nationale liberaliseringsprocesser. De supplerer derfor både europæiseringsforklaringer og forklaringer baseret på globaliseringen og den teknologiske udvikling, idet de både har forklaringskraft i forhold til alle dimensioner i konkurrencemodellen, lande der ikke er med i EU og i elsektoren, selvom globaliseringen og den teknologiske udvikling her var begrænset.

Alligevel har idéforklaringerne stadig svært ved at forklare den specifikke form for tilpasning til konkurrencemodellen i den enkelte reformproces. Det gælder også, selvom man som Levi-Faur opfatter det som en læreproces (2003). Det er for eksempel ikke klart, hvordan aktørerne kan specificere deres interesser i forhold til en bestemt variation af konkurrencemodellen, hvis konsekvenser de endnu ikke kunne have noget kendskab til. Opskriften på en institutionel model reducerer ikke i sig selv denne usikkerhed. Det er i det hele taget et generelt træk ved litteraturen om idéer, at den kun indeholder en begrænset teoretisering af de kausalmekanismer, hvorigennem idéer påvirker institutionelle reformer og reformprocesser (Campbell, 2002: 29).

Problemet har sin rod i, at mange idéforklaringer på liberaliseringsprocesser og institutionelle reformer generelt er baseret på en residuallogik (se for eksempel Levi-Faur, 2003: 711-712; Howlett & Ramesh, 1993). Goldstein og Keohane (1993: 6) har ligefrem ophøjet residualforklaringen til et metodisk ideal. De argumenterer for, at idéers betydning for offentlig politik og institutionel forandring skal studeres ud fra den nulhypotese, at variation i den afhængige variabel kan forklares med alle andre faktorer end idéer. Det betyder, at idéers effekt måles som summen af de andre faktoreres residualer. Denne residuallogik er blevet meget præcist udtrykt af Christensen & Pallelsen, der på baggrund af institutionelle og interessebaserede teories manglende forklaringskraft konkluderer (2001: 294):

”So, when a reform wave is triggered over a few years, pulling everybody in the same direction, there has to be another explanation.”

Idéer inddrages derfor, fordi de lapper på huller i andre teorier, som disse teorier ikke selv kan lappe (Lieberman, 2002: 699). Det vil derfor også udgøre et væsentligt bidrag både til teorier om idéers påvirkning af institutionelle reformer og teorier om liberaliseringsreformer og deres udfald, hvis kausalmekanismernes bag idéers effekt kan blive teoretiseret og testet (Campbell, 2002: 21; Berman, 1998: 15; Hall, 1997: 198). Derved kan residuallogikken også undgås.

2.4 Samlet vurdering

Gennemgangen og diskussionen af teorierne om europæisering, strukturelle incitamenter og idéer viser, at disse teorier har fat i en række relevante forklaringsfaktorer. Der er gode grunde til at tro, at EU-krav, globalisering og teknologisk udvikling samt opskriften på konkurrencemodellen i en eller anden form har påvirket liberaliseringsprocessernes forløb og udfald i de vestlige industrialiserede lande. Ellers vil det også være svært at forklare bølgen af liberaliseringsreformer. Teorierne har dog også nogle empiriske forklaringsproblemer både i forhold til processernes forløb og udfald. Det gælder særligt i forhold til at forklare den konkrete tilpasning til konkurrencemodellen i liberaliseringsprocessen.

Disse forklaringsproblemer indebærer for det første, at ingen af teorierne fremstår som et oplagt bud på en samlet teori om liberaliseringsprocesser, der i sig selv vil kunne være et dækkende grundlag for analyser af liberaliseringsprocesser som dem i den danske el- og telesektor. For det andet bør teorierne i stedet ses som supplerende forklaringer, der hver især giver relevante vinkler på både liberaliseringsprocessers forløb, indhold og udfald. Både EU-krav, strukturelle incitamenter og idéer kan påvirke forløbet og udfaldet af liberaliseringsprocesser. En teoretisk integration af disse forklaringer udgør derfor en udfordring for denne afhandling, som samtidig vil kunne være et bidrag både til litteraturen om liberaliseringsreformer og litteraturen om idéer. Det skal nemlig gøre det muligt at specificere, under hvilke omstændigheder idéer vil være en central forklaringsfaktor, og hvornår det strukturelle og institutionelle pres selv kan forklare liberaliseringsprocesser og deres udfald.

Udfordringen handler derfor mere præcist om at teoretisere den kausalmekanisme, der forbinder faktorer som EU-krav, globalisering, teknologisk udvikling og idéer med liberaliseringsprocesser og udfaldet af disse. Der kan faktorernes reduktion af usikkerhed spille en central rolle, hvilket teorierne om disse faktorerers effekt også har haft et delvist blik for. EU-krav kan fratage valgmuligheder og dermed reducere usikkerhed, globaliseringen kan skabe incitamenter for forskellige løsninger, og idéer kan være fokuspunkter og specificere mål-middel-sammenhænge i en situation med usikkerhed. Der er dog

behov for at teoretisere disse elementer i en fælles mekanisme, hvilket er opgaven i det næste kapitel.

Desuden er der behov for at videreudvikle de teoretiske argumenter om, hvorfor liberaliseringsprocesser inden for deres overordnede bevægelse mod konkurrencemodellen får de specifikke forløb og udfald, de får. Bartle (2002: 17-19) har angivet en vej frem ved at påpege betydningen af nationale idéer, der i reformprocesser kan reducere den usikkerhed, der kan være knyttet til at bevæge sig mod en ny ukendt model som konkurrencemodellen. Han peger derfor på en alternativ kilde til national variation end institutioner. Disse idéer vil blive behandlet langt mere indgående i kapitel 3 under navnet politikprogrammer.

Noter

1. En lignende definition er "... the reactions in domestic systems to top-down influences from the EU-level, be they directly induced by EU law or indirectly by European policies ..." (Falkner et al., 2005: 11).
2. Den økonomiske reguleringsteori udgjorde et opgør med den såkaldte public-interest-teori, der forklarede regulering med de samfundsmæssige problemer, som reguleringen skulle løse (Baldwin & Cave, 1999: 19-21).

Kapitel 3

Usikkerhed og institutionelle reformer

”While the destabilization of existing institutions can be exogenously driven, moving from such a position into a new stable institutional order must be seen as an endogenous process.”

(Blyth, 2002: 8)

Det blev i kapitel 2 identificeret som en udfordring for denne afhandling at teoretisere en kausalmekanisme for nationale liberaliseringsprocesser. På den baggrund er formålet med dette kapitel at opstille en sådan kausalmekanisme, som teoretiserer påvirkningen af det eksterne pres fra globaliseringen og EU-krav samt idéer på nationale liberaliseringsprocessers forløb og udfald.

Det gøres med udgangspunkt i en opdeling af reformprocessen i to faser: (1) destabiliseringen af et eksisterende reguleringsregime og (2) valget af en ny institutionel model. Herudfra opstiller jeg et argument, som består af tre påstande. Den første påstand er, at der skabes usikkerhed, når et reguleringsregime destabiliseres. Det er for det andet en påstand om, at denne usikkerhed kan reduceres af både EU-krav, incitamentet fra globaliseringen og idéer. Usikkerhedsreduktion er derfor den kausalmekanisme, der binder de tre faktorer sammen med liberaliseringsprocessers forløb og udfald.

På den baggrund følger argumentets tredje påstand i form af en hypotese om sammenhængen mellem det eksterne pres fra eksempelvis EU-krav og globaliseringen samt betydningen af idéer. Hypotesen er, at da den usikkerhed, som en destabilisering skaber, reduceres i takt med, at det eksterne pres bliver mere entydigt, dækkende og stærkt, vil idéer få mindre forklaringskraft.

Kapitlet indledes i afsnit 3.1 med en diskussion af sammenhængen mellem usikkerhed, institutioner og interesser på aktørniveau. I afsnit 3.2. præsenteres idéer i form af politikprogrammer samt forskellige typer af påvirkningsstrategier. Derefter introduceres i afsnit 3.3 en fasemodel for institutionelle reformer. Efterfølgende teoretiseres i afsnit 3.4 destabiliseringsfasen og dennes konsekvenser. I afsnit 3.5 teoretiseres fasen for institutionelt valg, og der opstilles en række konkurrerende typer af reformprocesser. Til sidst konkluderes der på kapitlet i afsnit 3.6.

3.1 Usikkerhed, institutioner og interesser

Etablering, opretholdelse og forandring af institutioner er en politisk kamp, hvor aktører kæmper med og mod hinanden for at sikre deres interesser i

skabelsen af bestemte institutioner. Et helt centralt spørgsmål, hvis man vil forklare institutionelle reformer, er derfor, hvordan aktører specificerer deres interesser i bestemte institutioner. Hvorfor er én institutionel model i en aktørs interesse, mens en anden model ikke er det? Udgangspunktet for et svar på dette spørgsmål er begrebet om usikkerhed.

3.1.1 Usikkerhed om problemer og løsninger

Usikkerhed er et fænomen, der knytter sig til aktørers mulighed for at vurdere, hvilke af en række institutionelle modeller der er i en aktørs bedste interesse. Beckert (1996: 804) har defineret usikkerhed som:

”... situations in which agents cannot anticipate the outcome of a decision and cannot assign probabilities to the outcome.”

Det vil sige situationer, hvor aktørerne ikke kan forudsige (bare med en vis sandsynlighed), hvad konsekvensen vil være af at foretrække en institutionel model frem for en anden model.

Definitionen er her rettet mod konsekvenserne af at vælge en bestemt institutionel model. Den kan imidlertid også udstrækkes til at gælde aktørernes forståelse af, hvad der i en given beslutningssituation er det relevante problem, og som modellen er en løsning på. Aktørerne vil i en situation med stor usikkerhed ikke kunne vide, hvad der er det eller de centrale problemer. Aktøren kender nemlig ikke konsekvenserne af de forskellige udviklingstendenser som for eksempel globalisering og EU-krav, der præger situationen. I situationer med stor usikkerhed har aktørerne således ikke noget repertoire af problemdiagnoser og institutionelle løsninger med kendte konsekvenser, som de kan bruge til at afgøre, hvad der er i deres egen bedste interesse. Usikkerhed relaterer sig derfor både til, hvad der på spil i en given situation: problemdefinition – og hvad der vil være den bedste respons på situationen: løsning.

Definitionen af usikkerhed som manglende viden om problemer og løsninger afviger fra usikkerhed forstået som risiko. Hvis en aktør oplever risiko, ved aktøren ikke med sikkerhed, hvilke konsekvenser et valg mellem forskellige institutionelle modeller vil få. Til gengæld kender aktøren risikoen for, at de forskellige positive og negative effekter ved det institutionelle valg vil opstå (North, 1990: 126). Aktøren kender med andre ord sandsynligheden for forskellige outcomes. Denne type usikkerhed er særligt brugt i rational choice-teori, hvor den har gjort det muligt gennem inddragelsen af risikostrategier at deducere rationale aktørinteresser (Beckert, 1996: 805).

Usikkerhed forstået som risiko er imidlertid ikke et særligt velegnet begreb til at forstå institutionelle reformprocesser, hvor aktører står i nye situationer med kun delvist kendte institutionelle modeller til rådighed. I en sådan

situation vil det være umuligt for aktørerne at kende den objektive risikofordeling, der kunne ligge til grund for en risikokalkule.

Betydningen af usikkerhed om problemer og løsninger for aktørernes mulighed for at specificere deres interesser kan anskueliggøres ved at sondre mellem to niveauer af interesser. Det er grundlæggende interesser og specificerede interesser (for en sådan opdeling af interesser se Hall, 2005: 131-132; Jones, 1994: 36).¹ Grundlæggende interesser er aktørers behov og ønsker som for eksempel profit, magt eller ideologiske ønsker. De er ofte også multiple, idet den samme aktør kan have flere af sådanne ønsker og behov (Hall, 2005: 132-134; Jones, 1994: 36). Da det med rimelighed kan antages, at aktørernes grundlæggende interesser er stabile, rettes fokus mod, hvordan idéer specificerer aktørers grundlæggende interesser, og ikke, hvordan idéer eventuelt skaber disse grundlæggende interesser (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Jones, 1994: 35-37). Specificerede interesser er ønsker om konkrete goder som en bestemt institutionel model som for eksempel liberalisering. De specificerede interesser skal ikke ligestilles med de faktiske goder, som aktører strategisk accepterer i forhandlingssituationer. Specificerede interesser er før-strategiske.

For at en aktør kan specificere sin interesse, skal aktøren først vurdere, hvilke(t) problem(er) der er på spil i given beslutningssituation, for at kunne vurdere situationen ud fra sin(e) berørte grundlæggende interesse(r). Efter at aktøren har fastlagt sin(e) evalueringsdimension(er), skal den dernæst finde ud af, hvilken institutionel model der bedst vil kunne løse de identificerede problemer.

Det kan illustreres i forhold til to aktørgrupper, der er centrale i de fleste liberaliseringsprocesser: De politiske partier og selskaberne i den sektor, der liberaliseres. Selskaberne i sektoren har i hvert fald to grundlæggende interesser. Den ene grundlæggende interesse er at bevare og beskytte sin autonomi (Wilson, 1989: 95-101). Selskaberne vil gerne have autonomi til at udvikle deres egen mission og kultur, og de vil i det hele taget gerne undgå at blive styret udefra af staten. Selskaberne har imidlertid også en interesse i økonomisk vinding og at skabe en økonomisk profit (Peltzman, 1997a: 291). I situationer, hvor der er stor usikkerhed, vil det være svært at afgøre, både hvilken grundlæggende interesse der er mest relevant, og hvilken institutionel model (som for eksempel liberalisering) der vil være det bedste middel til at forfølge denne grundlæggende interesse.

På samme måde kan politiske partier specificere deres interesser ud fra forskellige grundlæggende interesser. En sådan grundlæggende interesse er ønsket om at komme i regering [office-seeking], hvilket både vil give adgang til de fordele, der er knyttet til dette, og muligheden for at påvirke politikken

over en bred kam. Her vil partiet vurdere sin interesse i en bestemt institutionel model i forhold til muligheden for at komme i regering (Strøm & Müller, 1999: 5-6). Hvis man forfølger et ønske om at komme regering, vil partier derfor godt kunne afvige fra deres konkrete politiske mål på et bestemt område, hvis man mener, at det vil give mulighed for at vinde eller fastholde regeringsmagten.

En anden type af grundlæggende interesser hos partier er policy-orienterede mål [policy-seeking] (Strøm & Müller, 1999: 7-8).² Her vurderes institutionelle modeller ud fra deres konsekvenser for partiets (ideologiske) mål som for eksempel social lighed eller et rent miljø. Disse ideologiske mål kan imidlertid også i sig selv være udtryk for forskellige grundlæggende interesser, som de dobbelte mål om social lighed og et rent miljø understreger. I et traditionelt ideologisk perspektiv vil man forvente, at partier på venstrefløjen som Socialdemokratiet vil være imod liberalisering, mens borgerlige partier vil være for liberalisering (Schneider, Fink & Tenbrücken, 2005: 713; Christensen & Pallesen, 2001: 284-285). Det behøver imidlertid ikke være sådan, hvis Socialdemokratiet vurderer sine interesser på et bestemt politikområde i forhold til sine generelle muligheder for at komme i regering. Det kan for eksempel gøre partiet interesseret i privatisering, hvis det kan give partiet midler til at forfølge, hvad det mener, der er vigtigere politikker på andre områder. Omvendt kan borgerlige partier opleve en modsætning mellem nationale styringshensyn – for eksempel gennem kontrol med energiforsyningen – og ønsket om øget privat ejerskab og konkurrence.

I situationer med usikkerhed om problemer og løsninger har aktørerne således svært ved at specificere deres interesser. Usikkerheden kan imidlertid reduceres af flere typer af faktorer.

3.1.2 Strukturel og institutionel reduktion af usikkerhed

En traditionel forståelse af interesser, der ikke tager hensyn til usikkerhed, er strukturelle interesser. Her skabes aktørernes interesser af de strukturelle omgivelser, hvori aktørerne befinder sig. Omgivelserne giver aktører med entydige grundlæggende interesser klare incitamenter for bestemte institutionelle modeller. Aktørers strukturelle interesser fastlægges imidlertid sjældent empirisk. I stedet påføres interesserne teoretisk. Det vil sige, at aktørernes interesser fastlægges enten ud fra en teori om omgivelserne eller gennem ahistoriske antagelser (Katznelson & Weingast, 2005: 3-4). Der er ikke nogen usikkerhed, der forhindrer aktørerne i entydigt at fokusere på de relevante grundlæggende interesser og derefter specificere deres interesse i den institutionelle model, som er i deres bedste interesse.

Det er denne interesseforståelse, som den økonomiske reguleringsteori og teorien om reguleringskonkurrence er baseret på. Aktørernes interesser i libe-

ralisering ændres som et resultat af, at globaliseringen og den teknologiske udvikling skaber incitamenter for konkurrencemodellen. I de nye strukturelle omgivelser er det denne model, der giver aktørerne den største nytte i forhold til deres grundlæggende interesser. Det nærmeste, man kan komme en sådan situation, er ved en meget stærk reguleringskonkurrence. Her vil enhver afvigelse fra markedets foretrukne model omgående blive straffet. Markedet sender klare og entydige signaler, hvilket reducerer udfordringen med entydigt at læse omgivelsernes begrænsninger og muligheder. Incitamenterne er med andre ord dækkende, brede og entydige.

Hvis der er entydige, dækkende og stærke incitamenter for en bestemt model, kan det således reducere usikkerheden selv i en situation, der er ny. Det kræver, at aktørerne har mulighed for at få hurtig og entydig feedback på effekten af forskellige institutionelle modeller. Aktørerne vil så have mulighed for at få de informationer, som der skal til for at kunne vurdere, hvilke konsekvenser forskellige institutionelle modeller har, og hvilke problemer situationen skaber (North, 1990: 22). Hvis disse strukturelle forandringer imidlertid ikke giver en klar feedback, fordi de ikke er entydige, dækkende og stærke, vil de kun kunne reducere usikkerheden i et begrænset omfang.

En anden faktor, der reducerer usikkerhed, er institutioner. Institutioner skaber orden og forudsigelighed i en foranderlig politisk verden. Institutionerne reducerer usikkerheden ved at begrænse det rum af problemer og løsninger, som aktørerne kan vælge imellem. De reducerer med andre ord aktørernes valgmuligheder (Hinich & Munger, 1997: 67-69; North, 1990: 6). Institutioner kan derfor reducere usikkerhed i situationer, hvor de strukturelle omgivelser ikke alene formår at gøre dette.

Den institutionelle reduktion af usikkerhed kan ske på flere måder. En måde er gennem opdelingen af den politiske scene i en makropolitisk arena og en række sektorale arenaer. På de enkelte sektorale arenaer fastsættes aktørkonstellationer og synsvinkler gennem den institutionelle regulering af adgangskrav, dagsordensfastsættelse og fordeling af beslutningskompetence. Hermed udelukkes aktører og synsvinkler, der kan forstyrre magtfordelingen og den forståelse af egne interesser, som aktørerne i arenaen har (Baumgartner & Jones, 1993: 32). Aktørerne får dermed indsnævret deres valgmuligheder, og usikkerheden bliver reduceret. Det betyder imidlertid også, at hvis et politikområde bliver behandlet i flere arenaer (herunder den makropolitiske arena), vil det øge muligheden for alternative interesseforståelser, fordi der kommer flere løsninger og synsvinkler i spil (Baumgartner & Jones, 1993: 21-22). Samtidig bør det understreges, at opdelingen i arenaer ikke i sig selv vil kunne reducere al usikkerhed, idet disse institutioner jo ikke i sig selv foreskriver en bestemt politik eller institutionel model.

Det kan til gengæld en anden form for institutionel usikkerhedsreduktion, som består af bindende institutionelle krav fra eksterne aktører. I sådanne situationer foretages institutionelle valg på baggrund af nogle eksternt givne krav. De kan enten fuldt ud normere valgene eller sætte nogle rammer for disse. Bindende krav fra EU udgør en sådan form for ekstern institutionel bestemmelse, der normerer og begrænser nationale institutionelle valg. Hvis sådanne krav skal reducere usikkerheden til et irrelevant niveau, skal det imidlertid levere et pres, der både er entydigt, stærkt og så dækkende, at det omfatter alle relevante dimensioner af en institutionel model.

Men selvom institutioner hjælper aktørerne med at forsimple deres valg, så de lettere kan specificere deres interesser, er det ligesom for den strukturelle reduktion af usikkerhed ikke altid, at dette i sig selv kan reducere usikkerheden om problemer og løsninger i en situation, hvor det hidtidige regime er blevet destabiliseret. Derfor retter jeg nu fokus mod en tredje faktor, der reducerer usikkerhed, nemlig idéer.

3.1.3 Idémæssig reduktion af usikkerhed og et kontinuum for usikkerhed

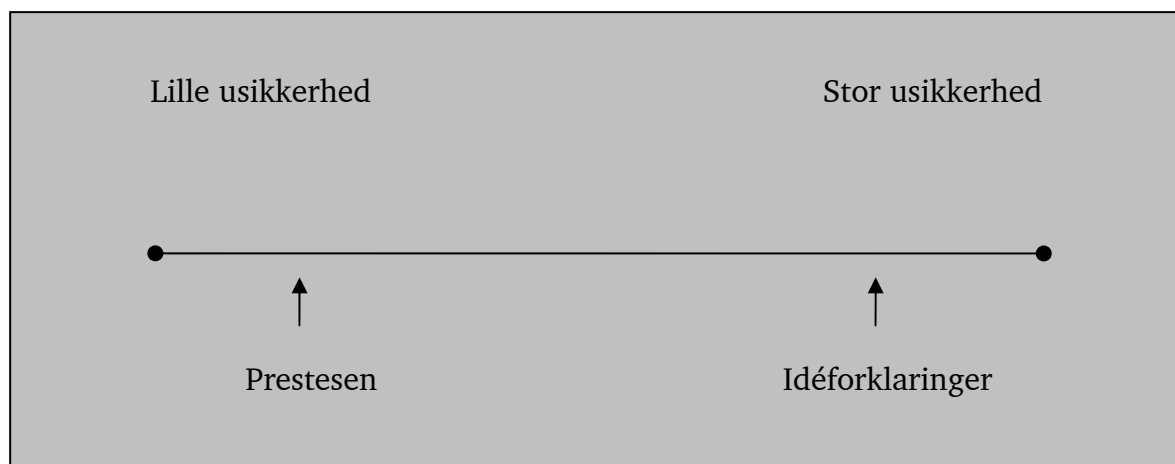
Hvis strukturer og institutioner ikke reducerer usikkerheden om problemer og løsninger, får den strukturelle (og institutionelle) interesseforståelse problemer. Så har aktørerne nemlig ikke mulighed for entydigt at fastlægge deres interesser ud fra de strukturelle og institutionelle omgivelser. De specificerede interesser er derfor ikke bare en kombination af grundlæggende interesser samt de strukturelle og institutionelle omgivelser. Som Mark Blyth (2002: 32) har argumenteret for, bringer det idéer på banen, fordi aktørerne så må bruge idéer om årsagerne til usikkerheden til at reducere denne. Først derefter kan de specificere deres interesser. Det giver i en sådan situation ikke mening som hos Goldstein og Keohane (1993: 25-27) at forsøge logisk og empirisk at adskille idéer og interesser. Idéerne er en integreret del af aktørernes interesser i situationer præget af usikkerhed om problemer og løsninger. Idéers bidrag til specificeringen af interesser uddybes i afsnit 3.2 nedenfor.

Vi har derfor nu identificeret tre faktorer, der kan reducere usikkerheden om problemer og løsninger i en given beslutningssituation: strukturelle incitamenter, institutioner og idéer. Det gør det muligt at illustrere de underliggende antagelser om de forskellige forklaringsfaktors betydning for institutionelle reformer som liberalisering. I figur 3.1 er der illustreret en situation præget af usikkerhed, fordi situationen er ny og ukendt for aktørerne. De har derfor ikke et repertoire af problemdiagnoser og løsninger med velkendte konsekvenser, som de kan bruge til at specificere deres interesser med.

Prestesen bygger på den antagelse, at usikkerheden i valgsituationen alligevel er lille. Det skyldes, at EU-krav og økonomiske incitamenter har reduceret den usikkerhed, som opstod ved destabiliseringen af det hidtidige regime.

Omvendt antager forklaringer baseret på idéer, at der stadig er stor usikkerhed, hvorfor aktørerne er nødt til at benytte idéer for at kunne specificere deres interesser. Man vil i en sådan situation ikke kunne kaste meget lys over aktørernes interesser og dermed adfærd ved bare at kigge på de institutionelle og strukturelle omgivelser.

Figur 3.1: Omfanget af usikkerhed i ny/unik valgsituation



Placeringen af strukturelle, institutionelle og idémæssige forklaringer på det samme kontinuum gør det muligt at teoretisere dem inden for den samme kausalmekanisme, der handler om usikkerhedsreduktion. Kontinuet bygger også på det forhold, at hvis man bevæger sig fra større mod mindre usikkerhed, vil idéer få mindre betydning. På den baggrund kan man formulere en hypotese om, at i situationer, hvor der i udgangspunktet er stor usikkerhed, vil idéer få stadig større betydning som usikkerhedsreducerende faktor, jo mindre dækkende, entydigt og svagt det eksterne pres fra globaliseringen og EU er, idet presset så i mindre grad vil reducere usikkerheden. Det er en hypotese, som jeg i afsnit 3.5.4 vil konkretisere i forhold til typer af reformprocesser.

Det er egentlig ikke et nyt argument, jeg fremfører her. Det har længe været erkendt blandt rational choice-teoretikere, der tager realismen af deres antagelser seriøst, at omfanget af usikkerhed har betydning for, hvordan aktørers interesser og adfærd skal forklares. For eksempel har George Tsebelis (1990: 32-33) fremført følgende påstand om rational choice-teoriens begrænsninger:

"I do not claim that rational choice can explain every phenomenon and that there is no room for other explanations, but I do claim that rational choice is a better approach to situations in which the actors' identity and goals are established and the rules of interaction are precise and known to the interacting actors. As the actors' goals become fuzzy, or as the rules of the

interaction become more fluid and imprecise, rational-choice explanations will become less applicable.”

Det er denne logik, der gør kontinuet for usikkerhed relevant, idet det kan bruges til at teoretisere forholdet mellem de strukturelle, institutionelle og idémæssige faktorer.

3.2 Idéer og strategier

Vi har nu set, at usikkerhed kan reduceres af både strukturelle, institutionelle og idémæssige faktorer. For at kunne teoretisere idéers rolle i reformprocessen defineres idéer i dette afsnit mere præcist, ligesom der redegøres for, hvordan idéer kan benyttes i politiske påvirkningsstrategier.

3.2.1 Politikprogrammer og paradigmer

Ifølge Campbell (2004: 98) er politikprogrammer:

”... cognitive concepts and theories that enable or facilitate decision making and institutional change by specifying for decision makers how to solve specific problems”.

Det vil sige et sæt af idéer, der diagnosticerer et problem samt angiver en institutionel model som løsning på problemet. Problemer opfattes her som et værdineutralt begreb. I situationer med usikkerhed hjælper politikprogrammerne aktørerne med at identificere de vigtigste problemer i situationen samt løsninger på disse problemer. Politikprogrammer udgør derfor et bindeled mellem institutionelle modeller og de grundlæggende interesser, som problemdiagnosen aktiverer hos aktørerne.

Dermed påvirker politikprogrammer specificeringen af interesser på to måder (se Jones & Baumgartner, 2005: 37). For det første påvirker de aktørernes opmærksomhed på deres grundlæggende interesser. Det gør de ved at fremhæve et bestemt problem ved området. Et nyt program med en ny problemdefinition kan derfor ændre aktørernes opmærksomhed på deres grundlæggende interesser (Jones, 2001: 67). Hvis et nyt politikprogram fremhæver betydningen af prisniveauet, kan det for eksempel få nogle aktører til at flytte deres opmærksomhed fra en grundlæggende interesse i miljøbeskyttelse til en grundlæggende interesse i lavere priser. Problemdefinitioner kan derigennem også påvirke koalitionsdannelsen i sektoren (Blyth, 2002: 37-39; Stone, 1997: 189). For det andet bidrager politikprogrammer til en identifikation af løsninger samt en vurdering af disses konsekvenser. Det gør de ved at kæde problemer sammen med forskellige løsninger i form af opskrifter på institutionelle modeller. Det kan være opskriften på konkurrencemodellen.

Politikprogrammer skabes på baggrund af bredere paradigmer, der befinder sig på et højere abstraktionsniveau. Et paradigme sætter grænserne for, hvilke politikprogrammer og institutionelle opskrifter aktørerne meningsfuldt kan forestille sig (Campbell, 2004: 94). Programmer og institutionelle opskrifter, der ifølge et dominerende paradigme er teknisk eller økonomisk uigennemførlige, vil derfor blive opgivet (Jones & Baumgartner, 2005: 36). Meget forskellige politikprogrammer kan dog skabes inden for det samme paradigme. I modsætning til politikprogrammer optræder paradigmer typisk som uantastede antagelser i baggrunden af den politiske debat.

Sondringen mellem paradigmer og politikprogrammer kan illustreres med den situation, der var i tele- og elsektorerne før liberaliseringsbølgerne. Her blev netværksindustrier opfattet som naturlige monopoler i deres helhed. Det gav mulighed for en række forskellige politikprogrammer. De var ofte baseret på problemdefinitioner, hvor bekæmpelse af markedsfejl, skabelsen af social retfærdighed og national selvforsyning stod centralt (se afsnit 4.1.2). Programmerne knyttede typisk disse problemer til løsninger som (offentlig) prisregulering og eventuelt ejerskab af sektoren.

Men samtidig var en række programmer ikke meningsfulde. Det var for eksempel programmer, der kædede et problem med høje forbrugerpriser sammen med en løsning i form af øget konkurrence mellem producenterne. Konsekvenserne af dette ville – når sektorerne blev opfattet som naturlige monopoler – være store (samfundsmæssige) økonomiske tab fra dobbelte infrastrukturinvesteringer eller store monopolprofitter til de vindende aktører på markedet. Et velfungerende marked ville ikke kunne opretholdes. Da monopolparadigmet senere blev afløst af et konkurrenceparadigme, der ændrede antagelserne om muligheden for konkurrence i netværksindustrier, blev de hidtidige politikprogrammer udfordret af nye politikprogrammer, der blandt andet foreskrev liberalisering. Denne afhandling handler i høj grad om kampen mellem disse nye programmer.

Ved at sondre mellem politikprogrammer og paradigmer bryder jeg Peter Halls (1993: 279) klassiske begreb om policy-paradigmer op. Policy-paradigmer kæder konkrete institutionelle modeller og de problemer, de skal løse, samt den grundlæggende forståelse af økonomien, sammen i et enkelt idébegreb. Det gør det svært at analysere det politiske spil mellem forskellige programmer, som kan finde sted inden for nogle mere overordnede antagelser om økonomiens funktionsmåde. Dermed udelukker policy-paradigmebegrebet muligheden for at analysere den kamp mellem forskellige politikprogrammer, som kan opstå i situationer med stor usikkerhed.

Sondringen mellem paradigmer, politikprogrammer og institutionelle opskrifter er analytisk. I virkelighedens verden vil kommunikationen og udbre-

delsen af et nyt paradigme til de politiske beslutningstagere ske som en del af udbredelsen af opskrifter på institutionelle modeller. Det vil typisk kun være blandt (akademiske) eksperter, at paradigmer i sig selv vil være i fokus (Campbell, 2004: 101). Paradigmer og paradigmeskift opfattes i denne afhandling som eksogene faktorer. Det vil ikke blive forsøgt at forklare paradigmeskift. I stedet opfattes paradigmeskift i denne afhandling på linje med det eksterne pres som en ramme, inden for hvilken aktørerne gennem politikprogrammer forsøger at specificere og forfølge deres interesser i institutionelle modeller.

3.2.2 Overbevisning og traditionel magtudøvelse

I situationer med usikkerhed vil aktører kunne basere deres påvirkningsstrategier på to forskellige logikker: overbevisning og traditionel magtudøvelse (Mansbridge, 1994: 298). Inddrager man ikke begge logikker, får man et misvisende billede af, hvad der sker i institutionelle reformprocesser, som er præget af usikkerhed.

Magt handler generelt om, at en aktør får en anden aktør til at gøre noget, som denne ellers ikke ville have gjort (Dahl, 1957: 202-203). Den traditionelle magtudøvelse handler så mere præcist om, at en aktør får en anden aktør til at acceptere en institutionel model, selvom den anden aktør ikke mener, at modellen er i dennes egen interesse. Aktørernes specificering af egne interesser påvirkes imidlertid ikke. Denne logik gælder både i situationer med og uden usikkerhed. Der er to slags ressourcer, som ofte ligger bag traditionel magtudøvelse. For det første er det hierarkisk autoritet, hvor en aktør har mulighed for at foreskrive andre aktørers valg (Scharpf, 1997a: 172). Denne magtressource kommer ikke kun til udtryk inden for et forvaltningsbaseret hierarki eller ved eksplicit hierarkisk styring. Det kan også bestå i en skygge af hierarki, hvor aktørerne tilpasser deres adfærd efter frygten for en hierarkisk indgriben (Scharpf, 1994: 37-41). Det kan for eksempel være frygten for, at EU på et senere tidspunkt vil lovgive på et politikområde. En anden ressource er midler til "bestikkelse". Det kan bestå i en kompetence til at kæde en reform sammen med andre emner. Således kan en vrangvillig aktør kompenseres inden for det samme politikområde i forhold til elementer, som ikke er vigtige for den ressourcestærke aktør (Héritier, 1999: 17).

Overbevisningslogikken er modsat den traditionelle magtlogik baseret på effekten af idéer. Den forudsætter, at situationen er præget af usikkerhed. Mansbridge (1994: 309) har defineret overbevisning på følgende måde:

"... A causing B to do something B would otherwise not do, through A's argument aimed at furthering B's own goals, broadly defined. Such arguments

appeal to reason, emotion, and to conceptions of self that may not exist in the consciousness of the persuaded before the appeal.”

Aktører kan bruge politikprogrammer til at forfølge en sådan strategi, idet programmerne kan bruges til at få andre aktører til at se deres interesser i et nyt lys. Selvom politikprogrammer benyttes strategisk, får de kun deres effekt, fordi de ændrer modtagerens forståelse af egne interesser (Mansbridge, 1994: 303). Aktører, som benytter en overbevisningslogik, kaldes idéentreprenører.

Politikprogrammer skal, hvis de skal bruges til overbevisning, tilbyde aktørerne en meningsfuld specificering af deres grundlæggende interesser ved at diagnosticere problemerne i den givne situation samt give løsninger på problemerne. Politikprogrammet skal fremme en eller flere af aktørernes grundlæggende interesser. Det betyder også, at politikprogrammer vil blive afvist, hvis de ikke kan give aktørerne en meningsfuld forståelse af deres omgivelser og bidrage til opnåelsen af deres grundlæggende interesser (Hay, 2002: 212; Aoki, 2001: 239; Nørgaard, 1996; Hall, 1993). Desuden er et politikprogram kun interessant, hvis det udover at tilbyde en eller flere aktører en meningsfuld specificering af deres grundlæggende interesser også er politisk levedygtigt i den forstand, at det kan opnå nok støtte fra andre aktører til, at der kan dannes en vindende koalition (Walsh, 2006: 491; Hall, 1989: 374-375).

Aktørerne i den politiske proces har heller ikke lige gode muligheder for at forfølge en overbevisningsstrategi. De ressourcer, der kan bruges til overbevisning, er nemlig ulige fordelt. En vigtig ressource er evnen til at identificere fælles problemer og løsninger samt præsentere disse på baggrund af et højt informations- og dataniveau. Den anden ressource er evnen til at kombinere identifikationen af problemer og løsninger med teknisk og politisk gennemførlighed (Culpepper, 2002: 775-777). Aktører med disse ressourcer har gode muligheder for at agere som idéentreprenører, hvor de udvikler og promoverer politikprogrammer med en af flere mulige fortolkninger af situationen inden for de strukturelle og institutionelle rammer.

3.3 Regimer og faser

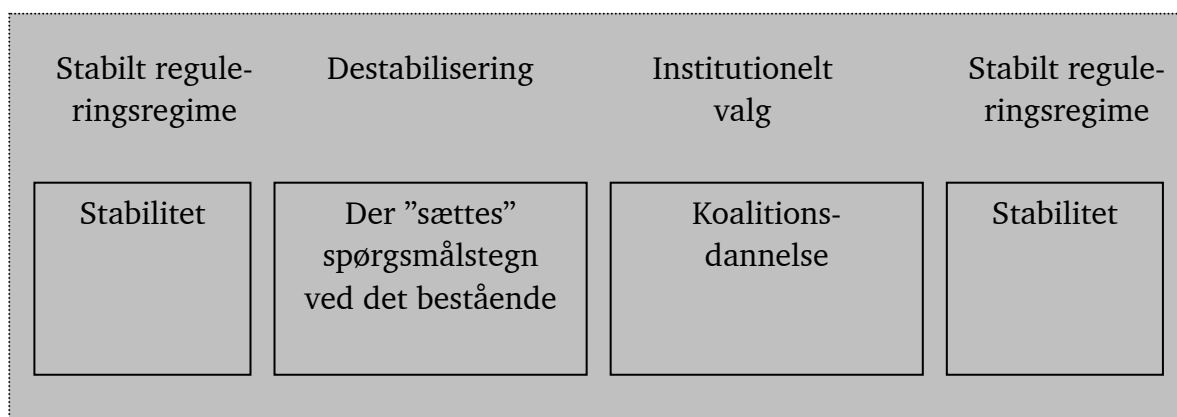
Et reguleringsregime er en "... constellation of (1) new ideas justifying governmental control over business activity, (2) new institutions that structure regulatory politics, and (3) a new set of policies impinging on business" (Harris & Milkis, 1989: 25).³ Politikprogrammer er det centrale element i et regime, fordi institutioner og politikker bygger på disse programmer (Harris & Milkis, 1989: 25). Reguleringsregimer er typisk forankret i en sektoral arena, hvor der er fokus på et enkelt politikområde som for eksempel energi,

transport eller telekommunikation. Herved begrænses adgangen til området, og beslutningskompetencen afgrænses.

Institutionerne i en sektoral arena kan imidlertid ikke i sig selv sikre stabiliteten. Begrænset rationelle aktører kan nemlig ændre deres specificerede interesser, ligesom nye aktører kan fatte interesse for området. Her kommer politikprogrammer på banen, idet de opstiller en forståelsesramme for, hvad der er på spil, og hvilke løsninger der er til rådighed for aktørerne. Dermed begrundes politikprogrammet den institutionelle model samt fastlægger de synsvinkler, som området betragtes ud fra. Et politikprogram er derfor en stabiliserende faktor, når det er blevet institutionaliseret i et reguleringsregime (Blyth, 2002: 41-44). Et reguleringsregime udgør på den måde en ligevægt mellem aktørerne i et subsystem. Ligevægten opretholdes både af politikprogrammet og den institutionelle kontekst. Ændringer i disse faktorer vil derfor også kunne underminere regimet (Baumgartner & Jones, 1993: 37-38).

Bevægelsen fra et reguleringsregime til et nyt reguleringsregime er vist som en fasemodel i figur 3.2 nedenfor. Som det fremgår af figuren, har reformprocessen to faser: en destabiliseringsfase og en fase for institutionelt valg (Aoki, 2001: 243).

Figur 3.2: En fasemodel for institutionelle reformer



Udgangspunktet for modellen er en situation med et stabilt reguleringsregime, hvor ingen aktører inden for den givne institutionelle ramme og politikprogram forsøger at reformere området. En sådan stabil fase kan blive udfordret af forskellige faktorer, hvilket kan destabilisere det hidtidige regime. De centrale aktører bag regimet sætter med andre ord spørgsmålstegn ved holdbarheden af den institutionelle model i regimet (Culpepper, 2005: 197-198).

I den efterfølgende fase for institutionelt valg skal aktørerne specificere deres interesser i en ny model og på den baggrund vedtage og gennemføre en ny institutionel model. Det sker gennem dannelsen af koalitioner mellem de involverede aktører. Området vil efter dannelsen af en levedygtig koalition

falde tilbage som et stabilt reguleringsregime, indtil det igen måtte blive udfordret og destabiliseret (True, Jones & Baumgartner, 1999: 101).

Liberaliseringsreformer handler derfor heller ikke om institutionel forandring i bred forstand. De vedrører reformer, hvor staten eksplicit går ind og skaber eller sanktionerer de formelle regler i konkurrencemodellen efter destabiliseringen af den hidtidige model (Hall & Thelen, 2006: 19). Det betyder også, at afhandlingen ikke direkte beskæftiger sig med andre former for institutionel forandring – som inkrementelle reformprocesser – hvor forandring sker løbende og uden statslig sanktionering (Streeck & Thelen, 2005: 19-31).

Jeg vil nu uddybe indholdet af de to faser – herunder teoretisere, hvordan forskellige typer af reformprocesser kan komme til udtryk i fasen for institutionelt valg.

3.4 Destabilisering

En destabilisering indledes med, at de fordelingsmæssige konsekvenser i bred forstand – for eksempel for industriel autonomi, magt og profit – af den institutionelle model i et reguleringsregime ændres (Eisner, 2000: 1). Det udfordrer regimet, men det fører ikke nødvendigvis til en destabilisering af dette. Regimet destabiliseres først, hvis udfordringen ikke kan imødegås og håndteres på baggrund af det politikprogram, som regimet bygger på. Destabilisering forudsætter derfor, at regimet udsættes for en større forstyrrelse, hvor der kommer et mis-match mellem institutionernes effekter og det bagvedliggende politikprogram.

Det kan for det første ske, fordi politikprogrammet ikke længere giver aktørerne en meningsfuld specificering af deres grundlæggende interesser (Aoki, 2001: 239; Hall, 1993). Det fører til policy-failure, hvor aktørerne, der indgår i koalitionen bag en given institutionel model, erkender, at den eksisterende model begynder at hæmme i stedet for at fremme deres forsøg på at realisere deres grundlæggende interesser. Derved problematiseres den hidtidige institutionelle model, hvilket skaber usikkerhed og derfor et pres for at overveje nye løsninger (Walsh, 2006: 493-495). For det andet kan det ske ved, at eksterne institutionelle krav (eksempelvis fra EU) udelukker de modeller, som politikprogrammet bag det eksisterende regime kan begrunde. Den hidtidige model er derfor ikke en mulighed, medmindre man vil acceptere en konflikt med EU og de andre medlemslande, hvis man vælger ikke at efterleve kravene.

Det er kendetegnende for destabiliseringsfasen, at der ikke kræves nogen koordineret handling mellem aktørerne. De skal ikke finde sammen om en bestemt løsning, men kan individuelt forholde sig til udfordringen. Destabilisering kræver derfor mindre koordination, end der kræves i fasen for institutionelt valg, hvor koalitionsdannelse er vigtig. Der er ikke tale om, at nogle

aktører skal fastlægge deres interesser i et nyt og ukendt terræn for, at en destablisering kan finde sted.

Destabiliseringen af et reguleringsregime skaber usikkerhed. Det gør det for det første, fordi det politikprogram, som aktørerne hidtil har brugt til at begrunde og forstå den hidtidige institutionelle model, undermineres. Programmets sammenkædning af problemer og løsninger kan ikke længere bruges til at reducere usikkerheden. For det andet vil de stabiliserende elementer fra den hidtidige institutionelle model forsvinde. Destabiliseringen bringer jo netop den eksisterende institutionelle model i miskredit. Den reduktion af løsningsmulighederne, der lå i denne model, kan ikke længere bruges til at reducere usikkerheden og hjælpe aktørerne med at specificere deres interesser (Blyth, 2002: 35-37). Som Aoki (2001: 241) har udtrykt det, kan den hidtidige institutionelle model ikke længere:

”... be helpful in informing agents’ expektations. This is what is meant by an institutional crisis. The taken-for-grantedness of the old institution are called into question. Agents need to be confronted with larger amounts of information (...) than they did when the institution was intact.”

Med andre ord øger destabiliseringen usikkerheden, fordi aktørerne pludselig bliver tvunget til at forholde sig til nye institutionelle løsninger, hvis effekter de ikke kender. Aktørerne har færre holdepunkter, som de kan bruge til at specificere deres interesser ud fra. Destabiliseringen flytter dermed situationen til højre – det vil sige mod større usikkerhed – på kontinuummet for usikkerhed.

Både interne og eksterne faktorer kan forårsage destabiliseringen af et reguleringsregime. Interne faktorer er faktorer, der ikke går på tværs af landegrænser. Eksterne faktorer går omvendt netop på tværs af landegrænser. Jeg præsenterer her de tre eksterne faktorer, som også blev introduceret i kapitel 2: økonomisk globalisering og teknologisk udvikling, EU-krav og spredningen af institutionelle opskrifter.

Teorierne om den økonomiske globalisering indeholder klare påstande om, at globaliseringen kan forårsage destabiliseringen af nationale reguleringsregimer. Både teorien om reguleringskonkurrence og den økonomiske reguleringsteori ser nemlig destabiliseringen af monopolmodeller som et resultat af internationaliseringen af markeder og den teknologiske udvikling (Peltzman, 1997b: xii). For eksempel kan nye teknologier og en øget efterspørgsel gøre det ufordelagtigt for nationale profitsøgende selskaber at fastholde et rent nationalt marked. En fastholdelse af det eksisterende regime med lukkede nationale markeder med monopoler vil derfor have negative konsekvenser for selskaberne. I sådanne situationer vil det hidtidige politikprogram – der har begrundet et offentligt reguleret monopol – sjældent inde-

holde en relevant problemforståelse og løsningsmodel, der på en tilfredsstillende måde kan håndtere den nye situation.

En endnu klarere form for destabilisering sker i de situationer, hvor EU enten kræver afskaffelsen af en national institutionel model eller indførelsen af en række nye institutioner (Knill & Lehmkuhl, 2002: 257). Et eksempel på den første type krav er, at EU har krævet et centralt element i mange medlemslandes monopolmodeller fjernet, nemlig tildelingen af monopolrettigheder. Et land vil i en sådan situation kunne lade være med at overholde sådanne krav, men det vil sjældent være ønskeligt for staten, idet en opretholdelse af institutionen typisk vil medføre upopulære traktatkrænkelssager. Kravet vil derfor destabilisere regimet samt skabe opbrud i de hidtidige koalitioner og magtforhold, som lå bag dette regime (Knill & Lehmkuhl, 2002: 258).

EU og andre internationale organisationer er også formidlere af institutionelle opskrifter. Spredningen af nye institutionelle opskrifter (eventuelt på baggrund af et nyt paradigme) kan principielt også destabilisere et eksisterende regime. Det stiller nemlig alternative løsninger til rådighed for aktørerne, hvilket kan få aktørerne i et reguleringsregime til at respecifisere deres interesser. Der er heller ikke teoretisk belæg for at hævde, at idéer nødvendigvis først har betydning, når eksterne chok har destabiliseret den hidtidige ligevægt (argumenter af denne type findes hos Blyth, 2002; Hall, 1993: 280). Alligevel er spredningen af idéer ikke en ligeså oplagt faktor bag destabilisering som økonomisk globalisering og EU-krav. Det skyldes, at nye opskrifter og paradigmer i sig selv ikke er en stærk destabiliserende faktor, da begrænset rationelle aktører kun langsomt vil vende sig væk fra politikprogrammer, så længe disse synes at virke (Denzau & North, 1994; Jones, 2001). Når disse imidlertid først er blevet udfordret og destabiliseret af andre faktorer, er der imidlertid masser af efterspørgsel efter nye opskrifter. Det er emnet for det næste afsnit.

3.5 Fasen for institutionelt valg

Destabiliseringsfasen efterfølges af en fase for institutionelt valg. Det centrale omdrejningspunkt i denne fase er dannelsen af en koalition bag en ny institutionel model, som gør denne levedygtig (Eisner, 2000: 3; Hall, 1989: 370-375). Det forudsætter, at aktørerne får reduceret den usikkerhed, som destabiliseringen har skabt, så de kan specificere deres interesser i nye institutionelle modeller. Det gælder dog ikke, hvis for eksempel EU-krav omfatter alle dimensioner af konkurrencemodellen. Her vil der ikke være nogen autonomi.

En levedygtig koalition skal både indeholde aktører, der sikrer det nødvendige parlamentariske flertal, og aktører med den nødvendige kapacitet til at udvikle og implementere en vedtagen institutionel model. En levedygtig koalition vil derfor i parlamentariske systemer typisk bestå af et eller flere po-

litiske partier, der sikrer det nødvendige flertal i parlamentet, samt eventuelt en række organisationer og administrative organer, der besidder de nødvendige kompetencer og ressourcer til at udarbejde og gennemføre reformerne. Det vil sige organisationer og administrative organer, hvis accept og samarbejde om reformerne er afgørende for, at disse bliver ført ud i livet (Hall, 1989: 370-375). Disse aktører kaldes i denne afhandling centrale aktører.

3.5.1 Implementerings- og tilpasningsproces

Udgangspunktet for fasen for det institutionelle valg er, at destabiliseringen har skabt en stor usikkerhed. Det behøver imidlertid ikke at påvirke det institutionelle valg, hvis de samme faktorer, som destabiliserede det hidtidige regime, udgør et så dækkende, stærkt og entydigt pres på de nationale aktører, at det i sig selv reducerer denne usikkerhed. Det er denne antagelse, prestesen er baseret på. Aktørerne vil derfor ikke opleve nogen usikkerhed om deres interesser.

Prestesen dækker over to forskellige typer forandringsprocesser, der er knyttet til betydningen af forskellige eksterne faktorer. Det er en implementeringsproces, som kan være drevet af EU-krav, og en tilpasningsproces, der er af drevet af de ændrede incitamenter som følge af den økonomiske globalisering og den teknologiske udvikling. Der kan for begge typer af reformprocesser opstilles en række konkrete forventninger til, hvordan aktørerne vil specificere deres interesser, hvordan reformprocessen vil forløbe, og hvad det mere præcise indhold af reformerne vil være.

Hvis EU-krav er den centrale faktor bag liberaliseringsreformer på nationalt niveau, vil reformprocessen blive en implementeringsproces, hvor de nationale aktører skal overholde eller implementere bindende EU-krav i national ret. De bindende institutionelle krav fra EU begrænser dermed de nationale aktørers autonomi til selv at vælge deres foretrukne institutionelle model. Dermed reducerer kravene usikkerheden, idet de fratager aktørerne en række valgmuligheder. Derfor spiller idéentreprenører ikke en central rolle i reformprocessen, ligesom der ikke i den politiske debat vil være seriøse alternativer til EU-kravene.

På de fleste reguleringsområder er nationale forvaltninger den centrale aktør på nationalt niveau, når EU-krav i form af direktiver skal transponeres ind i national lovgivning. Da nationale forvaltninger ofte søger stabilitet og kontinuitet, vil de forsøge at begrænse EU-kravenes effekt på den nationale forvaltningsstruktur. Denne struktur indgår som bekendt i både monopol- og konkurrencemodellen i form af reguleringsmyndighedernes uafhængighed og spørgsmålet om offentligt eller privat ejerskab. Reformerne vil derfor kun indeholde elementer, som er nødvendige at gennemføre, hvis man ikke skal komme i karambolage med EU-retten (Knill & Lenschow, 2005: 584-586).

Det er derfor forventningen, at den nye institutionelle model vil afspejle de bindende EU-krav. Omvendt vil reformer, der går videre end EU-krav, være udtryk for, at der er andre faktorer end EU-krav på spil (Eising, 2002: 91). Tilingen af reformerne forventes ligeledes at følge EU-krav eller truslen om sådanne (Falkner et al., 2005: 322).

Hvis liberaliseringsreformerne i sektoren kun er et resultat af EU-krav, det vil sige, at der kun er tale om en implementeringsproces, betyder det også, at kravene fra EU fuldt ud vil normere tilpasningen til konkurrencemodellen. Aktørernes specificering af deres egne interesser i forskellige institutionelle modeller bliver derfor irrelevant. Aktørerne er dog først og fremmest bundet af EU-kravene på det formelle plan. De nationale aktører har derfor stadig mulighed for at påvirke den faktiske håndhævelse af en ny institutionel model (Pressman & Wildavsky, 1973). På baggrund af den formelle implementering af kravene fra EU vil aktørerne forsøge at påvirke kravenes faktiske gennemførelse inden for de rammer, som EU-kravene giver. Man kan derfor forvente en kamp inden for disse krav. Det er imidlertid ikke en proces, som kan forklares ud fra implementeringsperspektivet. Her må andre faktorer end EU-krav på banen.

Hvis økonomisk globalisering og teknologisk udvikling er de centrale faktorer bag reformerne, vil processen være en tilpasningsproces. Liberalisering skyldes, som det udtrykkes i den økonomiske reguleringsteori, at globaliseringen og den teknologiske udvikling har ændret aktørernes interesser i regulering, fordi nettofordelen ved markedsbegrænsende regulering forsvinder, hvorfor de i stedet foretrækker liberalisering (Peltzman, 1997a: 320). I en tilpasningsproces er det derfor forventningen, at aktørernes specificering af deres interesser følger ændringerne i de strukturelle omgivelser, det vil sige globaliseringen og den teknologiske udvikling. Det skyldes, at disse faktorer antages at give aktørerne klare incitamenter for liberalisering. Det reducerer aktørernes usikkerhed om, hvilken institutionel model der er i deres bedste interesse, til et irrelevant niveau. I en sådan situation vil aktørerne derfor ikke have nogen seriøse overvejelser om alternative politikprogrammer. Politikprogrammer vil afspejle de strukturelle incitamenter for en liberalisering.

Indholdsmæssigt er det forventningen, at reformprocessen er præget af et klart fokus blandt de centrale aktører på at tilpasse den institutionelle model til kravene fra markedet. Fokus vil være på de effekter, som reformer har for den nationale industris konkurrenceevne samt risikoen for kapitalflugt (Knill & Lenschow, 2005: 587). Ligeledes kan man forvente, at indholdet af de faktisk gennemførte reformer ikke er til ugunst for den nationale industri eller store magtfulde erhvervsforbrugere, så det stiller disse dårligere end konkurrerende aktører i udlandet.

Tilpasningsprocesser kan imidlertid opdeles i stærke og svage versioner, der svarer til den stærke og svage version af prestesen. I den stærke version vil en tilpasningsproces ikke give nogen autonomi i forhold til at vælge en national model. Liberaliseringsreformerne vil være et entydigt resultat af det eksterne pres, og den nationale politiske proces vil ikke have nogen betydning for reformresultatet. Det skyldes, at incitamenterne ikke bare antages at være så entydige og omfangsrige, at de dækker alle relevante aspekter af en liberalisering, men de er også så stærke, at de nationale aktører ikke har et reelt valg i forhold til at forklare en alternativ politik. Den svagere version af prestesen åbner for en sådan autonomi, men den fastholder, at aktørerne inden for disse rammer har let ved entydigt at specificere deres interesser i en bestemt institutionel model. Der er med andre ord stadig ikke nogen usikkerhed.

3.5.2 Søgeproces

Udgangspunktet for idéforklaringer er, at den usikkerhed, som er opstået ved destabiliseringen af et eksisterende regime, ikke kan reduceres til et irrelevant niveau af andre faktorer. De nationale aktører står derfor i en situation med stor usikkerhed om, hvad der er de relevante problemer og løsninger. De har derfor svært ved at specificere deres interesser i en ny institutionel model.

Det fører ifølge Aoki (2001: 241) til en kamp, hvor konkurrerende politikprogrammer kæmper om at levere den dominerende fortolkning af problemer og løsninger i situationen:

”In polity domains there may be a few alternative ”discourses” (...) that compete with each other for hegemony and that may help in designing new policy (...) Competition among these beliefs characterizes the transitional process.”

En institutionel reformproces er derfor ikke bare en traditionel magtkamp, hvor aktørerne slås ud fra på forhånd givne positioner. Det er i stedet en proces, hvor aktørerne også forsøger at specificere deres egne interesser. Der er derfor både traditionel magtudøvelse og overbevisning på spil.

En institutionel opskrift som opskriften på konkurrencemodellen kan delvist reducere usikkerheden i situationen, hvis den udgør et fokuspunkt for aktører, der søger efter forskellige løsninger. Et fokuspunkt er et punkt, som det er oplagt for aktører i situationer med usikkerhed at konvergere imod (Schelling, 1999: 57-59). En sådan opskrift på en institutionel model kan komme fra internationale organisationer som OECD og EU (Dolowitz & Marsh, 2000; Marcussen, 2002), fra forskningsmiljøer (Derthick & Quirk, 1985; Eisner, 1991; Kingdon, 1995) eller blot ved, at nationale politikskabere

på eget initiativ følger med i politik- og idéudviklingen i andre lande (Dolowitz & Marsh, 2000).

Tabel 3.1: Tre typer af reformprocesser

	Implementering	Strukturel tilpasning	Søgeproces
Interesser	Aktørernes interesse er i udgangspunktet irrelevant, da der ikke er valgmuligheder	Aktørernes interesser i liberalisering specificeres ud fra incitamenter for tilpasning til konkurrencemodellen	Aktørernes interesser specificeres (og påvirkes dermed) af politikprogrammer
Politik	Snæver dagsorden blandt de centrale aktører med fokus på at minimere effekten på den nationale forvaltningsstruktur ved implementering af eksterne krav om liberalisering Der er ingen aktører, der agerer som idéentreprenører ved at fremføre alternative programmer	Snæver dagsorden blandt de centrale aktører med fokus på konkurrencedygtighed, konkurrence og provenu Der er ingen aktører, der agerer som idéentreprenører ved at fremføre alternative programmer	Bred dagsorden med mange og meget forskellige alternativer blandt de centrale aktører. Også løsninger, der ikke relaterer sig til det eksterne pres, kommer derfor i spil En række aktører agerer som idéentreprenører ved aktivt at udvikle forskellige programmer med alternative løsninger
Institutionelt design	Institutionelle reformer begrænser sig til opfyldelsen af eksterne krav	Institutionelle reformer afspejler strukturelle incitamenter for øget konkurrencedygtighed og konkurrence (og eventuelle kompromisser, hvis der er national autonomi)	Institutionelle reformer afspejler politikprogrammer hos centrale aktører (og kompromisser mellem disse)

Et fokuspunkt reducerer imidlertid kun usikkerheden i et vist omfang. Effekterne af den institutionelle model på nationalt niveau er stadig ikke afklaret. Om en institutionel model vælges, afhænger derfor af, om den indarbejdes i et politikprogram, der fremstiller den som en løsning på de problemer, som de centrale aktører ser på området. Modellen slår først igennem, når den er indlejret i et politikprogram, der kan skabe en levedygtig koalition (Eisner, 2000: 3; Hall, 1989: 370-375).

En søgeproces er derfor kendetegnet ved, at aktørerne i perioden efter destabiliseringen oplever stor uklarhed om deres interesser. Det er desuden forventningen, at når aktørerne specificerer deres interesser, vil de følge de politikprogrammer, som aktørerne bruger til at reducere usikkerheden. Skifter et politikprogram, kan man derfor forvente, at aktørerne specificerer deres interesser på en ny måde, også selvom de institutionelle og strukturelle omgivelser er konstante. Der vil være rum for alternativ stillingtagen, hvor der er seriøse alternative modeller på spil i debatten. Der kommer således forskellige politikprogrammer på banen, hvoraf nogle slet ikke indebærer selv en minimal liberalisering.

Det giver aktører med ressourcer til at agere som idéentreprenør en central rolle i reformprocessen, da de gennem promoveringen af politikprogrammer kan påvirke specificeringen af interesser og dermed koalitionsdannelsen. Det kan for eksempel være nationale forvaltningsorganer med stor teknisk indsigt i og mange analytiske ressourcer til at analysere udviklingen på et område. Politikprogrammer vil derfor også forme indholdet af de reformer, der vedtages. Det er mere præcist forventningen, at den valgte institutionelle model er formet af idéerne i det politikprogram, der har skabt en levedygtig koalition. I en søgeproces vil væsentlige reformer derfor først blive vedtaget, når usikkerheden er blevet reduceret af politikprogrammer. De tre typer af reformprocesser er vist i tabel 3.1 ovenfor.

3.5.3 Søgeprocessers åbenhed

Søgeprocesser kan imidlertid være mere eller mindre åbne, hvilket gør det muligt at opstille en skala for reformprocessers åbenhed og dermed politikprogrammernes forklaringskraft. Søgeprocesser med forskellige grader af åbenhed adskiller sig fra hinanden ved, at usikkerheden ikke er lige stor, hvorfor aktørernes behov for at søge efter løsninger, der meningsfuldt specificerer deres grundlæggende interesser, også varierer.

I en meget åben søgeproces vil usikkerheden være meget stor, og de centrale aktører vil afsøge meget forskelligartede løsninger, som de kan bruge til at foretage en meningsfuld specifikation af deres grundlæggende interesser. Målet for aktørernes søgen er altså ikke givet på forhånd. Aktørernes søgning efter løsninger går ikke nødvendigvis i retning af liberalisering. De centrale aktører kan derfor specificere deres interesser ud fra politikprogrammer, der end ikke fører til en minimal liberalisering. Politikprogrammerne foreskriver således både varierende liberalisering samt ikke-liberalisering. En sådan proces indikerer, at politikprogrammer har stor forklaringskraft.

I en åben søgeproces vil man kun søge efter løsninger, der som minimum indebærer en minimal liberalisering. Det vil på elområdet sige en åbning af engrosmarkedet for elektricitet og på teleområdet åbningen af markedet for

fastnettelefoni (se kapitel 4). Politikprogrammerne vil således foreskrive varierende grader af liberalisering. Der vil derfor være rig mulighed for, at politikprogrammer former liberaliseringen, ligesom der kan være mange muligheder for at varetage andre hensyn end konkurrence. De centrale aktører vil derfor specificere deres interesser ud fra politikprogrammer, der indebærer i hvert fald en minimal liberalisering, men som derudover kan pege i vidt forskellige retninger. Til forskel fra en meget åben søgeproces er aktørerne således ikke i tvivl om løsningen i form af en minimal liberalisering, men det er et åbent spørgsmål, hvordan liberaliseringen mere generelt skal udformes og afvejes mod andre hensyn. En sådan proces indikerer, at politikprogrammer har mindre forklaringskraft end ved en meget åben søgeproces. Omvendt er den større end ved en begrænset åben søgeproces.

Endelig er der en begrænset åben søgeproces. Aktørerne vil her også søge efter meningsfulde specificeringer af deres grundlæggende interesser, men det vil handle om forskellige former for liberalisering som privatisering, etablering af uafhængige reguleringsmyndigheder, åbning af detailmarkedet for elektricitet samt tredjepartsadgang til abonnementsnettet i telesektoren, der går videre end bare en minimal liberalisering (se kapitel 4). Der vil således være enighed om en vidtgående liberalisering blandt de centrale aktører, men det vil stadig være muligt at varetage forskellige hensyn i forbindelse med en sådan liberalisering – også hensyn, der kan påvirke konkurrencen.

En begrænset åben søgeproces er den form for søgeproces, der minder mest om en tilpasnings- eller implementeringsproces. Dagsordenen vil nemlig være snæver. I tilpasnings- og implementeringsprocesser er der imidlertid ikke nogen usikkerhed, hvorfor aktørerne slet ikke har noget behov for at specificere deres interesser gennem politikprogrammer. I en implementerings- og/eller tilpasningsproces påkræver politikprogrammerne derfor liberalisering, og de afspejler det eksterne pres. Politikprogrammer har derfor ikke nogen forklaringskraft. Det vil være tilfældet i alle typer af reformprocesser, hvor der ikke er nogen usikkerhed af betydning, uanset hvad der er årsagen til dette. De tre former for søgeprocesser samt tilpasnings- og implementeringsprocesser er vist i tabel 3.2 nedenfor.

Sondringen mellem søgeprocesser med forskellig grad af åbenhed gør det muligt at klassificere forskelle mellem reformprocesserne i cases, hvor reformprocesserne ikke kan klassificeres som henholdsvis en søgeproces og en tilpasnings- og/eller implementeringsproces. Det kan i stedet være to søgeprocesser, der ikke er lige åbne. Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at variationer i søgeprocesser ikke i selv er en indikator for, hvor stor effekt det eksterne pres har på en liberaliseringsproces. Hvorvidt variationer i søgeprocesser skyldes variationer i det eksterne pres, er et empirisk spørgsmål. Omvendt

gør sondringen mellem søgeprocesser med forskellig grad af åbenhed det muligt at konkretisere en hypotese om, at der er en systematisk sammenhæng mellem eksternt pres og politikprogrammets effekt – og dermed også søgeprocessers åbenhed.

Tabel 3.2: Reformprocessers åbenhed hos de centrale aktører

Meget åben søgeproces	Åben søgeproces	Begrænset åben søgeproces	Implementerings- og/eller tilpasningsproces
Politikprogrammer foreskriver varierende liberalisering samt ikke-liberalisering	Politikprogrammer foreskriver varierende grader af liberalisering	Politikprogrammer foreskriver alle videregående liberalisering	Politikprogrammer påkræver liberalisering (og de afspejler det eksterne pres)

Dette mål for politikprogrammets forklaringskraft i forhold til liberaliseringsprocessers forløb og udfald fokuserer på variationen mellem de anbefalede løsninger i politikprogrammerne hos de centrale aktører. Det er et forsøg på at opstille et klart mål for politikprogrammets effekt på reformprocesser. Målet kan dog overse andre relevante elementer i søgeprocesser såsom politikprogrammets effekt på de enkelte aktører og det overordnede institutionelle resultat. Derfor bør det så vidt muligt, når det bruges til at vurdere forskelle i politikprogrammets forklaringskraft mellem to liberaliseringsprocesser, suppleres med sammenligninger mellem disse andre elementer i de to processer. Det er også, hvad jeg vil gøre i den sammenlignende analyse af de to danske cases.

3.5.4 En hypotese: eksternt pres og reformprocesser

Det er nu muligt at konkretisere den hypotese om sammenhængen mellem den strukturelle og institutionelle reduktion af usikkerhed og betydningen af idéer, som jeg præsenterede tidligere. I situationer, hvor det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen har reduceret usikkerheden til et uvæsentligt niveau, vil reformprocessen være enten en implementerings- og/eller en tilpasningsproces. Omvendt i situationer med stor usikkerhed, hvor politikprogrammer får effekt, og reformprocessen vil være en søgeproces.

Der er imidlertid mange potentielle situationer imellem disse yderpunkter. Det er situationer, hvor det eksterne pres reducerer usikkerheden i et vist omfang, men inden for disse rammer vil der stadig være usikkerhed. Det kan være en situation, hvor EU for eksempel udelukker bestemte typer af institutionelle modeller uden samtidig at foreskrive en bestemt model. Samtidig

skaber den økonomiske globalisering nogle mulige gevinster ved mere konkurrence uden samtidig at klargøre, inden for hvilke mere præcise institutionelle rammer denne konkurrence skal foregå. Derfor påvirker det eksterne pres – gennem sin effekt på usikkerheden – hvor stor forklaringskraft politikprogrammer har, og dermed hvor åbne søgeprocesserne er. Det giver anledning til følgende hypotese:

I fasen for institutionelt valg vil reformprocessen bevæge sig fra at være en meget åben søgeproces til først at være en åben og så en begrænset åben søgeproces for til sidst at blive en implementerings- og/eller tilpasningsproces, jo stærkere, mere entydigt og mere dækkende det eksterne pres er.

Kapitel 5 handler om, hvordan denne hypotese kan testes i et komparativt analysedesign, hvor der er variation i det eksterne pres. Her vil der også blive kontrolleret for alternative forklaringsfaktorer som policy-failure, der også kan tænkes at påvirke usikkerheden, og som derfor vil kunne forstyrre en test af hypotesen.

3.6 Konklusion

Formålet med dette kapitel har været at teoretisere den kausalmekanisme på nationalt niveau, hvorigennem globalisering, EU-krav og spredning af opskrifter har kunnet føre til nationale liberaliseringsreformer. I forhold til destabiliseringen af eksisterende reguleringsregimer er de forskellige teoretiske forklaringer enige om, at det kan forårsages af et eksternt pres fra globaliseringen og EU-krav. Fasen for institutionelt valg er efterfølgende blevet teoretiseret med udgangspunkt i den betydning, som usikkerhed har for forholdet mellem idéer og interesser.

Idéforklaringer baseret på usikkerhed forventer, at fasen for institutionelt valg er en søgeproces. Omvendt er prestesen om EU-krav og globaliseringen baseret på en antagelse om, at der ikke er væsentlig usikkerhed i fasen for institutionelt valg. Det skaber en reformproces, der har karakter af en tilpasningsproces og/eller en implementeringsproces.

Udover disse konkurrerende forventninger til reformprocessen har kapitlet også ført til formuleringen af en mere generel hypotese om forholdet mellem eksternt pres og idéer. Den siger, at jo mindre entydigt, dækkende og svagt det eksterne pres fra eksempelvis globaliseringen og EU-krav er, des større effekt har idéer i form af politikprogrammer for resultatet af institutionelle reformer. Det gælder også, selvom reformerne netop er blevet sat i gang af det eksterne pres, der havde destabiliseret det hidtidige reguleringsregime.

Noter

1. I lighed med Halls (2005: 154-155) opfattelse af præferencer kan specificerede interesser ligestilles med en aktørs opfattelse af, hvad der er i aktørens egen interesse.
2. En tredje type af motivation for partier er stemmemaksimering. Den inddrages dog ikke her, da den ikke kan regnes som en selvstændig interessedimension. Den har nemlig en instrumentel karakter, hvor den kan bidrage til enten "office" eller "policy seeking" (Strøm & Müller, 1999: 9). Stemmemaksimering er derfor en strategi, som kan bruges til at forfølge mere grundlæggende interesser.
3. Denne definition adskiller sig ikke væsentligt fra en række andre definitioner af reguleringsregimer. De fokuserer også på, hvordan et regime består af en konstellation af gensidigt støttende institutioner og idéer (Eisner, 2000: 1; Vogel, 1996: 20).

Kapitel 4

Netværksindustrier, liberalisering og eksternt pres

Netværksindustrier som telekommunikation og elforsyning er teknisk komplekse. Samtidig er de opbygget af delkomponenter, der skal koordineres og samordnes, hvis systemerne ikke skal bryde sammen. Det er komponenter som produktion, transmission og distribution i elsektoren og tilvejebringelse af telefonsystemer og levering af tjenesteydelser på disse i telesektoren.

Da ikke alle disse komponenter er lige velegnede til konkurrence, bliver mulighederne for liberalisering også en del mere kompliceret i netværksindustrier, end det kendes fra traditionelle erhvervssektorer. I netværksindustrier skal konkurrencen nemlig fungere i et tæt samspil med naturlige monopolkomponenter og styringshensyn, hvilket skaber nogle helt særlige reguleringsmæssige udfordringer. Liberalisering handler derfor ikke bare om at opløse monopoler, men i mindst lige så høj grad om, hvordan konkurrencen kan fungere i sådanne systemer. Samtidig har der i de seneste årtier været et eksternt pres for netop en sådan liberalisering af de europæiske el- og teleindustrier fra EU, globaliseringen og den teknologiske udvikling.

Det er på den baggrund formålet med dette kapitel at redegøre for netværksindustriens centrale karakteristika samt præsentere og definere to centrale variable, nemlig liberalisering og eksternt pres. Det gør det muligt at undersøge variationer i det eksterne pres for liberalisering mellem el- og telesektoren. Det er nøglen til at teste hypotesen om sammenhængen mellem eksternt pres og betydningen af idéer for reformprocesser på nationalt niveau (jf. kapitel 3).

Kapitlet indledes i afsnit 4.1 med en præsentation af de to sektorer. Derefter præciseres liberaliseringsbegrebet i afsnit 4.2. I afsnit 4.3 redegøres der for udviklingen og variationen i det eksterne pres i telekommunikations- og elektricitetsforsyningssektorerne. Afslutningsvis konkluderes der på kapitlet i afsnit 4.4.

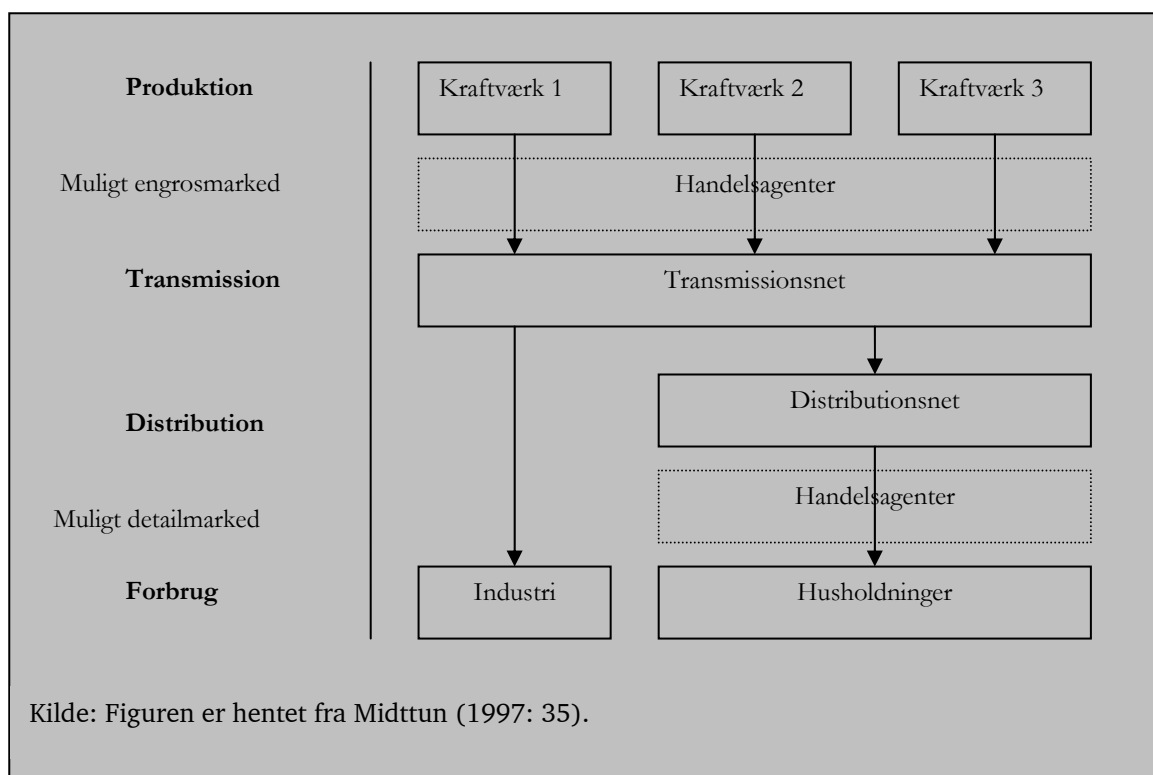
4.1 Tele- og elsektorerne som netværksindustrier

Netværksindustrier er industrier, der fungerer på basis af en bestemt infrastruktur, der bruges til at levere produkter og tjenester til forbrugerne (Ilzkovitz, Meikljohn & Mogensen, 1999: 21). Denne infrastruktur kan være jernbaneskiner, gasrør eller, som i denne afhandling, el- og telefonledninger.

Elforsyningen er således bygget op omkring en række centrale kraftværker. De er forbundet med lokale og regionale distributionsnet samt store industrielle forbrugere gennem et transmissionsnet. I de senere år er der i flere

lande også kommet mindre produktionsenheder på banen i form af blandt andet decentrale kraftværker og vedvarende energiproduktion. Den elektricitet, der sendes gennem transmissionsnettet til distributionsnettet, bliver efterfølgende fordelt til de enkelte forbrugere. Ejerskabet til disse forskellige elementer har i de europæiske lande traditionelt varieret mellem et enkelt (statsejet) selskab, der ejede hele systemet, og en spredning af ejerskabet til de enkelte elementer på flere selskaber (Bartle, 2005: 39-45). Elsystemets værdikæde er illustreret i figur 4.1 nedenfor.

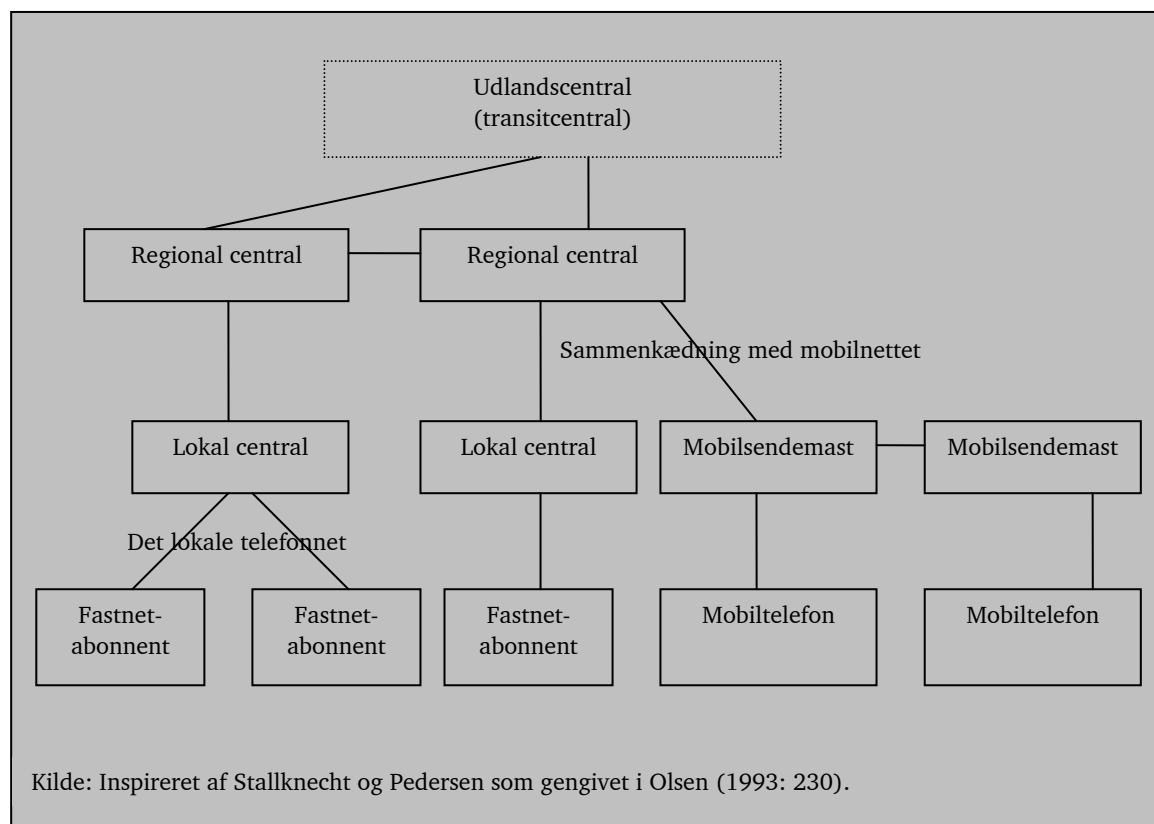
Figur 4.1: Værdikæde for elektricitetssektoren



Telesektoren er ligeledes bygget op omkring et centralt ledningsnet. Det er forbundet med en række regionale og lokale centraler. Centralerne står for sammenkædningen af samtaler fra en telefonabonnent til en anden abonnent. Uden centralerne ville det i et rent ledningsbaseret telefonnet være nødvendigt at have en selvstændig ledning mellem alle abonnenter. De lokale centraler har en forbindelse til hver enkelt abonnent i sit område (det lokale net). Telefonnettet har traditionelt været baseret på kobberledninger med en begrænset transmissionskapacitet. I de senere år er dette dog blevet suppleret med både hurtigere fiberoptikforbindelser og et omfattende net af mobil- og satellitforbindelser. I telesektoren har der i de europæiske lande i højere grad været et centraliseret ejerskab til systemet – med Danmark som en af undta-

gelserne – end det har været tilfældet i elsektoren (Bartle, 2005: 39-45). Telenettet er illustreret i figur 4.2 nedenfor.

Figur 4.2: Det traditionelle telenet med tilslutning til mobilnettet



Telesektoren består udover driften af og leveringen af telefoni på telefonnettet af produktion af terminaludstyr (Thatcher, 1999: 48-49; Olsen, 1993: 230). I denne afhandling er fokus på selve telenettet og de tjenesteydelser som tale- og mobiltelefoni, der leveres helt eller delvist via dette. Det vil sige, at liberaliseringen af terminaludstyr ikke behandles, medmindre det har betydning for liberaliseringen af telefonnettet og de tjenesteydelser, der leveres på dette. Tjenesteydelser omfatter både almindelig taletelefoni, men også mere avancerede tjenester som datatransmission og telex.

Både tele- og elektricitetssektoren har et væsentligt behov for integration og styring, hvis de ikke skal bryde sammen. Der er i telesektoren et behov for, at forskellige telefonsystemer teknisk kan arbejde sammen. Desuden skal det terminaludstyr, som benyttes af forbrugerne, være kompatibelt med telefonnettet. I elsektoren er der et behov for at sikre en stabil forsyning samt at bevare ligevægten i systemet i situationer med varierende efterspørgsel. Det kræver central kontrol med systemet (Bartle, 2005: 40). Der er med andre ord tale om teknisk komplekse sektorer, der kræver styring.

Netværksindustriens afhængighed af infrastrukturen giver dem to centrale karakteristika. For det første har kapitalapparatet i disse industrier en lang

levetid. Strømkabler og telefonledninger kan benyttes i mange år, når de først er etableret. Det samme gælder for kraftværker i elsektoren (Helm & Jenkinson, 1998: 9). For det andet er kapitalapparatet præget af store sunk costs. Det vil sige, at investeringerne mister deres værdi, hvis efterspørgslen efter el eller telekommunikation forsvinder. Hverken ledninger, transformerstationer og kontrolcentre i elsektoren eller ledninger og centraler i telesektoren kan let overføres til andre formål, hvis behovet for elforsyning eller telefonkommunikation enten skulle forsvinde eller blive tilfredsstillet af andre aktører. De store sunk costs gør derfor de to netværksindustrier sårbare over for skiftende efterspørgsel. Risikoen ved investeringer i infrastrukturen stiger derfor også markant, hvis man ikke har sikkerhed for at kunne få investeringerne dækket af forbrugerne eller staten, for eksempel hvis forbrugerne har mulighed for at skifte leverandør (Helm & Jenkinson, 1998: 9). Det kan gøre det svært på rene markedsvilkår at sikre et samfundsmæssigt ønskeligt investeringsniveau i infrastrukturen.

4.1.1 Naturlige monopoler og muligheder for konkurrence

Det er en udbredt forestilling, at konkurrence i de fleste tilfælde er bedre end offentlig styring til at sikre en økonomisk effektiv virksomhedsdrift. Til forskel fra offentlig styring indebærer konkurrence, at virksomhederne til stadighed bedømmes på pris og kvalitet. De vil derfor mindske deres omkostninger og producere mere forbrugerrettede goder, hvis de udsættes for konkurrence (Baldwin & Cave, 1999: 210-211; Foster, 1992: 145). Det sker imidlertid ikke, hvis virksomheden får monopol på et marked og selv kan sætte prisen på markedet uden nogen risiko for at blive underbudt. Virksomheden bliver så prissætter og ikke pristager.

Monopoldannelse har en række negative konsekvenser. For det første indebærer et monopol, at monopolisten sætter en højere pris, end denne ville kunne gøre på et marked med fuld konkurrence. På et sådant marked vil virksomheden derfor fastsætte udbuddet på det niveau, hvor omkostningerne ved at producere endnu en enhed er lig den pris, som virksomheden kan opnå for denne enhed. I en monopolsituation vil virksomhedens udbudsbeslutning imidlertid påvirke prisdannelsen. Virksomheden vil derfor kunne hæve prisen ved at sænke udbuddet til et niveau, hvor indtjeningen – ikke prisen – ved at producere endnu en enhed er lig den marginale omkostning ved at producere denne. Derved maksimeres selskabets profit, men markedsprisen bliver højere for forbrugerne og produktionen mindre, end den ville have været ved fuld konkurrence. Monopolisten tiltvinger sig dermed ikke bare en overnormal profit, men den skaber også en u hensigtsmæssig fordeling af ressourcerne i samfundet (Breyer, 1998: 59-60; Mitnick, 1980: 298). Disse negative konsekvenser ved monopoldannelse kan også kaldes markedsfejl.

I netværksindustrier har betingelserne for fuld konkurrence ikke været opfyldt. De indeholder nemlig naturlige monopoler (Mitnick, 1980: 293). Et naturligt monopol opstår typisk på grund af økonomiske skalafordele. Det vil sige, at den gennemsnitlige omkostning ved produktionen af en vare falder, jo større mængder af varen der produceres inden for et enkelt selskab. En enkelt virksomhed vil derfor kunne sælge godet billigere end flere mindre og konkurrerende virksomheder (Dobson, Maddala & Miller, 1995: 171). Til gengæld kræver en situation med naturlige monopoler typisk offentlig regulering, der tvinger monopolisten til at producere mere, end det er privatøkonomisk optimalt for denne (Breyer, 1998: 60).¹

Netværksindustrier som elektricitetsforsyning og telekommunikation er imidlertid ikke naturlige monopoler i deres helhed. Det er kun bestemte komponenter i de to industrier, der er naturlige monopoler. I elsektoren er det distributions- og transmissionsnettet. Transmission er et naturligt monopol, fordi det har skalafordele, idet elledninger med stor kapacitet har lavere omkostninger per transporteret enhed end elledninger med lav kapacitet. Distribution er et naturligt monopol, fordi omkostningerne per leveret enhed falder, jo tættere forbrugerne er placeret på hinanden (Olsen, 1993: 424-427). I telesektoren har det naturlige monopol omfattet de faste telefonnet for kort- og langdistancesamtaler, idet omkostningerne ved tilslutning af ekstra forbrugere til det eksisterende telefonnet har været meget lavere end anlæggelse af alternative telefonnet, og der har ligesom på elområdet været skalafordele ved brug af ledninger med stor kapacitet og ved store centraler (Baldwin & Cave, 1999: 214; Olsen, 1993: 233-236). Derudover indeholder nettene også store sunk costs, hvorfor tildeling af monopolrettigheder er blevet brugt til at promovere investeringer, idet det har skabt sikkerhed for afsættningen af teletjenester og el og derfor mindsket risikoen ved investeringerne.

Det naturlige monopol i netværksindustrier skyldes derfor ikke skalaøkonomi generelt, men de naturlige monopolkomponenter i netværksindustrien i form af transmissions- og distributionsnet i elsektoren og indtil for nylig langdistancenettet og de lokale net i telesektoren. Disse komponenter udgør flaskehalse, som produktet – samtaler og elektricitet – skal igennem (Kirchner, 2003: 6). Den aktør, som kontrollerer flaskehalsene, vil derfor ikke blot have et monopol i denne komponent af industrien, men også have gode muligheder for at kontrollere industrien generelt. Logikken er illustreret i figur 4.1 ovenfor, der viser værdikæden i elektricitetssektoren.

Værdikæden viser sektorens forskellige komponenter fra kraftværker over transmissionsnet og distributionsnet til forbrugerne. De naturlige monopolkomponenter er her transmissionsnettet mellem kraftværker og transmissionselskaber og distributionsnettet mellem lokale distributører og hushold-

ningerne. Det betyder, at konkurrence om at sælge den ”bedste” og billigste el i princippet er muligt både mellem kraftværkerne og distributørerne og mellem distributørerne og forbrugerne, så længe nettene kan bruges til transmission og distribution af elektriciteten. Monopolkomponenterne udgør blot transportveje for elektriciteten. Konkurrence kræver dog adgang til elnettet for alle selskaber. Kontrol med disse transportveje giver derfor mulighed for at obstruere, at konkurrencen på produktion og salg af el kommer til at fungere. Det kan ske ved, at netværksejerne favoriserer nogle selskaber frem for andre eller opkræver en monopolprofit, som man eventuelt bruger til at forvride konkurrencen på engros- og detailmarkedet gennem krydssubsidiering (Baldwin & Cave, 1999: 219).

I telesektoren er der også mulighed for konkurrence gennem adgang til telenettet. Konkurrence er mulig, hvis selskaberne kan bruge det eksisterende telefonnet til at konkurrere om kunderne. I telesektoren kan en sådan netadgang ske ved samtrafik. Samtrafik handler om, at der kan foretages telefoni mellem forskellige selskabers net, samt at selskaber kan benytte andre selskabers net. Det kan enten ske ved, at (1) to forskellige net sammenkobles, så der kan udveksles trafik mellem og benyttes tjenester hos forskellige operatører, (2) at nye operatører lejer linjer hos ejeren af telefonnettet eller, (3) at alle aktører får adgang til det lokale abonnentnet – det rå kobber – så de selv kan tegne abonnenter med forbrugerne (IT- og Telestyrelsen, 2003: 13). Samtrafik er særligt relevant for nye aktører, der har behov for at benytte det eksisterende selskabs store lokale telefonnet for at nå ud til brede grupper af forbrugere.

På teleområdet har der imidlertid været en teknologisk udvikling, der har undermineret nogle af de egenskaber, som tidligere skabte naturlige monopoler i sektoren. Det gælder særligt de lavere priser på optiske fibre, der har muliggjort digitale net, en ny mikrobølgeteknologi samt en vækst i satellitkapaciteten (Bartle, 2005: 58; Thatcher, 1999: 57). Det har gjort anlæggelsen af alternative og konkurrerende telenet til det traditionelle kobbernet både økonomisk og teknologisk mulig. Konkurrence er derfor mulig både på det eksisterende telefonnet og gennem anlæggelse af konkurrerende telefonnet. Kun det lokale telefonnet, der forbinder de enkelte forbrugere med telefonnettet, har stadig delvist karakter af et naturligt monopol. Der er her fortsat store sunk costs og omkostninger ved at anlægge alternative elnet (Olsen, 1993: 240). Dette monopol er dog også blevet delvist udfordret gennem udbredelsen af mobilteknologi (Baldwin & Cave, 1999: 205). En lignende udvikling har ikke fundet sted i forhold til elnettet.

I telesektoren er der i dag derfor mulighed for konkurrence både i forhold til anlæggelsen af telefonnet til langdistancesamtaler samt i leveringen af tje-

nesteydelser via telefonnettet. I elsektoren er de naturlige monopoltræk mere fremtrædende. Her kan både transmission og distribution af elektricitet fortsat betegnes som naturlige monopoler, mens produktion – og dermed handel på engrosmarkedet – og salg af elektricitet til slutkunder kan udsættes for konkurrence (Baldwin & Cave, 1999: 214).

4.1.2 Fra monopol- til konkurrenceregime

Teorien om naturlige monopoler har udgjort paradigmet bag de europæiske el- og telesektorer fra deres etablering i slutningen af 1800-tallet og frem til 1980'erne (Bartle, 2005: 40; Mez, Midttun & Thomas, 1997: 4; Olsen, 1993: 421). Et paradigme er et sæt af kognitive forestillinger om årsags- og effekt-sammenhænge (jf. afsnit 3.2.1).

Selvom komponenter som produktion og salg af elektricitet og levering af tjenesteydelser via telefonnettet ikke har været naturlige monopoler, er både elforsyning og telekommunikation inden for monopolparadigmet blevet opfattet som naturlige monopoler i deres helhed. Konkurrence blev derfor heller ikke opfattet som et brugbart redskab til at styre sektorerne. Satte man markedet frit, ville det føre til uregulerede monopoler samt enten manglende anlæggelse af samfundsmæssigt optimale net eller et samfundsøkonomisk og miljømæssigt spild i form af dublerende net (Bartle, 2005: 40). Monopolparadigmet satte dermed nogle (kognitive) grænser for de politikprogrammer, som aktørerne kunne organisere sektoren efter (jf. afsnit 3.2.1).

Tele- og elsektorerne i Vesteuropa blev derfor domineret af politikprogrammer, der så markedsfejl udløst af det naturlige monopol som et centralt problem. Samtidig så man ikke en opløsning af monopolet som en mulig løsning. Løsningen var i stedet ofte at organisere sektorerne som statsligt sanktionerede regulerede monopoler med vertikal integration mellem de forskellige komponenter i industrien. Desuden var der helt eller delvist offentligt ejerskab (Mez, Midttun & Thomas, 1997: 4). Helm og Jenkinson (1998: 1) har beskrevet kernen i disse politikprogrammer på følgende måde:

”For most of the post-war period it has been a conventional wisdom that the market failures in the utility industries were so great as to merit state ownership, vertical integration, and monopoly.”

Fokusset på markedsfejl blev dog suppleret med andre problemforståelser, der også kunne løses med monopolmodellen. Sektorerne blev også brugt til at føre en industripolitik, der kunne styrke den nationale industri gennem billige og stabile forsyninger. Opfattelsen var den, at begge sektorer havde stor betydning for den samlede økonomi, og de skulle derfor styres til samfundets bedste (Mez, Midttun & Thomas, 1997: 4). Nettene var da også i begge sek-

torer stærkt udbygget nationalt, mens de internationale forbindelser var af et mindre omfang. De internationale forbindelser har dog betydet mere i telesektoren end i elsektoren, hvor det internationale samspil ofte har begrænset sig til udligning af over- eller underskudsproduktion mellem de nationale systemer (Bartle, 2005: 40). Desuden blev det set som en central opgave at sikre udbredelsen af både telefoni og elektricitet til den brede befolkning og til geografisk perifere områder. Det begrundede også statslig styring og regulering af sektorerne.

Mulighederne for konkurrence gennem netadgang – som blev beskrevet ovenfor – blev udbredt med et nyt paradigme, der fra 1980'erne begyndte at fortrænge monopolparadigmet. Midttun (1997: 34) har beskrevet paradigmeskiftet på følgende måde:

”A so called ”value chain” analysis of industrial systems previously considered to be so-called ”natural monopolies” has (...) revealed that a large set of productive activities in electricity, gas and telecommunication systems can in fact be traded through market systems, while the natural monopoly element, which makes for a different regulatory design, only constitutes a limited component.”

Konkurrenceparadigmet ændrede opfattelsen af, hvordan netværksindustrier kunne organiseres. For eksempel betragtes konkurrence om produktion og handel med elektricitet i dag ikke længere som umuligt (Olsen, 1993: 430). Det samme gælder leveringen af tjenesteydelser via nettet og etableringen af nye telefonnet. Paradigmet blev udbredt både gennem internationale organisationer som EU, og fordi erfaringerne fra de første liberaliseringspionerer som Storbritannien, USA og Norge spredte sig (Padgett, 2003: 230-231; Eising, 2002: 100, 112; Levi-Faur, 2002: 16-18). Den konservative britiske energiminister Nigel Lawson illustrerede paradigmeskiftet, da han i starten af 1980'erne erklærede (citeret i Helm, 2003: 58):

”It is time to question both the extent of natural monopoly, and, where it can be shown to exist, the most effective means of regulation. State ownership is neither a universal necessity nor the only means of regulation.”

På en lignende måde lå konkurrenceparadigmet bag den tidlige liberalisering af det norske elektricitetsmarked (Magnus & Midttun, 2000: 6):

”... the basic idea behind the Norwegian reform was to split up different functions of the electricity system, according to the expected consequences of exposing them to competition. Functions with the characteristics of a natural monopoly were to be organised as regulated monopolies, while other activities were to be open to competition.”

Dette konkurrenceparadigme har muliggjort udviklingen af en række nye institutionelle opskrifter på, hvordan netværksindustrier kan organiseres. Det har blandt andet givet anledning til fremkomsten af en institutionel opskrift på liberalisering. Ligeledes har det skabt det idémæssige grundlag for den række af EU-krav om indførelsen af konkurrence i de to sektorer, der er kommet siden midten af 1980'erne (se afsnit 4.3.1). Uden det ændrede syn på netværksindustrier, som konkurrenceparadigmet gav, ville det ikke være meningsfuldt at kræve liberalisering.

Omvendt er flere politikprogrammer forenelige med det nye paradigme. I midten af 1980'erne var der i Europa for eksempel flere konkurrerende politikprogrammer, som var funderet i det nye paradigme. Et program var et neolibertalt program med fokus på international konkurrence, privatisering og maksimering af konkurrence. Et andet program var neomerkantalistisk, idet fokus var på skabelsen af nationale flagskibe og en regional økonomi, og hvor konkurrence kun var et af flere midler til at nå dette mål (Bartle, 2005: 156). Selvom begge programmer indebar en minimal liberalisering, foreskrev det konkurrenceorienterede program en mere radikal og omfattende liberalisering end det neomerkantalistiske flagskibsprogram. Som vi skal se, var modsætningen mellem disse to typer programmer noget, der gik igen i liberaliseringsprocesserne i mange lande.

4.2 Liberalisering som institutionel opskrift

Liberalisering handler om "the promotion of a market economy" (Levi-Faur, 2004: 8). Det vil sige, at man skaber gunstige rammer for en fri prisfastsættelse baseret på udbud og efterspørgsel. En liberalisering udelukker imidlertid ikke tilstedeværelsen af andre styringsformer som aftaler og hierarki (Arentsen & Künneke, 1996: 547). Det kan faktisk være forudsætningen for et velfungerende marked i en netværksindustri, at der er en aftale- eller hierarkibaseret styring af monopolflaskehalsene. Det er derfor, at liberalisering i netværksindustrier ofte vil føre til reregulering frem for deregulering. Det kommer også til udtryk i denne afhandlings definition af liberalisering.

Liberalisering defineres ud fra opfattelsen af liberaliseringsbegrebet blandt reguleringspolitiske beslutningstagere, administratorer og internationale organisationer som EU og OECD. Her opfattes liberalisering som en bevægelse mod en konkurrencemodell, der har tre centrale karakteristika: åbne markeder og markedsfremmende regulering, privat ejerskab og uafhængige reguleringsorganer. Konkurrencemodellen er derfor ikke bare en abstrakt akademisk størrelse. Den har også fået karakter af en institutionel opskrift, som politiske aktører har kunnet bruge til at promovere liberalisering i netværksindustrier. Institutionelle opskrifter er vejledninger i, hvordan man kan opbygge en institutionel model på et givent politikområde.

Opskriften på konkurrencemodellen har sit ophav blandt reguleringsteoretikere, tænketanke samt lande med en markedsorienteret politisk kultur. Det er pionerlande som USA og Storbritannien, der har liberaliseret tidligt. Sådanne lande har været rollemodeller, der har fungeret som inspiration for resten af verden (Levi-Faur, 2002: 16-18). De har også sammen med internationale organisationer som EU, OECD og Verdensbanken aktivt promoveret opskriften på konkurrencemodellen (Levi-Faur, 2003: 723-724). For eksempel har det internationale energiagentur (IEA) anbefalet sine medlemslande at oprette uafhængige reguleringsorganer (Johansen, Pedersen & Sørensen, 2004: 33). Ligeledes har EU-kommissionen på både el- og teleområdet fremhævet konkurrencemodellens forskellige elementer som nødvendige elementer i en liberalisering (Kommissionen, 1987; 1988a; 1992).

Eyre & Sitter (1999: 62) har beskrevet, hvordan konkurrencemodellen blev en institutionel opskrift på teleområdet:

"As far as the telecommunications sector is concerned, the result was a new model of regulation centred on the independent agency and competition policy, involving privatisation of utilities ..."

Levi-Faur (2003: 723-724) har ligeledes peget på, at konkurrencemodellen blev en opskrift på og siden hen en norm for, hvordan tele- og elsektorerne kunne indrettes og reguleres. Det betød, at nationale aktører på jagt efter løsninger på problemer i deres nationale telekommunikations- og elektricitetsforsyningssektorer fik kendskab til og måtte forholde sig til opskriften på konkurrencemodellen som en mulig løsning på disse problemer. Det blev med andre ord et fokuspunkt. Jeg vil nu kigge nærmere på de enkelte elementer i konkurrencemodellen.

4.2.1 Markedsåbning og konkurrencefremmende regulering

Det er en forudsætning for liberalisering, at statsligt sanktionerede formelle eller uformelle monopolrettigheder fjernes. Det er som nævnt i indledningen den minimumsdefinition på liberalisering, som benyttes i denne afhandling.

Minimumsdefinitionen på en liberalisering i elsektoren defineres mere præcist som en åbning af engrosmarkedet for elektricitet gennem retten til tredjepartsadgang. Det vil sige, at andre aktører har ret til at bruge det eksisterende elnet til at transportere deres elektricitet frem til de selskaber, der handler på detailmarkedet. På teleområdet defineres en minimal liberalisering mere præcist som en åbning af markedet for fastnettelefoni – enten gennem retten til at etablere alternative telenet eller gennem retten til tredjepartsadgang i form af ret til sammenkobling eller leje af linjer hos det eksisterende teleselskab. Minimumsdefinitionerne relaterer sig derfor til centrale

markeder i de to sektorer, der traditionelt har været organiseret som monopoler. Det er også de markeder blandt de tidligere monopolområder i de to sektorer, som det rent teknisk anses for lettest at åbne. Minimumsdefinitionen omfatter nemlig hverken ret til tredjepartsadgang til de etablerede selskabers lokale telefonnet (det vil sige muligheden for at tegne abonnementer med forbrugere via andres net), ligesom det ikke omfatter en åbning af detailmarkedet i elsektoren med de mange små forbrugere (Levi-Faur, 2003: 721-722).

Det er imidlertid ikke nok at ophæve monopolrettigheder for at skabe reel konkurrence i tele- og elektricitetssektorerne. Det kræver også, at alle markedsaktører kan bruge telefon- og elnettet på lige vilkår (Klein, 1998: 51). Det er ikke en let opgave i betragtning af, at mange tele- og elektricitetselskaber har været vertikalt integreret. Det vil sige, at de både har været engageret i sektorens konkurrence- og monopolkomponenter.

To former for regulering er særligt vigtige for at sikre en reelt fungerende konkurrence i situationer, hvor markedet bliver åbnet. De to former har også været centrale elementer i den model for liberalisering, som blev udviklet i pionerlandet Storbritannien, og som har inspireret EU-kommissionen (Padgett, 2003: 230). For det første er det regler for adskillelse af markeds- og monopolkomponenter inden for det (eller de) hidtil dominerende monopolselskab. Adskilles de ikke, er der risiko for, at selskabet krydssubsidierer sine aktiviteter i de konkurrenceudsatte dele af industrien med midler fra de naturlige monopolkomponenter (Helm & Jenkinson, 1998: 6).

Der er tre former for adskillelse: (1) En regnskabsmæssig adskillelse, hvor monopol- og markedskomponenter adskilles økonomisk. Et problem ved denne form for adskillelse er, at den på grund af informationsasymmetrier mellem myndigheder og selskaber ofte ikke er særlig effektiv. (2) En administrativ adskillelse, hvor monopol- og konkurrencekomponenter ikke må være inden for den samme organisation. Det betyder, at mulighederne for krydssubsidiering mindskes. Incitamentet eksisterer dog stadig på grund af det fælles ejerskab. (3) En ejendomsretlig adskillelse, hvor der ikke må være fælles ejerskab til monopol- og konkurrencekomponenter. Ved denne regel forsvinder incitamentet til krydssubsidiering.

En politik, der foreskriver markedsåbning, vil derfor fremme liberalisering mest, hvis den kræver ejendomsretlig adskillelse af vertikalt integrerede selskaber; næstmest, hvis den kræver administrativ adskillelse; og mindst, hvis den blot kræver regnskabsmæssig adskillelse. Det er også denne graduering af de tre former for adskillelse, der bruges i EU-kommissionens evalueringer af medlemslandenes liberalisering (Kommissionen, 2002: 4).

For det andet er det reguleringen af netadgang. Man kan risikere, at ejerne af monopolkomponenter vil favorisere deres tilknyttede enheder i industriens konkurrencekomponenter eller blot opnå en monopolprofit (Baldwin & Cave, 1999: 219; Helm & Jenkinson, 1998: 6). Konkurrence gennem netadgang forudsætter derfor regulering, idet priser og betingelser for netadgang let kan hæmme konkurrencen, hvis de ikke bliver overvåget og reguleret af eksterne myndigheder (Foster, 1992: 175-176). Her er der to forskellige muligheder. Den ordning, der sikrer den mest åbne netadgang, er reguleret adgang. Her har netoperatøren få muligheder for at diskriminere over for andre aktører, da priser og andre betingelser for adgangen fastsættes af reguleringsmyndighederne. Her spiller fastsættelsen af prisen for adgang og samtrafik dog stadig en stor rolle for, om konkurrencen kommer til at fungere. Er prisen for høj, fjerner det incitamentet for alternative aktører til at engagere sig på markedet. Mere problematisk er dog forhandlet netadgang. Her skal netoperatøren forhandle om adgang med de aktører, der ønsker adgang til nettet. Det giver mulighed for at diskriminere i forhold til fastsættelse af priser og andre betingelser.

Reguleringen af netadgang fremmer derfor konkurrence mest, hvis adgangen sker på baggrund af fastsatte (og rimelige) betingelser frem for gennem forhandlet adgang. Det er ligesom med den vertikale adskillelse også denne graduering af typer af netadgang, der bruges i EU-kommissionens evalueringer af medlemslandenes liberalisering (Kommissionen, 2002: 4).

4.2.2 Privat ejerskab

Privatisering kan generelt defineres som salg af statslige selskaber til private økonomiske aktører (Megginson & Netter, 2001: 321). Det har også været et centralt element i opskriften på konkurrencemodellen, selvom åbningen af markedet er det vigtigste. Anbefalingen af privatisering er begrundet med, at det vil skabe mere kommercielt orienterede og effektive selskaber, som dermed også vil bidrage til at fremme brugen af markedsmekanismer (Greve, 2000: 8-9). I det omfang, netværksindustrier overgår fra offentligt til privat ejerskab, er der således tale om, at der sker en tilnærmelse til konkurrencemodellen. Privatisering er ofte blevet modstillet med en situation, hvor traditionelle statsejede selskaber er fuldt integreret i den statslige forvaltning. Her er de underlagt ministerstyre, og de varetager både regulerings- og driftsfunktioner. Det er denne slags statslige selskaber, der indgår i monopolmodellen.

Der er imidlertid også en række mellemformer mellem traditionelle statsejede selskaber og private selskaber. Mellemformerne er statslige aktieselskaber, der fungerer på privatretlige vilkår, men hvor staten har den bestemmende indflydelse, og særlige offentlige virksomheder, der er organiseret som private selskaber og har en bestyrelse indskudt mellem selskabet og ministe-

riet (Christensen & Pallesen, 2001: 286). Mellemformerne indgår ikke på den samme måde i den institutionelle opskrift på konkurrencemodellen, som private selskaber gør. Omvendt ligger der bag EU's lovgivning på de to områder en idé om, at det fremmer liberalisering, hvis driften udskilles fra regulering og den direkte ministerielle styring, også selvom der ikke sker en direkte privatisering (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996; Kommissionen, 1987; 1990).

Man kan derfor betragte disse mellemformer som et skridt på vejen til fuld liberalisering i form af privatisering. Det vil sige, at liberaliseringen er mindst ved traditionelt offentligt ejerskab, større ved mellemformerne af statslige aktieselskaber og særlige offentlige virksomheder og størst ved privat ejerskab af selskaberne. Spørgsmålet om ejerskab og organiseringsformer er kun relevant i forhold til de komponenter af netværksindustrier, hvor konkurrence er mulig. Hvor der er et naturligt monopol, vil statsligt ejerskab ikke stride mod konkurrencemodellen.

Der har i den videnskabelige litteratur om liberalisering været en diskussion om, hvorvidt privatisering også nødvendigvis er fremmende for brugen af markedsmekanismer i en netværksindustri. Der er således eksempler på private virksomheder, der ikke har været kommercielt orienteret, fordi de hverken er blevet presset af markedet eller har været sårbare over for kritik (se Hirschman, 1970). Privatisering er derfor i den optik ikke nogen entydig indikator på liberalisering (Vickers & Wright, 1988). Det strider derfor mod opfattelsen af privat ejerskab som en central dimension i det liberaliseringsbegreb, som denne afhandling benytter. Der er dog også nyere forskningsresultater, der viser, at private selskaber – der ikke har finansiel opbakning fra staten – er mere effektive end lignende offentlige selskaber (Megginson & Netter, 2001: 380).

Spørgsmålet er imidlertid ikke afgørende for denne afhandling, idet liberalisering her defineres med udgangspunkt i den forståelse af konkurrencemodellen, der har været udbredt blandt reguleringspolitiske beslutningstagere, administratorer og internationale organisationer. Og her har privatisering været set som en del af opskriften på liberalisering.

4.2.3 Uafhængige reguleringsmyndigheder

I forbindelse med åbning af markeder og privatisering er der en række forskellige muligheder for at organisere reguleringen af en sektor. Reguleringen kan være forankret i selve ministeriet på det departementale niveau, i et hierarkisk underordnet administrativt organ (styrelse), i en konkurrencemyndighed, i organer for selvregulering samt i sektorspecifikke og uafhængige reguleringsorganer (Böllhoff, 2002: 242-244).

I opskriften på konkurrencemodellen har oprettelsen af uafhængige reguleringsmyndigheder været foretrukket frem for de andre muligheder. Begrundelsen har været, at reguleringen ikke må påvirkes af de enkelte selskabers kommercielle interesser enten direkte eller gennem politiske allierede. Hvis reguleringen skal fremme et velfungerende marked, skal det være troværdigt, at reguleringen er objektiv og fair (Johansen, Pedersen & Sørensen, 2004). Det har således også været et gennemgående rationale for EU-kommissionen og EU's lovgivning på området (Kommissionen, 1987; 2002; Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996). En sådan uafhængighed er imidlertid et radikalt brud med den traditionelle regulering i både tele- og elektricitetssektorerne. Her har reguleringen under monopolmodellen været præget af en sammenkædning af producent- og reguleringsroller, uklare kompetencer samt løbende politisk konsultation på mange niveauer (Olsen, 1993: 206). Det er således indgroede vaner og rutiner for samspillet mellem selskaber, politikere og forvaltning, der brydes op ved oprettelsen af uafhængige reguleringsmyndigheder.

Spørgsmålet om reguleringsmyndigheders uafhængighed har også to delelementer. Det første delelement er myndighedens uafhængighed af den regulerede industri (Stigler, 1971). Hvis industrien eller selskaber i denne har mulighed for at påvirke myndighedernes beslutninger om for eksempel netadgang eller reguleringen af denne, vil det kunne forvride konkurrencen på markedet, idet der så ikke vil være lige og fair adgang til industriens monopolflaskehalse. En uafhængig reguleringsmyndighed vil derfor på det formelle plan have autonomi fra industrien i forhold til reguleringsbeslutninger. Der vil ikke være korporative styringsorganer, hvor industrien har sæde, ligesom reguleringsmyndigheden vil være administrativt adskilt fra statsejede selskaber i sektoren. Der skal være armslængdeafstand mellem reguleringsmyndigheden og den regulerede industri.

En ting er imidlertid den formelle uafhængighed af industrien. Mindst lige så vigtigt er det, at selskaberne ikke kan påvirke reguleringsmyndigheden gennem politiske allierede. Myndigheden skal derfor også være politisk uafhængig. Det vil sige, at reguleringsmyndigheden udfører og fastlægger reguleringen af området, uden at regeringen eller parlamentet har indflydelse herpå. Politisk uafhængighed er både i litteraturen om reguleringsmyndigheder og blandt reguleringspolitiske aktører som for eksempel OECD blevet konkretiseret som spørgsmål om, hvorvidt myndighedens ledelse udnævnes og kan fyres af regeringen, hvorvidt andre/højere myndigheder kan blande sig i konkrete afgørelser, samt hvorvidt reguleringsmyndigheden selv kan fastlægge sin organisation (Johansen, Pedersen & Sørensen, 2004: 40-44; Greve, 2002: 20; Gilardi, 2002).

Politisk uafhængighed kan imidlertid kategoriseres mere præcist efter, om den relaterer sig til myndighedens finansielle, strukturelle eller juridiske autonomi. Finansiell autonomi handler om, hvorvidt myndigheden har sin egen finansiering, eller om den er underlagt det generelle bevillingssystem i finansloven. Sidstnævnte vil gøre det lettere at påvirke myndigheden gennem (trusler om) ændrede bevillinger. Strukturel autonomi handler om, hvorvidt direktøren for myndigheden står til ansvar for og ansættes og fyres af en politisk uafhængig bestyrelse, eller om direktøren hierarkisk er underlagt ministeren. Den juridiske autonomi går på, hvorvidt myndigheden selv har kompetence til at foretage reguleringsmæssige beslutninger, eller om den i disse beslutninger er underlagt ministeriet – eventuelt gennem klageadgang til dette (Christensen, 2001: 119-124). En idealtypisk uafhængig reguleringsmyndighed vil have fuld autonomi på disse dimensioner.

4.2.4 Liberalisering

Konkurrencemodellen kan nu præciseres. Den har i sin idealtypiske form de mest liberaliseringsvenlige karakteristika på de tre dimensioner i konkurrencemodellen. Det vil sige et formelt helt åbent marked med ejerskabsmæssig adskillelse mellem monopol- og konkurrencekomponenter samt reguleret tredjepartsadgang. Desuden er der privat ejerskab af selskaber i de konkurrenceudsatte dele af sektoren samt en uafhængig reguleringsmyndighed. Den er vist i tabel 4.1 nedenfor.

Selvom både markedsåbning, privatisering og oprettelsen af uafhængige reguleringsmyndigheder indgår i konkurrencemodellen, er de ikke lige vigtige. Uden en markedsåbning vil selv en sektor med uafhængige reguleringsmyndigheder og privat ejerskab ikke være en liberaliseret sektor, der kan betegnes som en markedsøkonomi.

Kriteriet for, at en sektor i et land kan kategoriseres som liberaliseret, er heller ikke en fuldstændig tilpasning til konkurrencemodellen, som skitseret ovenfor. I stedet benyttes minimumsdefinitionen på liberalisering, som den formelle åbning af de centrale markeder i el- og telesektoren, nemlig engrosmarkedet i elsektoren og markedet for fastnettelefoni i telesektoren.

Tabel 4.1: Liberalisering

Dimension	Centrale elementer
Markedsåbning og regulering	Formel markedsåbning (minimumsdefinition på liberalisering) Vertikal adskillelse 1. Ingen (mindst liberalisering) 2. Regnskabsmæssig 3. Administrativ 4. Ejerskabsmæssig (størst liberalisering) Netadgang 1. Ingen (mindst liberalisering) 2. Forhandlet 3. Reguleret (størst liberalisering)
Ejerskab	Ejerskab til konkurrenceudsatte virksomheder 1. Traditionelt offentligt selskab (mindst liberalisering) 2. Statsligt aktieselskab eller særlig offentlig virksomhed 3. Privat ejerskab (størst liberalisering)
Uafhængig reguleringsmyndighed	Fire elementer med mere eller mindre autonomi: ▪ Autonomi fra industrien (korporativ regulering eller armslængdeafstand) ▪ Finansiell autonomi (egen finansiering eller på finanslov) ▪ Strukturel autonomi (direktør udpeget af og med ansvar for uafhængig bestyrelse eller underlagt det ministerielle hierarki) ▪ Juridisk autonomi (selvstændig beslutningskompetence eller rekurs til minister)

4.3 Det eksterne pres

Definitionen af liberalisering gør det nu muligt at vurdere, hvorvidt det eksterne pres for en liberalisering har varieret mellem de europæiske netværksindustrier. Der er en sådan variation, hvis en sektor både har oplevet mere præcise og vidtgående krav om en tilpasning til konkurrencemodellen fra EU samt en mere omfattende globalisering og teknologisk udvikling end en anden sektor. Det betyder også, at aktørerne i sektoren, der oplever det største pres, vil stå over for færre valgmuligheder og stærkere, mere entydige og dækkende incitamenter end aktørerne i den anden sektor. Der vil med andre ord på et givent tidspunkt efter en destabilisering være forskel på omfanget af

usikkerheden i de to sektorer. Som vi skal se, har presset været større i telesektoren end i elsektoren.

4.3.1 EU-krav

EU-krav udgør en mulig forklaring på nationale institutionelle reformer i EU's medlemsstater af to grunde. For det første er medlemsstaterne forpligtet til at følge krav fra EU, fordi EU-retten – traktatgrundlaget, forordninger, direktiver og domme – er kommet til at stå over national lovgivning (Hix, 2005: 121-123). Medlemslandene er derfor juridisk forpligtet til at gennemføre og opretholde EU-lov. For det andet har EU i de seneste årtier fået stadig større kapacitet til at vedtage politikker, der strider mod et eller flere medlemslandes ønsker. Det skete særligt med Fællesakten fra 1986, hvor der blev indført kvalificeret flertal i Ministerrådet i relation til det indre marked (Hix, 2005: 239). Desuden kan EU-kommissionen udstede direktiver og forordninger på konkurrenceområdet med belæg i EU-traktatens artikel 90 (Hix, 2005: 242-243; Schneider, 2001: 63). Der er imidlertid også en række begrænsninger på EU's kapacitet til at påvirke institutionelle reformer i medlemsstaterne. EU har ingen traktatmæssig kompetence til at blande sig i ejerskabsforhold i medlemsstaterne. Det betyder, at EU ikke kan stille krav om, hvem der skal eje nationale netværksindustrier (Levi-Faur, 2004: 10-11).

EU's engagement i telesektoren begyndte for alvor i 1987, hvor EU-kommissionen lancerede en grøn bog for sektoren (1987). I grønbogen præsenterede EU-kommissionen sine planer for en åbning af markederne for terminaludstyr og avancerede services. Ligeledes skulle der være mulighed for samtrafik (open network provision) for de liberaliserede telenetjenester, og der blev lagt op til en generel adskillelse af regulering og drift. Det ville være en stor forandring i mange medlemsstater, hvor statslige selskaber under monopolmodellen varetog begge opgaver. Omvendt blev både taletelefonien og etableringen af telefonnet undtaget fra planerne om markedsåbninger. Derved blev 85 pct. af omsætningen på telekommunikation i EU undtaget fra markedsåbningen (Thatcher, 1999: 81).

I årene efter grønbogen fulgte en institutionel magtkamp, der var foranlediget af, at EU-kommissionen med hjemmel i EU-traktatens konkurrencebestemmelser udstedte direktiver uden om Ministerrådet. Medlemsstaterne var stærkt imod denne praksis, men EU-kommissionen fik opbakning til fremgangsmåden fra EF-domstolen (Schmidt, 1998: 169-170). Der var dog først og fremmest tale om en institutionel magtkamp, og der var generel tilslutning til de direktiver, som EU-kommissionen spillede ud med i årene efter grønbogen (Eliassen, Manson & Sjøvaag, 1999: 30). Det drejede sig om en åbning af markedet for terminaludstyr i 1988 (Kommissionen, 1988b) samt en åbning af markedet for avancerede tjenester i 1990 (Kommissionen, 1990). Sidst-

nævnte direktiv krævede, at reguleringen af de liberaliserede tjenester skulle ske af en myndighed, der var uafhængig af industrien. Samme år blev der også vedtaget et direktiv om principperne for samtrafik, der skulle ske på objektive og ikke-diskriminerende vilkår (Ministerrådet, 1990). Disse direktiver samt de mange efterfølgende direktiver, forordninger og resolutioner er præsenteret i tabel 4.2 nedenfor.

Herefter gik det stærkt. Allerede i 1993 blev der taget en principbeslutning i Ministerrådet om, at markedet for taletelefoni skulle være åbnet senest i 1998 (Ministerrådet, 1993). De følgende år bød derfor på en række direktiver, der skulle forberede denne markedsåbning. Blandt de væsentligste var en udvidelse af tjenesteliberaliseringsdirektivet fra 1990. Det kom nu til at omfatte taletelefoni samt selve telenettet (Kommissionen, 1996b). Der skulle således heller ikke være særlige rettigheder i forhold til anlæggelsen af net til taletelefoni.

Ligeledes liberaliserede man i 1996 markedet for mobiltelefoni (Kommissionen, 1996a). Retten til netadgang blev også præciseret og udvidet med et direktiv om samtrafik i 1997 (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1997). Direktivet krævede forhandlet adgang til nettene hos nationale aktører med en stærk markedsposition. Det vil sige aktører med en markedsandel på over 25 pct. af det relevante marked. Selvom der kun var tale om forhandlet tredjepartsadgang frem for reguleret tredjepartsadgang, var det en meget gennemreguleret form for forhandlet adgang. Der skulle etableres et fælles afregningssystem for netadgang baseret på de faktiske omkostninger samtidig med, at bevisbyrden for prisens rigtighed lå på ejeren af nettet. Desuden skulle der offentliggøres faste priser for adgang. Der skulle også være regnskabsmæssig adskillelse i selskaber, der både solgte samtrafik og havde andre aktiviteter i telesektoren.

EU-reguleringen af området blev yderligere udvidet siden hen. I 2000 blev der vedtaget en forordning om, at der skulle være netadgang til det lokale telefonnet, som er det eneste netværkselement, der rigtigt har bevaret sin karakter af naturligt monopol (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 2000). Ligeledes blev det i 2002 vedtaget, at der skal være en administrativ adskillelse mellem ejerskab og kontrol. Det vil sige, at ejerskabet til teleselskaber – for eksempel statslige aktieselskaber – ikke kan ligge hos den samme myndighed, som skal føre tilsyn med sektoren (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 2002).

Tabel 4.2: EU-krav i telesektoren

1990	<u>Tjenesteliberaliseringsdirektiv (Kommissionens direktiv 90/388/EØF)</u> Særlige rettigheder for avancerede teletjenester (undtagen taletelefoni) skal ophæves. Tjenesteleverandører har ret til lejede kredsløb. Reguleringen skal udføres af et organ, der er uafhængigt af teleselskaberne. <u>Direktiv om åben netværksadgang (Ministerrådets direktiv 90/387/EØF)</u> Adgang til nettet skal ske ud fra objektive og offentlige kriterier, der er ikke-diskriminerende.
1993	<u>Resolution fra Ministerrådet om totalliberalisering (Ministerrådets resolution af 22. juli 1993)</u> Ministerrådet udtrykker støtte til en liberalisering af alle offentlige taletelefonitjenester senest den 1. januar 1998.
1996	<u>Revision af tjenesteliberaliseringsdirektivet (Kommissionens direktiv 96/27/EF)</u> Alle særlige rettigheder på mobiltelefoni skal ophæves. Mobilkommunikationssystemer får ret til sammenkobling med det offentlige net og andre mobilsystemer. <u>Revision af tjenesteliberaliseringsdirektivet (Kommissionens direktiv 96/19/EF)</u> Alle særlige rettigheder både på taletelefoni og net ophæves fra 1998.
1997	<u>Direktiv om samtrafik (Europa-Parlamentets og Ministerrådets direktiv 97/33/EF)</u> Ret til samtrafik (med store aktører) gennem forhandlet adgang. Opnås der ikke enighed, skal den nationale reguleringsmyndighed intervenere. Priser for samtrafik skal være omkostningsægte, og den nationale tilsynsmyndighed kan forlange dem nedsat. Aktører med en stærk markedsposition, der både sælger samtrafik og driver egne telenet og tjenester, skal have regnskabsmæssig adskillelse mellem disse aktiviteter.
2000	<u>Forordning om adgang til "the local loop" (Europa-Parlamentets og Ministerrådets forordning (EF) nr. 2887/2000)</u> Aktører med en stærk markedsposition skal give adgang til deres abonnementtledninger og tilhørende faciliteter. Der skal være omkostningsrelaterede standardtilbud, som de nationale tilsynsmyndigheder kan pålægge ændringer i. Ved uenighed intervenserer tilsynsmyndigheden ligesom ved samtrafik.
2002	<u>Rammedirektivet for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (Europa-Parlamentets og Ministerrådets direktiv 2002/21/EF)</u> Der skal være administrativ adskillelse mellem tilsynsfunktioner og ejerskab og kontrol.

Denne række af direktiver har skabt en situation, hvor EU nu kræver en ganske omfattende liberalisering. Både fastnet- og mobiltelefonmarkedet har skullet være åbent fra henholdsvis 1998 og 1996, ligesom der ikke længere

må være et formelt monopol på anlæggelsen af telefonnet. Der er også blevet åbnet op for en forhandlet adgang til det eksisterende telefonnet, ligesom der er krav om regnskabsmæssig adskillelse i integrerede selskaber. Det er imidlertid stadig muligt, at reguleringsmyndighederne ikke er uafhængige af regeringen. Myndigheden skal bare være uafhængig af teleselskaberne (Eliassen & Sjøvaag, 1999: 7). Der er, som det følger af traktatgrundlaget, heller ikke stillet nogle krav om ændringer af ejerskabet i sektoren.

På elektricitetsområdet begyndte liberaliseringsprocessen med, at EU-kommissionen i et notat fra 1988 præsenterede en grøn bog om udbredelsen af det indre marked til den europæiske energisektor (Kommissionen, 1988a). Det startede en proces, der skulle vise sig langt mere besværlig og konfliktfyldt end på teleområdet. Der var blandt andet i en række medlemsstater stor modstand mod at åbne de nationale elmarkeder. Særligt Frankrig og i starten også Tyskland markerede sig her som stærke modstandere (Eising & Jabko, 2001: 749-752, 755-757). EU-kommissionen blev derfor også nødt til at trække et forslag til en hurtig og ganske omfattende liberalisering tilbage, da det mødte massiv modstand i Ministerrådet (Kommissionen, 1992). Den store modstand betød også, at EU-kommissionens trusler om på teleområdet at benytte traktatens konkurrencebestemmelser til at lovgive uden om Ministerrådet ikke blev ført ud i livet (Schmidt, 1998: 177).

Det var derfor først efter en lang forhandlingsproces på højeste politiske niveau, at man kom frem til en kompromistekst. På den baggrund blev det første eldirektiv vedtaget i december 1996 (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996). Direktivet var en udvandet version af det direktivforslag, som EU-kommissionen havde fremsat tilbage i 1991. Direktivets krav er vist i tabel 4.3 nedenfor.

Dette første eldirektiv krævede, at medlemsstaterne udover at indføre regnskabsmæssig adskillelse skulle åbne deres elektricitetsmarkeder med 33 pct. inden 2003 (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996). Det ville i praksis kun betyde en åbning af markedet for de store forbrugere og særligt distributionsselskaberne. Desuden gav direktivet mulighed for, at man kunne undtage visse typer af elektricitet fra markedet såsom strøm fra kraftvarme og vedvarende energikilder. Der var således langt fra tale om en fuldstændig markedsåbning som på teleområdet.

Tabel 4.3: EU-krav i elsektoren

1996	<u>Eldirektivet (Europa-Parlamentets og Ministerrådets direktiv 96/92/EF)</u> Markedsåbning: De nationale markeder skal åbnes med mindst 26 pct. i 1999, 28 pct. i 2000 og 33 pct. i 2003. Selskaberne kan pålægges offentlige tjenester i forhold til leveringssikkerhed, regelmæssighed, kvalitet, pris og miljøbeskyttelse. Ligeledes kan systemoperatøren pålægges at give prioritet til vedvarende energi og kraftvarme i lastfordelingen. Regulering: Der skal udpeges en systemoperatør i forhold til transmissionssystemet. Denne skal være ledelsesmæssigt uafhængig af aktiviteter uden for transmissionssystemet. I integrerede selskaber skal der føres separate regnskaber for produktion, transmission og distributionsaktiviteter. Netadgang kan ske gennem forhandlet og reguleret adgang eller alternativt ved at indføre en eneaftertagerordning. Ved forhandlet adgang skal systemoperatøren offentliggøre et vejledende prisinterval.
2003	<u>Det andet eldirektiv (Europa-Parlamentets og Ministerrådets direktiv 2003/54/EF)</u> Markedsåbning: De nationale markeder skal åbnes for alle erhvervskunder i 2004 og for alle kunder i 2007. Regulering: Netadgang sker gennem forhandlet eller reguleret adgang. Forhandlet adgang sker på basis af offentliggjorte tariffer. Tarifferne eller deres beregningsmetode skal godkendes af reguleringsmyndigheden. Der udpeges transmissions- og distributionssystemoperatører, som skal være retligt, administrativt og ledelsesmæssigt uafhængige fra andre aktiviteter. Reguleringsmyndighed: Der skal udpeges en eller flere reguleringsmyndigheder, der er uafhængige af interesser i elektricitetsindustrien.

Ligeledes var der kun krav om, at landene skulle indføre den såkaldte eneaftertagerordning. Den indebærer, at der i et land ville være en enkelt distributør, som alle handler skulle gå igennem. Hvis medlemslandene indførte forhandlet tredjepartsadgang, overlod direktivet det også til medlemslandene at udforme de nærmere regler omkring dette bortset fra, at der skulle offentliggøres et vejledende prisinterval. Det er en væsentlig forskel i forhold til de meget detaljerede krav til den forhandlede netadgang i telesektoren. Der blev også stillet krav om regnskabsmæssig adskillelse i integrerede selskaber, der både var aktive i monopol- og konkurrencekomponenter af sektoren. I for-

hold til reguleringen af sektoren var der ikke noget krav om uafhængige reguleringsmyndigheder – hverken i forhold til elselskaberne eller regeringen. Det nærmeste var et krav om, at systemoperatøren var ledelsesmæssigt adskilt fra andre aktiviteter.

I 2003 blev der vedtaget et nyt eldirektiv (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 2003). Direktivet var mere vidtgående end det første eldirektiv. Det krævede fuld markedsåbning fra 2004, forhandlet eller reguleret netadgang samt reguleringsmyndigheder, der er helt uafhængige af elselskaberne. Der var stadig ikke krav i relation til reguleringsmyndighedernes politiske uafhængighed eller ejerskabsformerne i sektoren. Dette sene direktiv skal ses som et resultat af, at de fleste medlemsstater i 2003 allerede var gået langt videre end krævet i direktivet fra 1996 (Jordana, Levi-Faur & Puig, 2006: 458). Det kan derfor heller ikke tilskrives den store betydning i forhold til at forklare medlemsstaternes reformer i 1990'erne.

Gennemgangen af EU-kravene på tele- og elektricitetsområderne viser, at kravene på teleområdet har været både mere præcise og vidtgående end kravene på elektricitetsområdet. Det betyder, at den eksterne begrænsning af usikkerheden i de to sektorer på et givent tidspunkt har været større på tele- end på elektricitetsområdet. Der har simpelthen været færre frihedsgrader i telesektoren.

4.3.2 Globalisering og den teknologiske udvikling

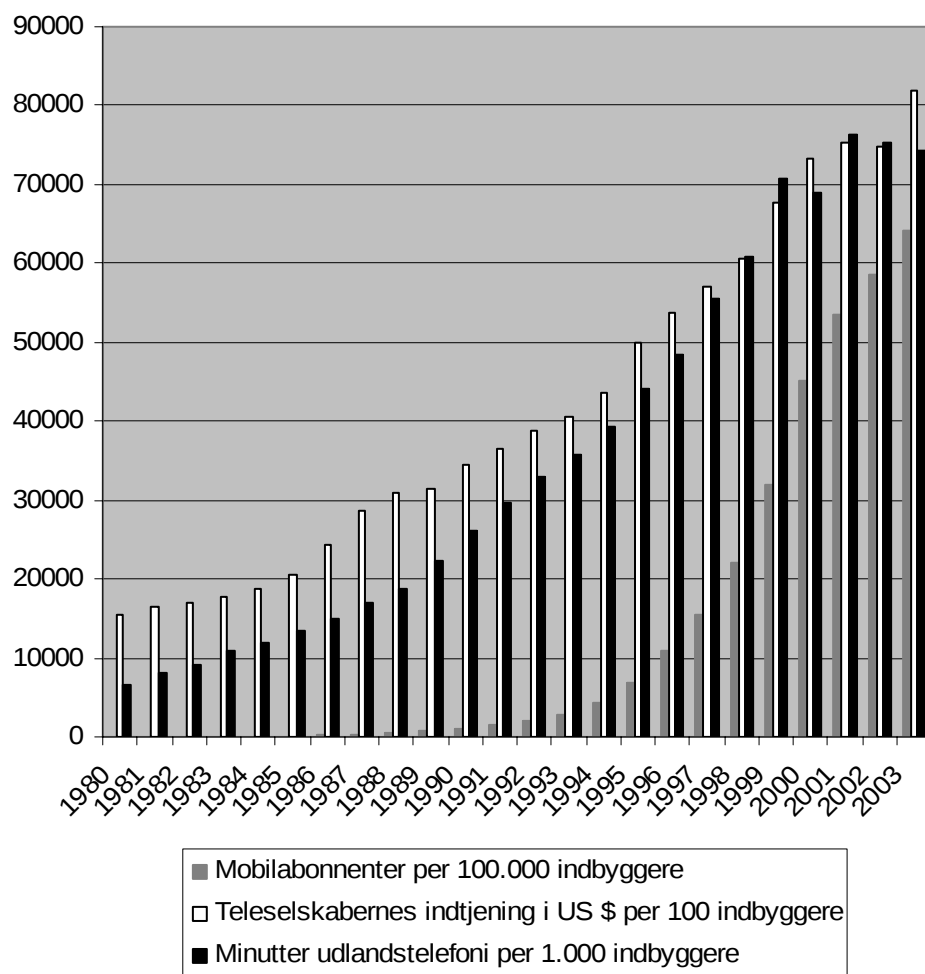
Globalisering defineres som "... sharp increases (...) in trade, production, and capital flows across national borders" (Campbell, 2004: 125). Globalisering handler derfor om stigende handel, produktion og investeringer over landegrænser. Globalisering er imidlertid i en netværksindustri som telekommunikation tæt knyttet til den teknologiske og samfundsmæssige udvikling, der har muliggjort både et stigende udbud af og efterspørgsel efter telefonitjenester. Derfor inddrages disse forhold også i beskrivelsen af globaliseringens omfang i tele- og elsektoren.

Telesektoren har oplevet en voldsom teknologisk udvikling siden 1960'erne (Thatcher, 1999: 49-56). Det er en udvikling, der har nedbrudt grænserne mellem telefoni og andre medier som datakommunikation og tv. Kernen i denne udvikling har været IT-revolutionen og fremskridtene inden for mikroelektronik. Det har gjort det muligt at gå fra analoge til digitale signaler, hvilket har øget transmissionskapaciteten kraftigt. Det har igen ført til væsentligt lavere omkostninger særligt for langdistancetrafik. Samtidig har nye og digitaliserede omstillingsborde betydet en stor kapacitetsforøgelse i telefonsystemet samtidig med, at forbrugerne har fået hurtigere forbindelser og en bedre lyd kvalitet. Alt dette har også øget innovationshastigheden i sektoren, men dermed også behovet for investeringer (Eliassen & Sjøvaag, 1999:

11). Udbudet af avancerede teletjenester er også vokset kraftigt, og der er kommet udvidede basale services (udspecificerede regninger og varierende takster) og specialiserede net som ISDN og mobilkommunikation.

Udover det stigende investeringsbehov har udviklingen skabt muligheder for stor indtjening. Det fremgår også af figur 4.3 nedenfor, der viser en meget kraftig stigning i teleselskabernes indtjening fra starten af 1980'erne og frem.

Figur 4.3: Mobilabonnenter, international trafik og indtjening i OECD, 1980-2003



Note: N = 29 lande (Det er for det første 22 vestlige industrialiserede lande: Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Holland, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz, Storbritannien, Japan, USA, Canada, Australien og New Zealand; desuden er Tjekkiet, Ungarn, Island, Korea, Mexico, Polen og Tyrkiet inkluderet for nogle år); se appendiks C for kilder.

Der har desuden været en stærkt stigende efterspørgsel på almindelig telefoni og udlandstelefoni. Det skyldes både vækst i de sektorer, der benytter telefoner meget (servicefag), at der er kommet en større rejseaktivitet, og at de lave priser på telefoni har gjort dette mere attraktivt (Thatcher, 1999: 55; Olsen, 1993: 238). Den stigende efterspørgsel på udlandstelefoni er vist i figur

4.3 ovenfor. Den viser også den eksplosive vækst i mobiltelefoni, der har været i de seneste 15 år.

Endelig er der sket en stor ændring af selskabsstrukturerne på teleområdet, hvor der har været stigende markedsaktivitet, investeringer og indgåelse af alliancer på tværs af grænser. Det startede med opsplitningen af det store amerikanske selskab AT&T i 1970'erne og 1980'erne. Konkurrencen på det amerikanske marked skabte efterfølgende store incitamenter for AT&T og dets udskilte regionale selskaber til at ekspandere i Europa. I 1990'erne har der i Europa været en serie af alliancer både mellem amerikanske og europæiske selskaber og mellem europæiske selskaber indbyrdes (Thatcher, 1999: 76).

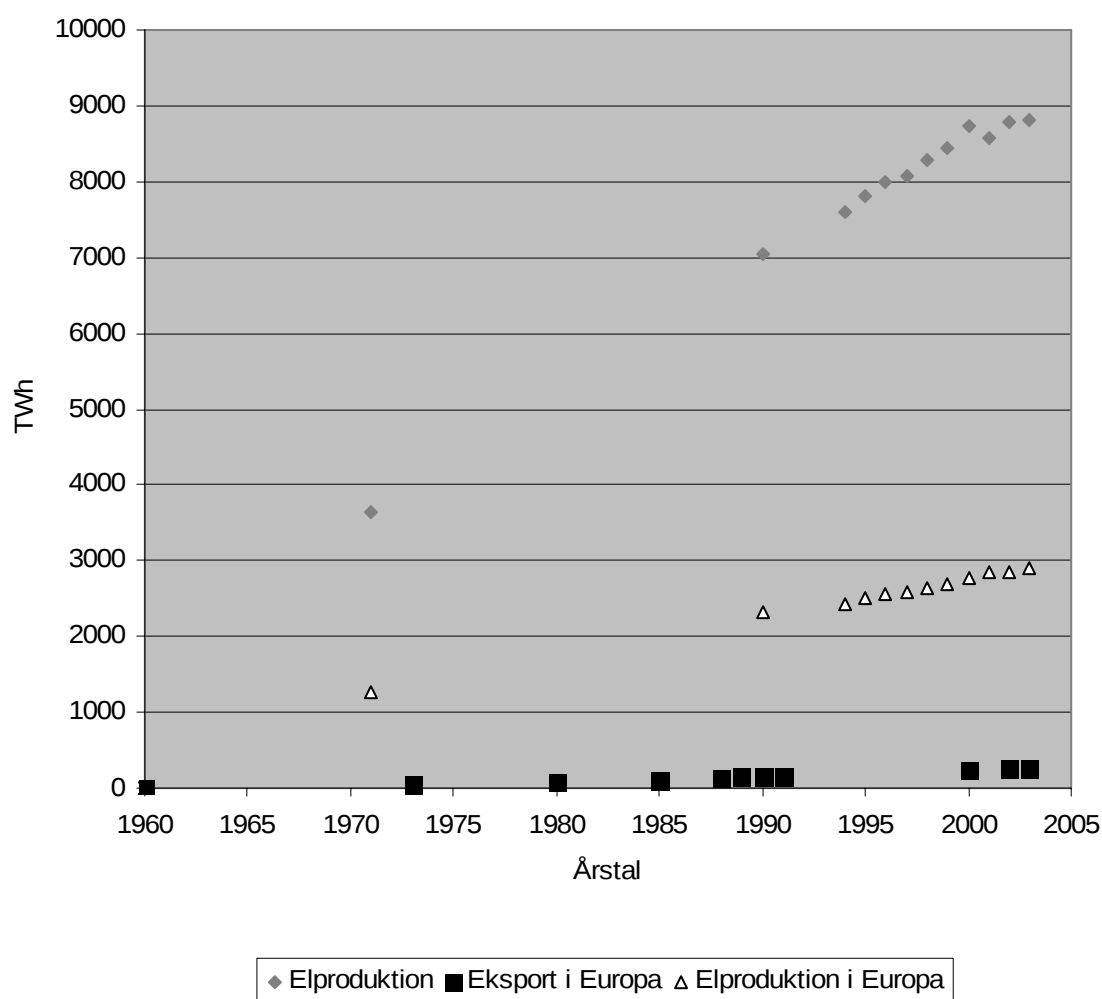
Der har ikke været nogen tilsvarende teknologisk udvikling på elektricitetsområdet. IT-revolutionen har således kun haft en begrænset indflydelse på elektricitetsindustrien (Bartle, 1999: 369-371). Computerteknologien har dog vist sig at være et vigtigt værktøj, når man skal have en elsektor med både konkurrence- og monopolelementer til at fungere (Mez, Midttun & Thomas, 1997: 7). Industriens serviceelementer har også oplevet en vis udvikling, men der har kun været en begrænset innovation inden for den netværksteknologi, som er kernen i industrien (Coen & Doyle, 2000: 20). Det er dog blevet påpeget, at opfindelsen af den såkaldte "combined-cycle gas turbine", der reducerer kravene til et kraftværks størrelse, vil kunne fjerne interessen for store centrale kraftværker (Eberlein, 2001: 360).

De økonomiske faktorer har ligeledes været stabile i 1980'erne og 1990'erne. Figur 4.4 viser udviklingen i den årlige produktion og eksport af elektricitet i en række udvalgte år i perioden 1960-2003. Hovedtrenden for både produktion og udlandshandel er en stabil stigning gennem hele perioden. Der har ikke været pludselige og større ændringer i udviklingen hverken i Europa eller i de vestlige industrialiserede lande generelt. Figuren viser, at langt størstedelen af energien i Europa i 2003 stadig blev forbrugt nationalt. Der har således ikke været et markant brud i udviklingen.

Selvom efterspørgslen på elektricitet både i Europa og generelt har været stigende i denne periode, har væksten jf. figur 4.4 været stabil og dermed forudsigelig (Coen & Doyle, 2000: 20; Eising & Jabko, 2001: 744). Det er også en udbredt vurdering, at elektricitetssektoren sammenlignet med telesektoren ikke har været udsat for nogen globalisering af betydning (Bartle, 1999: 366; Eising, 2002: 96). Mens eksporten af elektricitet steg med 345 pct. fra 1980 til 2003, steg antallet af minutter udgående internationale telefonsamtaler i OECD-området med 1361 pct. i den samme periode (udregnet på baggrund af appendiks B og C). Omfanget af international konkurrence og alliancedannelse har også været langt mindre på elektricitetsområdet end på teleområdet (Bartle, 2005: 57). Indtil midten af 1990'erne var handel med

elektricitet over grænserne stort set begrænset til store nationale selskabers energiudligning. Forbrugerne har derfor heller ikke haft den samme markedsagt som i telesektoren (Bartle, 2005: 60). Den begrænsede globalisering afspejler også, at elektricitetstransmissionen hurtigt bliver økonomisk uholdbar over store strækninger (Levi-Faur, 1999: 179).

Figur 4.4: Årlig elproduktion og eksport, 1960-2003



Note: N = 22 (Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Holland, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz, Storbritannien, Japan, USA, Canada, Australien og New Zealand); Eksporten omfatter dog kun de 17 europæiske lande, da de øvrige lande (bortset fra USA og Canada) ikke har nogle meningsfulde eksportmuligheder; se appendiks B for kilder.

Globaliseringen har således haft et større omfang på tele- end på elektricitetsområdet. Det betyder også, at incitamenterne for en tilpasning mod konkurrencemodellen har været mere entydig, mere dækkende og stærkere på tele- end på elområdet. Teleområdet har haft bedre forudsætninger for regule-

ringskonkurrence, og der har været større gevinster ved en åbning af markederne.

4.3.3 Variation i det eksterne pres

Gennemgangen af globaliseringens omfang og EU-kravenes præcision og bredde på tele- og elektricitetsområderne har vist, at der er en systematisk forskel i det eksterne pres på de to områder. Det eksterne pres er større på teleområdet end på elektricitetsområdet. Eksternt pres er en såkaldt "composite variable", der indeholder presset fra både globaliseringen, den teknologiske udvikling og EU-krav.

Det betyder, at på et givet tidspunkt i løbet af 1980'erne og 1990'erne var globaliseringspresset større i tele- end i elsektoren, idet førstnævnte oplevede den største globalisering og teknologiske udvikling. Globaliseringspresset var imidlertid stigende i begge sektorer i løbet af perioden, efterhånden som reformbølgerne udviklede sig, og stadig flere lande liberaliserede og åbnede deres markeder. Presset fra EU-krav opstod for alvor i elsektoren fra midten af 1990'erne og i telesektoren fra omkring 1993. Variationen mellem sektorerne vil gøre det muligt at teste hypotesen om, at der er en sammenhæng mellem det eksterne pres og politikprogrammets effekt på liberaliseringsprocesser og deres udfald. Forskellene mellem områderne er vist i tabel 4.4 nedenfor.

Tabel 4.4: Det eksterne pres på telekommunikations- og elektricitetsområdet i midten af 1990'erne

	Telekommunikation	Elektricitet
1. Globalisering	Omfattende	Begrænset
2. EU-krav	Præcise og vidtgående	Vage og svage
Eksternt pres (1 + 2)	Stort	Lille

Der er også et interessant sammenfald mellem eksternt pres og et lands tidsmæssige placering i en liberaliseringsbølge. I telesektoren vil et lille pres falde sammen med en tidlig liberalisering, hvor der var et teknologisk pres, men intet omfattende internationalt marked. Omvendt vil sene liberaliseringer i telesektoren i midten af 1990'erne i Europa være sket under et stort eksternt pres, idet EU nu er kommet med, og der er sket en mere omfattende international markedsdannelse. I elsektoren vil en tidlig liberalisering være lig med intet eksternt pres, mens en liberalisering i midten af 1990'erne – dvs. gruppen af efterfølgerlande – vil være lig et lille eksternt pres. Det er et forhold, der vil blive brugt til at udvælge yderligere cases i det perspektiverende kapitel 11.

Det eksterne pres er særligt i forhold til EU-krav ikke nødvendigvis en variabel, der er helt uafhængig af de lande, som den påvirker. EU's medlemssta-

ter er for langt de fleste EU's politikkers vedkommende selv involveret i udarbejdelsen og vedtagelsen af disse. EU-krav vil derfor for nogle lande ikke være et egentligt eksternt pres, idet de selv har været årsagen til, at det blev vedtaget i EU. Det er særligt et problem i forhold til store lande, der står stærkt i EU-forhandlinger, mens det i forhold til små lande som Danmark vil være et mindre problem.

4.4 Konklusion

Jeg har i dette kapitel redegjort for netværksindustriens karakteristika samt præsenteret to centrale variable, nemlig liberalisering og eksternt pres. Udviklingen i det eksterne pres i tele- og elsektorerne er ydermere blevet vurderet.

Netværksindustrier er kendetegnet ved, at de har visse komponenter, som er naturlige monopoler. Det har traditionelt drejet sig om transmission og distribution i elsektoren samt telefonnettet for lang- og kortdistancesamtaler i telesektoren. Den teknologiske udvikling i telesektoren har dog medført, at kun det lokale telefonnet i et vist omfang kan karakteriseres som et naturligt monopol. Det kræver en regulering af disse monopolkomponenter, hvis der skal være konkurrence på de eksisterende net i både tele- og elsektoren. I telesektoren er der også mulighed for at konkurrere på etableringen af alternative net. Derudover er de monopolregimer, der traditionelt har præget de europæiske netværksindustrier, blevet præsenteret.

Med udgangspunkt i denne redegørelse for netværksindustrier er liberalisering blevet defineret. Det er blevet defineret som en bevægelse mod konkurrencemodellen. Konkurrencemodellen – der også er blevet en institutionel opskrift blandt aktører i de to sektorer – beskriver en sektor med fuld markedsåbning, herunder reguleret netadgang og ejendomsretlig adskillelse af tidligere vertikalt integrerede selskaber, privat ejerskab samt uafhængige reguleringsmyndigheder. Da konkurrencemodellen i denne form er en idealtipe, som de fleste lande blot har nærmet sig uden at nå, benyttes der også et minimumskriterium for, hvornår en sektor i et givent land er blevet liberaliseret. Det er den i telesektoren, når markedet for fastnettelefoni er blevet åbnet, og i elsektoren, når engrosmarkedet for elektricitet er blevet åbnet.

Styrken af det eksterne pres på tele- og elektricitetsområderne er til sidst blevet analyseret i en gennemgang af EU-kravene og en vurdering af globaliserings omfang på de to områder. Det viste sig, at der på teleområdet både i forhold til globalisering og EU-krav har været et langt større eksternt pres på de europæiske lande end på elektricitetsområdet. Derfor er de to sektorer velegnede til at sikre den variation i det eksterne pres, som jeg søger i denne afhandling.

Note

1. Der er blevet argumenteret for, at eksistensen af ”contestable markets”, hvor alene truslen om, at nye aktører vil underbyde monopolaktøren, vil være nok til at holde monopolistens monopolprofit nede. Det kræver dog, at der kun er meget begrænsede sunk costs (Baumol, 1982). Argumentet holder derfor ikke i sektorer med meget store sunk costs som netværksindustrier. Her bliver truslen om pludselig adgang fra en ny aktør utroværdig, fordi den nye aktør vil stå med meget store tab, hvis denne bliver tvunget til at trække sig ud, når monopolisten reagerer på den nye konkurrence gennem prissænkninger (Baldwin & Cave, 1999: 212).

Kapitel 5

Design og metode

”To show that ideas are causally important, it must be demonstrated that a given set of ideas held by policy makers, or some aspect of them, affect policies pursued and do not simply reflect those policies or their prior material interests.”

(King, Keohane & Verba, 1994: 191)

Dette kapitel handler om afhandlingens design og metode. Det vil sige de redskaber, der vil blive brugt til at undersøge afhandlingens problemstilling og hypoteser. Derfor er det i en vis forstand også afhandlingens vigtigste kapitel, da det klarlægger kriterierne for og validiteten af de konklusioner, der kan drages i de empiriske analyser. Formålet med kapitlet er derfor at redegøre for og begrunde det design og de metoder, som jeg i kapitlerne 6-10 vil bruge til at undersøge effekten af eksternt pres og politikprogrammer på liberaliseringsprocesserne i den danske el- og telesektor.

At påvise kausalitet handler for det første om at påvise en sammenhæng mellem en uafhængig variabel som eksempelvis eksternt pres og en afhængig variabel som liberaliseringsprocessers forløb og udfald. For det andet skal der gives en teoretisk forklaring på denne sammenhæng, der ikke er i modstrid med de empiriske observationer (en sådan traditionel kausalitetsforståelse findes for eksempel hos Hall, 2006: 24). Da det i litteraturen om institutionelle reformer ofte gøres til en særlig udfordring at undersøge idéers kausaleffekt – jf. ovennævnte citat – fokuseres der i kapitlet på, hvordan idéer i form af politikprogrammer kan undersøges som en uafhængig variabel.

Hovedargumentet i kapitlet er, at en undersøgelse af effekten af eksternt pres og politikprogrammer på liberaliseringsprocesser bedst kan udføres som en systematisk procesanalyse. I en systematisk procesanalyse undersøges de konkurrerende forklaringer nemlig ved at evaluere disse forklarings forskellige forventninger til reformprocessen. Denne metode er velegnet til denne afhandlings problemstilling, hvor der er uklarhed om de mekanismer, der ligger til grund for de observerede sammenhænge. Samtidig gør fokuset på reformprocessen det også muligt at generere valide data om politikprogrammernes indhold. Metoden benyttes i et komparativt design med den danske el- og telesektor, hvor variationen i det eksterne pres gør det muligt at evaluere hypotesen om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer på nationale reformprocesser som liberaliseringsprocesser (jf. afsnit 3.5.4).

Kapitlet indledes i afsnit 5.1 med en refleksion over de udfordringer, som analyser med idéer som uafhængig variabel giver. Derefter præsenteres den systematiske procesanalyse i afsnit 5.2. I afsnit 5.3 opstilles et komparativt design med to danske cases. I afsnit 5.4 redegøres der for de data og analyseteknikker, der benyttes i afhandlingens empiriske analyser. Til sidst vurderes i afsnit 5.5 analysernes samlede validitet.

5.1 Idéer og kausalanalyser

Kapitlets indledningscitater stammer fra King, Keohane og Verba's bog *Designing Social Inquiry* (1994), som er det nærmeste, man kommer en metodebibel for mainstream statskundskab. Citatet indeholder to vigtige pointer i forhold til at analysere politikprogrammer som en uafhængig variabel.

For det første peger citatet på to klassiske faldgruber for kausalanalyser. Faldgruberne gælder ikke kun for undersøgelser af idéer, men de er ifølge King, Keohane og Verba særligt store for disse. Den ene faldgrube er, at man påviser en sammenhæng mellem for eksempel politikprogrammer og en institutionel reformproces uden at kontrollere for alle alternative forklaringer. Sammenhængen kan derfor skyldes oversete variable, hvilket skaber bias i målingen af kausaleffekten. En sådan overset variabel kunne være krav fra EU eller en voksende globalisering. Den anden faldgrube er, at den uafhængige variabel i virkeligheden slet ikke er uafhængig, men produceret af den afhængige variabel. Dette fænomen kaldes endogenitet. Man skal derfor kunne vise, at politikprogrammer eller andre uafhængige variable ikke blot er en afspejling af den institutionelle reform, som de skal forklare (jf. King, Keohane & Verba, 1994: 191). Det er to faldgruber, som valget af design og metoder gerne skulle styre denne afhandling udenom. At faldgruberne ifølge King, Keohane og Verba skulle være særligt store for undersøgelser af idéer som uafhængige variable, hænger dog til dels sammen med de teoretiske antagelser, som de tre forfattere gør sig i ovennævnte citat.

Citatet bygger nemlig på en teoretisk antagelse, som har gjort det til en stor udfordring at analysere idéers betydning inden for mainstream statskundskab. I citatet betragtes materielle interesser ikke alene som en uproblematisk konkurrerende variabel til idéer defineret som politikprogrammer. Den gives også forrang i den forstand, at det opfattes som en særlig udfordring for analyser af idéer, at man skal kunne udelukke, at idéerne ikke bare afspejler materielle interesser, før idéers kausaleffekt kan anses for påvist. Dette er meget svært, fordi det i undersøgelser, hvor idéer indgår som uafhængig variabel, næsten altid vil være muligt at finde en mulig materiel interesse, der i hvert fald teoretisk kan være enten afspejlet i idéerne eller udgør en konkurrerende forklaring (Berman, 1998: 17). Det er med en sådan antagelse meget svært for analyser af idéer som uafhængig variabel at undgå

bias fra udeladte variable eller endogenitet. Det er også sjældent, at man stiller et lignende krav til andre uafhængige variable som for eksempel institutioner.

Antagelsen om en klar sondring mellem idéer og materielle interesser samt kravet om, at idéer ikke må afspejle materielle interesser, er derfor tæt på at være en stopklods for undersøgelser af idéer som uafhængig variabel. Heldigvis kan denne antagelse modificeres, hvormed det også bliver muligt at analysere idéer som uafhængig variabel på linje med andre variable.

Antagelsen om en klar sondring mellem idéer og interesser er nemlig ikke forenelig med denne afhandlings teoretiske argument, når idéer defineres som politikprogrammer. Det skyldes, at den teoretiske sondring mellem politikprogrammer og materielle interesser ikke er mulig at opretholde i situationer, hvor der er usikkerhed om problemer og løsninger (jf. kapitel 3). At opfatte materielle interesser som en entydig og klar alternativ variabel til politikprogrammer bliver meningsløst i sådanne situationer. Politikprogrammer er jo netop med til at specificere disse interesser.

Desuden er kravet om, at idéer ikke må afspejle andre uafhængige variable, kun holdbart, hvis man med afspejling mener, at idéerne er et entydigt produkt af en anden uafhængig variabel. Det vil sige, at inddragelsen af politikprogrammer i forklaringsmodellen ikke bidrager med yderligere forklaringskraft. Dette krav kan sjældent opfyldes. I situationer med usikkerhed om problemer og løsninger vil et politikprogram heller ikke kunne være det eneste mulige produkt af en bagvedliggende materiel interesse, da denne i en situation med usikkerhed netop ikke er entydig og specificeret. Der synes derfor ikke at være særligt store faldgruber for kausalanalyser med politikprogrammer som uafhængig variabel.

5.2 Systematisk procesanalyse

At politikprogrammer kan betragtes som en uafhængig variabel på linje med andre uafhængige variable, betyder dog ikke, at der ikke knytter sig særlige metodiske udfordringer til analyser af politikprogrammernes effekt på institutionelle reformer. Det er nemlig i modsætning til variable som globalisering og EU-krav svært at måle indholdet af politikprogrammer, så det kan bruges i for eksempel statistiske analyser. Politikprogrammer er komplekse størrelser med både problemdefinitioner og institutionelle løsninger, hvilket gør det svært at kvantificere dem, uden at der går megen relevant information tabt.

Dette problem kan håndteres i en systematisk procesanalyse [systematic process analysis], hvor man gennem et fokus på selve reformprocessen kan undersøge forskellige uafhængige variables forklaringskraft på denne (Hall, 2006: 27-28; 2003). Det analytiske fokus rettes dermed mod mekanismerne i den institutionelle reformproces frem for mod de bagvedliggende uafhængige

variable (Hedström & Swedberg, 1998: 7).¹ Den detaljerede kortlægning af reformprocessen, som metoden foreskriver, vil desuden gøre det muligt at identificere både problemdefinitioner og institutionelle løsninger i politikprogrammer samt deres tilknytning til bestemte aktører (Berman, 1998: 34). Metoden kræver omvendt ikke, at politikprogrammer skal kodes og kvantificeres på et højt abstraktionsniveau, hvor megen relevant information kan gå tabt. Metoden er også velegnet til at undersøge problemstillinger, hvor den underliggende kausal mekanisme (jf. kapitel 2) er uklar (Hall, 2006: 25).

En yderligere gevinst ved et procesperspektiv, hvor reformprocessernes forløb og udvikling kortlægges systematisk, er, at det gør det muligt at håndtere afhandlingens komplekse afhængige variabel i form af forløbet og udfaldet af liberaliseringsprocesserne i den danske el- og telesektor. Det er en variabel, der ikke kan kodes simpelt. Den nærmere kortlægning af disse liberaliseringsprocesser og deres udfald vil derfor også først ske i de empiriske analyser i kapitlerne 7 og 9.

En systematisk procesanalyse af en liberaliseringsproces gør det således muligt at undersøge de uafhængige variables forklaringskraft. Teorierne om disse uafhængige variables effekt indeholder nemlig forskellige forventninger til reformprocessens forløb i forhold til indhold, interesser og politikprogrammer. Disse forventninger blev i kapitel 3 konkretiseret som forventninger om henholdsvis en implementerings-, tilpasnings- eller søgeproces. Samtidig gør en kronologisk kortlægning af reformprocessen det også muligt at konfrontere eventuelle problemer med endogenitet. Det kan nemlig bruges til at fastslå, hvorvidt de uafhængige variable som et politikprogram i tid kom før de reformer, som det menes at kunne forklare.

En systematisk procesanalyse består mere overordnet af fire elementer, som er præsenteret nedenfor (Hall, 2006: 27-28). I dette kapitel om design og metode er fokus rettet mod trin 3 og 4.

1. Teoriudvikling. Her konkretiseres antagelser om processer og mekanismer i de konkurrerende teorier (se kapitel 3).
2. Udledning af konkurrerende forudsigelser. Der opstilles konkurrerende empiriske forventninger ud fra antagelserne om processer og mekanismer i de konkurrerende teorier (se kapitlerne 6 og 8).
3. Observationer af reformprocesserne. De empiriske forventninger konfronteres med reformprocesserne (se kapitlerne 7 og 9).
4. Vurdering. Det vurderes, hvilken af de konkurrerende teories antagelser om processer og mekanismer der er bedst forenelige med den observerede reformproces (se kapitlerne 7, 9 og 10).

I en systematisk procesanalyse vil det være muligt i en enkelt case at analysere, hvilken af de uafhængige variable – globalisering, EU-krav og politikprogrammer – der bedst forklarer liberaliseringen. Det kan afgøres ved at undersøge, hvorvidt liberaliseringsprocessen var en implementerings-, tilpasnings- eller søgeproces. Hvis EU-krav er hovedforklaringen på liberaliseringsprocessen, vil det være en implementeringsproces. Hvis strukturelle incitament fra globaliseringen og den teknologiske udvikling er hovedforklaringen på processen, vil det være en tilpasningsproces, mens det vil blive en søgeproces, hvis politikprogrammer er hovedforklaringen. Søgeprocesser kan imidlertid opdeles i tre undertyper – meget åben, åben og begrænset åben – der er mere eller mindre åbne (jf. afsnit 3.5.3). Jo større effekt idéer har, jo mere åben vil søgeprocessen blive.

5.3 Et komparativt design

Den systematiske procesanalyse udføres inden for et komparativt design med den danske elsektor og den danske telesektor. Det gør det muligt at teste hypotesen om, at jo stærkere, mere dækkende og entydigt det eksterne pres er, des mindre effekt vil politikprogrammer have på reformprocessens forløb og udfald. Dermed er den afhængige variabel i den komparative analyse ikke de enkelte liberaliseringsprocesser, men politikprogrammernes forklaringskraft i forhold til disse.

De to danske sektorer er begge netværksindustrier (se kapitel 4), der har haft et relativt identisk udgangspunkt, idet de begge var monopolregimer frem til 1990'erne (se kapitlerne 6 og 8). Desuden gør valget af to danske sektorer det muligt at skaffe et detaljeret kildemateriale – herunder adgang til interviewpersoner, der var centralt placeret i reformprocesserne i de to sektorer. Kildematerialet præsenteres i afsnit 5.4 nedenfor.

Der er også variation i det eksterne pres fra globaliseringen og EU-krav mellem de to cases. Som det blev vist kapitel 4, har det eksterne pres over tid været større på teleområdet end på elområdet. Da de to sektorer blev liberaliseret samtidig (elsektoren blev liberaliseret i 1996 og telesektoren i 1995, jf. appendiks A), var det eksterne pres derfor større i den danske telesektor end i den danske elsektor på reformtidspunktet. Samtidig kan en række alternative forklaringer udelukkes eller holdes konstante.

Der har for eksempel ikke været en samlet statslig forvaltningspolitik om, at begge sektorer skulle liberaliseres (Christensen & Pallesen, 2001). Det ville have udsat begge sektorer for et identisk pres, der hverken kom fra det eksterne pres eller politikprogrammer. Effekten af disse variable ville derfor ikke kunne isoleres. En analyse af to danske sektorer som selvstændige cases ville derfor få en bias fra udeladte variable.

Desuden gør designet med de to sektorer det muligt at håndtere Galtons problem, hvor to cases påvirker hinanden og derfor ikke er uafhængige (Peters, 1998: 42-43). Det er dog ikke noget problem, hvis forbindelsen mellem casene alene består i, at udviklingen i den ene sektor påvirker de idéer, som man kan trække på i den anden sektor, og disse idéer blot udgør nogle af flere idéer, der trækkes på. Sektorerne udgør dermed blot hinandens idémæssige kontekst, som aktørerne i de to sektorer kan bruge til at reducere usikkerheden, efter at monopolregimerne er blevet destabiliseret. Det vil imidlertid være et problem, hvis beslutningen om at liberalisere den ene sektor af tekniske, økonomiske eller magtmæssige grunde var direkte knyttet til beslutningen om at liberalisere i den anden sektor. Så ville der ikke være tale om to selvstændige reformprocesser. Som det vil fremgå af analyserne i kapitlerne 7 og 9, har der ikke været en sådan direkte forbindelse.

Derudover gør valget af de to danske sektorer det muligt at kontrollere for effekten af to uafhængige variable, der kunne påvirke reformprocesserne. Det er for det første policy-failure, hvor for eksempel den tekniske eller økonomiske udvikling i en sektor får aktørerne til at se sektorens institutionelle model som noget, der hæmmer og ikke fremmer deres grundlæggende interesser (jf. afsnit 3.3.1). Hverken tele- eller elektricitetssektoren var imidlertid præget af policy-failure i forhold til sektorernes monopolorganisering, før det eksterne pres fra EU-krav, globaliseringen og den teknologiske udvikling satte ind (jf. kapitlerne 6 og 8). Hvis en af sektorerne havde oplevet policy-failure, ville det være sværere at isolere effekten af eksternt pres og politikprogrammer på reformprocessen. Policy-failure kunne for eksempel allerede have igangsat en søgeproces, idet nogle aktører ville være blevet usikre på deres interesser i forhold til indretningen af sektoren.

Den anden variabel er reformkapacitet. Reformkapacitet er det politiske systems kapacitet til at gennemføre reformer. Den er et resultat af et lands statsstruktur, partisystem og grad af korporatisme (se afsnit 11.1.2 for en nærmere definition). Reformkapacitet er derfor en variabel på landeniveau, hvorfor den også er konstant for de to danske sektorer. Det danske politiske system har en medium reformkapacitet (jf. afsnit 11.1). De relevante faktorer og variable for designet er præsenteret i tabel 5.1 nedenfor.

Tabel 5.1: Variation og lighed mellem de danske el- og telesektorer

Eksternt pres	Variation mellem sektorer
Policy-failure	Lighed mellem sektorer
Reformkapacitet	Lighed mellem sektorer

Som tabellen viser, er det komparative design et "most-similar-systems-design". Der er variation i det eksterne pres samtidig med, at de alternative forklaringer ikke varierer mellem de to sektorer (Peters, 1998: 38-40).

Til gengæld vil det snævre fokus på de to danske cases blive afbalanceret i kapitel 11, der indeholder en komparativ perspektivering med yderligere fem cases. De analyseres med udgangspunkt i den eksisterende videnskabelige litteratur om disse lande og sektorer. De gør det muligt at efterprøve generaliserbarheden af afhandlingens konklusioner i forhold til cases, der afviger fra de danske – både i forhold til reformkapacitet og eksternt pres. Spørgsmålet om generaliserbarhed vil derfor blive behandlet mere grundigt i kapitel 11.

5.4 Valg og indsamling af kilder samt deskriptiv inferens

Der benyttes en deduktiv analysestrategi i afhandlingen. Det vil sige, at valget, indsamlingen og de deskriptive slutninger, der foretages ud fra kildematerialet, er rettet mod at evaluere afhandlingens teoretiske argumenter og teser (H. Olsen, 2002: 111). Kildematerialet bruges derfor ikke til at generere hypoteser, men til at afgøre holdbarheden af de på forhånd specificerede teoretiske forventninger. Dog benyttes kildematerialet også til at operationalisere disse forventninger. Deskriptive slutninger eller deskriptiv inferens vil sige, at man genererer viden om bestemte fænomener som aktørers interesser eller forestillinger på baggrund af en række empiriske observationer (King, Keohane & Verba, 1994: 55).

5.4.1 Valg af kildemateriale

Det kræver en række observationer af reformprocessen at afgøre, hvorvidt en reformproces er en implementerings-, en tilpasnings- eller en søgeproces. Det er observationer, der skal gøre det muligt at foretage deskriptive slutninger om, hvilke interesser de centrale aktører havde, bredden af den politiske dagsorden hos de centrale aktører samt indholdet af de institutionelle reformer (jf. tabel 3.1). Spørgsmålet om dagsordenens bredde er særligt relevant, da det er ud fra dette parameter, at søgeprocessers åbenhed kan klassificeres (jf. tabel 3.2).

Det er derfor et centralt kriterium for udvælgelsen af kildematerialet, at det skal indeholde observationer, der kan bruges til at foretage deskriptive slutninger om både interesser og forestillinger hos de centrale aktører. Det vil i elsektoren sige Socialdemokratiet, Venstre og Danske Elværkers Forening og i telesektoren Socialdemokratiet, Venstre og de store teleselskaber (jf. kapitlerne 6 og 8). Hvis dette ikke sker, vil det kunne give en skæv vurdering af, hvilke politikprogrammer og interesser der var på spil i reformprocessen. Det vil derfor også kunne føre til en misvisende vurdering af, hvilken type reformproces der var tale om.

Det er uproblematisk at skaffe et troværdigt kildemateriale, der belyser forhold som indholdet af reformer, deltagerne i et forlig bag en reform og indlevering af høringssvar til et lovforslag. Kilder, der belyser centrale aktørers interesser og forestillinger, er imidlertid både sværere at skaffe og behæftet med en række fortolkningsproblemer, der skal håndteres, når der drages deskriptive slutninger ud fra kildematerialet. I både skriftlige kilder og interviews kan forfattere og interviewpersoner have ønsker om enten retrospektivt eller i samtidige ytringer at lade deres interesser eller forestillinger fremstå anderledes, end de reelt var. Håndteringen af dette problem gennem triangulering i forbindelse med deskriptiv inferens tages op i afsnit 5.4.3 nedenfor. Håndteringen af problemet begynder imidlertid allerede ved udvælgelsen af kildematerialet, der gerne skulle indeholde kilder, der belyser de samme fænomener ud fra forskellige vinkler. Det gør sontringen mellem primære, sekundære og tertiære kilder relevant. I tabel 5.2 nedenfor er afhandlingens kildemateriale præsenteret med udgangspunkt i denne sontring.

Primære kilder er produceret som en del af reformprocessen, og de er ikke rettet mod offentligheden, men mod en snæver kreds af personer som for eksempel ledelsen inden for en organisation (Burnham et al., 2004: 165). Af deciderede primære kilder har jeg kun haft adgang til de interne referater fra Ellovsgruppen i Danske Elværkers Forening. Disse referater giver et direkte indblik i, hvilke forestillinger og til dels interesser man havde i denne organisation. Referaterne var nemlig ikke offentlige, hvorfor andre udenforstående aktørers mulige opfattelse af referaterne ikke burde have påvirket udformningen af referaterne. Ligeledes giver referaternes meget uformelle karakter også det indtryk, at referaterne ikke blev fordelt bredere i Danske Elværkers Forening, hvilket kunne have skabt et behov for, at bestemte personers forestillinger og holdninger blev præsenteret på en bestemt måde i referaterne.

Sekundære kilder er produceret som en del af reformprocessen, men de har til forskel fra primære kilder været offentligt tilgængelige (Burnham et al., 2004: 165). Det er kilder som avisartikler, taler, officielle publikationer, offentligt tilgængelige notater og arbejdsrapporter, officielle lovgivningsdokumenter og høringssvar. Denne type kilder i form af lovgivningsdokumenter og rapporter fra EU-systemet blev i kapitel 4 brugt til at kortlægge udviklingen i det eksterne pres for liberalisering fra EU.

Tabel 5.2: Kildemateriale

	Elsektoren	Telesektoren
Primære kilder	Interne mødereferater fra Ellovsgruppen i Danske Elværkers For- ening (ikke offentlige)	
Sekundære kilder	Avisartikler (alle relaterede artikler i Infomedia) Folketingsdebatter Taler og skriftlige oplæg fra konfe- rencer og offentlige møder (for ek- sempel Agerholm, 1998) Rapporter, publikationer og indlæg fra ikke-statslige aktører herunder konsulentvirksomheder (for eksem- pel Dansk Industri, 1999) Ministerielle redegørelser, publikati- oner, politiske aftaler, notater samt referater fra ministerrådsmøder Lovforslag, love og høringssvar til lovforslag EU-direktiver og -forordninger (og forslag til disse) samt grønbøger og hvidbøger	Avisartikler (alle relaterede artikler i Infomedia) Folketingsdebatter Taler og skriftlige oplæg fra konfe- rencer og offentlige møder Rapporter, publikationer og indlæg fra ikke-statslige aktører, herunder konsulentvirksomheder (for eksem- pel Elektronikfabrikantforeningen, 1990) Ministerielle redegørelser, publikati- oner, politiske aftaler, notater samt referater fra ministerrådsmøder Lovforslag, love og høringssvar til lovforslag EU-direktiver og -forordninger (og forslag til disse) samt grønbøger og hvidbøger
Tertiære kilder	Artikler i sektorens egne tidsskrifter (el & energi) Forskningsbaserede analyser af re- formprocessen (Brendstrup, 2005; Rüdiger, 2003; Olsen, Fristrup, Munksgaard et al., 2000; Olsen, 1993) Statistiske opgørelser og databaser over konkurrence, regulering, ejer- skab, produktion og eksport (se ap- pendiks A-C)	Artikler i sektorens egne tidsskrifter (Teleteknik) Forskningsbaserede analyser af re- formprocessen (Henten, 2005; Ja- cobsen, 2004; Greve, 2002; Blüdni- kow, 2000; Henten & Wulff, 1996; Johansen, 1993; Olsen, 1993) Statistiske opgørelser og databaser over konkurrence, regulering, ejer- skab, indtjening, samtaler og eksport (se appendiks A-C)
For præcise henvisninger til de enkelte kilder henvises til afhandlingens litteraturliste.		

Når det handler om at fortolke aktørers forestillinger og interesser, er sekundære kilder imidlertid behæftet med det problem, at kildernes forfattere måske har haft opfattelsen af kilden hos andre aktører eller den brede offentlig-

hed i tankerne, da kilden blev udformet. Forfatterne kunne derfor have et ønske om at give en bestemt fremstilling af egne eller andres forestillinger og interesser med henblik på selv at fremstå bedre eller at skade modstandere. For eksempel vil en minister i en offentlig tale ofte hellere fremhæve smukke motiver, for eksempel at styrke forbrugernes sag, som begrundelse for sin politik frem for at præsentere eventuelle mindre sympatiske, men måske mere reelle motiver for politikken.

Det er imidlertid ikke et uhåndterligt problem, idet forskellige kilder til det samme fænomen kan have forskellige tendenser, hvorved man gennem udvælgelsen og modstillingen af kilder kan overvinde de værste tendenser i kilderne. Desuden kan sekundære kilder også indeholde vigtige informationer af mere faktuel karakter, som ikke på samme måde kan fremstilles med en bestemt vinkling. Sådanne faktuelle forhold kan – jf. afsnit 5.4.3 nedenfor – bruges til at vurdere troværdigheden af en kildes information om for eksempel en aktørs motiver. Troværdigheden af ovennævnte ministers udsagn kunne for eksempel holdes op imod dennes faktiske lovgivningsinitiativer samt lydhørheden over for forbrugergrupper for at se, om ministeren i praksis også forfulgte sine påståede gode motiver.

Endelig er der tertiære kilder. Det er kilder, der i et eller andet omfang behandler reformprocessen, men som er produceret efter denne (Burnham et al., 2004: 165). Det drejer sig i denne afhandling om fagtidsskrifter i de to sektorer, statistiske opgørelser og databaser samt eksisterende analyser af reformerne i de to sektorer. Statistisk materiale kan bruges til at belyse overordnede og brede udviklinger, som sjældent vil være belyst i primære og sekundære kilder. Et sådant materiale blev benyttet i kapitel 4, hvor det blev brugt til at kortlægge udviklingen i globaliseringen og fremkomsten af nye teknologier.

Deciderede forskningsanalyser af reformprocessen kan for det første bruges til at vurdere alternative tolkninger af de primære og sekundære data. For det andet kan de, i det omfang analyserne er baseret på primære kilder, som denne afhandling ikke har haft adgang til, bidrage til at afdække aktørers interesser og forestillinger mere præcist, end det er muligt ud fra denne afhandlings kildegrundlag. I forhold til at afdække den historiske udvikling i de to sektorer trækkes der i stort omfang på de eksisterende historiske analyser (Jacobsen, 2004; Federspiel, 2002; Blüdnikow, 2000; Olsen, 1993).

De skriftlige primære, sekundære og tertiære kilder er blevet suppleret med ti interview med personer, der har været aktivt involveret i reformprocesserne i en af de to sektorer. Det er blevet gjort af to grunde. For det første er det skriftlige kildemateriale ikke så informationsrigt, at det er muligt i forhold til alle centrale aktører at foretage velbegrundede slutninger om deres

forestillinger og interesser. Samtidig belyser de skriftlige kilder kun i et begrænset omfang de processer, der er foregået på lukkede møder og internt i ministerier. Det er imidlertid vigtigt at få afdækket disse processer for at kunne foretage en sammenhængende beskrivelse af reformprocessens forløb samt klarlægge idéentreprenørers rolle. For det andet udgør interviewene et kildemateriale, der er produceret specifikt med henblik på at belyse denne afhandlings teoretiske temaer og uafhængigt af de skriftlige kilder. Det giver derfor et godt grundlag for at belyse centrale fænomener som interesser og forestillinger ud fra forskellige slags kilder.

Udvælgelsen af interviewpersoner skete ud fra det kriterium, at personerne ifølge det skriftlige kildemateriale havde haft centrale roller i reformprocesserne på de to områder. Det var stort set sammenfaldende med personer fra de centrale aktører som Socialdemokratiet, Venstre, Danske Elværkers Forening og de store teleselskaber repræsenteret ved Tele Danmark. Det var årsagen til udvælgelsen af politikere som Svend Auken fra Socialdemokratiet, Frank Jensen fra Socialdemokratiet, Mogens Lykketoft fra Socialdemokratiet og Jens Løgstrup Madsen fra Venstre. Det var også baggrunden for udvælgelsen af Jørgen Abild Andersen fra IT- og Telestyrelsen, Hans Würtzen fra Tele Danmark, Knud Pedersen fra Energistyrelsen, Peter Hoffman fra Danske Elværkers Forening og Georg Styrbro fra Elsam. Sidstnævnte interviewpersoner havde dog også den fordel, at de har været engageret på et af de to områder i en længere årrække. De kunne derfor også bidrage med viden om den historiske udvikling i de to sektorer. Kun Niels O. Gram fra Dansk Industri var ikke direkte involveret i reformarbejdet på de to områder. Interviewpersonerne er vist i tabel 5.3 nedenfor.

Der blev i alt gennemført ti interview. De blev foretaget løbende over en periode fra maj 2005 til oktober 2006. Antallet af interview var ikke fastlagt på forhånd. At det lige blev til ti interview skyldes, at centrale emner som forestillinger og interesser hos de centrale aktører efter disse interview var tilstrækkeligt belyst i det tilvejebragte kildemateriale af både skriftlige kilder og interview. Yderligere interview ville derfor kun kunne bidrage marginalt til at styrke afhandlingens analyser og datagrundlag. Det er også årsagen til, at der på elområdet ikke er blevet interviewet nogle politikere fra Venstre.

Tabel 5.3: Interviewpersoner

Elsektoren	Telesektoren
Svend Auken. Miljø- og energiminister for Socialdemokratiet 1994-2001.	Frank Jensen. Forskningsminister for Socialdemokratiet 1994-1996.
Knud Pedersen. Tidligere vicedirektør i Energistyrelsen og leder af reformgruppen bag elreformen i 1999. Blev ansat i Energiministeriet i 1985.	Jørgen Abild Andersen. Direktør i IT- og Telestyrelsen fra 1991. Før det ansat i P&T fra 1983.
Georg Styrbro. Direktør for Elsam 1985-1998. Derefter direktør for Eltra 1998-2005. Startede som ansat i Elsam i 1967.	Jens Løgstrup Madsen. Venstres telepolitiske ordfører 1994-1998.
Peter Hoffmann. Energipolitisk medarbejder i Danske Elværkers Forening 1986-2005.	Mogens Lykketoft. Finansminister for Socialdemokratiet 1993-2000.
Niels O. Gram. Energipolitisk medarbejder i Dansk Industri 1979-2004. Før det ansat i Handelsministeriet med fokus på energiforskning.	Hans Würtzen. Direktør for Tele Danmark 1991-1998. Generaldirektør for P&T 1981-1988. Planlægningschef i ministeriet for offentlige arbejder fra 1977.

5.4.2 Indsamling af kildemateriale

Indsamlingen af det skriftlige kildemateriale er først og fremmest sket gennem det offentlige bibliotekssystem – herunder databaser som Infomedia (danske avisartikler) og "Source OECD" (publikationer og databaser fra OECD) – som der kan opnås adgang til via Statsbiblioteket i Århus (www.statsbiblioteket.dk). Dog er ældre bilag fra Folketingets Europaudvalg, Det Energipolitiske Udvalg og Det Trafikpolitiske Udvalg blevet fremskaffet fra Statsbibliotekets arkiver, hvor jeg har gennemgået bilag fra de tre udvalg fra slutningen af 1980'erne og frem til 1997, hvor bilagene blev offentligt tilgængelige via Folketingets hjemmeside. Det samme gælder uddrag af debatter fra Folketinget (www.ft.dk). Ligeledes er de relevante EU-dokumenter hovedsageligt blevet tilvejebragt gennem EU-kommissionens søgemaskine EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>). Derudover er de relevante danske lovgivningsdokumenter fremskaffet via Retsinformations hjemmeside (www.retsinfo.dk). Desuden er en række generelle oplysninger og relevante dokumenter om den danske el- og telesektor blevet indsamlet via hjemmesiderne hos relevante aktører som Dansk Energi (www.danskenergi.dk), Energistyrelsen (www.ens.dk) og IT- og Telestyrelsen (www.itst.dk). Endelig er nogle få dokumenter – i de tilfælde, hvor kilderne ikke kunne skaffes gennem det offentlige bibliotekssystem – blevet tilvejebragt gennem direkte henvendelse til de relevante aktører.

Det har generelt ikke været noget problem at få adgang til det ønskede materiale. Selve processen med indsamlingen af det skriftlige kildemateriale har heller ikke budt på særlige udfordringer i forhold til at sikre mulighederne for efterfølgende at kunne foretage deskriptive slutninger om for eksempel de centrale aktørers forestillinger og interesser.² Det har til gengæld indsamlingen af interviewmateriale, idet materialet jo her netop produceres i forbindelse med indsamlingen.

Interviewene har været semistrukturerede. Interviewguiden var struktureret efter de emner, der skulle undersøges for at kunne fastslå, hvilken type reformproces der havde været tale om (interviewguiden er gengivet i appendiks D). Det var emner som interesser, globalisering, EU-krav samt paradigmer og politikprogrammer. For hvert tema var der formuleret en række spørgsmål, der kunne bruges til at afdække de forskellige temaer. Nogle af disse spørgsmål blev tilpasset den enkelte interviewperson alt afhængigt af dennes sektortilknytning og position. Omvendt var interviewguiden ikke mere struktureret og fast, end at den både var åben for at forfølge interessante spor og emner, der dukkede op i løbet af interviewet, samt muliggjorde opfølgende spørgsmål på interviewpersonens svar. Det sikrede, at jeg i interviewet både kom rundt om de teoretisk relevante emner og var åben over for interviewpersonens særlige viden eller syn på tingene, som der ikke var taget hensyn til i interviewguiden. Hvis der kun var benyttet faste spørgsmål, ville det for eksempel have været svært at få det fulde udbytte af at interviewe personer med et unikt mangeårigt kendskab til sektorerne som Georg Styrbro i elsektoren samt Jørgen Abild Andersen og Hans Würtzen i telesektoren.

I selve interviewet forsøgte jeg for hvert enkelt emne i interviewguiden at få dette afdækket gennem brede spørgsmål, således at det blev interviewpersonens egen vurdering af relevante oplevelser og forhold om emnet, der kom til udtryk i svarene. Det kunne for eksempel være et spørgsmål om, hvad der karakteriserede telesektoren, før reformerne begyndte i 1980'erne? Hvis interviewpersonernes svar på dette spørgsmål ikke skabte fuld afklaring i forhold til emnet, fulgte jeg op med mere specifikke spørgsmål for eksempel om forholdet mellem regionale selskaber og P&T, som havde en central placering i det skriftlige kildemateriale.

Desuden var der i interviewguiden også inkluderet spørgsmål om interviewpersonens opfattelse af andre aktører. Det øgede mulighederne for bag efter at belyse et givent fænomen ud fra flere kilder for dermed at styrke mulighederne for at foretage deskriptive slutninger. Derfor blev alle interviewpersoner spurgt om deres opfattelse af de andre centrale aktørers interesser i forhold til en liberalisering af den respektive sektor. Interviewene foregik for alle interviewpersoners vedkommende (undtagen for en enkelt) på deres ar-

bejdsplads, og de varede mellem 45 minutter og halvanden time. Jeg nåede i alle interviewene gennem emnerne i interviewguiden.

Det generelle problem med, at kilder kan give en skæv fremstilling af forestillinger, interesser og handlingsforløb, gælder også for eliteinterview. Det skyldes for eksempel, at interviewpersonen enten overdriver sin egen rolle, at interviewpersonen vil ud med et budskab, eller at interviewpersonen ganske enkelt ikke længere kan huske begivenhedsforløbet (Berry, 2002: 680-681). Sidstnævnte er særligt et problem i forbindelse med mine interview, idet de centrale begivenhedsforløb ligger fem til 15 år tilbage i tiden. Sådanne problemer kan ikke alle håndteres i selve interviewsituationen, men må håndteres i den efterfølgende analyse. I løbet af interviewene forsøgte jeg dog at hjælpe interviewpersonerne med at erindre begivenheder, der lå mange år tilbage, ved at spørge ind til konkrete forhold som bestemte møder, rapporter og lignende, hvis betydning fremgik af det skriftlige kildemateriale.

Desuden er aktørernes udsagn blevet valideret i selve interviewet ved, at jeg til sidst i interviewet opsummerede min forståelse af interviewpersonens udsagn i forhold til de overordnede emner (Kvale, 1997: 232). Det vil for eksempel sige, hvilken betydning interviewpersonen mente, at forhold som EU og globaliseringen havde for reformprocessens forløb og resultat. Det gør det muligt at komme udover eventuelt fejlagtige eller skæve fremstillinger af konkrete begivenheder, der ikke går igen i interviewpersonens samlede vurdering af forløbet. Samtidig udgør det et kontroltjek på, at min fortolkning af interviewpersonens udsagn også svarer til dennes egen opfattelse af disse. Validiteten af mine fortolkninger af aktørernes udsagn er også blevet styrket ved, at citater fra og henvisninger til interviewene i selve afhandlingen er blevet forelagt den enkelte interviewperson (Kvale, 1997: 213). Det er kun sket i to tilfælde, at der var behov for en præcisering.³

5.4.3 Deskriptiv inferens

Det indsamlede kildemateriale skal bruges til at afgøre, hvorvidt liberaliseringsprocesserne enten var en implementerings-, tilpasnings- eller en søgeproces. Hvis der var tale om en søgeproces, skal det ud fra materialet også kunne afgøres, hvorvidt der var tale om en begrænset åben, åben eller meget åben søgeproces. Selvom der er udvalgt et bredt dækkende kildemateriale, betyder det ikke, at det ud fra materialet let kan afgøres, hvilken reformproces der var tale om.

Ved selve indsamlingen af de skriftlige kilder er det nemlig ikke muligt at håndtere eventuelle tendenser og fejl i disse. Det er delvist muligt i interviewene, men man kan langt fra eliminere og imødegå alle tendenser og fejl. For begge typer kilder gælder det derfor – måske med undtagelse af nogle former for primære kilder – at en enkelt kilde som et interview eller et doku-

ment ikke kan stå alene som grundlag for at foretage slutninger om centrale aktørers interesser og forestillinger.

I stedet skal kilderne trianguleres, så både forskellige interviewudsagn og forskellige skriftlige kilder udgør grundlaget for de deskriptive slutninger (Kvale, 1997: 215-216). Ved at belyse aktørernes interesser og forestillinger ud fra forskellige og uafhængige kilder vil det (i et vist omfang) være muligt at afdække, hvordan aktører faktisk opfattede deres interesser i en given situation, og hvilke forestillinger der lå til grund for disse interesser. Det kan ske ved at holde aktørers udsagn i både offentlige dokumenter og interview op imod deres faktiske adfærd, som den afspejles i for eksempel mødereferater og andre interviewpersoners oplevelse af reformprocessen.

Triangulering gør det for eksempel muligt at vurdere, hvorvidt en aktørs officielt proklamerede forestillinger om problemer og løsninger kom før aktørens specificering af sin interesse i en institutionel reform. Forestillinger kunne nemlig også være et udtryk for, at aktøren efterfølgende forsøgte at legitimere sin støtte til reformen. Det vil skabe en risiko for endogenitet.

Et eksempel på triangulering er i afsnit 7.4.1, hvor den bruges til at vurdere Socialdemokratiet og Miljø- og Energiministeriets specificering af deres interesser i en reform af elsektoren. Udgangspunkt var en officiel glittet publikation fra Miljø- og Energiministeriet (1996). Heri præsenteredes et politikprogram, det grønne forbrugerejeprogram, hvor der kun skulle ske en minimal liberalisering elsektoren, mens der både skulle tages vidtgående miljøhensyn samtidig med, at forbrugernes værdier i sektoren skulle føres tilbage til forbrugerne. Den officielle publikation kunne imidlertid blot være symbolsk. I sig selv dokumenterer den derfor ikke særligt overbevisende, at det grønne forbrugerejeprogram rent faktisk blev brugt til at specificere ministeriets og Socialdemokratiets interesser.

At den faktisk udtrykte ministeriets og Socialdemokratiets interesser, sandsynliggøres imidlertid ved, at Miljø- og Energiministeriet under socialdemokraten Svend Aukens ledelse efterfølgende handlede i overensstemmelse med politikprogrammet. De forfulgte både en strategi i EU om at beskytte miljøet, hvilket fremgår af notater fra Miljø- og Energiministeriet (Energistyrelsen, 1996). Desuden greb ministeriet ind over for Gentofte Kommune, da denne i 1998 ønskede at sælge NESA, hvilket problematiserede forbrugernes ejerskab til værdierne i sektoren. Det fremgår blandt andet af en historisk analyse af sektorens udvikling (Federspiel, 2002: 432-436). Desuden var det også opfattelsen hos andre interviewpersoner, at Miljø- og Energiministeriet og Socialdemokratiet specificerede deres interesser ud fra forestillingerne i det grønne forbrugerejeprograms politikprogram (Styrbro, 2005). Denne triangulering af kilderne skaber derfor et mere solidt grundlag

for en slutning om disse aktørers forestillinger og interesser, end den enkelte glittede publikation gjorde.

Triangulering benyttes imidlertid ikke kun i forhold til at fortolke de centrale aktørers forestillinger og interesser. Det bruges også til at afdække mere konkrete forhold ved reformprocessen. Det gælder for eksempel i afsnit 9.5.1, hvor der benyttes triangulering til at undersøge forholdet mellem Venstre og Sonofon under reformprocessen i telesektoren. Venstres daværende ordfører for telepolitik, Jens Løgstrup Madsen (2006), beskriver selv i et interview, at han brugte Sonofons ekspertise til at specificere Venstres interesser i teleliberaliseringens udformning. At der var tale om et samarbejde med betydning for reformprocessen, viser sig ved, at samarbejdet med Sonofon var blevet bemærket som et irritationsmoment af modparten, nemlig den socialdemokratiske forskningsminister Frank Jensen (2006). Samarbejdet gav desuden anledning til pressereportager om sagen (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 14/5 1997).

I de tilfælde, hvor kildematerialet peger i forskellige retninger eller ikke giver grundlag for en klar inferens, bliver det taget op til eksplicit diskussion i afhandlingen. Det gælder for eksempel i afsnit 7.4.5, hvor det diskuteres, hvorfor det grønne forbrugerejeprogram blev opgivet i elsektoren. Det er ud fra kildematerialet ikke muligt at afgøre, om dette skete på grund af borgerlig modstand, fordi området blev inkluderet i et finanslovsforlig, eller fordi det med Svend Aukens egne ord bare viste sig for teknisk svært at gennemføre. De skriftlige kilder giver ikke noget entydigt svar på spørgsmålet, men de støtter omvendt heller ikke Svend Aukens udlægning af sagen. Denne uklarhed præsenteres derfor i afhandlingen. Heldigvis er det ikke afgørende for, hvordan liberaliseringsprocessen i elsektoren kan klassificeres.

5.5 Afhandlingens samlede validitet

Det er nu muligt at vurdere afhandlingens samlede validitet. Den er et produkt af både analysernes interne validitet, validiteten af data og analysernes reliabilitet. Intern validitet er gyldigheden af kausalanalysen og de deskriptive slutninger, den hviler på, datavaliditet er gyldigheden af de data, der ligger til grund for de deskriptive slutninger, mens reliabilitet er analysernes reproducerbarhed (H. Olsen, 2002: 145).

Afhandlingens interne validitet er blevet forsøgt sikret ved at udvælge cases – den danske el- og telesektor – der giver en kontrolleret variation i det eksterne pres. Variationen er kontrolleret, fordi de alternative forklaringer, der findes i den videnskabelige litteratur, holdes konstante. At der er kontrol for alternative forklaringer, bliver også løbende diskuteret i de empiriske analyser i kapitlerne 6-9, ligesom spørgsmålet om en eventuel bias fra udeladte variable tages op igen i kapitel 11. Desuden bliver problemet med endogeni-

tet i forhold til aktørers udsagn om egne forestillinger håndteret gennem triangulering af data, så disse udsagn holdes op mod andre kilders belysning og oplevelser af disse aktørers forestillinger og faktiske adfærd. Rent symbolske eller legitimerende udsagn vil ikke forplante sig i faktisk adfærd.

Desuden kan det i den kronologiske gennemgang af reformprocesserne, der her indgår i den systematiske procesanalyse, vises, hvorvidt aktørers politikprogrammer i tid lå før de reformer, de skulle forklare. Ydermere bliver analysernes holdbarhed efterprøvet gennem tværnationale komparationer i kapitel 11.

Det er imidlertid en forudsætning for kausalanalysen, at det ud fra kildematerialet er muligt at foretage gyldige deskriptive slutninger om blandt andet de centrale aktørers interesser og forestillinger. Denne udfordring er først og fremmest blevet håndteret ved i analyserne i udstrakt grad at have benyttet triangulering af kildematerialet. Dermed har været muligt i vurderingen af kilderne at veje de enkelte kilders udsagn op mod andre kilder. Det gør det i et vist omfang muligt at komme ud over den risiko for en tendentiell eller fejlagtig fremstilling af et givent forhold, som der kan være i den enkelte kilde. Der er således både i forhold til kausalanalysen og de deskriptive slutninger blevet brugt et design, en metode og en fortolkningsteknik, som er anerkendte midler til at sikre intern validitet.

Datavaliditet handler om, hvorvidt der gennem udvælgelsen og indsamlingen af kildematerialet bliver genereret data, der gør det muligt at foretage gyldige deskriptive slutninger om forhold som interesser og forestillinger, der kan ligge til grund for kausalanalysen. Det er som beskrevet ovenfor gjort ved i udvælgelsen af cases at sørge for, at der i begge sektorer er indsamlet kildemateriale, der belyser de centrale aktørers forestillinger og interesser. Ellers kunne der opstå en skævhed i kildematerialet, der kunne føre til fejlagtige konklusioner om forskelle og ligheder mellem de to sektorer samt reformprocessen i den enkelte sektor. Desuden er der indsamlet forskellige typer skriftlige kilder samt foretaget interview. Det giver gode muligheder for at bruge triangulering i de deskriptive slutninger, der er blevet gjort ud fra kildematerialet. Ligeledes er interviewpersonernes udsagn blevet forelagt disse, ligesom der i selve interviewet er brugt en række teknikker, der kan sikre interviewenes validitet. Der er således benyttet en række velkendte principper og teknikker, der bidrager til at øge datas validitet.

Reliabilitet handler om, hvorvidt en anden forsker ville være nået frem til de samme analyseresultater, hvis denne havde benyttet de samme metoder og teknikker som i denne afhandling. Muligheden for at reproducere afhandlingens analyser er blevet forsøgt sikret ved at præsentere afhandlingens design, metoder og teknikker i dette kapitel 5. Det er ligeledes en forudsætning

for reproduktion, at der i afhandlingen kun er benyttet åbne kilder. Den eneste undtagelse er referaterne fra Ellovsgruppen i Danske Elværkers Forening. Eventuelt interesserede forskere vil dog sandsynligvis godt kunne få adgang til disse referater gennem kontakt til Dansk Energi. Denne åbenhed betyder imidlertid ikke, at en anden forsker ville komme frem til de samme resultater som i denne afhandling. Fremlæggelsen af design, metoder og teknikker sikrer derfor ikke i sig selv reliabiliteten.

Derimod øger brugen af kildetriangulering ikke bare validiteten, men også reliabiliteten. Når der benyttes flere kilder til at analysere et bestemt fænomen, og disse kilder peger i den samme retning, øger det sandsynligheden for, at en anden forsker ville have fundet de samme fællestræk, end hvis der kun havde været benyttet en enkelt kilde. Dette gælder dog ikke de tilfælde, hvor kildematerialet peger i forskellige retninger. Ligeledes øger det reliabiliteten, at jeg i forbindelse med interviewene har forespurgt interviewpersonerne om deres forståelse af centrale skriftlige kilder. Det øger sandsynligheden for, at en anden forsker også ville have fortolket disse kilder på samme måde som i denne afhandling. Det samme gør det forhold, at citater og henvisninger til interviewene er blevet forelagt interviewpersonerne. Det øger nemlig også sandsynligheden for, at to meget forskellige vurderinger af det samme interview ville blive ”korrigeret” af interviewpersonerne. Omvendt er der i afhandlingen ikke benyttet egentlig ”kontrolkodning”, hvor andre personer har læst det samme kildemateriale og foretaget deskriptive analyser af det med henblik på at se, om det førte til det samme resultat. Selvom en sådan øvelse principielt ville være at foretrække, har det ikke været muligt hverken tids- eller ressourcemæssigt.

Der er således i afhandlingen benyttet både et design og metoder og teknikker, der i litteraturen anbefales som midler til at sikre både intern validitet, datavaliditet og reliabilitet. Dermed lever afhandlingens samlede validitet også op til de krav, man kan stille til en videnskabelig afhandling. Det er imidlertid ikke en garanti for, at konklusionerne i afhandlingen vil være rigtige. Omvendt styrker de grundlaget for afhandlingens konklusioner, ligesom de gør det lettere for andre forskere at vurdere afhandlingens validitet. Spørgsmålet om analysernes generaliserbarhed tages op i kapitlerne 11 og 12.

Noter

1. En indvending mod at opfatte kausalmekanismer som en kæde af kausalsammenhænge er, at det i princippet er muligt at disaggregere en kausalkæde ned i uendeligt små bestanddele. Derfor vil man principielt aldrig blive færdig, hvis målet er at undersøge en sammenhæng helt i bund (Mahoney, 2003: 3-4). Er man imidlertid kun interesseret i at belyse, hvordan to variable på et givet niveau hænger sammen, behøver disaggregeringen

ikke fortsætte i det uendelige. Man vil hurtigt nå et punkt, hvor den ekstra viden, der produceres ved yderligere disaggregering, bliver uinteressant i det teoretiske univers, hvor den overordnede sammenhæng er interessant.

2. Danske Elværkers Forening har dog haft kapitlerne 6 og 7 om den danske elsektor til gennemsyn med henblik på at vurdere brugen af kildematerialet fra Ellovsgruppen. Det gav dog ikke anledning til nogen kommentarer angående brugen af disse kilder.
3. Det har dog ikke været muligt at få en tilbagemelding fra to interviewpersoner.

Kapitel 6

Det tekniske og det grønne monopolregime i den danske elsektor

Den danske elsektor udgjorde fra sin etablering i slutningen af det 19. århundrede og frem til midten af 1990'erne et monopolregime. Sektoren var organiseret i lokale og regionale monopoler med en høj grad af vertikal integration udtrykt i selskaberne Elsam og Elkraft. Samtidig var reguleringsinstanserne – Elprisudvalget og Energistyrelsen – ikke sikret uafhængighed fra henholdsvis elselskaberne og regeringen. Desuden var sektoren halvt kommunalt ejet og halvt forbrugerejet. Denne organisering af sektoren blev over tid begrundet med to politikprogrammer – det tekniske politikprogram og det grønne monopolprogram – der begge tog udgangspunkt i, at elektricitetsforsyning var et naturligt monopol. Sektoren blev imidlertid i løbet af 1990'erne ændret gennem en række liberaliseringsreformer, der har medført, at sektoren i dag – som vi skal se i kapitel 7 – bedst kan betegnes som et konkurrenceregime.

Formålet med dette kapitel er på baggrund af en redegørelse for de to monopolregimer i elsektoren at operationalisere de tre typer af reformprocesser: implementerings-, tilpasnings- og søgeprocesser. Det skal berede vejen for en empirisk analyse af årsagerne til de liberaliseringsreformer, der fandt sted i den danske elsektor i 1990'erne. Det vil sige en analyse af, hvorvidt liberaliseringen primært har været forårsaget af et strukturelt og institutionelt pres fra globaliseringen og EU, politikprogrammer om liberalisering eller eventuelt helt andre faktorer. Kapitlet har derfor to elementer.

For det første indeholder det en redegørelse for regimerne i elsektoren før liberaliseringsreformerne. Der er nemlig ikke alene det udgangspunkt, som senere forandringer skal vurderes i forhold til, men det har også formet de involverede aktørers forestillinger, grundlæggende interesser og mulighedsstrukturer. Det er faktorer, som har betydning for de senere liberaliseringsreformer. For det andet er der i forlængelse heraf opstillet en række empiriske forventninger til liberaliseringsprocessen, som den ville se ud, hvis det havde været henholdsvis en strukturel tilpasningsproces drevet af globaliseringen, en implementeringsproces drevet af EU eller en søgeproces drevet af institutionelle opskrifter og politikprogrammer (jf. kapitel 3).

Kapitlet indledes i afsnit 6.1 med en redegørelse for den danske elsektors tidlige historie og struktur, herunder hvordan den fik en stærk lokal forankring med stor autonomi fra staten. Derefter analyseres det i afsnit 6.2, hvor-

dan oliekrise og miljøbevægelsens fremkomst påvirkede reguleringen og organiseringen af sektoren, uden at det dog ændrede monopoltilstanden. I afsnit 6.3 opstilles der en række empiriske forventninger til liberaliseringsprocessen ud fra de tre typer af reformprocesser: tilpasning, implementering og søgning. Til sidst konkluderes der på kapitlet i afsnit 6.4.

6.1 Historie, struktur og det tekniske monopolregime

Den danske elsektor blev grundlagt i slutningen af det 19. århundrede. De første elselskaber blev med undtagelse af København etableret i privat regi. Over tid blev de fleste elselskaber i byerne imidlertid overtaget af kommunerne (Olsen, 1993: 456-457). På landet forblev elselskaberne primært på private hænder, idet de organiseredes som andelsforeninger. I modsætning til de fleste andre vesteuropæiske lande blev den danske elsektor derfor ikke etableret ovenfra af staten. I stedet blev den skabt nedefra af kommuner og andelsforeninger (Cross, 1996: 319; Olsen, 1993: 459). Sektoren blev således decentralt organiseret, og den fik en stærk lokal forankring, hvor man så sig selv som adskilt fra staten (Federspiel, 2002: 16). Dette lokale og demokratiske element blev dog over tid svækket, men det skulle få en vis opblomstring i forbindelse med liberaliseringsprocessen i 1990'erne (Federspiel, 2002: 415-416).

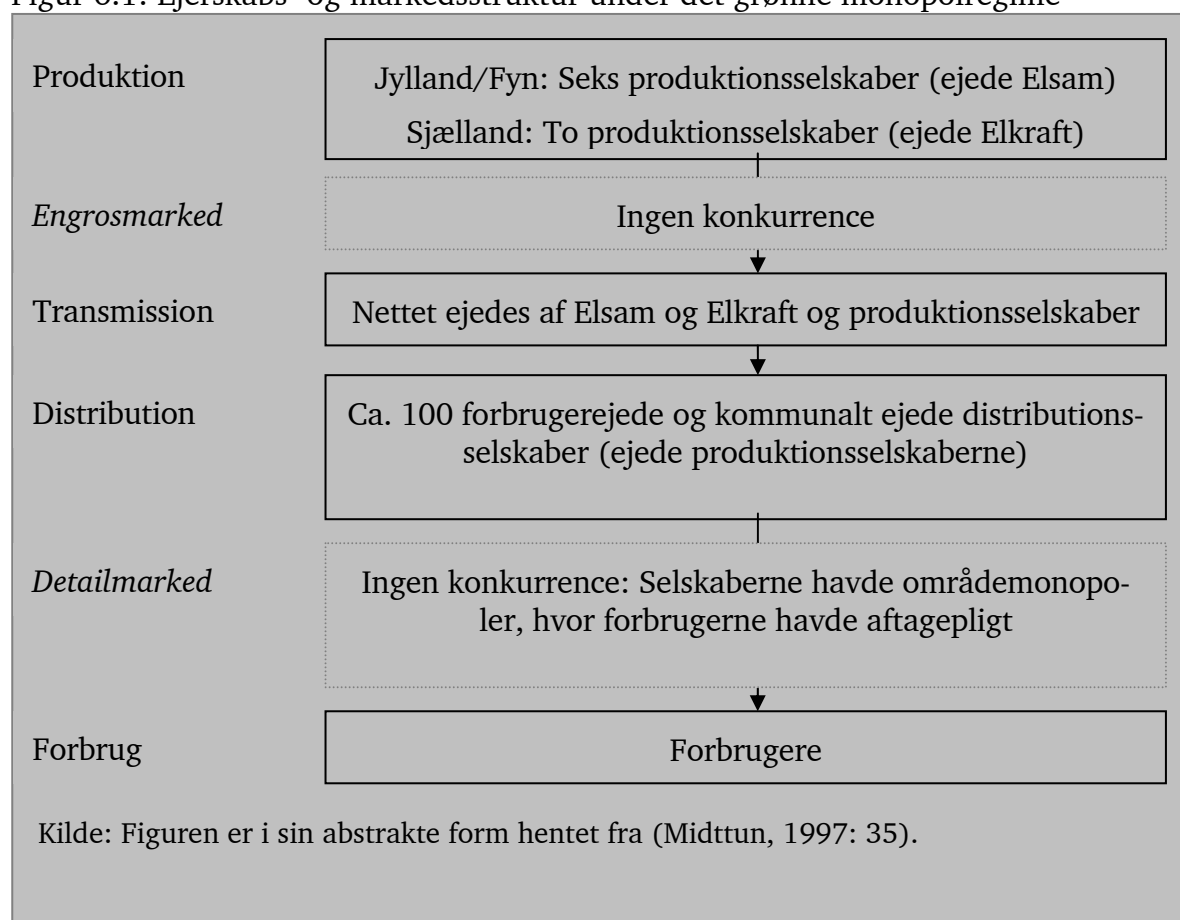
6.1.1 Lokalt ejerskab og monopoldannelse

En centraliseringsproces i sektoren tog imidlertid fart i 1940'erne, hvor mange lokale selskaber begyndte at slutte sig sammen i større enheder. I Jylland/Fyn-området blev elektricitetsproduktionen i de efterfølgende årtier organiseret i seks regionale selskaber, mens produktionen på Sjælland blev koncentreret i to store selskaber (I/S Sjællandske Kraftværker og Københavns Belysningsvæsen). Det mandede ud i oprettelsen af de to store forsyningsselskaber, Elkraft og Elsam. Elkraft dækkede Sjælland og de nærmeste øer, mens Elsam dækkede Jylland/Fyn.¹ De to selskaber stod for planlægning, bygning af ledningsnet, indkøb af brændstof, lastfordeling samt udveksling af el med udlandet. Disse aktiviteter blev udført på baggrund af private aftaler mellem selskaberne i de to områder (Olsen, 1993: 475).

Sektoren var således vertikalt integreret. De lokale distributionsselskaber ejede de regionale produktionsselskaber, der igen ejede henholdsvis Elkraft og Elsam. Distributions-, transmissions- og produktionsselskaber var derfor knyttet sammen med ejerskabsbånd (Olsen, 1993: 475). Elsam og Elkraft – efter liberaliseringsreformerne Energinet.dk – ejede kun det overordnede transmissionsnet (400 kV) og udlandsforbindelserne. Produktionsselskaberne ejede det regionale transmissionsnet (50-150 kV) (Cross, 1996: 323).² Situa-

tionen er illustreret i figur 6.1 nedenfor, hvor sektorens ejerskabs- og markedsstruktur før liberaliseringen er vist.

Figur 6.1: Ejerskabs- og markedsstruktur under det grønne monopolregime



Det er i figur 6.1 også vist, hvordan markedet for elektricitet var delt op i regionale og lokale monopoler. Der var hverken konkurrence på engrosmarkedet, hvor producenter og distributører handler, eller på detailmarkedet, hvor distributører og almindelige forbrugere handler. De lokale distributionselskaber var enten gennem aftaler eller i deres egne vedtægter forpligtet til at købe elektricitet fra det regionale produktionsselskab, som de typisk var medejere af. Distributionselskaberne var derefter eneleverandører af elektricitet i deres eget lokalområde (OECD, 2000a: 274; Olsen, 1993: 431, 475).

Monopolsituation var ikke foreskrevet i lov. Den var baseret på en frivillig opdeling mellem elselskaberne af både detail- og engrosmarkedet. Den første omfattende lovregulering af sektoren – elforsyningsloven fra 1976 – ændrede ikke denne situation. Loven tildelte hverken monopolrettigheder eller forbød import og eksport af elektricitet (Lov nr. 54, 1976). Omvendt promoverede den heller ikke konkurrence gennem konkurrencefremmende regulering, som ret til tredjepartsadgang, uafhængige reguleringsmyndigheder og frit for-

brugsvalg. At monopoltilstanden var baseret på aftaler mellem elselskaberne og ikke en tilstand foreskrevet fra det politiske niveau, skulle vise sig at få konsekvenser for forløbet af liberaliseringsprocessen i sektoren i 1990'erne.

6.1.2 Sektoral autonomi og det tekniske politikprogram

Frem til starten af 1970'erne havde elselskaberne stor autonomi fra staten og udenforstående interessegrupper. Hverken staten eller miljøbevægelsen var således aktivt involveret i sektoren før dette tidspunkt (Pedersen, 2003: 269; Rüdiger, 2003: 187). I stedet etablerede Danske Elværkers Forening (DEF) sig i denne periode som en central aktør i sektoren. Foreningen blev stiftet i 1923. Den kom til at bestå af Elsam og Elkraft, produktionsselskaber, en forening af kommunale distributører, en forening af private distributører samt de store selskaber i hovedstadsområdet, Københavns Belysningsvæsen og NE-SA. Foreningen fik fra sin stiftelse en central rolle i forhold til håndteringen af konflikter – både internt i sektoren og i forhold til staten (Olsen, 1993: 458).

Sektorens institutionelle organisering blev frem til 1970'erne begrundet med et teknisk orienteret politikprogram, der var tæt knyttet til elselskaberne. Programmet var forankret i monopolparadigmet (se kapitel 4), da elforsyning blev opfattet som et naturligt monopol på linje med andre offentlige forsyningsvirksomheder som jernbanedrift og telekommunikation. Man forestillede sig, at elektricitetsforsyning indeholdt så store skalaeffekter og sunk costs, at det både ville føre til et samfundsøkonomisk værdispild og skabe monopolprofit, hvis man gav markedet frit (Rüdiger, 2003: 186). Konkurrence i form af et frit forbrugsvalg på engros- eller detailmarkedet blev derfor ikke opfattet som en realistisk mulighed. Det var også på baggrund af disse forestillinger, at man allerede i sektorens unge år havde valgt ikke at tillade konkurrence mellem elselskaberne (Olsen, 1993: 456).

I det tekniske politikprogram blev elselskabernes kerneproblem eller hovedopgaver diagnosticeret til at være produktion og levering af sikker og billig elektricitet (Styrbro, 2005). Federspiel (2002: 523) har i Elkraftområdet identificeret fremvæksten af et sådan program, idet:

”(...) der i den østdanske elsektor konstateres en udvikling af et teknisk videnskabeligt planlægningsbegreb, der sigtede mod at drive kraftværker så teknisk effektivt som muligt.”

Sektorens daværende struktur med monopoldannelse og stor autonomi til elselskaberne blev set som løsningen på disse problemer. Denne opfattelse af elforsyningsformål forblev fremherskende blandt elselskaberne frem til 1990'erne. Her blev elforsyning stadig betragtet som et teknisk anliggende, mens kommercielle betragtninger var mindre centrale (Larsen & Rieper,

1995: 32). Opfattelsen var også tæt knyttet til de mange ingeniører i sektoren (Federspiel, 2002: 523; Hoffmann, 2005). Det tekniske fokus blev dog i Elsam og Elkraft suppleret med et økonomisk – men ikke kommercielt orienteret – fokus (Larsen & Rieper, 1995: 31-32).

Sektorens organisation var således indtil 1970'erne formet af et teknisk politikprogram, der også forblev centralt hos elselskaberne i de efterfølgende år. Indtil 1970'erne havde elselskaberne imidlertid autonomi til at forfølge politikprogrammet. Der var tale om et monopolregime, hvor et dominerende politikprogram underbyggede og blev underbygget af den institutionelle organisering af sektoren. Fra 1970'erne kom både staten og andre aktører på banen, og de udfordrede elselskabernes autonomi (Rüdiger, 2003: 188-192). Det bragte et alternativt politikprogram i spil. Dette program var imidlertid også baseret på monopolparadigmet.

6.2 Oliekrisen og det grønne monopolregime

Den billige olie i 1960'erne førte til, at kraftværkerne i stort omfang gik bort fra kulfyring. Op til oliekrisen udgjorde svær fyringsolie 90 pct. af brændslet i den danske energiforsyning. Oliekrisen skabte derfor stor opmærksomhed mod spørgsmålet om forsyningssikkerhed og energipriser.

Der skete på den baggrund en statslig oprustning på området startende med, at energiområdet blev samlet i Handelsministeriet i 1974 (Rüdiger, 2003: 188; Federspiel, 2002: 544). Energistyrelsen blev oprettet i 1976, mens Energiministeriet blev oprettet i 1979. Energiministeriet og Energistyrelsen har i de efterfølgende år været de centrale statslige aktører på området. Samtidig med denne organisatoriske oprustning blev der i 1976 vedtaget en elforsyningslov, der gav staten mulighed for at styre kraftværkernes brændselsvalg (Lov nr. 54, 1976).

6.2.1 Sektorens indskrænkede autonomi og det grønne politikprogram

I Handelsministeriets første energihandlingsplan fra 1976 blev der opstillet tre løsninger på forsyningsproblemerne. Det var: (1) at nedbringe afhængigheden af olie gennem en omstilling fra olie til kul, (2) indførelse af a-kraft, (3) udnyttelsen af gasreserver i Nordsøen (Pedersen, 2003: 270-271). Mens indførelse af a-kraft ikke blev til noget, blev kul og naturgas i de følgende år centrale elementer i den danske energiforsyning. Kul blev således det mest brugte brændsel i den danske energiproduktion (Federspiel, 2002: 169; OECD, 2000a: 259).³ Da de danske kraftværker var bygget til at fyre med både kul og olie, var omstillingen fra olie til kul også teknisk uproblematisk. Samtidig blev energisystemet omlagt til kraftvarme, hvor man udnytter overskudsvarmen fra elproduktion til varmforsyning. Staten benyttede derfor i stort omfang sin mulighed for at regulere sektorens energiformer og energikilder.

Denne statslige indgriben betød imidlertid også, at elselskabernes autonomi blev indskrænket (Brendstrup, 2005: 171-184). Elforsyningsloven fra 1976 blev på den baggrund også kritiseret af elselskaberne (Rüdiger, 2003: 190).

Elselskaberne blev imidlertid også presset fra en anden front. Efter olie-krisen opstod der stor folkelig modstand mod de miljømæssige konsekvenser ved elproduktion. Både miljøbevægelsen og organisationer for vedvarende energi var bannerførere for denne modstand. Sidstnævnte var særligt organisationerne OOA (Organisationen til Oplysning om Atomkraft) og OVE (Organisationen for vedvarende energi). Disse organisationer opfattede vedvarende energi som vindkraft og solenergi som et realistisk alternativ til den konventionelle energiproduktion (Federspiel, 2002: 140-141). Samtidig opstod der et forskningsmiljø, der i en række alternative energihandlingsplaner lancerede miljøvenlige og græsrodsorienterede politikprogrammer som et alternativ til de officielle energihandlingsplaner (Hvelplund, Rosager & Serup, 1983; Hvelplund et al., 1983). Disse aktører havde tætte kontakter til en række politiske partier, herunder særligt SF og Det Radikale Venstre (Pedersen, 2003: 130).

Der var således politisk lydhørhed for et alternativt grønt politikprogram, som blev promoveret af de miljøorienterede aktører. Dette grønne politikprogram portrætterede miljøkonsekvenserne ved konventionel energiproduktion som elsektorens hovedproblem, mens statslig styring og regulering var løsningen. Programmet byggede ligesom det tekniske politikprogram på monopolparadigmet. Liberalisering var med andre ord stadig ikke en opskrift, der indgik i paletten af løsninger på problemer i sektoren (Pedersen, 2005; Hoffmann, 2005; Gram, 2005).

Vedvarende energi og kraftvarme fik i årene efter oliekrisen således stigende politisk støtte, og det blev stærkt udbygget (OECD, 2000b: 258). Fra den sidste halvdel af 1980'erne blev statens involvering i sektoren også i stadig højere grad motiveret af det miljøspørgsmål, som kom højt på den politiske dagsorden med Brundtland-rapporten i 1987 (Rüdiger, 2003: 186; Federspiel, 2002: 381). I denne periode fik både Energiministeriet og Energistyrelsen også en stærk miljøprofil (Pedersen, 2003: 152-153; Federspiel, 2002: 350-351; Midttun & Kamfjord, 1999: 878). Kun to år efter Brundtland-rapporten præsenterede KVR-regeringen med den radikale energiminister, Jens Bilgrav Nielsen, den ambitiøse plan Energi 2000, der opstillede konkrete målsætninger for en reduktion af CO₂-udslippet (Energiministeriet, 1990). I den samme periode blev der også indført en miljøregulering af kraftværker-nes udslip af blandt andet svovldioxid (SO₂), nitrogenoxid (NO_x) og kuldioxid (CO₂) (Olsen, 1995: 231). Der kom også en stigende afgiftsregulering af sektoren, hvilket betød, at de danske elpriser i 1988 lå i EU's øverste tredjedel, når afgifterne var indregnet. Det danske erhvervsliv betalte ikke elafgifter (el

& energi, 1988d: 2-3). Det grønne politikprogram satte derfor i høj grad dagsordenen i sektoren i årene fra oliekrisen og frem til starten af 1990'erne.

6.2.2 Monopolregulering og aftalestyring

Den statslige styring af sektoren var præget af konsensusøgning og gensidighed. Der var mange formelle og uformelle kontakter mellem Energiministeriet, Energistyrelsen og elselskaberne og deres organisationer (Olsen, 1993: 487; Larsen & Rieper, 1995: 19).

Denne reguleringsstil havde sit symbolske udtryk i Elprisudvalget, der blev oprettet med den første elforsyningslov i 1976. Udvalget overvågede og godkendte elselskabernes priser og omkostninger (Konkurrencestyrelsen, 1998: 54). Udvalgets medlemmer var forbrugerrepræsentanter, forskere samt repræsentanter fra elselskaberne (Lov nr. 54, 1976). Elselskaberne var derfor involveret i reguleringen af sig selv. Udvalget accepterede ofte meget forskellige priser og omkostninger blandt distributionsselskaberne og kraftværkerne. Det tyder på, at der enten var meget begrænset information, eller at udvalget var tilbageholdende med at tage beslutninger, der var en byrde for elselskaberne (OECD, 2000a: 274; Konkurrencestyrelsen, 1998: 60-61).

Selvom sektoren var præget af monopoldannelse og en relativ vag regulering, var den alligevel effektiv og velfungerende i driftsøkonomisk forstand (Styrbro, 2005). Det skyldtes blandt andet, at elselskaberne givet deres ophav i andelsbevægelsen havde en stor omkostningsbevidsthed (Olsen, 1993: 466-467). I 1988 var de danske elpriser således blandt de laveste i det daværende EF, når de var rensat for afgifter (el & energi, 1988d: 2-3).

Sektoren blev – fra 1977 også formelt – drevet efter et ”hvile i sig selv”-princip. Det tillod, at selskaberne overførte såkaldt nødvendige omkostninger til forbrugerne gennem priserne, men at selskaberne kun kunne akkumulere et reguleret overskud (Lov nr. 54, 1976). Det skulle vise sig at få betydning for den senere liberalisering. De værdier, som elselskaberne skabte uden risiko, da alle omkostninger kunne overvæltet på forbrugerne, kunne nemlig opfattes som forbrugernes ejendom. Det er problematisk i en situation, hvor man liberaliserer en sektor, idet både markedsåbning og privat ejerskab kræver en afklaring af, hvem der ejer de opsparede værdier i sektoren, og hvad disse må og kan bruges til.

6.2.3 Konflikter og konsensus i det grønne monopolregime

Aktørerne bag det tekniske politikprogram – særligt elselskaberne – var modstandere af det grønne monopolprogram. Den aktive miljøpolitik og den stadig større statslige styring blev af elselskaberne opfattet negativt, da det greb ind i sektorens autonomi (Federspiel, 2002: 513, 532). Både elselskaberne og Industrirådet, som repræsenterede de store forbrugere, kritiserede da også

Energi 2000 for de omkostninger, den påførte sektoren (el & energi, 1990a). Der var også stor kritik fra både elselskaber og de ansatte i elsektoren, da det i 1990 blev besluttet at stoppe opførelsen af kulkraftværker fra og med 1995 (el & energi, 1990a; 1990b; 1990c).

Konflikterne i sektoren bevægede sig imidlertid stadig langs konfliktdimensioner, hvor sektorens grundtræk ikke blev udfordret. Hverken det tekniske politikprogram eller det grønne monopolprogram satte spørgsmålstejn ved sektorens monopoltilstand. Monopolregimet blev derfor ikke grundlæggende antastet. Det blev bare til et grønt monopolregime. Selvom der var konflikt i forhold til den statslige styring og miljøreguleringen af sektoren, var der stadig en grundlæggende konsensus om, at sektoren udgjorde et naturligt monopol. Der var derfor en bred koalition af både elselskaber, centrale politiske partier og til dels miljøbevægelsen, der direkte eller indirekte støttede op om sektorens monopoltilstand. Der var derfor ingen policy-failure i forhold til sektorens monopolorganisering.

Man kan tydeligst illustrere betydningen af de to politikprogrammer – og deres ophav i monopolparadigmet – hos aktører, der har klare grundlæggende interesser – økonomiske eller ideologiske – i større konkurrence. Et liberalistisk parti som Venstre, der traditionelt har haft en grundlæggende ideologisk interesse i markedsdannelse (Pedersen, 2003: 137), var ikke fortalere for konkurrence i elsektoren under monopolregimet. End ikke i slutningen af 1970'erne, hvor energisektoren politisk var i centrum, nytænkning var påkrævet givet energikrisen, og neoliberale idéer i forhold til den generelle samfundsøkonomi bredte sig internationalt, forestillede partiet sig noget alternativ til den hidtidige struktur og styring gennem langsigtede planer (Venstre, 1978: 9). Partiet gik i stedet ind for en central styring i sektoren, og de stod bag samlingen af energiområdet i Handelsministeriet. Det skete på trods af, at der var stor modstand fra Venstres egne partifæller i særligt de jyske elselskaber imod, hvad de opfattede som et indgreb i deres autonomi (Federspiel, 2002: 106, 115).

På samme måde illustrerer det også monopolparadigmets effekt, at ingen store forbrugere eller konkurrencedygtige elselskaber i praksis forsøgte at introducere konkurrence i sektoren før 1996, selvom elforsyningsloven ikke forbød dette. Det er svært at forestille sig, at ingen aktører, som for eksempel store elforbrugende virksomheder, der havde en klar grundlæggende interesse i lavere priser, ikke skulle have haft stærke incitamenter til at søge andre og billigere leverandører. Man forestillede sig imidlertid ikke, at det var en mulighed (Gram, 2005). Hos de store forbrugere var der nemlig også utilfredshed med priserne, selvom de som forbrugergruppe var undtaget for elafgifter (el & energi, 1988c: 4). Der var tillige en utilfredshed med, hvad man

opfattede som elselskabernes tendens til overinvestering, som ikke havde konsekvenser givet "hvile-i-sig-selv"-reguleringen (Gram, 2005).

Den danske elforsyningssektor udgjorde derfor frem til de tidlige 1990'ere et monopolregime, hvor den institutionelle model lå meget langt fra konkurrencemodellen. Der var ingen markedsåbning, reguleringen var korporativ og ikke-uafhængig, og ejerskabet var semioffentligt og ikke-kommercielt orienteret. Selvom det grønne monopolregime ikke udfordrede monopolmodellens grundkarakteristika, indeholdt det en række interessekonflikter i forhold til priser, autonomi og miljøbeskyttelse. Det var konflikter, som også havde betydning for de koalitioner og politikprogrammer, der kom på banen i forbindelse med den senere liberaliseringsproces. De gør det også muligt at konkretisere og operationalisere de generelle forventninger til liberaliseringsprocessen fra kapitel 3 i forhold til liberaliseringsprocessen i den danske elsektor. Det antages ved opstillingen af disse forventninger, at det grønne monopolregime var blevet destabiliseret, hvilket skabte en ny situation, som i udgangspunktet var præget af en stor usikkerhed. Denne destabilisering behandles i afsnit 7.1 i det næste kapitel.

6.3 Empiriske forventninger til fasen for institutionelt valg i elsektoren

Forudsætningen for at vedtage og gennemføre en reform som liberaliseringen af den danske elsektor i 1990'erne var, at der blev dannet en levedygtig koalition bag reformen. Det vil sige en koalition af centrale aktører, der både kunne sikre reformens vedtagelse i Folketinget og dens faktiske gennemførlighed (jf. kapitel 3). Det krævede på elområdet i Danmark en koalition af centrale aktører, som i hvert fald på politisk niveau inkluderede Socialdemokratiet og Venstre og på sektoralt niveau også i et vist omfang DEF. Socialdemokratiet og Venstre har traditionelt været de to partier bag energipolitikken i Danmark, og de havde gennem de lokale elselskaber en stærk lokal forankring i sektoren (Rüdiger, 2003: 188; Federspiel, 2002: 16-17). DEF og elselskaberne sad også på væsentlige tekniske ressourcer og knowhow, hvilket i et vist omfang gjorde dem til uundværlige deltagere i en levedygtig koalition på området. Liberaliseringen ville derfor skulle gennemføres af en koalition bestående af Socialdemokratiet og Venstre samt i hvert fald dele af elsektoren. Selvfølgelig kunne en reform – uden deltagelse af et af de to partier – ikke principielt udelukkes, men det ville så nok kræve, at sektoren og DEF støttede op om reformen.

Det varierer dog imellem typerne af reformprocesser, hvordan og hvorfor en sådan levedygtig koalition dannes. Tilpasnings- og implementeringsprocesser har det til fælles, at de ikke tilskriver usikkerhed og dermed idéer nogen effekt på koalitionsdannelse. I stedet formes koalitionerne af, at det eks-

terne pres giver aktørerne incitamenter til at bevæge sig i den samme retning inden for det rum, som er blevet fastsat af EU-krav. I søgeprocesser er der omvendt stor usikkerhed knyttet til disse incitamenter, hvorfor politikprogrammer påvirker koalitionsdannelsen gennem sit bidrag til specificeringen af aktørernes interesser.

6.3.1 Eksterne institutionelle krav og strukturel tilpasning

Hvis liberaliseringsprocessen i den danske elsektor var drevet af bindende krav fra EU om indførelsen af en række nye institutioner, ville reformprocessen efter destabiliseringen af det grønne monopolregime være en implementeringsproces. En sådan proces kunne i Danmarks tilfælde ikke udelukkes på forhånd, idet EU-krav i Danmark generelt opfattes som bindende, både tids- og indholdsmæssigt (Falkner et al., 2005: 322). EU-kravene ville dermed også fratage de nationale aktører muligheden for selv at vælge, hvordan elsektoren skulle organiseres institutionelt. Det ville med andre ord reducere usikkerheden for aktørerne. Aktørernes specificering af deres egne interesser i forskellige institutionelle modeller ville derfor være irrelevant.

Reformprocessen ville tidsmæssigt følge kravene fra EU. Det vil derfor være forventningen, at reformerne tidligst fandt sted i 1996, hvor EU-kravene blev troværdige og klare på grund af vedtagelsen af det første eldirektiv, og senest i 1999, hvor EU-kravene skulle være implementeret på nationalt niveau (jf. afsnit 4.3.1). Som beskrevet i kapitel 3 vil de implementerende myndigheder på nationalt niveau i en sådan situation forsøge at sikre kontinuiteten og status quo, når de indpasser krav fra EU i den nationale lovgivning og forvaltning. Det betyder, at man vil vælge minimumsløsninger, der i mindst muligt omfang forstyrrer den hidtidige organisering af sektoren.

Man vil derfor forvente, at Energiministeriet som ressortministerium forsøgte at minimere effekten af kravene fra EU, så de førte til færrest mulige ændringer af den nationale forvaltningsstruktur og politikken på området. Reformerne ville derfor ikke gå videre end EU's minimumskrav på elområdet. Det vil sige, at da EU ikke stillede krav om uafhængige reguleringsmyndigheder og privatisering, ville disse ikke indgå i reformerne. Uafhængige reguleringsorganer ville nemlig underminere den hidtidige aftale- og konsensusbaserede regulering – udtrykt ved elprisudvalget – af området. Ligeledes ville markedsåbningen i løbet af 1990'erne ikke gå ud over minimumskravene fra det første eldirektiv om en 35 pct. åbning.

Hvis liberaliseringsprocessen i den danske elsektor var drevet af strukturelle incitamenter for liberalisering fra globaliseringen og den teknologiske udvikling, ville det blive en tilpasningsproces. Den grundlæggende antagelse i en tilpasningsproces er nemlig, at de strukturelle omgivelser giver de centrale politiske aktører entydige, dækkende og stærke incitamenter for liberalise-

ring. Incitamenterne ville være klare, fordi en mere begrænset tilpasning til konkurrencemodellen end andre lande med et lignende konkurrencepres ville have mærkbare negative konsekvenser for sektorens konkurrenceevne. Derfor ville hverken de danske elskaber eller de politiske partier stå i en situation, hvor de ikke kunne specificere deres interesser i, hvilken model der skulle afløse den grønne monopolmodel. De ville hurtigt finde ud af det, hvis de havde valgt en model, som ikke levede op til markedets krav. Idéentreprenører ville heller ikke spille nogen aktiv rolle, da der ikke var nogen usikkerhed.

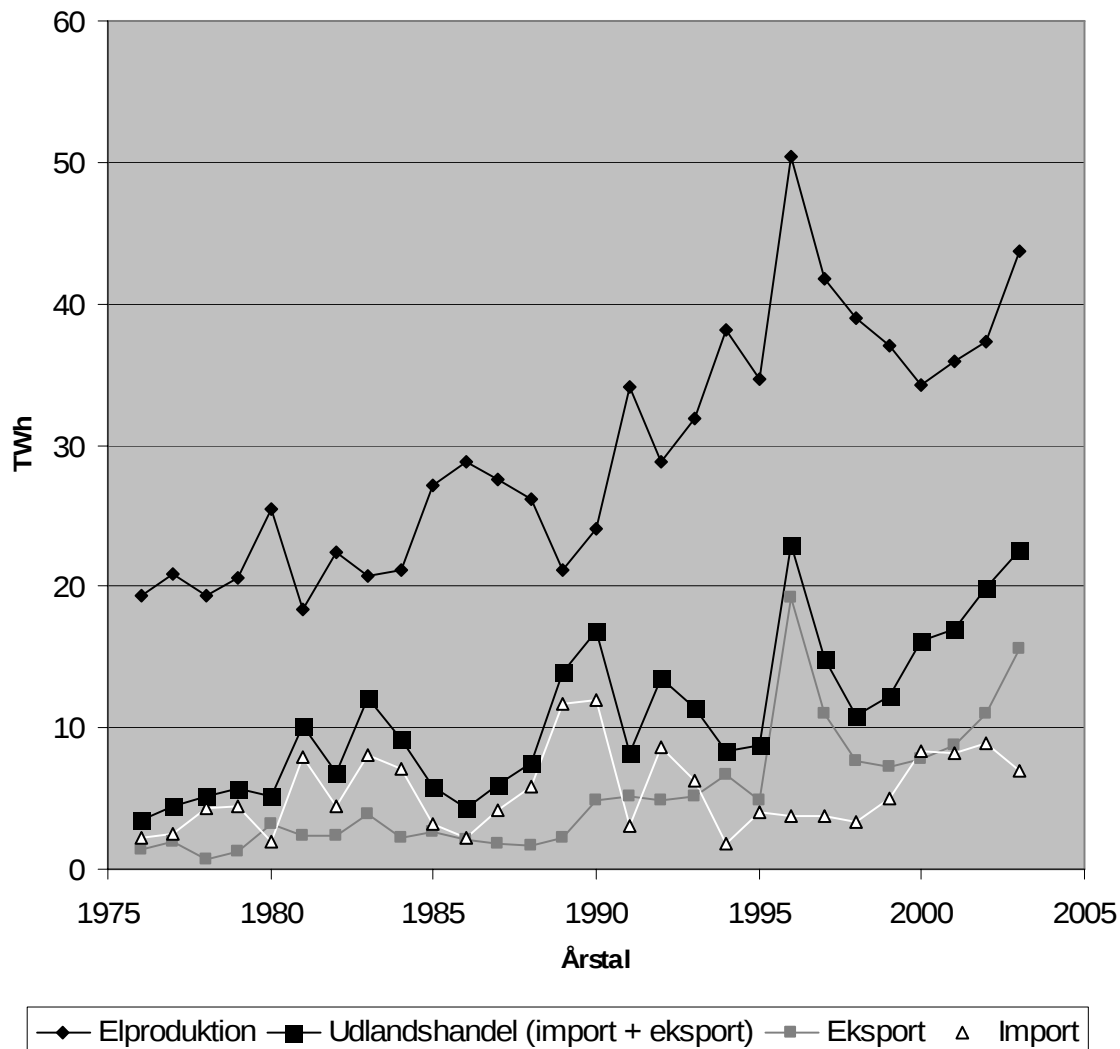
En tilpasningsproces i den danske elsektor ville være drevet frem af en stigende økonomisk globalisering. Den årlige produktion af og udlandshandel med elektricitet i Danmark for perioden 1976-2003 er vist i figur 6.2 nedenfor. Hovedtrenden er den samme som i Europa som helhed (se figur 4.2). Der var både været en stigende elproduktion og udlandshandel i løbet af perioden. Udsvingene mellem årene var dog væsentligt større i Danmark, end det var tilfældet for Europa som helhed. Det skyldes især, at der var og er et tæt samspil mellem den danske elproduktion, der fortrinsvis er baseret på kul, og vandkraften i Norge og Sverige. I år med begrænset nedbør og dermed begrænset vandkraft har Danmark derfor eksporteret el til det øvrige Norden. I år med meget nedbør har Danmark omvendt importeret billig elektricitet fra Norge og Sverige (Olsen, 1995: 231). Derfor har både produktionen og udlandshandlen varieret ganske meget igennem årene.

Det er forventningen i en tilpasningsproces, at de centrale aktører vil specificere deres interesser til fordel for liberalisering, når den økonomiske globalisering vokser. Som det fremgår af figur 6.2, er det imidlertid svært at pege på et bestemt tidspunkt, hvor den danske udlandshandel med elektricitet tog et markant og blivende spring. Der var tale om en stærkt svingende udvikling i opadgående retning. Udlandshandel var imidlertid allerede et integreret element i den danske elsektor under monopolregimerne. Helt tilbage i 1970'erne udgjorde udlandshandlen således en væsentlig andel af den samlede elproduktion. Væksten i udlandshandlen udgjorde ikke nogen fundamental forandring for aktørerne i den danske elsektor. Man kan derfor ikke opstille en præcis forudsigelse om, hvornår respecificeringen af aktørernes interesser til fordel for liberalisering burde have fundet sted. Der er det dog forventningen, at respecificeringen var stabil, da den først havde fundet sted.

Ligeledes kan der opstilles forventninger til, hvordan de centrale aktører i en tilpasningsproces i den danske elsektor ville specificere deres interesser til fordel for en liberalisering. Store forbrugere og distributionsselskaber ville ønske liberalisering på engrosmarkedet, fordi det (forventeligt) ville føre til lavere priser fra øget konkurrence samt adgang til den billigere elektricitet i Norge og Sverige. Kombinationen af de nordiske liberaliseringer og den mu-

lighed for konkurrence i Danmark, der fulgte med udbredelsen af konkurrenceparadigmet, ville dermed øge dødvægten ved det grønne monopolregime.

Figur 6.2: Årlig elproduktion og udlandshandel i Danmark, 1976-2003



Note: Se appendiks B for kilder.

Det samme ville gøre sig gældende for de store konkurrencedygtige elproducenter som Elsam, der ville have en interesse i at sælge el i udlandet og dermed øge deres profit. En liberalisering ville simpelthen give dem flere fordele end den hidtidige "hvile-i-sig-selv"-regulering. Den traditionelt store udlandshandel og de lave danske priser på og omkostninger ved produktion af el betød da også, at de danske kraftværker i princippet skulle have et godt udgangspunkt for at begå sig på et større europæisk marked (Olsen, 1995: 235).

De politiske partier ville ligeledes stå over for klare incitamenter i forhold til liberalisering og markedsintegration. I en situation med reguleringskonkurrence mod konkurrencemodellen ville liberalisering være en forudsætning

for at kunne sikre konkurrenceevnen og dermed arbejdspladser i elsektoren. Der kunne desuden være yderlige fordele ved dette i form af et statsligt provenu ved liberalisering. Både Socialdemokratiet og Venstre ville i en sådan situation se en interesse i en liberalisering. Konkurrenceevnen og dens afledte konsekvenser ville derfor være det helt centrale emne på dagsordenen blandt de centrale aktører i den danske liberaliseringsproces.

Der ville heller ikke indgå en miljøregulering i liberaliseringsreformen, der hævdede omkostningerne ved produktionen af el eller selve salgsprisen for danske selskaber i forhold til udenlandske selskaber. Omvendt kunne der være miljøelementer i reformerne, hvis disse ikke påvirkede konkurrenceevnen. Da Danmark i forvejen havde et højt niveau af miljøregulering, kunne det for eksempel være en harmoniseret miljøregulering på EU-niveau, så ingen landes elselskaber blev stillet ringere end andre. Det ville dog omvendt stille lande, der havde et lavt niveau i udgangspunktet, dårligere ved fælleseuropæisk miljøregulering af elselskabernes produktionsprocesser (se Scharpf, 1997b: 529-530; 1996: 22-23). Det forventes derfor heller ikke, at der var konkurrerende modeller til konkurrencemodellen, der indebar et muligt tab af konkurrenceevne, som blev taget seriøst af de centrale aktører i den danske liberaliseringsproces. Det kunne for eksempel være modeller, der enten gav miljøet eller forbrugerejet en central position på bekostning af konkurrencen. Hvis der alligevel blev forsøgt introduceret sådanne modeller, er det forventningen, at de ville blive mødt med negative reaktioner fra de centrale aktører. I forhold til indholdet af reformerne er det derfor også forventningen, at disse ikke indeholdt elementer, der begrænsede konkurrencen og konkurrenceevnen i sektoren.

Det betyder ikke, at der ikke også var aktører, der specificerede deres interesser på en måde, der gik imod liberalisering. Det kunne være elselskaber, der ikke mente, at de var konkurrencedygtige, eller interesseorganisationer og politiske partier, der forfulgte helt andre grundlæggende interesser end sektorens konkurrenceevne. Det kunne også være miljøbevægelsen, små forbrugerejede selskaber eller miljøorienterede partier, der ikke kunne se nogen interesse i en liberalisering. I en tilpasningsproces har de bare ikke den store betydning, idet elselskaberne, store forbrugere og de centrale politiske partier – jf. den økonomiske reguleringsteori – her er de centrale aktører, som påvirker reformernes udformning.

Prestesen, hvor liberaliseringsreformer er et resultat af EU-krav og økonomiske incitamenter fra globaliseringen og den teknologiske udvikling, findes i en stærk og en svag version, der indeholder forskellige påstande om den nationale autonomi i reformprocessen. I den stærke version ville der ikke være nogen national autonomi til at vælge anderledes for de centrale aktører.

Venstre og Socialdemokratiet kunne reelt ikke have valgt en anden reform end den, de faktisk valgte, og som ville indebære en vidtgående tilpasning til konkurrencemodellen. De oplevede derfor ikke, at de havde noget alternativ givet EU-kravene om liberalisering samt de økonomiske incitamenter fra globaliseringen for dette. I den svage version af prestesen havde Socialdemokratiet og Venstre muligheden for at vælge en anden reform, og reformresultatet var derfor påvirket af forhandlinger mellem disse og andre aktører. Der ville dog stadig ikke være nogen usikkerhed i processen, hvorfor politikprogrammer og overbevisningsstrategier ikke spillede nogen rolle.

6.3.2 *Søgeproces*

En søgeproces er kendetegnet ved stor usikkerhed. Socialdemokratiet, Venstre, DEF og de øvrige aktører ville derfor skulle reducere usikkerheden ved hjælp af politikprogrammer, som de brugte til at specificere deres interesser i en ny model. Programmerne ville fremhæve problemer ved sektoren som prisniveauet, elselskabernes autonomi, forbrugerejet og miljøet samt knytte disse til bestemte institutionelle løsninger som for eksempel konkurrencemodellen. Derfor ville fremkomsten af nye politikprogrammer kunne ændre disse aktørers specificerede interesser, selvom de strukturelle og institutionelle omgivelser var konstante.

Hvis liberaliseringsprocessen i elsektoren var en søgeproces, kunne det skyldes, at incitamenterne fra globaliseringen for en liberalisering var mindre entydige og dækkende, end det antages i en tilpasningsproces. Aktørerne ville ikke nødvendigvis blive straffet, hvis de i reformerne varetog hensyn, der begrænsede tilpasningen til konkurrencemodellen.

Den manglende entydighed kunne for eksempel gå på, at der ikke var entydige effekter ved skabelsen af et nordeuropæisk elmarked. Det kunne både føre til lavere danske elpriser gennem en integration med det nordiske område – forudsat at vandkraftproduktionen forblev stor – men det kunne også gå den modsatte vej, fordi Tyskland på et åbent marked ville kunne købe den billige nordiske el, som Danmark hidtil havde aftaget. Samtidig ville den højere tyske markedspris også komme til at gælde i Danmark. Hverken forbrugere eller elselskaber havde derfor klare og entydige incitamenter for en markedsåbning (Olsen, 1995: 235). Ligeledes var det heller ikke sikkert, at de danske kraftværker ville være konkurrencedygtige, når de blev konfronteret med store europæiske energimastodonter.

Dermed ville elselskaberne stå over for en usikkerhed om, hvorvidt mulighederne på de internationale markeder blev opvejet af udfordringen på hjemmebanen, hvor de kunne risikere at være hæmmet af reguleringsmæssige begrænsninger (Olsen & Grohnheit, 1994: 10). En yderligere usikkerhed knyttede sig til, at elselskaberne også havde en grundlæggende interesse i au-

tonomi, som, alt afhængigt af liberaliseringens udformning, ville kunne blive mindsket eller styrket.

At reformerne kunne have modstridende effekter i forhold til aktørernes grundlæggende interesser, går igen på det partipolitiske niveau. Både Socialdemokratiet og Venstre havde grundlæggende interesser i at forblive eller komme i regering, hvad enten dette skulle ske gennem vælgermæssigt populære politikker på energiområdet eller gennem realiseringen af midler til brug på andre områder. Reformen af elsektoren – og energiområdet i det hele taget – var imidlertid ikke et centralt emne på vælgerens dagsorden i løbet af 1990'erne (Goul Andersen, 2003b: 138). Derfor har genvalgsmotivet i form af vælgermæssigt populære politikker – som et resultat af interessen for at komme eller forblive i regering – næppe spillet en stor rolle. I stedet har partiernes ideologiske interesser i stedet spillet en rolle som pejlemærker for partierne sammen med det fiskale motiv.

Liberaliseringen kunne imidlertid spille sammen med Socialdemokratiets grundlæggende interesser på flere måder. Socialdemokratiet havde ideologiske interesser i social lighed, herunder forbrugerbeskyttelse, miljøbeskyttelse og forbrugereje samt en ideologisk forkærlighed for statslig styring frem for markedsmekanismer (Pedersen, 2003: 139; Rasmussen, 1996: 471-482). Samtidig kunne partiet også have en interesse i at realisere midler, der kunne bruges på andre områder. Partiets specificerede interesse i en liberalisering ville derfor kunne blive meget forskellig, alt efter om spørgsmålet blev anskuet ud fra grundlæggende interesser som realiseringen af et provenu, skabelsen af vækst og social lighed eller miljøbeskyttelse og forbrugereje.

Selv for de borgerlige partier som Venstre, der var mere entydigt på markedets side, kunne der knytte sig en tvetydighed til liberaliseringen. Det synes nemlig svært på forhånd at afgøre, hvilken konkret form for liberalisering en sådan grundlæggende interesse skulle give anledning til. Man kan forestille sig i hvert fald to forskellige måder, som dette kunne ske på. Det er for det første, at man så en styrkelse af den nationale elsektors konkurrenceevne som det centrale problem, der kunne løses ved at begunstige de nationale produktionsselskaber på hjemmemarkedet. For det andet at man så den manglende konkurrence på hjemmemarkedet som hovedproblemet, der skabte for høje priser for forbrugerne. Løsningen ville derfor være at skabe mest mulig konkurrence på det nationale marked, selvom det måtte stille de nationale selskaber ringere over for udenlandske konkurrenter. Omvendt vil man i begge situationer have det svært med miljøregulering, som ville begrænse konkurrencen.

Usikkerheden ville også medføre, at aktører, der agerede som idéentreprenører, havde villet involvere sig i reformprocessen ved at fremføre politikprogrammer med forskellige fortolkninger af situationen, der ikke direkte kunne

siges at afspejle det eksterne pres. På elområdet kunne det være aktører som Konkurrencestyrelsen. Den besad væsentlige analytiske kompetencer i forhold til konkurrencespørgsmål og havde givet sin forvaltning af konkurrenceloven en stærk position til at omsætte sine idéer i faktisk politik. Desuden havde Konkurrencestyrelsen en grundlæggende institutionel interesse i at udbrede sin kompetence til elsektoren, der under monopolregimet lå uden for denne (Boje & Kallestrup, 2004: 235). I sektoren havde Energiministeriet og Energiestyrelsen stærke analytiske kompetencer i forhold til reguleringen af sektoren. Givet deres institutionelle position som ressortministerium havde de også en stærk position til at udbrede politikprogrammer på området.

Hvis der var tale om en søgeproces, ville der også være en klar sammenhæng mellem indholdet af de faktisk gennemførte reformer og det (eller de) politikprogram, der begrundede reformerne. Det vil sige, at de problemer og den institutionelle løsning, der lå i politikprogrammet, formede indholdet af reformerne. Udpegede programmet for eksempel miljøbeskyttelse og forbrugereje som det centrale problem, ville det give en anderledes reform, der tilgodeså disse elementer, end hvis reformen var begrundet i et program, der definerede prisniveauet som det centrale problem, der skulle løses gennem konkurrence.

Hvis der var tale om en søgeproces, ville der derfor være plads til forskellige politikprogrammer, som ikke pegede frem mod det samme resultat, i debatten. I en meget åben søgeproces ville disse programmer kunne gå helt imod liberalisering for eksempel i form af programmer, der ønskede en fastholdelse af forbrugereje og monopoldannelser på bekostning af konkurrencen. I en åben søgeproces ville politikprogrammerne blandt centrale aktører som Socialdemokratiet og Venstre foreskrive mindst en minimal liberalisering i form af en åbning af engrosmarkedet. Derudover kunne politikprogrammerne variere mellem bare en minimal liberalisering eller en meget omfattende liberalisering. Hvis der var tale om en begrænset søgeproces, ville programmerne hos de centrale aktører alle påkræve modeller, der lå tættere på konkurrencemodellen end bare en minimal liberalisering (jf. afsnit 3.4.2). Forventningerne til fasen for institutionelt valg i reformprocessen er opsummeret i tabel 6.1 nedenfor.

Med udgangspunkt i disse forventninger vil jeg i det næste kapitel analysere betydningen af eksternt pres fra EU-krav og globalisering samt idéer i form af politikprogrammer for liberaliseringen af den danske elsektor.

Tabel 6.1: Forventninger til fasen for institutionelt valg i elsektoren

	Implementerings-proces	Strukturel tilpasning	Søgeproces
Interesser	Interesser er i udgangspunktet irrelevante Energiministeriet vil søge at sikre mindst mulig forandring givet kravene	Konkurrencedygtige el-selskaber, Venstre og Socialdemokratiet vil specificere stabile interesser i liberalisering	Specificeringen af interesser i liberalisering varierer med politikprogrammer særligt for Socialdemokratiet og el-selskaber
Politik	DEF og Energistyrelsen agerer ikke som idéentreprenører Energiministeriet spiller en central rolle som ansvarlig for transponering af direktiver inden for sin ressort Snæver dagsorden blandt de centrale aktører omhandlende implementering	DEF og Energistyrelsen agerer ikke som idéentreprenører Snæver dagsorden med hovedfokus på konkurrenceevne (og ikke for eksempel miljø eller forbrugereje) blandt de centrale aktører. Politikprogrammer afspejler det eksterne pres	Idéentreprenører involverer sig i processen (blandt andet DEF og Energistyrelsen agerer som idéentreprenører) Åben dagsorden med politikprogrammer, der både foreskriver liberalisering og ikke-liberalisering (for eksempel af hensyn til miljøet)
Institutionelt design	Der vil ikke ske nogen bevægelse mod privat ejerskab eller oprettelse af uafhængige reguleringsmyndigheder Ligeledes vil der kun være en begrænset markedsåbning	Der indføres ikke nogen regulering af produktion, pris eller ejerskab, som svækker konkurrenceevnen	Reformerne afspejler problemdefinition (konkurrenceevne, priser, ejerskab og miljø) og løsninger i politikprogrammerne hos de centrale aktører (S, V og DEF)

6.4 Konklusion

I dette kapitel blev der opstillet et grundlag for en empirisk analyse af liberaliseringsprocesserne i den danske elsektor.

Det blev gjort gennem en redegørelse for de monopolregimer, der prægede sektoren frem til starten af 1990'erne. Det var først et teknisk monopolregime, der fra sektorens grundlæggelse og frem til 1970'erne fungerede på baggrund af et teknisk orienteret politikprogram samt en stor autonomi til el-selskaberne. Den monopolorganisering af sektoren, der prægede denne periode, blev fastholdt i de efterfølgende årtier, hvor el-selskabernes autonomi imidlertid blev reduceret og statens styring øget. Samtidig blev sektoren præget af et grønt politikprogram, der gav anledning til en udbygning af den

vedvarende energi. Det tekniske monopolregime blev derfor afløst af et grønt monopolregime. Det gav anledning til konflikter om autonomi, priser og miljøregulering. Sektorens monopolstruktur blev imidlertid ikke antastet.

Med udgangspunkt i denne redegørelse er de tre typer af reformprocesser – tilpasning, implementering og søgning – blevet operationaliseret. Det gør det muligt i det næste kapitel at undersøge betydningen af strukturelle incitamenter fra globaliseringen, institutionelle krav fra EU og politikprogrammer for liberaliseringen af den danske elsektor.

Noter

1. Der har ikke været nogen direkte transmissionsforbindelse mellem de to områder.
2. Meget store industrier får teknisk set deres el direkte fra det regionale transmissionsnet, uden at der er et kundeforhold.
3. Der blev i 1996 vedtaget et stop for opførelsen af kulkraftværker (Rüdiger, 2003: 197).

Kapitel 7

Liberaliseringen af den danske elsektor

Den danske elsektor er i løbet af de sidste 15 år blevet grundlæggende forandret. Det grønne monopolregime er blevet til et grønt konkurrenceregime. I dag er der både et engros- og detailmarked for elektricitet, der er kommet et mere kommercielt orienteret ejerskab i sektoren, og reguleringen er blevet forankret i uafhængige reguleringsmyndigheder. Sektoren har med andre ord nærmet sig konkurrencemodellen. Der har dog også været kontinuitet midt i al forandringen. Både miljøprofilen og andelen af vedvarende energiproduktion er høj i dag, som den var det for 15 år siden. Forskellen er, at disse elementer nu er blevet indpasset i et markedssystem.

Formålet med dette kapitel er at analysere denne udvikling, hvor den institutionelle organisering af sektoren gennem en række reformer har nærmet sig konkurrencemodellen. Det centrale spørgsmål er, hvorvidt reformprocessen har været en søge-, en tilpasnings- eller en implementeringsproces.

Hovedargumentet i kapitlet er, at liberaliseringsprocessen i den danske elsektor blev indledt af en kombination af trusler om EU-krav om liberalisering samt liberaliseringen af den norske elsektor. Det destabiliserede det hidtidige regime i den danske elsektor. På den baggrund opstod der imidlertid en stor usikkerhed, idet hverken det eksterne pres fra EU og globaliseringen (herunder den norske liberalisering) var så entydigt, dækkende og stærkt, at det afgørende reducerede usikkerheden. Derefter udspillede reformprocessen sig som en åben søgeproces, hvor der var mange forskellige politikprogrammer om sektorens fremtidige organisering på spil blandt de centrale aktører. Særligt politikprogrammer om miljø- og forbrugerdemokrati lå tæt på en minimal liberalisering. Omvendt ønskede alle centrale aktører, at man som minimum skulle foretage i hvert fald en minimal liberalisering.

Kapitlet er opdelt i seks afsnit. I afsnit 7.1 redegøres der for, hvordan det eksterne pres fra globaliseringen og EU destabiliserede monopolregimet i den danske elsektor. Med udgangspunkt i destabiliseringen vurderes det i afsnit 7.2, i hvilket omfang det eksterne pres reducerede usikkerheden for det efterfølgende institutionelle valg. I afsnit 7.3 redegøres der kort for reformprocessen i sektoren fra monopolregimets destabilisering i starten af 1990'erne og frem til vedtagelsen af den såkaldte elreform i 1999. Derefter analyseres det i afsnit 7.4, hvordan og under hvilke omstændigheder aktørerne har specificeret deres interesser. I afsnit 7.5 analyseres reformprocessen og de faktisk gennemførte reformer på området. Til sidst konkluderes der på kapitlet i afsnit 7.6.

7.1 Destabilisering: Traktaten og Norden vælter læsset

Destabilisering handler om, at et reguleringsregime udfordres på en måde, der ikke kan håndteres med det politikprogram, som regimet er baseret på (jf. kapitel 3). I de sene 1980'ere og tidlige 1990'ere blev det grønne monopolregime i den danske elsektor udfordret af to faktorer. Det var liberaliseringen af elsektoren i Norge samt truslen om, at EU ville skabe et indre marked for energi. Det førte til en destabilisering af det grønne monopolregime, fordi udfordringen ikke kunne håndteres inden for det grønne monopolprogram, der lå bag regimet (se afsnit 6.2).

Påvirkningen fra EU startede for alvor i 1988, hvor EU-kommissionen lancerede en grøn bog om skabelsen af et indre marked for energi. Heri proklamerede EU-kommissionen, at den europæiske energisektor skulle liberaliseres inden for en årrække (Kommissionen, 1988a). I 1992 fremlagde EU-kommissionen et forslag til et direktiv, der foreskrev en ganske omfattende liberalisering af den europæiske elsektor (Kommissionen, 1992). Det blev som beskrevet i kapitel 4 starten på en lang og hård forhandlingsproces på EU-niveau. Det førte i 1996 til vedtagelsen af "det første eldirektiv", som foreskrev en begrænset markedsåbning (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996).

Alene truslen om en omfattende liberalisering foreskrevet af EU-kommissionen skabte imidlertid furore i den danske elsektor i starten og midten af 1990'erne. Den konservative industriminister, Anne Birgitte Lundholdt, underrettede således i 1991 Folketingets Energipolitiske Udvalg om, at EU-kommissionen eventuelt med hjælp fra EF-domstolen ville ophæve de nationale monopoler på energiområdet (*Politiken*, 13/4 1991).¹ Frygten for en sådan åbning fandtes både på højre- og venstrefløjen. Begge steder frygtede man for konsekvenserne ved en påtvungen og uplanlagt markedsåbning. På den baggrund bredte den opfattelse sig, at man i Danmark selv måtte foretage sig noget aktivt, hvis man skulle bevare kontrollen med sektorens udvikling – et synspunkt, der blev udtrykt af en række centrale sektororienterede politikere fra både højre- og venstrefløjen (*Berlingske Tidende*, 19/8 1993, 2/8 1993).

Ligeledes erkendte man (i hvert fald i de store elselskaber som Elsam), at noget var ved at ske ude i Europa, som udfordrede monopolorganiseringen af sektoren (Elsam, 1991: 3-6; 1992: 3-6). Man ønskede stadig at beskytte forbrugerejerskabet i sektoren, men erkendte, at det kunne være svært i et åbent marked (Elsam, 1992: 3-6; 1993: 3). Der blev med andre ord sat spørgsmålstegn ved holdbarheden af monopolmodellen (Pedersen, 2005; Hoffmann, 2005). Aktørerne i sektoren blev derfor nødt til at forholde sig til sektorens hidtil uantastelige monopolstruktur.

Det kan synes overdrevent i lyset af de senere mere gradvise og moderate EU-krav til sektoren, at truslen om et indgreb fra EU-kommissionen havde en stor virkning på aktørernes opfattelse af monopolmodellens holdbarhed. I de tidlige 1990'ere kunne man imidlertid ikke vide, at reformprocessen ville trække ud, og at kravene fra EU ville blive udvandet. Tværtimod var der i starten af 1990'erne flere forhold, der talte for, at truslen fra EU var troværdig. For det første var det allerede i EU-kommissionens grønbog fra 1988 blevet nævnt, at EU-kommissionen kunne finde på at bruge sin kompetence til at lovgive udenom Ministerrådet (Kommissionen, 1988a: 14-15). For det andet havde EU-kommissionen i starten af 1990'erne på teleområdet brugt sine kompetencer til selvstændigt at udstede direktiver, hvilket den senere også fik opbakning til ved EF-domstolen (Schmidt, 1998: 169-170).

Destabiliseringen af monopolregimet skyldtes imidlertid ikke kun aktiviteterne på EU-niveau. Danmark har som nævnt traditionelt haft stor udveksling af energi med Norge og Sverige, hvor man har draget fordel af hinandens supplerende energiteknologier: kulkraft i Danmark, vandkraft i Norge og Sverige og atomkraft i Sverige (se figur 6.2). Danmark har derfor i perioder med stor vandkraftproduktion kunnet aftage billig elektricitet fra det øvrige Norden. Omvendt har Danmark leveret el produceret ved kulfyring, når vandstanden var lav i de norske og svenske elve og reservoirer. Dette samspil blev udfordret, da elforsyningen i Norge blev liberaliseret i 1991 (Olsen et al., 2000: 16). Den norske liberalisering gjorde det for eksempel uklart for Elsam, der varetog udlandsforbindelserne i Jylland/Fyn-området, hvorvidt det norske transmissionsselskab Statnett kunne opfylde tidligere indgåede aftaler om energiudveksling til middelpriiser, eller om markedet nu skulle fastsætte prisen (Elsam, 1993: 6-7).

Den norske liberalisering udfordrede derfor også det grønne monopolregime, idet det ikke fra starten var klart, hvilket samspil der kunne være mellem en dansk monopolmodel og konkurrencemodellen i Norge (Pedersen, 2005; Hoffmann, 2005). Aktører som kraftmæglervirksomheder, der kunne have klare fordele ved en dansk liberalisering, argumenterede da også for, at Danmark ikke fortsat kunne modtage billig norsk elektricitet fra vandkraftværker, hvis den danske monopolmodel blev fastholdt (*Berlingske Tidende*, 9/11 1995). I et miljøperspektiv var den norske liberalisering – og de fremtidsperspektiver, den tegnede – også en udfordring til den grønne del af det grønne monopolregime. Det var nemlig ikke oplagt, at de danske el-selskaber fortsat ville påtage sig miljøforpligtelser på et åbent nordisk marked, hvor de skulle konkurrere med udenlandske selskaber uden sådanne forpligtelser (Olsen, 1995: 248). Kombinationen af truslen fra EU-kommissionen og den

tidlige liberalisering i Norge satte derfor spørgsmålstegn ved den monopolorganisering, som man hidtil havde betragtet som den bedste i verden.

Presset, der førte til destabiliseringen, kom udefra. Der var ikke nogle væsentlige problemer i sektoren, der skabte et stærkt indenlandsk pres for forandring i monopolmodellen. Industrirådet (1988) argumenterede godt nok i slutningen af 1980'erne for en moderat liberalisering af sektoren, men det har ikke været muligt at identificere nogle effekter af dette på debatten om sektorens organisering. Destabiliseringen af monopolmodellen betød imidlertid ikke, at den fremtidige model var lagt fast. Det betød blot, at der skulle vælges en ny model. Direktør i Elkraft, Bent Agerholm, beskrev så sent som i 1998 situationen på følgende måde (1998):

”Spørgsmålet er altså ikke, om der er behov for en reform. Det er der. Et langt mere spændende spørgsmål er, hvordan reformen skal se ud.”

Det er dette spørgsmål, der handler om det institutionelle valg, som jeg nu vil vende mig imod.

7.2 Usikkerhed og EU-krav

Med destabiliseringen af det grønne monopolregime stod aktørerne bag dette regime i en vanskelig situation. Det regime, som deres interesser hidtil havde været specificeret i forhold til, var blevet destabiliseret. De skulle derfor specificere deres interesser i en ny institutionel model. Det er ikke en let opgave i en netværksindustri, der er så teknisk kompliceret som elektricitetsforsyning.

Situationen var desuden ekstra kompliceret, fordi aktørerne skulle specificere deres interesser på baggrund af et nyt paradigme for, hvordan man kan indrette netværksindustrier. Det var konkurrenceparadigmet (se afsnit 4.1.2). Fra slutningen af 1980'erne begyndte dette paradigme, der så konkurrence som en mulighed i visse komponenter af elsektoren, at blive udbredt i Danmark som følge af reformerne i blandt andet Norge og Storbritannien (Elsam, 1992: 16-17; Hoffmann, 1988; el & energi, 1988a; 1988b). Det betød også, at aktørerne endnu kun havde et begrænset kendskab til effekterne af de institutionelle modeller, der meningsfuldt kunne promoveres inden for det nye paradigme. Situationen var med andre ord ny, hvorfor aktørerne stod i en situation med stor usikkerhed. Denne usikkerhed kunne også spores langt senere i reformprocessen, hvor Venstres ordfører på området, Peter Hansen-Nord (FF, 1998-1999, førstebehandling af L234, 7/5/1999), under folketingsdebatten om elreformen i 1999 bemærkede:

”Jeg tror, at alle har den samme fornemmelse, også forligspartierne, at det her er et så stort kompleks af ting og teknikaliteter, vi er gået ind i, at det er

meget, meget svært for enkeltpersoner. Jeg tror ikke, at der er fem eller ti her i Danmark, der har overblikket over, hvad det er, der sker.”

Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang kravene fra EU bidrog til at reducere denne usikkerhed?

Det første eldirektiv blev vedtaget i december 1996 (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996). Selvom direktivet krævede mindre liberalisering end i EU-kommissionens oprindelige direktivforslag fra 1992, var der dog stadig tale om ganske væsentlige krav set i forhold til den danske monopolmodel (se tabel 4.3). De nationale markeder skulle i perioden 1999-2003 åbnes, så mindst 33 pct. af forbruget blev handlet på markedet. Det ville i Danmark kun omfatte distributionsselskaberne samt nogle få store industrivirksomheder. Desuden skulle der være regnskabsmæssig adskillelse af monopol- og konkurrenceaktiviteter. Omvendt tillod direktivet, at man kunne udelukke både kraftvarme og vedvarende energi fra markedet. Det gav mulighed for at undtage ganske store dele af elektriciteten i Danmark fra konkurrence. Ligeledes behøvede man ikke at indføre en ret til tredjepartsadgang. Man kunne i stedet nøjes med den såkaldte eneafterordning. Forhold som reguleringsmyndighedernes uafhængighed af regeringen og ejerskabet til elselskaberne var slet ikke reguleret i direktivet.

Direktivet gav derfor mulighed for, at man på konkurrencedimensionen kun nærmede sig konkurrencemodellen i et omfang, der svarede til en minimal liberalisering i form af en åbning af engrosmarkedet for elektricitet. På ejerskabs- og reguleringsdimensionen nærmede man sig slet ikke konkurrencemodellen. Denne vurdering er også i overensstemmelse med opfattelsen blandt centrale aktører i sektoren. Således vurderede afdelingschef i DEF, Knud Mosekjær, direktivets rummelighed på følgende måde (1998):

”Man kan selvfølgelig pege på, at EU med sit elmarkedsdirektiv siger, at vi skal liberalisere. Men direktivet er så rummeligt, at det i realiteten giver mulighed for at bevare et system, som ikke er væsentligt forskelligt fra det, vi havde før L486.”²

Desuden var man i DEF også klar over, at EU-kravene for eksempel i forhold til opførelse af nye kraftværker ikke var entydige, hvorfor de ville blive underlagt en national fortolkning, hvor elselskaberne kunne gøre sig gældende (Danske Elværkers Forening, 1995d).

Det har også blandt forskere været vurderingen, at eldirektivet gav et ganske stort nationalt spillerum for den institutionelle organisering af sektoren, både fordi kravene til konkurrence og regulering var vage, og fordi det gav mulighed for at undtage store dele af sektoren fra konkurrence (Olsen et al., 2000: 16; Federspiel, 2002: 445). EU-kravene reducerede derfor kun i et

mindre omfang usikkerheden for aktørerne ved at begrænse antallet af valgmuligheder.

Der blev vedtaget et ny elmarkedsdirektiv i 2003, som krævede en mere omfattende markedsåbning samt en mere uafhængig regulering end direktivet fra 1996. Dette direktiv har dog kun i meget begrænset omfang kunnet reducere usikkerheden for aktørerne i midten og slutningen af 1990'erne, idet det endnu lå et stykke ude i fremtiden. Det må i lyset af besværlighederne med at få det første eldirektiv vedtaget også have forekommet urealistisk, at nye og skrappe EU-krav var nært forestående. Man skal nok i stedet se dette sene elmarkedsdirektiv som et resultat af, at de fleste medlemsstater på dette tidspunkt allerede var gået langt videre end krævet i det første eldirektiv fra 1996 (Jordana, Levi-Faur & Puig, 2006: 458).

7.3 Reformprocessen kort

Det var en socialdemokratisk ledet flertalsregering, der fra 1993 stod med det politiske ansvar for at håndtere reformprocessen i elsektoren. Regeringen bestod udover Socialdemokratiet af de tre midterpartier: Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum Demokraterne. Energiminister var Jan Sjørnsen fra Kristeligt Folkeparti (Bille, 1998: 146-151, 301).

Han stod således med ansvaret for en sektor, hvis hidtidige monopolregime var blevet destabiliseret, og som derfor havde et stort behov for at få klargjort rammerne for den fremtidige institutionelle indretning af sektoren i lyset af udviklingen i EU og de andre nordiske lande. Der skete dog først rigtig noget på den front efter valget i 1994, hvor Energiministeriet blev slået sammen med Miljøministeriet under socialdemokraten Svend Aukens ledelse. Regeringen blev ved samme lejlighed til en mindretalsregering med deltagelse af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Centrum Demokraterne (Bille, 1998: 193, 303).

Den nye miljø- og energiminister lagde an til en lang reformproces. Målet for processen var at skabe en særlig dansk model på elområdet, der forenede miljø- og forbrugerhensyn, og som kun nærmede sig konkurrencemodellen i det omfang, hvormed det var nødvendigt (Miljø- og Energiministeriet, 1996). Der opstod imidlertid et pludseligt behov for en hurtig reform. Elhandelsvirksomheden Dansk Kraftmægling A/S havde i 1995 på vegne af en gruppe forbrugere søgt om adgang til Elkrafts transmissionsnet med henblik på køb af el i udlandet. Elprisudvalget havde ikke truffet afgørelse i sagen, men i stedet sendt den til Konkurrencerådet. Da elforsyningsloven ikke regulerede spørgsmålet, blev afgørelsen truffet efter konkurrenceloven. Konkurrencerådet fandt i februar 1996, at Elkraft skulle stille nettet til rådighed for tredjeparter som Dansk Kraftmægling A/S (Hoffmann, 1996a). Dermed var engrosmarkedet for elektricitet i princippet helt åbent. Denne pludselige udvik-

ling kunne kun ske, fordi monopoltilstanden i sektoren ikke var fastlagt ved lov, men i stedet blev opretholdt af aktørerne selv.

Risikoen for en uplanlagt markedsåbning, der ikke ville tage hensyn til miljømål, førte til, at regeringen gennemførte en hurtig ændring af lovgivningen for at genvinde kontrollen med markedsåbningen. Det førte til, at man i sommeren 1996 gennemførte en ændring af elforsyningsloven (Lov nr. 486, 1996). Denne reform indebar, at der blev indført begrænset konkurrence. Forbrugere og distributionsselskaber med et aftag på mere end 100 GWh om året skulle frit kunne vælge, hvor de ville købe deres elektricitet. Den høje grænse betød imidlertid, at kun seks store forbrugere sammen med distributionsselskaberne blev omfattet af markedsåbningen. Desuden inkluderede markedsåbningen ikke den prioriterede elektricitet. Markedsåbningen på detailmarkedet var meget begrænset. Der var derfor tale om en minimal liberalisering. Produktionsselskaberne blev dog sat under pres, da deres ejere – distributionsselskaberne – nu skulle afsøge markedet for de bedste tilbud.

Med loven blev der også skabt vertikal adskillelse mellem transmissionsoperatøren og produktionsselskaberne, idet der blev oprettet såkaldt systemansvarlige virksomheder, der ejede det overordnede 400 kV transmissionsnet og udlandsforbindelserne. De skulle også administrere den tredjepartsadgang, som forbrugere med frit valg nu fik ret til. Da både Elkraft og Elsam blev systemansvarlige virksomheder, var de nødt til at indføre regnskabsmæssig og administrativ adskillelse mellem deres aktiviteter som systemansvarlig virksomhed og deres andre aktiviteter. Lovændringerne trådte i kraft i 1998. Dermed levede Danmark faktisk allerede i 1996 op til de EU-krav, der lå i det første eldirektiv, som blev endeligt vedtaget i december senere samme år. Ironisk nok endte Konkurrenceankenævnet med at underkende Konkurrencerådets afgørelse i juni 1996 (Hoffmann, 1996b).

På trods af denne pludselige reform fortsatte reformarbejdet i Miljø- og Energiministeriet med udgangspunkt i den såkaldte reformgruppe i Energi styrelsen (Pedersen, 2005). Målene for reformprocessen blev lanceret i april 1996 i energihandlingsplanen Energi 21. Planen skitserede et politikprogram, hvor hovedproblemerne i elsektoren blev defineret som bedre ressourceudnyttelse og mindre miljøbelastning (Miljø- og Energiministeriet, 1996: 3-4). Der blev også lanceret en række tiltag, der skulle sikre en reduktion af det danske CO₂-udslip med 20 pct. i år 2005 i forhold til 1988-niveauet. Løsningen på disse problemer skulle kombineres med en begrænset liberalisering af sektoren, der ikke udfordrede dennes grundlæggende ejerskabsstruktur.

På baggrund af dette arbejde kom Miljø- og Energiministeriet med sit første udkast til en reform i sommeren 1998. Det var et forslag, der udover en stor vægtning af miljøtiltag også indebar en begrænsning af markedet gen-

nem en tilbageførsel af værdier fra elselskaberne til forbrugerne gennem priser under markedsniveau (Energistyrelsen, 1998b). Der tegnede sig umiddelbart et flertal for dette forslag med de to venstrefløjspartier SF og Enhedslisten (*Politiken*, 25/9 1998). Efter modstand både internt i regeringen, fra de borgerlige partier og fra elselskaberne samt en generel skepsis over for programmets tekniske gennemførlighed blev det dog opgivet.

Løsningen kom i efteråret 1998 i form af et såkaldt grønt konkurrenceprogram, der gjorde det muligt at skabe konvergerende interesser i forhold til liberalisering blandt Venstre og Socialdemokratiet, hvorved der kunne indgås et kompromis, som også varetog miljøhensyn (Energistyrelsen, 1998a). Den 3. marts 1999 blev der så indgået en aftale mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti om en liberalisering af sektoren, der samtidig indeholdt en omfattende miljøregulering og bibeholdelse af forbrugerejet (Miljø- og Energiministeriet, 1999b). På baggrund af den politiske aftale blev et større reformkompleks forhandlet på plads. Det blev vedtaget i Folketinget i juni 1999. I 2004 blev reformen revideret, så forbrugerejet og forbrugerværdier fik en mindre fremtrædende plads, mens de elselskaber – som hidtil havde været underlagt snærende lovgivning på deres organisation og kapitalforhold – fik større autonomi og bedre muligheder for at agere kommercielt. Den aktive miljølinje blev dog fastholdt (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2004a; 2004b).

7.4 Specificering af interesser

Som vi så ovenfor, reducerede kravene fra EU langt fra alle aktørernes valgmuligheder. Derfor har aktørernes interesser på området også haft betydning for valget af institutionel model. Den store usikkerhed, der fulgte i kølvandet på destabiliseringen af det grønne monopolregime, betød imidlertid, at ikke alle aktører havde en klar forståelse af, hvilken institutionel model der var i deres bedste interesse. I stedet brugte de politikprogrammer, der knyttede problemdiagnoser med løsninger, til at reducere denne usikkerhed.

Disse politikprogrammer havde det til fælles, at de alle indeholdt institutionelle opskrifter, der indebar en bevægelse mod konkurrencemodellen, og som levede op til kravene fra EU om en begrænset markedsåbning. Derudover var disse opskrifter imidlertid meget forskellige, idet de foreskrev forskellige variationer af tilpasning til konkurrencemodellen (politikprogrammerne dokumenteres i løbet af afsnittet). Et politikprogram – konkurrenceprogrammet – foreskrev en ganske omfattende liberalisering og dermed bevægelse mod konkurrencemodellen. Programmet diagnosticerede den manglende konkurrence og den store statslige indblanding i sektoren som de hovedproblemer, der skulle løses. Løsningen var en omfattende liberalisering.

Dette program blev i løbet af reformprocessen knyttet til de borgerlige partier og elskaberne.

To andre programmer blev udviklet i Miljø- og Energiministeriet. Fælles for dem var, at de ville forene konkurrence med miljø og til dels også med forbrugerejerskabshensyn. Det ene program var det grønne forbrugerejepro-gram. I dette program blev bevarelse af forbrugerejet (herunder tilbageførsel af værdierne til forbrugerne) og beskyttelsen af miljøet set som sektorens hovedproblemer. En liberalisering skulle derfor tilpasses en løsning af disse problemer.

Det andet politikprogram var det grønne konkurrenceprogram. Her var hovedproblemerne manglende konkurrence og negative miljøeffekter. Hensynet til forbrugerejerskabet var til gengæld nedtonet. Hovedfokus var således på at forene introduktionen af konkurrence med en omfattende miljøvenlig regulering. Programmet kan ses som et udtryk for økologisk moderniseringstænkning, hvor man forsøger at skabe et positivt samspil mellem miljø-mæssige forbedringer og økonomisk vækst (Midttun & Kamfjord, 1999: 873). Både det grønne forbrugerejeprogram og det grønne konkurrenceprogram var knyttet til den socialdemokratisk ledede regering i 1990'erne og venstre-fløjen. Med tiden tilsluttede både elskaberne og til dels også Venstre og De Konservative sig det grønne konkurrenceprogram.

7.4.1 Socialdemokratiet, Miljø- og Energiministeriet samt Energi 21

Det grønne monopolregime havde fra 1970'erne været rammen om en omfattende vækst i både produktionen af vedvarende energi og miljøreguleringen af elsektoren. Dette fokus på miljøet blev videreført af socialdemokraten Svend Auken, da han blev miljø- og energiminister i 1994. Han lå dog her på linje med to af de tre foregående energiministre, nemlig Jens Bilgrav Nielsen fra Det Radikale Venstre og Jan Sjursen fra Kristeligt Folkeparti (Federspiel, 2002: 425-426). Imellem disse to ministre var området i perioden fra 1990-1993 underlagt den konservative industri- og energiminister, Anne Birgitte Lundholdt. Miljøvinklen blev dog skærpet yderligere med Svend Auken, blandt andet fordi Miljø- og Energiministeriet nu blev slået sammen. I denne analyse behandles Svend Auken, Miljø- og Energiministeriet og til dels Socialdemokratiets interesser under ét. For Socialdemokratiet gælder det dog, at socialdemokrater i andre ministerier i løbet af liberaliseringsprocessen lagde andre grundlæggende interesser til grund for deres interesse i en liberalisering af elsektoren, end Svend Auken og Miljø- og Energiministeriet gjorde.

Svend Aukens og Miljø- og Energiministeriets stærke miljøprofil blev suppleret med et ønske om at beskytte, hvad der blev opfattet som forbrugernes værdier i sektoren. Svend Auken (citeret i Federspiel, 2002: 435) mente således, at:

”De værdier, der er skabt i den danske kraftvarmesektor, tilhører forbrugerne (...) Det handler om, at vi ikke overlader styringen af den danske el- og varmesektor til kortsigtede ”profitinteresser” – udenlandske eller ej – der ikke nødvendigvis falder sammen med forbrugernes interesse i at modtage billig, sikker og miljøvenlig el- og varmeforsyning.”

Samtidig blev liberalisering ikke set som et brugbart middel til at øge effektiviteten og sænke forbrugerpriserne i sektoren. I stedet fremhævede Svend Auken, at da prisniveauet i Danmark allerede var lavt, ville en liberalisering snarere føre til prisstigninger, da elskaberne så frit kunne øge deres profit (*Information*, 5/11 1997; *Politiken*, 23/1 1996). I DEF’s såkaldte Ellovsgruppe (se afsnit 7.4.4 nedenfor) var det i midten af 1990’erne også opfattelsen, at Svend Auken og Miljø- og Energiministeriet både ønskede at bevare forbrugerej og ”hvile-i-sig-selv”-princippet samt at indføre så lidt konkurrence som muligt (Danske Elværkers Forening, 1996d).

På baggrund af disse energipolitiske holdninger blev der udviklet et politikprogram, der skulle forene det eksterne pres om konkurrence fra EU og de nordiske liberaliseringer med en omfattende miljøindsats og sikring af forbrugereje og -værdier (Auken, 2006). Det blev i forlængelse heraf (Pedersen, 2005):

”Energistyrelsens rolle (...) at komme med oplæg til, hvordan man både kunne tilgodese de krav, der var undervejs fra EU om at skabe mere konkurrence, og så samtidig også at gøre det på en sådan måde, at vi varetog de miljø- og energipolitiske interesser, som ministeriet skulle varetage.”

På den baggrund blev konturerne til et politikprogram, hvor miljø og forbrugereje var de centrale problemer, skitseret. Dette grønne forbrugerejeprogram blev formelt præsenteret i energihandlingsplanen Energi 21 i foråret 1996 (Miljø- og Energiministeriet, 1996).

I Energi 21 blev der opstillet mål for den fremtidige udvikling af sektoren. Man vurderede, at det var muligt at fortsætte prioriteringen af miljøet – også med de nye EU-krav (Miljø- og Energiministeriet, 1996: 28). Samtidig ville man sikre sektorens forankring i en demokratisk og forbrugerorienteret struktur. Desuden skulle forbrugerne stadig have del i de værdier, som de gennem ”hvile-i-sig-selv”-princippet havde været med til at finansiere (Miljø- og Energiministeriet, 1996: 11, 27). Derudover var der dog ingen detaljerede overvejelser om omfanget og udformningen af liberaliseringen i planen.

Det grønne forbrugerejeprogram fik med sin fremhævelse af miljø og forbrugereje støtte på venstrefløj og i miljøbevægelsen. Destabiliseringen af det grønne monopolregime og EU-preset for liberalisering blev på venstrefløj opfattet som en trussel mod de miljømæssige landvindinger. Derfor øn-

skede man, at forandringer i retning af liberalisering skulle holdes på et absolut minimum for at beskytte de centrale dele af monopolmodellen (*Politiken*, 30/5 1996). Frygten for liberaliseringens miljøkonsekvenser blev kombineret med støtte til forbrugerejet i elsektoren. Man trak her på den (delvise) genfødsel, som de demokratiske andelsværdier havde fået i 1990'erne, selvom det oprindelige folkelige islæt fra sektorens tidlige år var sygnet hen (Federspiel, 2002: 415). Både Enhedslisten og SF udtrykte således stor støtte til en bevarelse af forbrugerejet, der blev set som et middel mod den profit-skabelse og udnyttelse af forbrugerne, som de mente ville følge af en liberalisering (*Information*, 17/8 1998).

Det kom blandt andet til udtryk i ministeriets forhandlingsposition i EU-forhandlingerne om det første eldirektiv, at Svend Aukens og dermed Miljø- og Energiministeriets interesser i en reform af elsektoren blev set gennem det grønne forbrugerejeprogram. Man endte med at støtte direktivet (Energistyrelsen, 1996):

”fordi det indebærer en tilfredsstillende garanti for, at danske miljø- og energipolitiske hensyn på elområdet fortsat vil kunne varetages. Samtidig vil de grundlæggende strukturer og ejerforhold i den danske elsektor kunne oprettholdes.”

Den grønne og forbrugerorienterede energipolitiske holdning blev også afspejlet i den såkaldte lex-NESA-lov, som blev vedtaget med regeringens og venstrefløjens stemmer i foråret 1997 (Lov nr. 189, 1997). NESA var det eneste distributionsselskab, der var organiseret som et aktieselskab. De andre selskaber var enten andelsselskaber eller kommunalt ejede forsyningsselskaber. Gentofte Kommune ejede en meget stor andel af aktierne i NESA. Da kommunen begyndte at lufte muligheden for eventuelt at sælge disse aktier til udenlandske investorer, greb regeringen ind. Lovindgrebet betød, at et eventuelt provenu ved salget ville blive modregnet i bloktilskuddet. Dermed mistede kommunen incitamentet til at sælge (for en kort gennemgang af sagen, se Federspiel, 2002: 432-436).

Både den danske forhandlingsposition og lex-NESA-loven viser, at det grønne forbrugerejeprogram blev brugt til at specificere Miljø- og Energiministeriets interesse i institutionelle reformer af elsektoren i denne periode. Det var ikke bare en symbolsk forevisning af flotte intentioner. Man var faktisk villig til at sætte handling bag ved.

7.4.2 Konkretiseringen af det grønne forbrugerejeprogram

Energi 21 var udgangspunktet for den proces, hvor man omsatte de generelle målsætninger til en egentlig opskrift på den fremtidige institutionelle organi-

sering af sektoren. Her spillede den såkaldte reformgruppe under ledelse af vicedirektør i Energistyrelsen, Knud Pedersen, en central rolle. Processen skulle ifølge Svend Auken munde ud i en reform, som ville gøre Danmark til et foregangsland for bæredygtig udvikling. Desuden skulle miljøet og forbrugerne være reformens omdrejningspunkt (Energipolitisk udvalg, 1998).

I juli 1998 kom det første egentlige udkast til en lovreform, hvor det grønne forbrugerejeprogram blev udspecificeret i en samlet institutionel model. Udgangspunktet var, at markedet skulle være miljøets tjener (Energistyrelsen, 1998b):

”Konkurrence og miljø skal forenes på en måde, så effektiviseringsgevinsterne ved øget konkurrence udnyttes til at finansiere investeringer i miljøforbedringer og energibesparelser.”

Til forskel fra Svend Aukens tidligere udmeldinger byggede programmet nu også på en forestilling om, at markedsåbningen ville føre til visse effektiviseringsgevinster. Disse gevinster skulle så bruges til at finansiere miljøpolitiske målsætninger.

Forslaget skitserede en institutionel model, hvor forbrugernes ejerskab til sektoren skulle forankres i distributionsselskaber, der skulle være demokratisk styrede gennem forbrugerrepræsentation i distributionsselskaberne (Energistyrelsen, 1998b). Reguleringen af sektoren skulle være uafhængig af både ministeriet og elselskaberne. Omfanget af markedsåbningen var i udgangspunktet det samme som ved lovændringen i 1996. Det vil sige, at man kun lige levede op til EU's krav. Ministeren skulle dog have bemyndigelse til at sænke grænserne for markedsadgang yderligere. I forhold til reguleringen af markedsåbningen skulle der introduceres en mild form for vertikal separation, nemlig regnskabsmæssig adskillelse. Desuden skulle der være reguleret tredjepartsadgang.

Den undtagelse af den prioriterede energi fra markedet, der blev indført med reformen i 1996, blev dog suppleret med en anden væsentlig begrænsning på markedet. Elproduktionsselskaberne skulle godt nok frigøres fra lovens prisbestemmelser, men til gengæld ville de blive pålagt at tilbyde forsyningspligtigselskaber langsigtede leveringskontrakter. Det skulle ikke ske til markedspriser, men i stedet til priser, som afspejlede forbrugernes økonomiske tilgodehavender i selskaberne. Det ville svække både markedet og elselskabernes konkurrencedygtighed ganske betragteligt. I Ellovsgruppen i DEF (se afsnit 4.4 nedenfor) vurderede man, at modellen drænedes produktions-selskaberne for kapital samtidig med, at det var udtryk for, at Miljø- og Energiministeriet ikke ønskede, at de danske elselskaber skulle agere på den internationale scene (Danske Elværkers Forening, 1998a).

Denne opskrift på en fremtidig organisering af sektoren indebar derfor ikke bare en opretholdelse af den høje miljøprofil. Den forankrede også ejerskabet til væsentlige dele af sektoren i forbrugerstyrede distributionsselskaber samt krævede en tilbageførsel af værdier fra sektoren til forbrugerne. Disse institutionelle elementer kan kun forstås på baggrund af det grønne forbrugerejeprograms diagnose af, at sikringen af forbrugerejet og forbrugernes værdier i sektoren var et centralt problem. Omvendt bragte opskriften i dette grønne forbrugerejeprogram ikke sektoren meget tættere på konkurrencemodellen end de minimumskrav, der fandtes i EU's eldirektiv. Det gælder dog ikke for indførelsen af den uafhængige regulering, der blev medtaget, uden at det gav anledning til nogen væsentlig konflikt. Det er i modstrid med forventningen i en implementeringsproces.

Socialdemokratiet specificerede sin interesse ud fra miljø- og forbrugerejehensyn, og videregående liberalisering blev ikke set som fremmede for dette. Som vi skal se i kapitel 9, kunne Socialdemokratiet som i telesektoren også ud fra forbrugerhensyn have specificeret sin interesse til fordel for en omfattende liberalisering baseret på en forestilling om, at det ville skabe lavere priser og bedre produkter. I telesektoren var der imidlertid andre politikprogrammer på banen.

Ikke overraskende gav politikprogrammet og reformforslaget anledning til en større debat. Partierne på venstrefløjten var i udgangspunktet positive i deres meldinger. Omvendt var de borgerlige partier og elselskaberne imod (*Information*, 17/8 1998). Før vi kigger nærmere på politikprogrammets skæbne, vil jeg se nærmere på dets modstander, nemlig konkurrenceprogrammet. Det er ikke muligt at forstå især elselskabernes ønsker om en mere omfattende liberalisering uden at inddrage konkurrenceprogrammet.

7.4.3 Venstre (og de konservative)

Venstre og det andet store borgerlige parti, Det Konservative Folkeparti, blev hurtigt efter destabiliseringen af det grønne monopolregime tilhængere af en ganske omfattende liberalisering af sektoren. De gav udtryk for, at reformen i 1996 ikke var vidtgående nok (Energipolitisk udvalg, 1996). De to partier trak i høj grad på konkurrenceprogrammet. Programmet så den manglende konkurrence som hovedproblemet i sektoren, og man mente, at en øget liberalisering ville give både lavere priser og flere valgmuligheder for forbrugerne. De konservatives ordfører, Eva Møller, brugte således standardargumentet om monopoldannelser som rationale for deres stillingtagen (FF 1995-96, førstebehandling af L239: 5811):

”Det Konservative Folkeparti er generelt ikke tilhænger af monopoler, idet vi finder, at det giver for ringe valgfrihed til forbrugerne, og vi mener også, at det som regel bevirker alt for høje priser.”

Denne forestilling var i modstrid med den centrale forestilling i det grønne forbrugerejeprogram, nemlig at der ville være begrænsede rationaliserings- og prisgevinster ved en liberalisering.

De borgerlige partier var derfor ikke med på det grønne forbrugerejeprograms manglende fokus på prisniveauet samt forestillingen om konkurrencens begrænsede effekter på prisen. I stedet knyttede de effekten ved liberaliseringen til lavere forbrugerpriser opnået blandt andet via rationaliseringsgevinster og øget effektivitet (Energipolitisk udvalg, 1998). De borgerlige trak også på Konkurrencestyrelsens idéer. Styrelsen udsendte i 1998 en publikation med en analyse af elsektoren og effektiviseringspotentialet i en liberalisering (Konkurrencestyrelsen, 1998). Det grønne forbrugerejeprogram var ikke foreneligt med en grundlæggende ideologisk interesse i mere markedsdannelse.

7.4.4 Fra modstand til liberaliseringsiver blandt elselskaberne

Elselskaberne var i starten og midten af 1990'erne meget skeptiske over for en liberalisering af sektoren. Det kan derfor virke overraskende, at DEF i 1998 var stor modstander af det grønne forbrugerejeprogram, fordi den kun foreskrev en begrænset liberalisering. Der skete imidlertid en ændring af elselskabernes syn på egne interesser fra midten af 1990'erne og frem (Olsen et al., 2000: 20-21). Denne ændring af elselskaberne og DEF's interesse viste sig også ved, at Energistyrelsen i løbet af reformprocessen blev overrasket over de stadig mere liberaliseringsvenlige ønsker fra DEF (Danske Elværkers Forning, 1998g). Spørgsmålet er, hvordan man skal forstå denne udvikling i elselskabernes syn på egne interesser?

I første halvdel af 1990'erne, da det grønne monopolregime lige var blevet destabiliseret, var der ikke noget ønske om konkurrence og markedsdannelse blandt elselskaberne. Elselskaberne var status quo orienterede, og de så med skepsis på en liberalisering, der blev opfattet som et nyt indgreb i deres autonomi. Nu kom det bare fra markedet og ikke fra staten. DEF gav således i 1991 i en rundskrivelse udtryk for, at konkurrence ikke måtte gribe ind i den grundlæggende struktur i sektoren (citeret i Federspiel, 2002: 415-416):

”Det må stå helt klart, at dennes karakter af offentlig forsyningsvirksomhed skal bevares, og at det derfor vil være uhensigtsmæssigt at gøre elforsyningsvirksomhederne til kommercielle investeringsobjekter ...”

Elselskaberne reagerede da også negativt, da Konkurrencerådet i 1993 greb de nye idéer om konkurrence i elforsyningen. Rådet – der tidligere ikke havde blandet sig i sektoren – involverede sig nu gennem en rapport, hvor den manglende konkurrence i elsektoren blev kritiseret (KonkurrenceRådet, 1993). Som et svar på denne kritik svarede Elsams formand, P. Grønborg Christensen (*Berlingske Tidende*, 30/6 1993):

”Det var dog en underlig påstand ... vis mig et eneste sted i verden, hvor elsektoren er lige så billig, effektiv og konkurrencedygtig som i Danmark. Det kan ikke lade sig gøre.”

Mere specifikt frygtede man blandt elselskaberne, at en omfattende liberalisering ville føre til, at tyske selskaber ville kunne købe den billige el, som Danmark hidtil havde købt fra Norden. Liberalisering ville derfor føre til prisstigninger (*Politiken*, 13/4 1991). Man kunne også blandt selskaberne finde drastiske vurderinger af, hvordan friere konkurrence vil ødelægge både samarbejdet med de øvrige nordiske lande, føre til konkurser i industrien og forringe miljøet (*Berlingske Tidende*, 25/4 1994; *Politiken*, 23/8 1992). Der var også en frygt for, at sektoren ville blive opkøbt af udenlandske selskaber. En frygt, som blandt andet den administrerende direktør hos Elsam, Georg Styrbro, gav udtryk for (*Berlingske Tidende*, 31/8 1993). Endnu i midten af 1990'erne var elselskaberne hovedsageligt imod en liberalisering (Olsen, 1995: 235).

På trods af denne skepsis blandt elselskaberne var reformprocessen ikke gået i stå. Den var i midten af 1990'erne først for alvor ved at komme op i fart. For eksempel fandt man det i Elkraft nødvendigt i 1994 at tage selskabets konkurrenceevne på et åbent nordeuropæisk marked op til analyse. Analysen viste, at selvom de udenlandske selskaber var bedre forberedt på markedet, ville Elkraft alligevel have en plads på markedet, når den fælles lastfordeling i regionen blev taget i betragtning (Federspiel, 2002: 400-401). Spørgsmålet om konkurrenceevne var derfor centralt for produktionsselskaberne, som man vil forvente i en tilpasningsproces.

Desuden igangsatte man en proces i regi af DEF, hvor man skulle specificere elselskabernes interesse i de kommende reformer. I den forbindelse nedsatte man også en såkaldt ellovsgruppe, der skulle levere analytiske input til denne proces. Gruppens arbejde tog blandt andet udgangspunkt i information om reformerne i andre lande, ligesom den periodevist indgik i et snævert samspil med Energistyrelsens reformgruppe (Danske Elværkers Forening, 1998a).³ Der var dog stadig usikkerhed om effekterne af opskriften på liberalisering, hvilket Elsams daværende direktør, Georg Styrbro, har beskrevet på følgende måde (2005):

”Det var aldrig prøvet før. Vi vidste godt, hvordan branchen virkede, men ikke under konkurrenceforhold. Myndighederne vidste ingenting.”

Der var i 1995 også uenighed i både distributions- og produktionsselskaber om, hvornår liberaliseringen ville blive en realitet, selvom der var enighed om, at den ville komme på et tidspunkt (Larsen & Rieper, 1995: 50-54).

I det oplæg, som var udgangspunktet for arbejdet i Ellovsgruppen, blev det påpeget, at en vis liberalisering ville være uundgåelig. Der var dog ikke enighed i gruppen om, hvorvidt det ville være en fordel for elselskaberne (Danske Elværkers Forening, 1995b). Ligeledes oplevede man, at man havde en række valgmuligheder. Endnu i starten af 1996 forestillede man sig i Ellovsgruppen, at DEF kunne specificere sine interesser både til fordel for noget, der mindede om status quo, en langsom og moderat liberalisering samt en hurtig liberalisering a la den nordiske model. Det tyder på, at der var en stor autonomi i reformprocessen, samt at incitamenterne for en mere omfattende liberalisering blandt elselskaberne ikke var klare og entydige. Så sent som i 1996 overvejede man i Ellovsgruppen stadig, hvilke interesser man havde i liberalisering (Danske Elværkers Forening, 1996b):

”Vi må endnu engang i sektoren diskutere, om vi – uafhængigt af elmarkedsdirektivet – har et ønske om konkurrence i en eller anden form.”

Man overvejede ligeledes muligheden for, at den fremtidige institutionelle model på området kun gav ret til tredjepartsadgang ved handel med udenlandske selskaber (Danske Elværkers Forening, 1996a; 1996c). Det ville kraftigt indskrænke den nationale markedsdannelse i Danmark.

Desuden begyndte specielt de forbrugerejede selskaber at se deres interesser i liberalisering, der kunne give lavere priser. Derfor skulle en nordisk markedsåbning lægge et prispres på de danske produktionsselskaber. Distributionsselskaber – særligt de andelsejede – blev derfor store tilhængere af liberalisering, mens man i de produktionsselskaber, som distributionsselskaberne ejede, var mere skeptisk indstillede (Styrbro, 2005).

Det Grønne Papir

Reformarbejdet i DEF mandede i 1997 ud i vedtagelsen af det såkaldte Grønne Papir, hvor elselskabernes interesse i en omfattende liberalisering blev begrundet (Danske Elværkers Forening, 1997a: 1-8). Udgangspunktet for programmet var destabiliseringen af det grønne monopolregime. I forhold til valget af en ny model oplevedes kravene fra EU dog ikke snærende. Det var således vurderingen, at: ”Direktivet giver mange muligheder for at indskrænke konkurrencen” (Danske Elværkers Forening, 1997a: 4).

I papiret præsenteredes to opskrifter og deres mulige konsekvenser. For det første en opskrift med minimal konkurrence. Her skulle sektoren reguleres gennem central planlægning, markedet skulle være nationalt, og der skulle benyttes en eneopkøbermodel. Modellen ville give Energistyrelsen en central rolle, distributions- og produktionsselskaberne ville miste handlemuligheder, og deltagelsen i det nordiske marked ville blive begrænset.

For det andet en opskrift med maksimal konkurrence. Her skulle investeringsbeslutninger foretages ud fra kommercielle kriterier, der skulle handles på den nordiske elbørs via tredjepartsadgang, og miljøreguleringen skulle tilpasses markedet. Konsekvenserne af en sådan model ville være et øget antal frihedsgrader for selskaberne, og der ville være ligeværdig adgang til det nordiske marked. Ligeledes ville der være incitamenter til større økonomisk effektivitet, flere valgmuligheder for forbrugerne, men også en risiko for en statslig interesse i at overtage systemansvaret. Med denne opskrift på maksimal konkurrence og dens konsekvenser fik man formuleret konkurrenceprogrammet. Liberalisering blev nemlig set som en løsning på problemer med effektivitet, konkurrenceevne og autonomi.

På baggrund af disse valgmuligheder specificerede DEF sin interesse i en omfattende liberalisering. Det vil sige i opskriften med maksimal konkurrence. Dermed specificerede det sin interesse ud fra konkurrenceprogrammet. Til forskel fra Venstre og Det Konservative Folkeparti lagde man særlig vægt på opskriftens konsekvenser for selskaberne autonomi. Modellen med maksimal konkurrence ville nemlig give stor handlefrihed til at agere på markedet, muliggøre etablering af ny produktionskapacitet baseret på et autorisations-system (i modsætning til et statsstyret udbudssystem), samt at "hvile-i-sig-selv"-princippet ville blive ophævet for selskaber på konkurrencemarkeder (Danske Elværkers Forening, 1997a: 7). Konkurrenceprogrammet var således attraktivt for selskaberne, fordi liberalisering blev set som et middel til at styrke selskabernes autonomi (Pedersen, 2005; Styrbro, 2005). Liberalisering blev opfattet som uforeneligt med et system med store statslige miljøindgreb (Larsen & Rieper, 1995: 50-51). DEF's formand, Flemming Bay-Jensen, udtalte i 1996 om en liberalisering af sektoren, at det (Hoffmann & Lindholm, 1996: 5):

"... kan løse os i vores situation, hvor man i Danmark politisk har bundet en knude om vores system og handlefrihed ..."

Konkurrencemodellen blev derfor forbundet med en mere tilbagetrukket stat, der i et mindre omfang ville blande sig i selskabernes aktiviteter. Det samme skete i Norge, hvor liberaliseringen – som vi skal se i kapitel 11 – også

blev set som et middel til at øge elselskabernes autonomi (Midttun, 1996: 60).

DEF's tilslutning til en opskrift med en omfattende konkurrence gør det også lettere at forklare organisationens modstand mod det grønne forbruger-ejeprogram. Det var nemlig klart, at en omfattende markedsåbning, som den der fulgte af konkurrenceprogrammet, ville være farlig for de danske elselskaber, hvis de ikke fungerede på samme konkurrencevilkår som deres udenlandske konkurrenter. DEF ønskede derfor også, at der skulle være en finansiell styrke i selskaberne, samt at de ikke skulle stilles ringere end udenlandske selskaber i forhold til for eksempel CO₂-regulering (Danske Elværkers Forening, 1998c). Derfor var man også meget kritisk over for den tømning af selskaberne for kapital, som man mente lå i Miljø- og Energiministeriets planer om en tilbageførsel af værdier til forbrugerne.

At konkurrenceprogrammet kunne bruges til at specificere elselskabernes interesser, skyldtes også, at det frie marked i løbet af 1990'erne i stadig mindre grad blev set som en trussel. Det kan her have haft betydning, at en række forskere i løbet af 1990'erne supplerede produktionsselskabernes egne vurderinger af deres konkurrencedygtighed med analyser, der viste, at det danske elproduktionssystem ville være konkurrencedygtigt på et åbent nord-europæisk marked (Olsen, 1995: 230; Olsen & Grohnheit, 1994).

Der skete således i løbet af 1990'erne en ganske radikal ændring af elselskabernes specificering af deres interesser, hvor de blev stærke fortalere for en omfattende liberalisering. Den strukturelle kontekst mellem disse to perioder var ikke grundlæggende forskellig. Også i de tidlige 1990'ere havde Norge liberaliseret sin elsektor, og EU-kommissionen jonglerede med endda meget radikale planer om et stort integreret europæisk marked. Udviklingen i elselskabernes specificering af deres egne interesser kan derfor ikke bare tilskrives rent strukturelle og institutionelle forskelle mellem de to perioder. I stedet må udviklingen også forklares med, at elselskaberne fra midten af 1990'erne begyndte at specificere deres interesse med udgangspunkt i konkurrenceprogrammet. Der var med andre ord ikke tale om et valg, hvor man på baggrund af fuld information fastlagde den entydigt rigtige vej. Det var, som daværende administrerende direktør i Elsam, Georg Styrbro (2005), beskriver det, et spørgsmål om, hvad man troede ville blive fremtiden:

”Vi andre kunne se, at vi måtte hellere komme foran EU. Vi kunne ikke vente på EU. Det gik så stærkt omkring os. Og vi måtte ligesom vælge, hvad vi troede ville blive fremtiden. Og vi kom jo nok de fleste af os til den overbevisning, at det var nok det norsk-svenske.”

På baggrund af denne respecificering af egne interesser forsøgte man i el-selskaberne også at komme på forkant med udviklingen. Det førte til, at Elsams transmissionsaktiviteter i 1997 blev udskilt fra resten af selskabet og omdannet til den transmissionsansvarlige virksomhed Eltra. Det overtog Elsams net-faciliteter, udlandsforbindelser og kontrolrum. Samme år blev Eltra udskilt fra Elsam, og det fik også tildelt autorisation som systemansvarlig virksomhed i Elsam-området. Med denne selskabsmæssige opdeling gik Elsam længere, end det var krævet i både lovændringen i 1996 og eldirektivet fra samme år. Der var en lignende udvikling på Sjælland, hvor Elkraft i 1999 blev opdelt i to uafhængige selskaber med egen bestyrelse, men med en fælles organisation og medarbejderstab. Elkraft a.m.b.a. blev systemansvarlig virksomhed, mens Elkraft Transmission blev transmissionsansvarlig virksomhed. Den nordiske elbørs Nord Pool kom også – tilskyndet af el-selskabernes nye liberaliserings-venlige holdning – til at omfatte Vestdanmark i 1999 og Østdanmark i 2000, hvorved produktionsselskaberne fik et langt større marked (Olsen et al., 2000: 20-21; Nord Pool, 2006).

Nye koalitioner

Fra midten af 1990'erne blev el-selskaberne således generelt tilhængere af en liberalisering. De forsøgte derfor også at påvirke det igangværende reformarbejde i Miljø- og Energiministeriet i en markedsvenlig retning (*Politiken*, 15/5 1998). El-selskaberne kom derfor fra midten af 1990'erne til at danne en – i hvert fald uformel – koalition med Venstre og de store industrielle forbrugere repræsenteret ved DI. Koalitionen støttede en større grad af tilnærmelse til konkurrencemodellen end det, der lå i det grønne forbrugerejeprogram.

Den potentielle konflikt mellem el-selskaberne og de store forbrugere i forhold til en reform, der havde betydning for det fremtidige prisniveau, blev således ikke fremtrædende. Det skyldtes, at de to aktørgrupper vurderede reformen ud fra forskellige grundlæggende interesser. El-selskaberne var fokuserede på graden af autonomi, mens de store forbrugere var fokuserede på prisniveauet. Det bragte el-selskaberne og de store forbrugere sammen. El-selskaberne mente, at de ville få større autonomi og ekspansionsmuligheder ved en liberalisering, mens de store forbrugere forestillede sig, at de ville få lave priser ved et liberaliseret marked.

Det var denne koalition, som Miljø- og Energiministeriets forslag til en el-reform stødte ind i efteråret 1998. Alle tre aktørgrupper ønskede mere marked, end der lå i det grønne forbrugerejeprogram (*Politiken*, 15/5 1998).

7.4.5 En levedygtig koalition og det grønne konkurrenceprogram

Det grønne forbrugerejeprogram løb således ind i alvorlige problemer i efteråret 1998. Programmet blev opgivet og erstattet af det grønne konkurrence-

program. Herved bevaredes fokus på miljøet, men ambitionen om at tilbageføre værdier fra selskaberne til forbrugerne blev (midlertidigt) opgivet. Der er flere mulige forklaringer på, hvorfor det grønne forbrugerejeprogram ikke kunne skabe en levedygtig koalition.

For det første stødte reformforslaget ind i massiv modstand fra koalitionen af borgerlige partier, DEF og Dansk Industri. De kritiserede, at der kun var få og uklart specificerede markedselementer i forslaget, samt at kraftværkerne skulle sælge strøm til under markedsprisen (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 24/8 1998). Denne modstand gjorde det usikkert, om der kunne dannes en koalition med elselskaberne og de borgerlige partier. Det var både Miljø- og Energiministeriet og reformgruppens strategi, at en reform skulle have støtte fra de store borgerlige partier (Auken, 2006; Pedersen, 2005). Det er imidlertid ikke til at vide, hvor meget af det grønne forbrugerejeprogram, der kunne være blevet vedtaget, hvis Miljø- og Energiministeriet havde prøvet at presse det igennem.

En anden og supplerende forklaring er, at der skete et arenaskift. Dansk Industri havde i processen opfordret til, at hele reformprocessen blev flyttet væk fra Miljø- og Energiministeriet (*Information*, 8/7 1998). Det er svært at sige, hvilken betydning opfordringen havde. Faktum er imidlertid, elreformen begyndte at fange opmærksomhed hos andre ministre i regeringen, hvor andre ministre og ministerier kom på banen (Pedersen, 2005). Regeringens økonomiudvalg, hvor miljø- og energiministeren ikke havde sæde, overtog i en periode styringen fra Miljø- og Energiministeriet. Det var opfattelsen både i pressen (*Weekendavisen*, 23/10 1998) og i DEF's ellovsgruppe (Danske Elværkers Forening, 1998b; 1998f). Finansministeriet kom også på banen i denne proces (Pedersen, 2005). Den megen snak om effektiviseringsgevinster og værdier i sektoren havde gjort reformprocessen interessant for ministeriet, der har det statslige budget som sin helt centrale opgave. Det vil sige, at Finansministeriet under ledelse af socialdemokraten Mogens Lykketoft ville have penge ud af reformen (Danske Elværkers Forening, 1998d; Pedersen, 2005). Her kom interessen i en fiskal gevinst ved en reform på banen.

På denne baggrund blev elreformen inkluderet i finanslovsforhandlingerne. Her aftalte regeringen sammen med Venstre og De Konservative, at effektiviseringsgevinster ved liberaliseringen af elsektoren skulle aflaste statskassen med to milliarder kroner årligt. De skulle realiseres gennem en beskatning af sektoren samt ved at flytte finansieringen af støtten til vedvarende energi fra staten til forbrugerne (Energistyrelsen, 1998a; Christensen & Pallelsen, 2001: 299). Partiernes forhandlere på elområdet var sat udenfor i denne proces. Det kan også have ført til en revurdering af det grønne forbrugereje-

program, idet der nu var behov for at sikre væsentlige effektiviseringsgevinster, hvis forbrugerne skulle opleve lavere priser.

En tredje og alternativ forklaring på, hvorfor planerne om en omfattende tilbageførsel af værdier til forbrugerne ikke blev til noget, er, at den ikke viste sig teknisk gennemførlig. Det var således ikke det forhold, at en række aktører både indenfor og udenfor sektoren med en mere liberaliseringsvenlig holdning brugte deres magtressourcer til at stoppe planerne. I stedet skete det ifølge Svend Auken på følgende måde (2006):

”For at sige det som det er, så var det mig, der blev usikker på det fra sommeren 1998 (...) problemet var, at jeg prøvede at sætte mig med min kone og forklare hende, hvad det var, og det gik ikke (...) Det var udelukket. Jeg kunne simpelthen ikke forklare det. Og jeg kunne heller ikke forklare det til andre i regeringen. Og så faldt jeg for fristelsen til bare at lade en liberalisering være en liberalisering.”

Det kan på det foreliggende kildegrundlag ikke afgøres, hvilken af forklaringerne der er hovedårsagen til, at det grønne forbrugerejeprogram blev opgivet. Da forklaringerne heller ikke er gensidigt udelukkende, kan de alle tre have haft betydning. Hovedpointen er i hvert fald, at politikprogrammet faldt, da det ikke kunne skabe en levedygtig koalition bag sig, og/eller fordi Miljø- og Energiministeriet kom til den konklusion, at det var teknisk uigennemførligt.

I stedet lancerede Miljø- og Energiministeriet en revideret reformplan i november 1998, det vil sige efter indgåelsen af finanslovsforliget. Den reviderede reformplan er udtryk for, hvad jeg har valgt at kalde det grønne konkurrenceprogram, idet det betoner både betydningen af konkurrence og miljøbeskyttelse. Det var ved at forene disse to hensyn, at en vindende koalition bag en grøn og konkurrenceorienteret sektor blev smedet. Knud Pedersen siger om reformgruppens indsats i den henseende (2005):

”De fleste aktører opfattede den opgave, vi stod med, som umulig. Man kunne ikke alle de ting på en gang (miljø og marked (red.)), og der mener jeg sådan set, at vi kommer op med nogle modeller, som man politisk kunne forfølge, og som faktisk forenede interessen (...) Man kunne fortsat have den energipolitiske holdning, man havde i Folketinget, og samtidig kunne man gennemføre en liberalisering.”

Programmet præsenterede en model for en mere konkurrenceorienteret sektor, der samtidig var baseret på en antagelse om ganske betydelige effektiviseringsgevinster (Energistyrelsen, 1998a). Dermed kunne reformen bidrage til at forbedre de offentlige finanser. Fokus var flyttet væk fra forbrugerejet over til miljø og marked. Der skulle ikke ske en tilbageførsel af værdier til

forbrugerne, men der ville blive bevaret et væsentligt element af forbrugereje. Spørgsmålet om ejerskabet til sektorens værdier – den såkaldte kapitalsag – var derfor endnu uafklaret.

Både Venstre og DEF så deres interesser ud fra konkurrenceprogrammet, hvorfor de ikke var tilhængere af de mange miljøtiltag, der var i Miljø- og Energiministeriets reformforslag. Det grønne konkurrenceprogram udgjorde alligevel en væsentlig forudsætning for dannelsen af den vindende koalition på området, fordi den gjorde det muligt for Socialdemokratiet at se en interesse i at gennemføre en omfattende liberalisering, idet denne både var forenelig med en stor miljøindsats og samtidig genererede midler, der kunne bruges til at forfølge andre mål. Det var på den baggrund muligt at forhandle sig frem til en aftale om en reform. Den præsenteres i afsnit 7.5 nedenfor.

7.4.6 Forventninger til interessedannelsen

Som det fremgik af afsnit 7.2, var det kun moderate EU-krav om en minimal liberalisering, som Danmark skulle implementere i elsektoren. De mange tilbageværende valgmuligheder krævede, at aktørerne specificerede deres interesser i forhold til nye modeller. Spørgsmålet er imidlertid, om denne specificering af interesser var udtryk for en søge- eller en tilpasningsproces? Hvis der var tale om en tilpasningsproces, ville aktørernes specificering af deres interesser følge de strukturelle omgivelser. En ændret kontekst ville føre til ændrede specificerede interesser. Sådan er det ikke i en søgeproces, hvor aktørernes specificering af deres interesser ville følge af de politikprogrammer, som aktørerne brugte til at fortolke omgivelserne med. Det er derfor ikke de ændrede strukturer i sig selv, men aktørernes forestillinger om disse, der specificerer deres interesser. Lad os se på de enkelte aktører.

Venstre bevægede sig fra en situation, hvor de ikke forestillede sig markedsdannelse i elforsyningen – jf. Venstres energipolitiske oplæg fra 1978 – til en situation, hvor de var stærke tilhængere af en liberalisering (Venstre, 1978). Det var et skifte, der skete hurtigt efter, at det grønne monopolregime var blevet destabiliseret. Som vi så ovenfor, skete dette med udgangspunkt i konkurrenceprogrammet, men da skiftet skete så hurtigt og siden viste sig at være stabilt, kan det ikke rigtig bruges til at sondre mellem tilpasnings- og søgeprocesser. I en søgeproces vil det nemlig ikke være overraskende, hvis aktører, der som de borgerlige partier har en klar grundlæggende ideologisk interesse i markedsdannelse, støtter dette, når det pludseligt opfattes som en mulighed.

Til gengæld viser skiftet i Venstres holdning fra 1970'ernes støtte til planlægning og styring til 1990'ernes klare støtte til liberalisering, at idéer i form af paradigmer havde en mere grundlæggende betydning som de rammer, inden for hvilke aktørerne specificerede deres interesser. Selvom partiet også i

1970'erne havde en ideologisk interesse i markedsdannelse, var det først i 1990'erne, da konkurrenceparadigmet muliggjorde politikprogrammer med opskrifter på liberalisering, at Venstre respecificerede sine interesser.

Hvorvidt reformprocessen i 1990'erne var en tilpasnings- eller en søgeproces, kan bedre vurderes i forhold til Socialdemokratiet, der havde multiple grundlæggende interesser i forhold til liberalisering, og elselskaberne, der havde været meget tæt knyttet til monopolstrukturen i det hidtidige regime. Elselskabernes specificerede først for alvor deres interesser til fordel for liberalisering seks-syv år efter, at det eksterne pres begyndte at destabilisere det grønne monopolregime. Det var først med konkurrenceprogrammet, at de så en interesse i en liberaliseret sektor. Et forsøg på at forklare elselskabernes specificerede interesser alene ud fra den strukturelle kontekst er i denne situation utilstrækkelig, fordi det ikke er entydigt, hvilke faktorer elselskaberne skulle lægge vægt på, og hvilke effekter de forestillede sig, at en reform ville få. Det kan man kun forstå ud fra konkurrenceprogrammets diagnosticering af problemer som konkurrenceevne, effektivitet og autonomi og løsningen på dette i form af en omfattende liberalisering.

Denne fortolkning støttes også af, at man i Ellovsgruppen i DEF var uenige om behovet for danske reformer i en situation, hvor der ikke ville blive vedtaget noget markedsdirektiv i EU (Danske Elværkers Forening, 1995c). Hvis det strukturelle pres fra globaliseringen havde været stærkt, dækkende og entydigt for liberalisering, ville der ikke have været denne uklarhed om, hvad behovet var i en situation uden EU-krav. Elselskaberne foretog således en såkaldt choice-reversal inden for den samme strukturelle position. Det er en stærk indikation på, at politikprogrammer har betydning for aktørers specificering af deres interesser i en given strukturel kontekst.

Specificeringen af interesser hos Socialdemokratiet – repræsenteret ved områdets minister Svend Auken – tyder også på, at politikprogrammer har haft en væsentlig effekt på specificeringen af interesser. Den store betydning, man tillagde sine grundlæggende ideologiske interesser i forhold til forbrugereje- og miljø, var det i starten svært at se varetaget i en omfattende liberalisering. At man rent faktisk endte med at fremlægge en reformplan – som også blev vedtaget (se nedenfor) – der indebar en ganske omfattende liberalisering udover EU-kravene, kan kun forstås på baggrund af det grønne konkurrenceprogram. I dette program havde man fra Miljø- og Energiministeriets side formålet i et stort omfang at forene hensynene til miljø- og til dels forbrugereje med en ganske omfattende liberalisering.

Kigger man på specificeringen af interesser, tyder det derfor på, at der i høj grad har været tale om en søgeproces. Påstanden om strukturelle og institutionelle faktorerers entydige effekt støttes ikke. Der har dog ikke været tale

om en meget åben søgeproces. Der har nemlig ikke været politikprogrammer eller specificerede interesser blandt Venstre, Socialdemokratiet eller DEF, der ikke accepterede en minimal liberalisering. Det skyldtes det strukturelle og institutionelle pres, inden for hvilken aktørerne specificerede deres interesser. Dermed har det også sat visse grænser for de politikprogrammer, som aktører som Socialdemokratiet meningsfuldt kunne forfølge.

7.5 Elreformen og det grønne konkurrenceregime

På baggrund af det grønne konkurrenceprogram trådte reformprocessen ind i en forhandlingsfase, der førte til indgåelsen af reformaftalen i marts 1999. Denne aftale er siden blevet fulgt af en række supplerende aftaler samt omfattende ændringer af sektorens organisering og faktiske virke, der betyder, at sektoren i dag kan betegnes som et grønt konkurrenceregime.

7.5.1 3. marts-aftalen

Den 3. marts 1999 blev der indgået en politisk aftale om elreformen mellem SF, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og regeringen, der bestod af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre (Miljø- og Energiministeriet, 1999b). Hovedelementerne er vist i tabel 7.1 nedenfor.

Tabel 7.1: Hovedelementer i aftalen om en elreform

- Markedsåbning for alle forbrugere med udgangen af 2002. Alle elforbrugere har pligt til at aftage el fra prioriterede anlæg.
- Indførelse af objektive godkendelseskriterier for etablering af ny produktionskapacitet og kvoter for elproducenternes CO₂-udledning.
- Selskabsmæssig adskillelse mellem monopol- og konkurrenceområder.
- En selskabsstruktur med kommercielle produktions- og handelsselskaber (kommercielle virksomheder), netselskaber (forbrugerne har bestemmende indflydelse) og systemansvarlige virksomheder. Ejerskab til produktionsselskaber skal forankres i netselskaberne.
- Store produktionsselskaber skal frigøres fra ”hvile-i-sig-selv”-princippet. Til gengæld skal de selv dække de omkostninger, som de har påtaget sig eller er blevet pålagt.
- Der oprettes et uafhængigt Energitilsynsudvalg med en særlig sektorspecifik tilsyns- og klagefunktion i forhold til energisektoren.
- Aftalen skal forbedre statens finanser med to milliarder kroner om året.

Kilde: Miljø- og Energiministeriet (1999b).

Som det fremgår af boksen, indebærer aftalen en fuld markedsåbning allerede fra 2002. Der var dog samtidig den væsentlige begrænsning på markedet, at forbrugerne fortsat ville blive pålagt at aftage prioriteret elektricitet, der ikke

blev handlet på markedsvilkår. Ligeledes skulle der indføres en CO₂-kvote-regulering på produktionen af elektricitet. Det var en regulering, som både elselskaberne og de store forbrugere repræsenteret ved DI var stærkt imod. De mente, at det ville skabe højere priser og svække elselskabernes konkurrenceevne i en situation uden tilsvarende regulering af selskaberne på konkurrerende markeder (Danske Elværkers Forening, 1999; Dansk Industri, 1999).

Derudover indebar aftalen, at der skulle skabes en struktur, hvor ejerskabet til sektoren skulle forankres i de lokale distributionsselskaber, som fortsat skulle være forbrugerstyrede. Samtidig skulle de store kommercielle produktions- og handelsselskaber fritages for "hvile-i-sig-selv"-reguleringen. Dermed blev der skabt et grundlag for mere kommercielt orienterede virksomheder i forhold til produktion og handel med elektricitet. Der var dog stadig ikke tale om en fuldstændig privat og kommercielt orienteret sektor, idet der stadig skulle være en ejerskabsmæssig tilknytning til de ikke-kommercielle netselskaber (distributionsselskaber), som skulle være moderselskaberne i sektoren.

Det gav også anledning til en ganske omfattende konflikt mellem elselskaberne og Miljø- og Energiministeriet om, hvem der egentlig havde ejerskabet til sektorens værdier. Elselskaberne mente, at selskabernes ejere besad ejerskabet til sektorens værdier, mens Miljø- og Energiministeriet mente, at forbrugerne kunne gøre krav på en væsentlig del af disse værdier (Danske Elværkers Forening, 1999; Auken, 1999). Selskabernes kapital blev dermed opdelt i henholdsvis en bunden kapital og en fri kapital, som selskaberne frit kunne disponere over. Denne såkaldte kapitalsag blev først løst ved en senere politisk aftale mellem energiforligspartierne og en aftale mellem regeringen og eldistributionerne (ELFOR-aftalen) i marts 2004 (se afsnit 7.5.2).

Desuden skulle der oprettes en uafhængig reguleringsmyndighed – Energitilsynet – der skulle fungere uafhængigt af både elselskaberne og energiministerien. Elprisudvalget skulle derfor afskaffes. Energitilsynets medlemmer skulle være uafhængige af sektorens aktører og repræsentere juridisk, økonomisk, teknisk og erhvervsmæssig ekspertise (Lov nr. 375, 1999).

I det hele taget byggede reformen på centrale punkter på konkurrence-modellen og dermed monopolparadigmet, hvilket kom til udtryk i Svend Auken's begrundelse af reformens elementer af vertikal separation og tredjepartsadgang (Energipolitisk udvalg, 1998):

"Erfaringerne fra udlandet peger på, at det ofte er svært at gennemskue, om nogle selskaber foretager krydssubsidiering mellem monopoldelen og konkurrencedelen. Krydssubsidiering skaber unfair konkurrence, samtidig med at nogle forbrugere risikerer at skulle betale ekstra for de leverede ydelser, for at andre kan få dem billigere, og det synes vi ikke er rimeligt. Derfor bør der ved

reformen ske en klar adskillelse af monopolopgaver og kommercielle aktiviteter ...”

”Et effektivt konkurrencemarked forudsætter også lige adgang til netinfrastrukturen. Transmissionsselskaber og distributionsselskaber kontrollerer i kraft af deres ejerskab til nettene et naturligt monopol (...) Reguleringen må derfor sikre, at nettene også på et konkurrencemarked kan fungere som offentlige veje, der mod betaling stilles til rådighed for alle forbrugere af systemet ...”

Der var således en forståelse for de centrale elementer i konkurrencemodellen, nemlig vertikal adskillelse og behovet for tredjepartsadgang. Betydningen af disse elementer svarede også til den begrundelse, som man fra internationale organisationer som EU havde fremført for vertikal adskillelse og netværksadgang (Kommissionen, 1988a; 1992).

3. marts-aftalen blev omsat til lov i et meget omfattende lovkompleks. Det drejede sig om en ny elforsyningslov, en lov om CO₂-kvoter for elproduktion, en ændring af loven om tilskud til elproduktion samt en ændring af loven om udnyttelse af vedvarende energikilder (Lov nr. 375, 1999; Lov nr. 376, 1999; Lov nr. 377, 1999; Lov nr. 378, 1999).

Med denne elreform tog den danske elsektor et stort skridt i retning af konkurrencemodellen. Det gælder både i forhold til åbningen af markedet, introduktionen af kommercielle og private markedsaktører samt oprettelsen af en uafhængig reguleringsmyndighed. Det skete dog med de begrænsninger, der fulgte af hensynet til miljø og forbrugereje.

7.5.2 Efterspillet og borgerlig energipolitik

Vedtagelsen af elreformen fik hurtigt et efterspil. Det viste sig nemlig, at sektoren og særligt kraftværkerne kom i stor penge nød, da liberaliseringen begyndte. Det var ikke forudset på det politiske niveau. I stedet havde man troet, at reformen ville skabe rationaliseringsgevinster, som man for øvrigt allerede havde brugt til at aflaste statskassen. Forestillingen om, at konkurrence ville skabe en effektivisering, der ville generere nye midler, viste sig derfor ikke at holde på kort sigt. I elsektoren havde der også været en del nervøsitet for, hvorvidt elreformen ville underminere produktionsselskabernes økonomi og konkurrencedygtighed (Federspiel, 2002: 470). Konkurrenceevne var således som forventet i en tilpasningsproces et centralt hensyn blandt særligt produktionsselskaberne, men modsat forventningen i en situation med reguleringskonkurrence stod dette hensyn ikke centralt for særligt Socialdemokratiet.

Derfor gennemførtes senere i 1999 den såkaldte kraftværkspakke, hvor kraftværkerne blev hjulpet ud af deres finansielle problemer gennem en kapitalindsprøjtning på ni milliarder kroner (Miljø- og Energiministeriet, 1999a).

Samtidig blev det stillet som et modkrav, at de syv produktionsselskaber i Elsam-området skulle fusionere, ligesom de sjællandske kraftværker skulle fusionere. Det skete i forlængelse heraf en samling af de jysk/fynske kraftværker i Elsam samt oprettelsen af Energi E2 på Sjælland gennem en fusion af kraftværkerne i Københavns Energi og Sjællandske Kraftværker (Federspiel, 2002: 504).

I november 2001 overtog den konservative leder, Bendt Bendtsen, energiområdet, da området blev lagt ind under Økonomi- og Erhvervsministeriet i forbindelse med dannelsen af en VK-regering. Under hans ledelse foretog man ved et indgreb i starten af 2002 en beskæring af støtten til den vedvarende energi samt skrottede planerne for tre af fem projekterede havvindmølleparker. Det affødte en del kritik fra venstrefløjten og Socialdemokratiet, men det kom ikke til på længere sigt at opbryde koalitionen bag elreformen i 1999 (*Information*, 17/4 2002).

På trods af dette skridt er integrationen af marked og miljø nemlig fortsat på bekostning af det gamle forbrugerejerskab. Brugen af markedsmekanismer har dog været i højsædet hos den borgerlige regering. I en aftale mellem energiforligspartierne fra 1999, det vil sige Venstre, Socialdemokratiet, De Konservative, Det Radikale Venstre samt SF i marts 2004, blev det aftalt, at vindkraft og decentral kraftvarme skulle integreres på markedet. Forbrugernes aftagepligt til denne prioriterede el blev dermed afskaffet og erstattet med direkte støtte til producenterne (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2004a).

Ligeledes blev der indgået en politisk aftale mellem forligspartierne og Dansk Folkeparti, der afsluttede kapitalsagen. Aftalen byggede på resultatet af en forhandling mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og distributionselskabernes forening ELFOR. Her var man blevet enige om, at selskaberne overdrog Eltra, Elkraft System og Elkraft Transmission til staten uden betaling, hvorefter disse selskaber skulle samles i den statslige system- og transmissionsvirksomhed Energinet.dk (Lov nr. 1388, 2004). Omvendt overgik ejerskabet af sektorens bundne værdier til ejernes frie disposition. Samtidig blev ejerne til sektoren – det vil først og fremmest sige distributionselskaberne – frigjort fra kravet om, at forbrugerne skulle have bestemmende indflydelse på selskaberne. Kravet om, at distributionselskaberne skulle være moderselskaber for produktionsselskaberne, blev også fjernet (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2004a). Elselskaberne gik dermed fra at være forbrugerorganisationer til at være erhvervsvirksomheder – mange dog stadig forbrugerejede. Kapitalsagen blev dermed løst på forbrugerejerskabets bekostning. Forbrugerne som ejere røg endnu længere ud på et sidespor, mens de i højere grad bare blev forbrugere givet deres adfærd på markedet.

Det grønne konkurrenceprogram viste sig dermed levedygtigt også på længere sigt. Det kan blandt andet forklares med, at en af de uforudsete konsekvenser af de foregående årtiers aktive politik i forhold til promoveringen af vedvarende energi nu begyndte at slå positivt igennem hos elselskaberne. Økonomisk var vindmøllesektoren blevet en stor eksportsucces, der særligt i lyset af Kyoto-protokollen, og det stigende fokus på vedvarende energi i lande som Tyskland, havde fået et stort potentiale (Suck, 2005). Der var pludselig kommet penge i, hvad der før havde været et idealistisk projekt. Det gjorde det grønne konkurrenceprogram endnu mere levedygtigt, idet elselskaberne og dele af erhvervslivet fik en interesse i at udvikle og støtte i hvert fald dele af den vedvarende energi (Auken, 2006; *Energinyt*, juli 2004a; juli 2004b). På det seneste – det ligger egentlig uden for den tidsperiode, som denne afhandling beskæftiger sig med – er det også en idé, som i hvert fald på det retoriske plan er blevet promoveret af Venstre (*Weekendavisen*, 29/9 2006). Det rene konkurrenceprogram er således over tid blevet fortrængt af det grønne konkurrenceprogram.

7.5.3 Struktur, markeds kræfter og uafhængig regulering

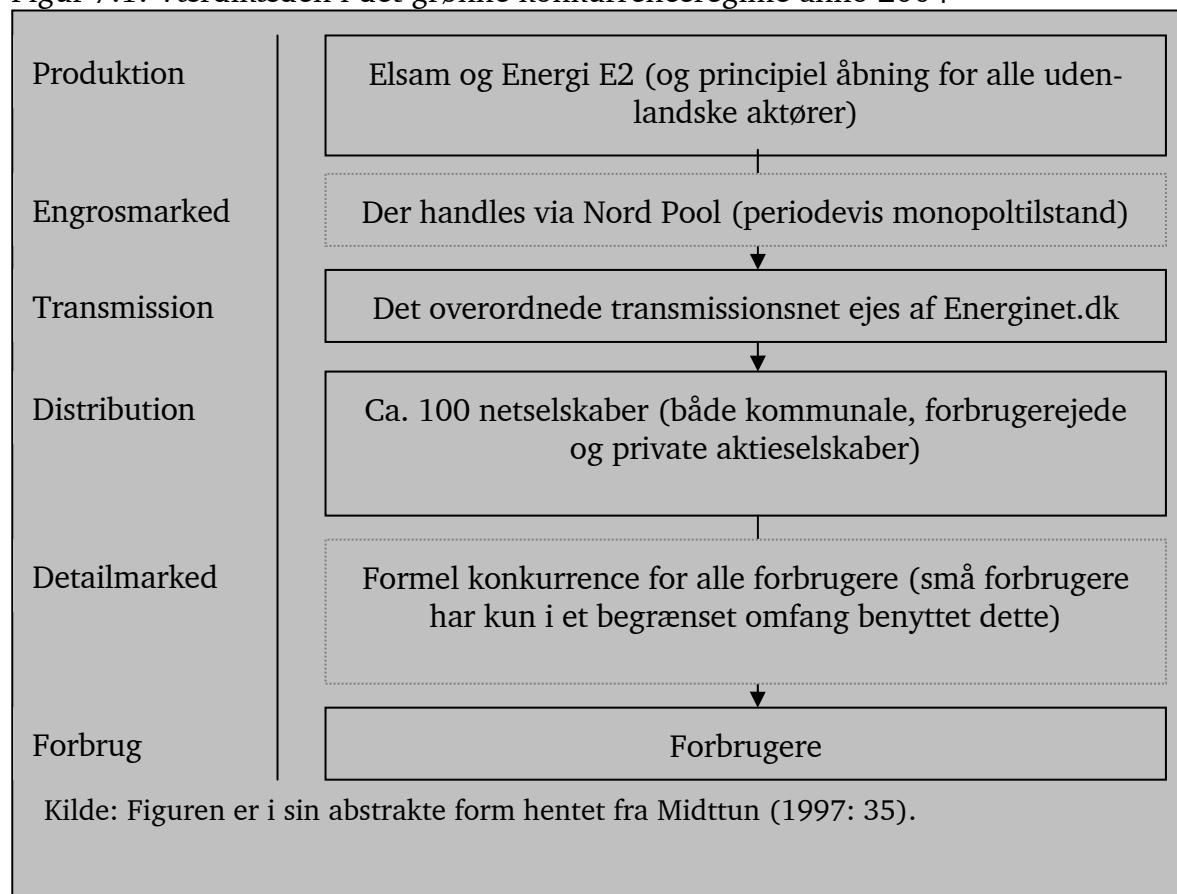
Den danske elsektor så efter liberaliseringsprocessen grundlæggende anderledes ud end før reformprocessen. Der var blevet indført konkurrence i forhold til decentral kraftvarme og vedvarende energi, således at markedet snart omfattede al den producerede el. Omvendt støttedes disse energityper stadig gennem tilskud, hvorved miljøhensynene blev varetaget. Samtidig blev den prioriterede el handlet på markedsvilkår fra januar 2005 bakket op af direkte subsidier til produktionen af vedvarende energi og decentral kraftvarme.

Det betyder dog ikke, at der ikke var (og er) eksempler på monopolmagt i sektoren. Særligt flaskehalse i det nordiske marked skabte situationer med en stor markedsmagt til produktionsselskaberne på det danske marked (Nordic competition authorities, 2003). Ligeledes var der stadig mange små forbrugere, der ikke havde valgt at bruge deres ret til at skifte leverandører. De havde mere eller mindre bevidst valgt at blive hos deres oprindelige leverandør som såkaldte forsyningspligtkunder, hvis priser var kontrolleret af Energitilsynet (Dansk Energi, 2005: 69-72). Det ændrer dog ikke ved, at selskaberne i de konkurrenceudsatte dele af sektoren fik en mere kommerciel orientering.

Ejerforholdene i sektoren var også blevet gjort betydeligt klarere med en mere entydig adskillelse af produktion, handel med el og overordnet transmissionsnet gennem oprettelsen af det statslige og systemansvarlige transmissionsselskab Energinet.dk. Løsningen af kapitalsagen startede også en centraliseringsproces, hvor Elsam købte NESA og dermed fik del i ejerskabet af Energi E2 (Konkurrencestyrelsen, 2004a). Dermed var ejerskabet til sektoren endnu forankret i forbrugerejede og kommunalt ejede selskaber. Sektoren var

derfor ikke gået over til en ejerskabsform, hvor ejerskabet var forankret i kommercielle private virksomheder, som en fuld tilpasning til konkurrence-modellen ville indebære.⁴ Den nye struktur i sektoren så (og ser til dels stadig) ud som vist i figur 7.1 nedenfor:

Figur 7.1: Værdikæden i det grønne konkurrenceregime anno 2004



Der blev imidlertid ikke oprettet en samlet uafhængig reguleringsmyndighed, der kan varetage de mange forskellige reguleringsfunktioner fra licenser og udbud til prisregulering og kontrol med misbrug af dominerende stilling. En del af opgaverne såsom licenser og udbud blev placeret hos Energistyrelsen – en styrelse, der hierarkisk er underlagt energiministeren (OECD, 2000b: 285). Den vigtige regulering af sektorens monopolkomponenter blev dog placeret hos den uafhængige reguleringsinstans Energitilsynet. Medlemmerne af dette råd udnævnes af energiministeren for en periode på fire år, og medlemmerne skal være uafhængige af kommercielle interesser. Klager over nævnets afgørelser behandles af Energiklagenævnet og ikke af ministeren (Energitilsynet, 2006). Der er således strukturel og juridisk autonomi. Det er oprettelsen af Energitilsynet, der i appendiks A er kategoriseret som oprettelsen af en uafhængig reguleringsmyndighed.

I de konkurrenceudsatte dele af sektoren blev reguleringen af fusioner, markedsbegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling lagt hos Konkurrencerådet. Konkurrencerådet er et juridisk uafhængigt råd under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Afgørelser kan påklages til det uafhængige organ Konkurrenceankenævnet. Regeringen udnævner formand og otte af rådets medlemmer, mens forbruger- og erhvervsinteresser udnævner de ti resterende medlemmer for perioder på fire år. I den forstand er rådet ikke helt uafhængigt af de regulerede sektorer – som dog er erhvervslivet generelt og ikke elsektoren (LBK nr. 785, 2005). Selvom der ikke blev oprettet en samlet uafhængig reguleringsmyndighed, var reguleringen af konkurrencen blevet mere uafhængig af både elselskaberne og regeringen end under det grønne monopolregime.

7.5.4 Forventninger til politikprocessen og reformindholdet

Aktørernes specificering af deres interesser efter destabiliseringen af monopolregimet tydede på, at der var tale om en åben søgeproces. Spørgsmålet er nu, hvorvidt indholdet af elreformen og reformprocessens overordnede forløb støtter denne konklusion?

Den danske elsektor blev liberaliseret i perioden frem til 2004, idet sektoren både bevægede sig mod konkurrencemodellen og gik langt videre end en minimal liberalisering defineret som en åbning af engrosmarkedet. Liberaliseringen var også langt mere vidtgående end kravene i det første eldirektiv fra 1996. Det krævede blot en 33 pct. markedsåbning, regnskabsmæssig adskillelse samt forhandlet tredjepartsadgang eller eneaftagerordning. Reguleringen blev også på en række punkter gjort mere uafhængig af både selskaberne og regeringen, selvom der ikke har været noget bindende EU-krav om dette. Set fra dette perspektiv kan væsentlige elementer af de danske reformer altså ikke tilskrives krav fra EU. Energiministeriet prøvede heller ikke at sikre bare en minimal tilpasning til de eksterne krav for eksempel ved at forsøge at bevare den aftale- og konsensusbaserede styring af sektoren. I stedet blev hele processen (inklusive Energiministeriet) grebet af og brugt i en bredere reformproces.

Den første reform af sektoren i 1996, hvor der blev gennemført en minimal liberalisering, svarer dog tidsmæssigt til forventningen i en implementeringsproces. Reformen kom lige før vedtagelsen af det første eldirektiv på området, hvis indhold i store træk var kendt. Det svarer også til forventningen til en implementeringsproces, at indholdet af reformen bragte Danmark i overensstemmelse med direktivet, men ellers ikke gik videre. Det kunne ligne en påtvungen ændring. Imidlertid kan den tidsmæssige placering i højere grad tilskrives sagen om Dansk Kraftmægling, der gjorde reformbehovet akut. Den efterfølgende udvikling, der gik langt udover EU-kravene i 1999, svarer

heller ikke til, hvad man skal forvente i en implementeringsproces. Der var således kun i et begrænset omfang tale om en implementeringsproces. Det er også en konklusion, der er i overensstemmelse med det forhold, at oplevelsen af et stort nationalt råderum fandtes både hos partier, der var tilhængere og modstandere af liberalisering, som Det Konservative Folkeparti og Enhedslisten (Energipolitisk udvalg, 1996).

Spørgsmålet er så, om reformens indhold og reformprocessens forløb mest svarer til en tilpasningsproces eller en søgeproces. Det kan tale for en tilpasningsproces, at liberaliseringen i Norden skabte nogle incitamenter for en liberalisering. Det ville især være tilfældet, hvis en omfattende liberalisering havde været en forudsætning for en fortsat tilknytning til de nordiske lande, der i 1996 havde oprettet et fælles engrosmarked centreret om elbørsen Nord Pool.

Konsekvenserne for den fortsatte energiudveksling med Norden ved forskellige former for dansk liberalisering er imidlertid uklare. Det skyldtes for det første, at man må formode, at der godt kunne være en vis lydhørhed fra de andre nordiske lande i forhold til forskellige danske modeller. De øvrige nordiske lande ville nemlig periodevist have svært ved at klare sig uden import af elektricitet fra Danmark (Styrbro, 2005). For det andet var de nordiske energiministre i den såkaldte Louisiana-aftale fra 1995 blevet enige om, at samarbejdet kunne fortsætte i en situation med en anden dansk liberaliseringsmodel end den svenske og norske (Pedersen, 2005). Den omfattende liberalisering i elreformen kan derfor ikke i sig selv forklares med dette incitament for at tilpasse sig det nye nordiske energimarked. Det er derfor svært at sætte fingeren præcist på det markedspress, der skulle have krævet en sådan tilnærmelse.

En indikation på dette var, at elselskabernes kritik af, hvad de opfattede som konkurrenceforvridende CO₂-regulering, ikke førte til en ændring af reformen. Hvis konkurrencedygtighed for produktionsselskaberne havde været den centralt drivende kraft bag udformningen af reformen, var det meningsløst, at selskaberne påførtes decideret konkurrenceforvridende CO₂-kvoter. Det gælder også det forhold, at elselskaberne ikke selv fik lov til at udnytte den forventede effektivitetsgevinst fra liberaliseringen.

Et yderligere tegn på dette er, at NESA, ifølge dets bestyrelsesformand Birthe Philip, ikke regnede med en så omfattende liberalisering, som der faktisk kom med elreformen. NESA havde dannet selskabet Ström med Vattenfal for at kunne agere i en forventet begrænset markedsåbning. NESA valgte imidlertid selv at gå ind som en selvstændig konkurrenceaktør, da omfanget af liberaliseringen blev kendt (Federspiel, 2002: 461-462). En sådan tilpasning til en forventet begrænset markedsåbning tyder ikke på, at der var et

stærkt, dækkende og entydigt pres fra markedet for en omfattende liberalisering, som har kørt andre hensyn ud på et sidespor. Det tyder i stedet på, at der var en væsentlig usikkerhed i processen, hvilket er forudsætningen for en søgeproces.

Omvendt taler det for politikprogrammets betydning, at der var en stor bredde i den danske reformdebat, hvor der var plads til forskellige politikprogrammer blandt de centrale aktører. Olsen et al. (2000: 20) har således på linje med analysen i dette kapitel fundet, at den danske reformdebat svingede mellem en model med minimal tilpasning og en model, der mindede om de øvrige nordiske lande. Energistyrelsen, Konkurrencestyrelsen og DEF agerede også som idéentreprenører gennem udviklingen og promoveringen af politikprogrammer. Der var ikke kun et enkelt seriøst politikprogram blandt de centrale aktører.

Det giver grund til at formode, at der først og fremmest var tale om en søgeproces. Det vil sige en proces, hvor konkurrenceprogrammet og det grønne konkurrenceprogram reducerede usikkerheden for de centrale aktører og gjorde et kompromis muligt. Det grønne politikprogram gjorde det muligt for Socialdemokratiet at støtte en omfattende liberalisering og dermed skabe en koalition med Venstre og elseskaberne. Elementer som uafhængig regulering, den omfattende CO₂-regulering samt den generelt omfattende markedsåbning kan heller ikke forstås på andre måder end ud fra det grønne konkurrenceprogram.

7.6 Konklusion

Udgangspunktet for kapitlet var, at det eksterne pres både i form af markedsåbninger i de øvrige nordiske lande og krav fra EU havde destabiliseret monopolregimet i den danske elsektor. Det skabte stor usikkerhed, som kun i et begrænset omfang blev reduceret af krav fra EU.

I stedet endte det grønne konkurrenceprogram med at skabe grundlaget for en levedygtig koalition, da det gjorde det muligt for Socialdemokratiet at støtte en omfattende liberalisering. Programmet forenede nemlig en omfattende liberalisering med miljømål. Det førte til, at den danske elsektor tog et stort skridt mod konkurrencemodellen, men i en særlig dansk form, der i et vist omfang begrænsede konkurrenceelementet i konkurrencemodellen for at tilgodese miljømål.

Reformprocessen har kun i et moderat omfang været begrænset af EU-krav og behovet for at tilpasse sig det nordiske marked. I stedet har processen været en søgeproces. Det vil sige en proces med konkurrerende politikprogrammer og idéentreprenører. Politikprogrammer har derfor været en central faktor bag skabelsen af det grønne konkurrenceregime i den danske elsektor. Der har således været tale om en åben søgeproces, hvor der har været forskel-

lige politikprogrammer i spil, der dog alle foreskrev en liberalisering. Prestesen – forstået derhen, at eksternt pres er den eneste forklaring på liberaliseringen – støttes derfor ikke. Det gælder både den stærke og svage version af prestesen. Der var tydeligvis usikkerhed, som politikprogrammer reducerede og derigennem påvirkede reformernes udformning.

Omvendt er der en vis støtte til den stærke version af prestesen, hvis autonomi opfattes som muligheden for at foretage en minimal liberalisering. Analysen viser nemlig, at der ikke var en sådan autonomi, idet EU krævede en minimal liberalisering gennemført fra 1999, hvilket satte grænser for især Socialdemokratiets interesser i sektoren. Konklusionen på kapitlet er derfor, at det eksterne pres kan forklare, at der skete en minimal liberalisering i sektoren, men at udformningen af denne liberalisering i høj grad skal forklares med de nationale aktører og de politikprogrammer, som de brugte til at specificere deres interesser. Kapitlets analyser og konklusioner bliver taget op igen i kapitel 10 i en sammenligning med analysen af liberaliseringsprocessen i den danske elsektor.

Noter

1. Industriministeriet var i perioden 1990-1993 ressortministerium for energiområdet.
2. L 486 er en ændring af Elforsyningsloven fra 1996, der indebar en begrænset liberalisering.
3. Danske Elværkers Forening, 1995a; 1995c; 1996e; 1997b; 1997c; 1998e; 1998g.
4. Senere er Elsam blevet solgt til DONG og det svenske selskab Vattenfal. DONG og Vattenfal er henholdsvis et dansk og svensk statsejet aktieselskab. Dermed har liberaliseringen (endnu) faktisk ført til et statsligt ejerskab af de tidligere kommunalt ejede og forbruger-ejede produktionsselskaber. Som diskuteret i kapitel 4 er denne organisationsform imidlertid ikke uforenelig med konkurrence og liberalisering. De to statslige aktieselskaber har også en langt mere kommerciel organisering og struktur, end der var i de tidligere halvt privatejede danske produktionsselskaber.

Kapitel 8

Eneretsregimet i den danske telesektor

I lighed med den danske elsektor udgjorde den danske telesektor fra sin spæde opstart i slutningen af det 19. århundrede og frem til midten af 1980'erne et regime, der lå tæt på monopolmodellen. Dette såkaldte eneretsregime blev fra midten af 1980'erne destabiliseret, og det blev gennem en række liberaliseringsreformer i 1990'erne erstattet af et konkurrenceregime. Formålet med dette kapitel er på baggrund af en redegørelse for eneretsregimet i telesektoren at operationalisere de tre typer af reformprocesser, der blev opstillet i kapitel 3. Kapitlet skal dermed gøre det muligt i kapitel 9 at analysere, hvorvidt liberaliseringsprocessen i den danske telesektor har været en implementerings-, tilpasnings- eller søgeproces.

Hovedargumentet i kapitlet er, at selvom der var en stor teknologisk udvikling i sektoren i den lange periode fra slutningen af det 19. århundrede til midten af 1980'erne, var den institutionelle organisering af sektoren stabil. Sektoren havde et semioffentligt ejerskab bestående af generaldirektoratet P&T og tre regionale koncessionerede selskaber med statslig aktiemajoritet i de to. Desuden var der en vertikal og horisontal opdeling af sektoren i monopoler samt en reguleringsstruktur, hvor der var stort overlap mellem statens roller: driftsherrer, regulator og ejer. Reguleringen var derfor ikke uafhængig. Dette institutionelle arrangement var begrundet i et politikprogram – et eneretsprogram – hvor sektoren blev betragtet som et naturligt monopol, der skulle organiseres gennem en statslig eneret.

Desuden kan man med udgangspunkt i dette regime og det eksterne pres på sektoren fra midten af 1980'erne opstille en række konkurrerende forventninger til liberaliseringsprocessen, alt efter om denne har været en implementerings-, tilpasnings- eller søgeproces. Det er forventninger til, hvilke interesser og dagsordener centrale politiske partier som Socialdemokratiet og Venstre har haft og fremmet i løbet af processen, hvad liberaliseringsreformerne mere præcist har indeholdt, samt hvor stor en rolle idéentrepenører har spillet.

Kapitlet er opdelt i tre afsnit. I afsnit 8.1 redegøres der for eneretsregimet i telesektoren. Derefter opstilles der i afsnit 8.2 en række empiriske forventninger til liberaliseringsprocessen i sektoren. I afsnit 8.3 konkluderes der på kapitlet.

8.1 Eneretsregimet i telesektoren

Telefonen blev indført i Danmark i sidste halvdel af det 18. århundrede. Den statslige regulering af området blev indledt i 1897, da den første telekommunikationslov blev vedtaget. Den gav staten eneret på drift og etablering af anlæg til telekommunikation. Loven lod det stå åbent, hvorvidt eneretten skulle udøves gennem en ren statslig organisering af området, eller om de eksisterende private telefonselskaber stadig kunne spille en rolle (Olsen, 1993: 273).

Da der ikke kunne opnås enighed om en ren statslig organisering af sektoren, blev der tildelt koncessioner til de eksisterende private selskaber. De koncessionerede selskaber fik dermed eneret til at bedrive telefoni inden for deres geografiske område i en 20-årig periode. De fik med andre ord et områdemonopol. Staten fik dog ansvaret for interregional og international trafik, som blev drevet af Telegrafdirektoratet, der fra 1927 blev til Post- og Telegrafvæsenet (P&T). Efter genforeningen i 1920 stod P&T også for telefonien i Sønderjylland (Henten, 2005: 1, 9-10). Efterhånden som nye tjenester og teknologier kom til i løbet af det 20. århundrede, blev de lagt ind under P&T, som dermed fik ansvar for blandt andet datatransmission og mobiltelefoni (Olsen, 1993: 277).

Denne organisering af sektoren var baseret på et politikprogram – et eneretsprogram – der havde sin rod i monopolparadigmet (se kapitel 4). Telekommunikation blev opfattet som et naturligt monopol i sin helhed, da der var store skalaeffekter og etableringsomkostninger ved telefonnet. Det ville derfor skabe et væsentligt samfundsmæssigt værdispild, hvis der var flere konkurrerende aktører på området. Denne forestilling blev så sent som i 1989 præsenteret i en rapport fra Finansministeriet om organiseringen af den offentlige sektor (1989: 17-18):

”Det vil eksempelvis være spild af ressourcer og stærkt uhensigtsmæssigt, hvis der i et givet område skal operere flere telefonselskaber med hvert sit ledningsnet.”

Forestillingen om, at selve nettet var et naturligt monopol, var endnu i 1980'erne fremherskende i P&T (Würtzen, 2006). Som vi skal se, var det en forestilling, som ikke holdt, da den teknologiske udvikling på teleområdet for alvor slog igennem (jf. kapitel 4).

I eneretsprogrammet blev markedsfejl defineret som et centralt problem for sektoren, som skulle løses gennem en statslig eneret og dermed kontrol med sektoren (Henten, 2005: 5-7; Olsen, 1993: 274). Christopher Hage fra Venstre, som var ordfører for det udvalg, der behandlede den første telelovgivning i 1897, beskrev programmet på følgende måde (citeret i Henten, 2005: 6):

”Det er en af den Slags Virksomheder, som faar Karakter af Monopol, om ikke legalt saa dog et faktisk Monopol, og Virksomheder af denne Art bør ikke udøves uden al kontrol fra Statsmagtens Side.”

Dette program var også levedygtigt, idet der var en bred enighed – der holdt i næsten 90 år – blandt centrale partier som Venstre og Socialdemokratiet om, at sektoren burde organiseres ud fra den statslige eneret (Henten, 2005: 5-7).

Der blev oprindeligt uddelt koncessioner til 11 teleselskaber, men i 1947 var der kun tre koncessionerede selskaber tilbage. Det var Fyns Telefon, KTAS og Jydsk Telefon (Henten, 2005: 9-10). Samtidig blev statens rolle i sektoren øget, da den fra starten af 1940’erne fik aktiemajoriteten i de koncessionerede selskaber (Olsen, 1993: 274). Selskaberne var underlagt en ”hvile-i-sig-selv”-regulering, hvor de kunne vælte deres omkostninger over på forbrugerne mod til gengæld kun at have et begrænset overskud (Olsen, 1993: 276).

Staten var i eneretsregimet både driftsherre, ejer og reguleringsmyndighed. Den ejede og regulerede de koncessionerede selskaber, mens den drev og regulerede den internationale og interregionale trafik gennem P&T. P&T blev reguleret af sit eget ressortministerium – Ministeriet for Offentlige Arbejder – men eftersom P&T var et generaldirektorat, der blev ledet af en generaldirektør med direkte ministeradgang, var der i praksis tale om en form for selvregulering (Olsen, 1993: 276).

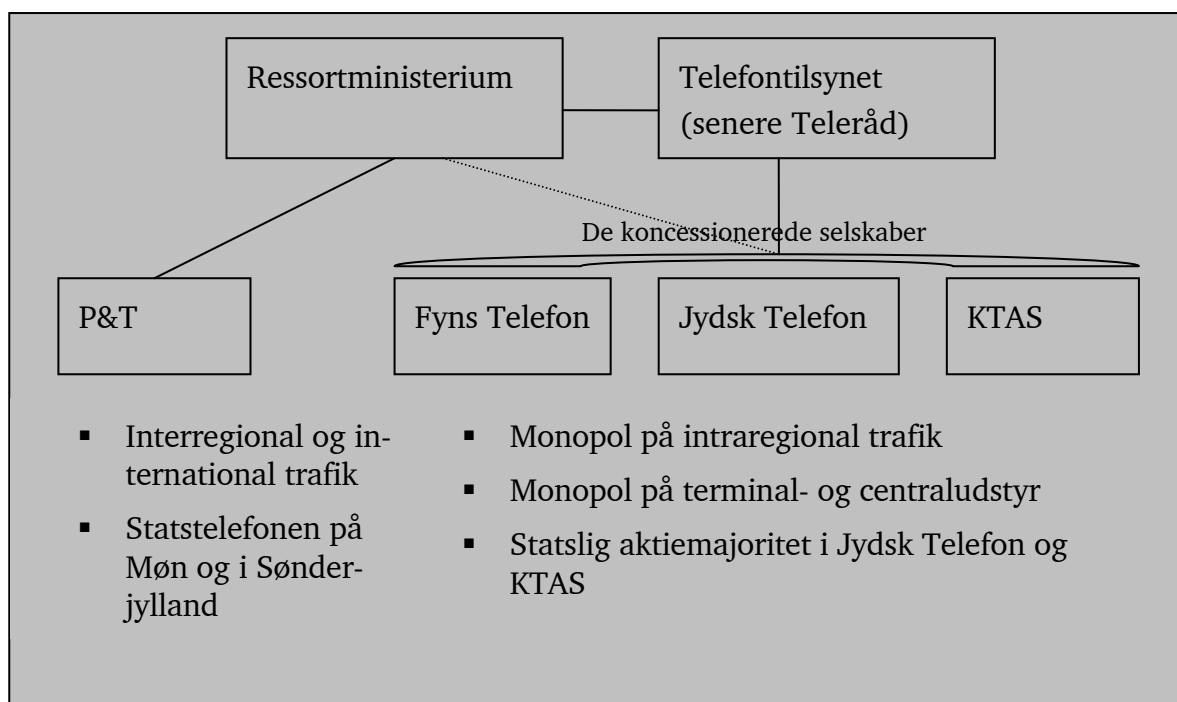
Statens dobbeltrolle som både ejer og reguleringsmyndighed skabte en stor uklarhed i reguleringen af sektoren. Ressortministeriet kunne styre de koncessionerede selskaberne gennem sit ejerskab af disse, men samtidig stod det også for reguleringen af selskaberne gennem Telefonsynet (Henten, 2005: 16). Staten var derfor regulator samtidig med, at det havde væsentlige ejerskabsinteresser i selskaberne. Desuden var de koncessionerede selskaber selv repræsenteret i Telefonsynet, hvorfor der også var elementer af selvregulering i modellen. Det skabte en uklar reguleringsstruktur i eneretsregimet, hvor der hverken var en klar adskillelse af roller eller en uafhængig regulering afskåret fra det politiske niveau og den regulerede sektor. I figur 8.1 nedenfor er strukturen og de formelle styringsrelationer i sektoren illustreret.

Det fremgår af figuren, at der som allerede nævnt var tale om en kompleks struktur, hvor de forskellige markedsområder var fordelt som eneretsbevillinger til henholdsvis P&T og de koncessionerede selskaber. Den danske telesektor lå under eneretsregimet tæt på den idealtypiske monopolmodel og dermed meget langt fra konkurrencemodellen. Denne institutionelle struktur var grundlæggende stabil frem til midten af 1980’erne.

På trods af den institutionelle stabilitet var sektoren i hele perioden frem til liberaliseringen i 1990’erne præget af en konflikt om graden af centralise-

ring. Blandt aktørerne i sektoren udgjorde P&T den ene side i konflikten, idet man blandt andet af driftsøkonomiske hensyn ønskede en centralisering af telesektoren, hvor de regionale selskaber skulle indgå i et statsligt enhedsselskab. Omvendt ønskede de regionale koncessionerede selskaber, at den decentrale struktur skulle bevares kombineret med en overdragelse af flere kompetencer til de regionale selskaber (Würtzen, 2006; Blüdnikow, 2000: 13). Konflikten havde også sin rod i, at P&T givet sin status som driftsorganisation havde interesser i sine driftsområder, der var i direkte modstrid med de koncessionerede selskabers ønsker om at vokse (Andersen, 2006).

Figur 8.1: Struktur, opgaver og styringsrelationer i eneretsregimet



Da man i midten af 1980'erne forhandlede om en reform af sektoren, ønskede P&T derfor både at overtage de regionale selskabers aktiviteter bortset fra lokale samtaler og muligheden for selv at sælge terminaludstyr til kunderne. Omvendt ønskede de regionale selskaber den fulde kompetence til selv (både teknisk og servicemæssigt) at betjene kunderne i deres respektive område (Jacobsen, 2004: 338). Desuden var de koncessionerede selskaber imod P&T's rolle som både driftsherre og myndighed med reguleringsbeføjelser (Blüdnikow, 2000: 14).

Uenigheden om, hvordan eneretten skulle udmøntes, fandtes også på det politiske niveau. De borgerlige partier støttede privat ejerskab og dermed de koncessionerede selskaber, mens Socialdemokratiet i højere grad støttede et rent statsligt ejerskab (Henten, 2005: 13; Blüdnikow, 2000: 15). Konflikten havde fundet et midlertidigt kompromis i det såkaldte Konkordat fra 1950.

Her blev det aftalt, hvilke net henholdsvis de regionale selskaber og P&T havde ansvaret for, samt hvordan indtægter og udgifter skulle fordeles mellem selskaberne. Konkordatet fungerede som ramme for organiseringen af sektoren indtil midten af 1980'erne (Olsen, 1993: 275). Alligevel blussede konflikten dog løbende op i forbindelse med fornyelserne af de regionale selskabers koncession, hvor en mulig sammenlægning af selskaberne kunne stilles som betingelse for en fornyet koncession (Blüdnikow, 2000: 12-25; Olsen, 1993: 276-277).

Sektoren var i et komparativt perspektiv velfungerende. Danmark havde i midten af 1980'erne lave priser på telekommunikation i forhold til sammenlignelige lande. Samtidig var telefonien blevet udbredt til stort set hele landet (Henten & Wulff, 1996: 672; M. Andersen, 1986; Olsen, 1993: 271). Der var ikke nogen policy-failure i sektoren, der udfordrede eneretsregimet og de politiske partiers interesser i den eksisterende ordning. Som Jørgen Abild Andersen har beskrevet situationen i sektoren, før reformprocessen tog fart i 1980'erne (2006):

”Der var ikke noget ultimativt kritisk og uhåndterligt (...) Der var ikke noget incitament til at tænke i konkurrencebaner. Det lå ikke i kortene der. Man har altid betragtet det som et naturligt monopol i diskussionerne – hvad det bestemt ikke er.”

I 1980'erne kom der dog en stigende utilfredshed med de koncessionerede selskabers opførsel og attitude, og de blev på det politiske niveau opfattet som egenrådige (Jensen, 2006; Andersen, 2006). Det gjaldt for eksempel i forhold til konkurrencen mellem KTAS og Jydsk Telefon, som på erhvervsområdet begyndte at etablere sig i hinandens koncessionsområder (Jacobsen, 2004: 406). Mere herom i kapitel 9.

Eneretsprogrammet og monopolparadigmet udgjorde derfor det idémæssige grundlag for eneretsregimet, som viste sig at holde i næsten 90 år. Det begrundede en organisering af sektoren med områdemonopoler, et semioffentligt ejerskab og dermed også en regulering, hvor der ikke var en klar adskillelse af roller. I dette regime udspandt der dog sig en konflikt vedrørende graden af centralisering og decentralisering af sektoren. Det var en konflikt, der først forsvandt, da eneretsregimet blev undermineret.

8.2 Empiriske forventninger til fasen for institutionelt valg

Hvis et politikprogram skal føre til en institutionel reform, skal der dannes en levedygtig koalition bag programmet. Det vil sige en koalition af aktører, der tilsammen sikrer et flertal i Folketinget samt har den nødvendige kapacitet til

at gennemføre og udarbejde reformer (jf. afsnit 3.4). Disse aktører betegnes de centrale aktører.

I den danske telesektor udgør partierne Venstre og Socialdemokratiet to centrale aktører. Det skyldes, at de to partier har udgjort grundstammen bag eneretsregimet i den danske telesektor, selvom de stod på hver sin side i centraliseringsdebatten (Jacobsen, 2004: 380). Det ville være et stort brud på denne tradition for fælles regulering af sektoren, hvis der blev gennemført omfattende reformer uden et af de store partier. Det skyldes også, at begge partier havde stærke allierede i sektoren (Andersen, 2006). De var fra 1994 også de største partier i Folketinget.

De to partiers centrale placering – som repræsentanter for hver sin politiske fløj – blev yderligere styrket af, at området var forligsreguleret fra 1990, da det første forlig om en liberalisering af sektoren blev indgået mellem den borgerlige regering og Socialdemokratiet. Den danske forligstradition indebærer, at forligsparterne har en form for kontrol med fremtidige ændringer inden for forligsområdet, da der er stærke normer for ikke at bryde forlig (Christiansen, 2005: 427-428). Ændringer kræver derfor enighed blandt forligsparterne. Det kan selvfølgelig ikke helt udelukkes, at der kunne indgås større reformer uden et af de store partiers støtte, men så ville det højst sandsynligt i stedet være med støtte fra store sektorale aktører som for eksempel Tele Danmark, der blev dannet i 1991.

Til forskel fra elsektoren var der på teleområdet før 1991 ingen ikke-statslig aktør som Danske Elværkers Forening, som givet sine ressourcer var en central aktør. P&T havde en lidt lignende position i telesektoren, men det var som generaldirektorat hierarkisk underlagt en ressortminister. I reformperioden i 1980'erne og 1990'erne var denne minister enten fra et borgerligt parti eller Socialdemokratiet. P&T har – givet den hierarkiske styringsrelation – været underlagt de centrale partipolitiske aktørers kontrol i højere grad, end det har været tilfældet med Danske Elværkers Forening i elsektoren. P&T bliver derfor ikke betragtet som en selvstændig central aktør.

Til gengæld kan de markedsaktører, der kom frem efter liberaliseringsprocessen, have været vigtige koalitions partnere for partierne i reformprocessen. De kunne både give støtte til forslag og bidrage med ekspertise. En omfattende liberalisering vil næppe kunne finde sted – forudsat at der er national autonomi – hvis den ikke havde støtte fra nogen selskaber og interesseorganisationer i sektoren. Det ville især være tilfældet, hvis der ikke er bred partipolitisk enighed om reformen.

De tre typer af reformprocesser – søge-, tilpasnings- og implementeringsproces – operationaliseres i udgangspunktet som idealtyper. Det vil sige, at der opstilles forventninger til reformprocessen, som denne ville se ud, hvis

det kun var en implementerings-, tilpasnings- eller søgeproces. Det antages desuden, at eneretsregimet er blevet destabiliseret. Denne destabilisering behandles indgående i det næste kapitel.

8.2.1 Implementering og strukturel tilpasning

Hvis liberaliseringerne i den danske telesektor udelukkende var forårsaget af EU-krav, ville reformprocessen være en implementeringsproces. En sådan proces forudsætter, at efterlevelse af kravene ikke er udtryk for en selvstændig politisk beslutning. EU-kravene skal opleves som bindende og ufravigelige. Det kan meget vel have været tilfældet i den danske telesektor. Danmark indgår nemlig i, hvad Falkner et al. har kaldt en "world of law observance", der består af lande, hvor man føler sig normativt forpligtet til at følge EU-krav (2005: 331-333). Derfor ville EU-krav også kunne reducere usikkerheden for aktørerne i politikprocessen. Hvis kravene ikke blev oplevet som bindende, ville de ikke have den samme usikkerhedsreducerende effekt. I en ren implementeringsproces er aktørernes interesser derfor uinteressante i forhold til at forklare den formelle transponering af kravene fra EU. Idéentreprenører ville derfor heller ikke være aktivt involveret i liberaliseringsprocessen.

Som nævnt i kapitel 3 vil de centrale aktører i en implementeringsproces være de nationale forvaltningsorganer, der står for transponeringen af EU-kravene ind i national ret. Det vil de forsøge at gøre på en måde, der er forenelig med myndighedens struktur og normer (Knill & Lenschow, 2005: 584-586). Det giver anledning til en forventning om, at de relevante danske ministerier – Kommunikationsministeriet og senere Forskningsministeriet – forsøgte at sikre en minimal tilpasning til kravene fra EU. Dagsordenen ville være snæver og fokusere på en minimal national tilpasning til EU-krav. Man ville ikke frivilligt adskille myndigheds- og driftsfunktioner. Ligeledes ville der ikke blive oprettet uafhængige reguleringsmyndigheder eller ske en privatisering af de koncessionerede selskaber, da EU ikke krævede det. Hvis processen var en ren implementeringsproces, ville der i telesektoren kun være blevet gennemført de bindende EU-krav om for eksempel ophævelsen af monopolrettigheder. Det vil derfor være et tegn på, at der er tale om mere end en implementering af EU-krav, hvis reformerne på nogle af disse punkter er gået videre end krævet af EU (Eising, 2002: 91).

Hvis reformerne ikke kun var forårsaget af udefrakommende krav fra EU, krævede reformerne også politisk handling nationalt. Liberaliseringen skulle besluttes, og det krævede dannelsen af en levedygtig politisk koalition. I en tilpasningsproces ville liberaliseringen derfor skyldes, at strukturelle faktorer skabte incitament, som gav de centrale aktører interesser i en liberalisering, der kunne fremme markedet og derigennem øge sektorens konkurrenceevne.

På den baggrund ville der kunne dannes en levedygtig koalition for en liberalisering.

I en strukturel tilpasningsproces – der indikerer effekten af strukturelle incitamenter fra globaliseringen og den teknologiske udvikling – ville der derfor være klare strukturelle incitamenter, der gjorde, at centrale aktører som Socialdemokratiet og Venstre specificerede deres interesser til fordel for en liberalisering. De klare incitamenter skyldtes risikoen for kapitalflugt og en udvandet konkurrenceevne for de nationale selskaber. Desuden kunne der være kortsigtede gevinster for statskassen ved en liberalisering og særligt en privatisering. Selv et parti som Socialdemokratiet, der traditionelt ikke havde haft ideologiske interesser i at fremme markedskræfterne (se nedenfor), kunne støtte en liberalisering i en sådan proces, der blev drevet af strukturelle forandringer. Ligeledes ville store forbrugere og teleselskaberne ønske en liberalisering, da det kunne give dem nye markedsmuligheder og lavere priser. Indholdet af reformerne ville derfor være kendetegnet ved, at liberaliseringen ikke blev kombineret med elementer, der hæmmede selskabernes konkurrenceevne.

Idéentreprenører ville heller ikke spille nogen aktiv rolle, idet de centrale aktører havde klare interesser og derfor ikke kunne påvirkes gennem overbevisningsstrategier. Politikprogrammer påvirkede derfor heller ikke aktørernes specificering af deres interesser.

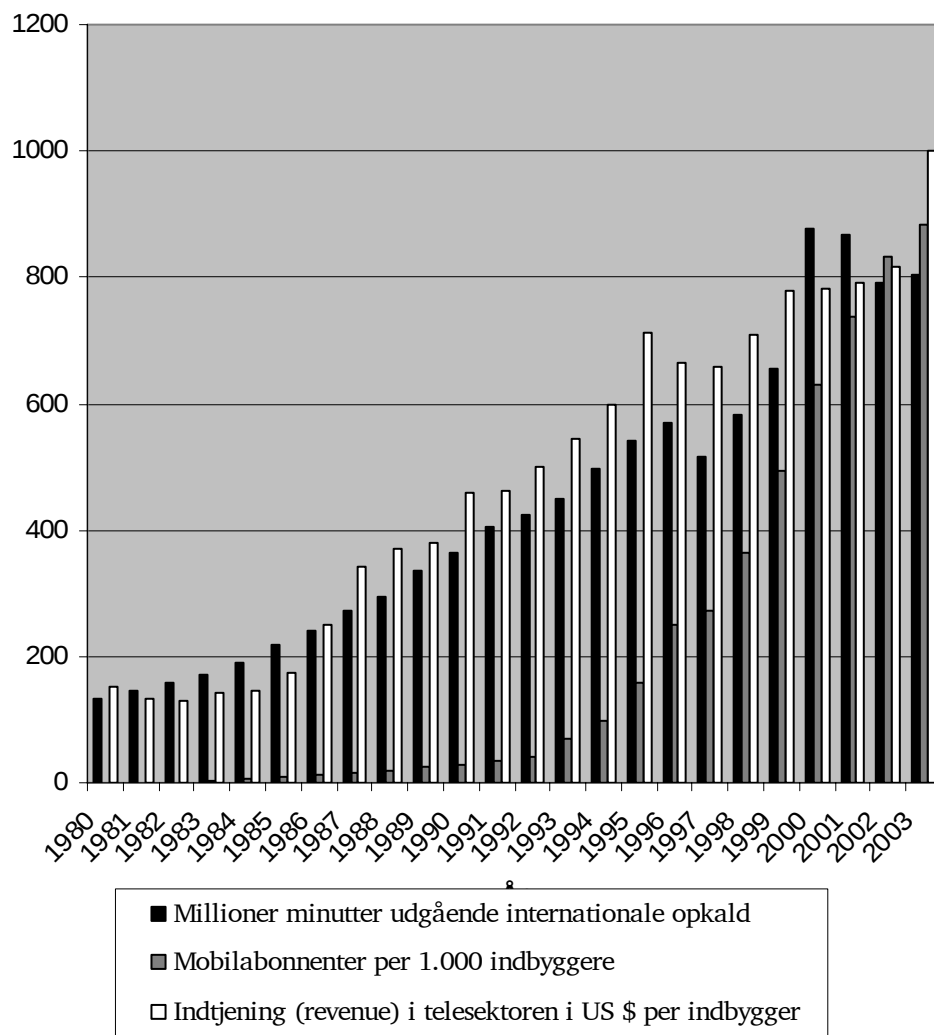
Aktørernes specificering af deres interesser ville i en tilpasningsproces følge udviklingen i globaliseringen og den teknologiske udvikling. I figur 8.2 nedenfor er udviklingen i international telefoni, indtjening og mobilabonnenter i Danmark i perioden 1980-2003 vist som indikator på globaliseringen og den teknologiske udvikling i den danske telesektor.

Figuren illustrerer den generelle tendens i OECD-landene, hvor der har været en nærmest kontinuerlig stigning i udlandstelefonien i hele perioden. Den samme tendens gør sig gældende i forhold til teleselskabernes indtjening i OECD-området samt den kraftige stigning i mobilabonnenter (jf. figur 4.3). Figuren illustrerer en udvikling, hvor der har været stadig stigende indtjenings- og markedsmuligheder. Udlandstelefonien var da også en af P&T's meget indbringende tjenester (Andersen, 2006). Samtidig er denne udvikling først for alvor slået igennem på mobilområdet i 1990'erne. Der er derfor basis for en forventning om, at aktørerne kan have stået over for klare incitamenter for en liberalisering. Dermed er en central forudsætning opfyldt for, at liberaliseringsprocessen kunne være en tilpasningsproces drevet af globaliseringen og EU-krav.

Det er svært at komme med præcise tidsmæssige forventninger til, hvornår Socialdemokratiet og Venstre skulle respecificere deres interesser, da pa-

rametrene med undtagelse af mobiltelefoni har været støt stigende i den relevante periode. Mobiltelefonien er dog vokset eksplosivt fra starten af 1990'erne, hvilket giver anledning til en forventning om, at det er på dette tidspunkt, partierne vil respecificere deres interesser i forhold til mobiltelefoni. Desuden giver udviklingen anledning til en forventning om, at der ikke skete nogen væsentlige ændringer af partiernes specificering af deres interesser, da de først havde respecificeret disse til fordel for liberalisering.

Figur 8.2: Internationale samtaler, mobilabonnenter og indtjening i den danske telesektor, 1980-2003



Kilde: OECD Telecommunications Database 2005; se appendiks C.

Ud fra prestesen, der siger, at det eksterne pres fra EU og globaliseringen er årsagen til nationale liberaliseringsreformer som i Danmark, vil det være forventningen, at liberaliseringsprocessen i den danske telesektor har været en tilpasningsproces, en implementeringsproces eller en kombination af disse. Prestesen findes imidlertid i både en stærk og en svag version. I den stærke

version vil incitamenterne og EU-kravene ikke bare være brede og entydige, men også så stærke, at der ikke er nogen autonomi for de nationale aktører. De vil hverken have autonomi til at vælge ikke at liberalisere, eller hvilken form for liberalisering der skal gennemføres. Der vil reelt ikke være noget valg for de centrale aktører som Venstre og Socialdemokratiet. Havde de valgt anderledes, ville de være blevet straffet gennem kapitalflugt og alvorlige tab af nationale arbejdspladser. De to partier ville derfor ikke have forestillet sig noget alternativ til den liberalisering, der blev vedtaget og gennemført.

I den svage prestese er incitament og institutionelle krav stadig brede og entydige, så aktørerne har klare interesser, men de er ikke så stærke, at de nationale aktører ikke har indflydelse på resultatet af reformprocessen. Liberaliseringen vil derfor være et resultat af en national forhandlingsproces, hvor de centrale aktører som Socialdemokratiet og Venstre har klare, men ikke nødvendigvis sammenfaldende interesser for en form for liberalisering. De ville derfor opleve, at de havde autonomi til at vælge anderledes samtidig med, at de ikke var i tvivl om, hvad deres interesser var. Den svage prestese forudsætter imidlertid også, at EU-krav ikke fuldstændigt har udhulet den nationale autonomi. Som vi så ovenfor i kapitel 4, er det ikke tilfældet på en række parametre.

8.2.2 Søgeproces

Udgangspunktet for en søgeproces er, at destabiliseringen har skabt en stor usikkerhed, der ikke reduceres væsentligt af andre faktorer. Aktørerne vil derfor forsøge at reducere usikkerheden ved at trække på tilgængelige politikprogrammer. Først derefter kan de specificere deres interesser.

Interesserne hos aktørerne i den danske liberaliseringsproces blev derfor påvirket af de politikprogrammer, som aktørerne brugte til at reducere den usikkerhed, som destabiliseringen af eneretsregimet havde skabt. Det er ligeledes forventningen, at aktørerne ændrede specifikationen af deres interesser, hvis de i løbet af reformprocessen blev overbevist af et nyt politikprogram.

Hvis liberaliseringsprocessen var præget af stor usikkerhed, ville det være en meget åben søgeproces med plads til mange alternativer, der måske slet ikke omfattede liberalisering. Socialdemokratiet og Venstre ville således ikke nødvendigvis specificere deres interesser i telesektorens indretning til fordel for liberalisering. De kunne også specificere deres interesser i en helt anden retning. Det afhang af, hvilke grundlæggende interesser de anskuede situationen ud fra.

Socialdemokratiet havde for eksempel en grundlæggende interesse i at komme eller forblive i regering, hvad enten dette skulle ske gennem vælgermæssigt populære politikker på teleområdet eller realiseringen af midler til brug på andre områder. Genvalg gennem stemmemaksimering i form af po-

pulære politikker på teleområdet spillede dog næppe den store rolle, idet der var et begrænset offentligt fokus på reformerne i sektoren. Reformen af telesektoren – selv hvis det opfattes som reformer af den offentlige sektor – var nemlig ikke centrale emner på vælernes dagsorden i løbet af 1990'erne (Goul Andersen, 2003b: 138). Det var også oplevelsen hos de involverede aktører (Madsen, 2006; Lykketoft, 2005). Det giver anledning til en formodning om, at de politiske partier i stedet anskuede sektoren ud fra deres grundlæggende ideologiske interesser.

Socialdemokratiet havde ikke nogen grundlæggende ideologisk interesse i at fremme markedsmekanismer og privat ejerskab (Pedersen, 2003: 139). Partiet har dog generelt stået for en pragmatisk reformorienteret tilgang med fokus på politiske kompromisser (Christiansen, 1994: 84). De koncessionerede selskaber blev for eksempel aldrig indlemmet i et samlet statsligt telefonvæsen, selvom området i mange år var underlagt socialdemokratisk ledede regeringer. Til forskel fra mange andre lande som Storbritannien og Frankrig har det danske socialdemokrati heller ikke været med til at nationalisere almindelige produktionsindustrier som stålindustrien eller bilindustrien (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2006: 175).

Den grundlæggende ideologiske interesse var i stedet at skabe lighed og social tryghed i samfundet, hvilket skulle ske gennem offentlig regulering og promoveringen af vækst (Goul Andersen, 2003a: 413; Green-Pedersen, Kersbergen & Hemerijck, 2001: 309, 322). Partiet kunne derfor anskue spørgsmålet om liberalisering af telesektoren forskelligt alt afhængigt af, om det så det som et spørgsmål om at forhindre privat ejerskab og markedsmekanismer, eller om det så det som et spørgsmål om at fremme den brede befolknings sag i form af udbredelsen af ny teknologi til denne og lavere priser. Desuden kunne interessen i at komme eller forblive i regering også spille ind, hvis liberalisering indebar et stort statsligt provenu. Socialdemokratiet kunne derfor i en situation med stor usikkerhed potentielt specificere sine interesser i en retning, der slet ikke indebar en liberalisering.

Venstre ville også kunne specificere sine interesser på flere måder. Venstre har traditionelt været åben over for opskrifter på privatisering og liberalisering. Det har ideologisk hældet mod markeds løsninger frem for statslige løsninger (Pedersen, 2003: 137). Det var dog ikke meningsfuldt at forfølge dem under monopolparadigmet på anden måde end at støtte de delvist privatejede koncessionerede selskaber over for P&T. I en situation, hvor det eksterne pres foreskrev en liberalisering, men hvor der stadig var autonomi til at vælge formen af liberalisering samt usikkerhed om problemer og løsninger, kunne partiet specificere sin markedsorienterede ideologiske interesse på forskellige måder. Det kunne have en interesse i en nationalt orienteret reform, hvor

man gav et nationalt teleselskab en stærk position med henblik på at sikre national kontrol samt styrke selskabets internationale konkurrenceevne. Men man kunne også anskue det som et spørgsmål om at skabe mest mulig konkurrence nationalt. Forventningerne er vist i tabel 8.1 nedenfor.

Tabel 8.1: Forventninger til fasen for institutionelt valg i telesektoren

	Implementeringsproces	Strukturel tilpasning	Søgeproces
Interesser	Interesser er ikke relevante. Kommunikations- og senere Forskningsministeriet vil søge mindst mulig forandring givet kravene	Venstre og Socialdemokratiet vil specificere stabile interesser i liberalisering	Specificeringen af interesser i liberalisering varierer med politikprogrammer for Socialdemokratiet og Venstre
Politik	Kommunikations- og Forskningsministeriet samt Konkurrencestyrelsen agerer ikke som idéentreprenører Kommunikations- og senere Forskningsministeriet spiller en central rolle som ansvarlig for transponering af direktiver inden for sin ressort Snæver dagsorden blandt de centrale aktører – Socialdemokratiet og Venstre – omhandlende implementering	Kommunikations- og Forskningsministeriet samt Konkurrencestyrelsen agerer ikke som idéentreprenører Snæver dagsorden med hovedfokus på konkurrenceevne blandt de centrale aktører. Politikprogrammer afspejler det eksterne pres	Idéentreprenører involverer sig i processen (blandt andet Kommunikations- og Forskningsministeriet samt Konkurrencestyrelsen agerer som idéentreprenører) Åben dagsorden med mange potentielle programmer blandt Socialdemokratiet, Venstre og de store teleselskaber, der både foreskriver liberalisering og ikke-liberalisering
Institutionelt design	Der vil ikke ske nogen bevægelse mod privat ejerskab eller oprettelse af uafhængige reguleringsmyndigheder	Der indføres ikke nogen regulering af produktion, pris eller ejerskab, som svækker konkurrenceevnen	Reformerne afspejler problemdefinition (f.eks. konkurrenceevne, priser, ejerskab) og løsninger i politikprogrammerne hos de centrale aktører (S og V)

Usikkerheden og effekten af politikprogrammer ville også få aktører til at involvere sig som idéentreprenører i liberaliseringsprocessen i den danske telesektor. Idéentreprenører er aktører med analytiske og kommunikationsmæssige ressourcer til at udvikle og udbrede politikprogrammer, der fremfører

politikprogrammer med forskellige fortolkninger af en given situation, og som ikke direkte afspejler det eksterne pres i situationen. Det kunne på teleområdet være en aktør som Konkurrencestyrelsen, der havde stærke analytiske ressourcer i forhold til introduktionen af konkurrence. Konkurrencestyrelsen havde også en institutionel interesse i at udbrede sin kompetence til en sektor, der hidtil havde været undtaget fra konkurrenceloven. Inden for det hidtidige subsystem havde P&T og Kommunikationsministeriet også ressourcer til at agere som idéentreprenører. P&T havde et stort kendskab til sektoren, og i sin egenskab af generaldirektorat havde det også en central placering i forhold til at påvirke det politiske system gennem sin ministeradgang. Disse aktører ville derfor agere som idéentreprenører i en situation med stor usikkerhed. De ville således promovere politikprogrammer med forskellige fortolkninger af den givne situation.

Hvis reformprocessen var en søgeproces, kan man desuden forvente, at der var en klar forbindelse mellem de vedtagne reformer og så det eller de politikprogram(mer), der begrundede reformerne og smedede koalitionerne bag dem.

8.3 Konklusion

Formålet med kapitlet har været at operationalisere de tre typer af reformprocesser. Det skal gøre det muligt i kapitel 9 at analysere liberaliseringsreformerne i den danske telesektor.

Udgangspunktet for dette har været en redegørelse for det hidtidige eneretsregime i sektoren. Det var et regime, der lå tæt på monopolmodellen. Der var områdemonopoler, et semioffentligt ejerskab samt en meget uklar regulering uden armslængdeafstand mellem de regulerede og reguleringsmyndighed. Desuden var det et regime, der indeholdt en klar konflikt mellem centraliseringsvenlige aktører som P&T og så de regionale koncessionerede selskaber, der ønskede en større rolle til dem selv.

På baggrund af redegørelsen for eneretsregimet har jeg opstillet en række empiriske forventninger til reformprocessen. De operationaliserer de tre typer af reformprocesser, som blev opstillet i kapitel 3, i forhold til reformerne i telesektoren. I det næste kapitel analyseres liberaliseringsreformerne i sektoren.

Kapitel 9

Reformprocessen i den danske telesektor

Sammenligner man den danske telesektor i dag med organiseringen af sektoren i eneretsregimet, er forskellen slående. I eneretsregimet var der ingen konkurrence. Der var desuden semioffentligt ejerskab samt en regulering, som hverken var uafhængig af teleselskaberne eller regeringen. I dag består sektoren af en række konkurrerende selskaber. Statens ejerskab er også helt afviklet, idet Tele Danmark – der blev oprettet gennem en sammenslutning af P&T og de regionale teleselskaber – er blevet privatiseret. Desuden er der indført en omfattende konkurrencefremmende regulering med ret til samtrafik og adgang til Tele Danmarks lokale telefonnet. Desuden er reguleringen blevet forankret i den uafhængige reguleringsmyndighed IT- og Telestyrelsen. Den institutionelle organisering af sektoren har med andre ord nærmet sig konkurrencemodellen.

Formålet med dette kapitel er at analysere de reformer, der ligger bag denne bevægelse mod konkurrencemodellen. Det sker ved at analysere, hvorvidt reformprocessen i sektoren har været en søge-, en implementerings- eller en tilpasningsproces. Analysen består i at konfrontere de forventninger til reformprocessen, der blev udledt i kapitel 8, med den faktiske reformproces.

Hovedargumentet i kapitlet er, at reformerne i sektoren foregik inden for en ramme af klare og brede EU-krav om og økonomiske incitamenter for liberalisering. Der har dog også været to politikprogrammer på banen, som aktørerne har brugt til at reducere usikkerheden med. Reformprocessen har derfor været en begrænset åben søgeproces, hvor en videregående liberalisering indgik i alle de centrale aktørers politikprogrammer. Der var desuden stadig en vis autonomi til at præge liberaliseringen nationalt.

Kapitlet er opdelt i syv afsnit. I afsnit 9.1 redegøres der for destabiliseringen af eneretsregimet i telesektoren. På den baggrund vurderes det i afsnit 9.2, i hvilket omfang EU-krav efterfølgende har reduceret den usikkerhed, som blev produceret ved destabiliseringen. I afsnit 9.3 præsenteres de to politikprogrammer, der prægede den efterfølgende fase for institutionelt valg. Derefter redegøres der i afsnit 9.4 kort for reformprocessens overordnede forløb. I afsnit 9.5 rettes fokus mod forventningerne til aktørernes specificering af deres interesser samt processens karakter. I afsnit 9.6 gennemgås de centrale institutionelle reformer på området. Til sidst konkluderes der på kapitlet i afsnit 9.7.

9.1 Destabilisering: EU-krav og globalisering

Den danske telesektor var et relativt stabilt monopolregime frem til midten af 1980'erne, selvom den var præget af en centraliseringskonflikt mellem P&T og de regionale selskaber (jf. kapitel 8). I midten af 1980'erne blev denne konflikt forstærket, da eneretsregimet blev udfordret af den tekniske udvikling, globaliseringen og krav fra EU. Det førte ikke alene til Konkordatets sammenbrud, men også til en destabilisering af eneretsregimet, hvor dets institutioner og understøttende eneretsprogram blev undermineret. Spørgsmålet om centralisering blev dermed underlagt det langt større spørgsmål om liberalisering.

9.1.1 Udfordringen fra den teknologiske udvikling og globaliseringen

De regionale selskaber og P&T kom fra midten af 1980'erne i direkte karambolage i forbindelse med introduktionen af nye teknologier og produkter. De nye og bedre kabler (lyslederkabler) samt digitaliseringen begyndte at gøre det sværere at skelne mellem telefoni, tv og datakommunikation. Det gjorde Konkordatets opdeling mellem P&T og de regionale selskabers kompetenceområder uklar (Jacobsen, 2004: 342; Würtzen, 2006).

For eksempel skulle P&T nu bruge de regionale selskabers net til de mobil- og datatjenester, som det var ved at introducere. Samtidig opstod der konkurrence om infrastrukturen. P&T og de regionale selskaber begyndte nemlig at grave konkurrerende lyslederkabler ned på trods af, at der var kapacitet til hele trafikken i et sæt kabler (Würtzen, 2006; Jacobsen, 2004: 340; Olsen, 1993: 277). Det var lige præcis den form for samfundsmæssigt værdispild, som eneretten skulle forhindre. Situationen blev kritisk, da Jydsk Telefon i 1984 valgte ikke at støtte op om Konkordatet, ligesom selskabet truede med selv at tage de nye kommunikationsteknologier i brug (Blüdnikow, 2000: 28-30). Jydsk Telefon ønskede også at få adgang til selv at levere modemmer til datakommunikation på telefonnettet, selvom dette område hørte ind under P&T (Würtzen, 2006; Jacobsen, 2004: 324). Udviklingen satte ikke bare arbejdsdelingen i sektoren under pres, men også dens opdeling i områdemonopoler. Der var også voksende konkurrence og rivalisering mellem Jydsk Telefon og KTAS (Blüdnikow, 2000: 35-37).

Der var også – hvilket svarer til udviklingen i figur 8.1 – store forventninger til, at der i fremtiden ville være behov for massivt større investeringer i sektoren samt muligheder for en større indtjening (*Berlingske Tidende*, 18/1 1990). Udenlandske selskaber fik derfor også interesse for det danske telemarked. Da der blev gennemført en begrænset liberalisering af avancerede tjenester i 1986, gik IBM ind på dette marked i et samarbejde med KTAS, mens Jydsk Telefon derefter gik i samarbejde med Siemens og det amerikan-

ske Digital (Jacobsen, 2004: 399-403). Store og internationale virksomheder begyndte derfor at blande sig i sektoren.

Ligeledes var der som allerede nævnt i kapitel 8 en stigende utilfredshed med de koncessionerede selskabers attitude og opførsel, idet disse begyndte at blive opfattet som egenrådige og selvforherligende (Jensen, 2006; Andersen, 2006). Det førte til en øget skepsis på politisk niveau med hensyn til sektorens organisering (Andersen, 2006; Blüdnikow, 2000: 39-40). Det betyder imidlertid ikke, at sektoren før dette pres havde været præget af policy-failure og dermed en destabilisering. Utilfredsheden faldt nemlig sammen med og var til dels fremkaldt af det eksterne pres, der satte ind fra midten af 1980'erne.

Desuden førte udviklingen i Storbritannien, hvor det nye selskab Mercury overtog en del lukrative kunder fra British Telecom, til en frygt for, hvad der kunne ske i Danmark (Jacobsen, 2004: 373). Kontorchef i Ministeriet for Offentlige Arbejder, Finn Reidar Jørgensen, begrundede i 1984 en mulig liberalisering af det danske marked for teleterminaler på følgende måde (citeret i Jacobsen, 2004: 375):

”Den kontante baggrund for liberaliseringsovervejelserne er specielt den tekniske udvikling sammenholdt med liberaliseringsprocessen, som den foregår i andre lande.”

Presset på den hidtidige organisation førte til, at man i 1986 forsøgte at forligge disse konflikter gennem en reform af sektoren. Hovedrationalet bag reformen var, at varetagelsen af ministerielle funktioner i fremtiden ikke skulle sammenblandes med den løbende drift (Würtzen, 1986: 81). Drift og regulering skulle derfor adskilles. Derfor blev P&T's driftsopgaver i forhold til international og interregional trafik overført til det statslige selskab Telecom, der blev placeret uden for P&T. Ligeledes blev Tele Sønderjylland oprettet, og det overtog sammen med de hidtidige regionale teleselskaber både kundebetjening og ansvaret for de regionale dele af nettet fra P&T (J. Andersen, 1986: 86). Til gengæld blev P&T det centrale reguleringsorgan for sektoren, mens Telefontilsynet blev omdannet til et rådgivende organ. De fem teleselskaber kom dermed til at ligge reguleringsmæssigt på linje (Olsen, 1993: 292).

Reformen kan ses som et udtryk for, at P&T's mangeårige ønske om dannelsen af et samlet statsligt telefonvæsen dermed var rykket nærmere (Blüdnikow, 2000: 28-30). I forbindelse med reformen var der da også en voldsom debat om, hvorvidt reformen ville indebære en urimelig central styring af de koncessionerede selskaber, hvilket man frygtede i de regionale selskaber (Jacobsen, 2004: 359; J. Andersen, 1986: 85). Reformen var derfor

både et resultat af de interne konflikter i sektoren og det øgede pres fra den teknologiske udvikling.

9.1.2 Udfordringen fra EU

Det var først fra begyndelsen af 1990'erne, at EU for alvor engagerede sig i at åbne markederne i forhold til infrastrukturen og den mest centrale tjeneste, nemlig taletelefonien. Alligevel fik kombinationen af EU-kommissionens grøn bog om telesektoren fra 1987 og EU-kommissionens efterfølgende kamp for at omsætte planerne i praksis en destabiliserende effekt på eneretsregimet i den danske telesektor. Allerede i starten af 1980'erne havde planerne om terminalliberalisering skabt frygt i den danske telesektor for, at man ville miste sit monopol over alle led i telefonvæsenet, hvorfor de regionale selskaber ville blive sårbare over for en statsovertagelse (Jacobsen, 2004: 324). I forhold til reformen i 1986 var EU dog endnu ikke en central faktor (Würtzen, 2006).

En række af grønbogens forslag blev hurtigt omsat til direktiver (se tabel 4.2). Der kom et direktiv om en åbning af markedet for terminaludstyr i 1988 (Kommissionen, 1988b), mens der i 1990 kom et direktiv om åbningen af markedet for avancerede tjenester, hvilket også indebar en adskillelse mellem drift og regulering (Kommissionen, 1990). Disse direktiver blev vedtaget af EU-kommissionen uden om Ministerrådet, hvorved medlemslandenes mulighed for at blokere reformerne forsvandt. Man kunne derfor ikke regne med en langsom udvikling, hvor medlemslandene ville have mulighed for at udvande kravene fra EU og trække processen ud.

EU-kommissionens aktivistiske tilgang bidrog til destabiliseringen, idet det fik de danske myndigheder til at opgive deres defensive indstilling i forhold til EU's krav. Det var i Danmark allerede i 1988 blevet besluttet, at markedet for terminaludstyr skulle liberaliseres gradvist i perioden 1988-1992 (Blüdnikow, 2000: 35). Denne aftale blev kritiseret af EU-kommissionen, da den ikke levede op til direktivet om en åbning af terminalmarkedet (Kommissionen, 1988b). Det kuldastede den danske plan for åbningen af terminalmarkedet. Efter en længere forhandlingsproces med EU-kommissionen blev liberaliseringen derfor fremskyndet til juli 1990. Denne episode affødte en erkendelse af, at det ikke ville være muligt at undgå et opbrud i den eksisterende monopolmodel. Jørgen Abild Andersen fra P&T (1990: 158) konkluderede på den baggrund, at:

”... det er en illusion at tro, at vi her i landet kan opstille faste og detaljerede tidsplaner for liberaliseringen. Vort råderum er i den henseende meget begrænset, og vi må se i øjnene, at liberaliseringstiltag i omverdenen (...) ikke kan standses ved den danske grænse. Dette har givetvis (...) ført til en erkendelse af, at vi her i Danmark måske nok bør droppe tidsplansfilosofien og

i stedet tænke i de baner, der indebærer, at vor liberaliseringspolitik på teleområdet ligger på linje med eller måske endda lidt forud for det, vi ser i omverdenen ...”¹

Denne indstilling betød, set i sammenhæng med EU-kommissionens store aktivisme på området, at der blev sat afgørende spørgsmålstejn ved den hidtidige organisering af sektoren baseret på monopolmodellen. Presset gav mulighed for at promovere opskrifter om en mere samlet struktur som en løsning på de nye udfordringer. Jacobsen (2004: 406) har for eksempel dokumenteret, hvordan generaldirektøren i P&T i 1989, Helge Israelsen, over for de regionale selskaber argumenterede for, at presset fra EU og liberaliseringen i fremtiden gjorde det nødvendigt at overveje holdbarheden af den eksisterende ordning. Destabiliseringen førte dermed til et opbrud i de hidtidige magtrelationer og koalitioner i sektoren. De stærke politiske interesser bag de regionale koncessionerede teleselskaber blev på dette tidspunkt også kørt ud på et sidespor, hvor de ikke længere kunne kontrollere udviklingen (Andersen, 2006; Jacobsen, 2004: 414-417). Både EU-krav, globaliseringen og den teknologiske udvikling var derfor med til at destabilisere eneretsregimet.

9.2 Usikkerhed og de institutionelle krav fra EU

Destabiliseringen af eneretsregimet skabte usikkerhed. Denne usikkerhed skyldtes for det første presset fra den teknologiske udvikling, globaliseringen og EU-krav, der havde destabiliseret det hidtidige eneretsregime og dermed stærkt udvidet aktørernes valgmuligheder. Det var dog også med til at øge usikkerheden, at kravene fra EU og de nye muligheder, man stod overfor, var baseret på et nyt og ukendt paradigme, nemlig konkurrenceparadigmet (jf. kapitel 4). Det afgrænsede selvfølgelig nogle valgmuligheder, men muliggjorde samtidig en mængde nye modeller, som aktørerne ikke havde erfaring med og derfor ikke kunne kende effekterne af.

Paradigmet begyndte at blive udbredt i den danske telesektor fra midten af 1980'erne. Her begyndte man i lyset af aktiviteterne i EU og USA at diskutere, hvorvidt det var muligt at have konkurrence uden for de centrale komponenter af telefonnettet. I slutningen af 1980'erne vurderede forskergruppen Falch et al. på baggrund af en analyse af telesektorens internationalisering også, at sektoren i stigende grad blev set i et kommercielt og markedsorienteret perspektiv på bekostning af den traditionelle opfattelse af, at sektoren var en offentlig forsyningsvirksomhed, der skulle fungere på særlige vilkår (1990: 95). Samtidig udfordrede den teknologiske udvikling også monopolparadigmet, der så sektoren som et naturligt monopol i sin helhed, idet konkurrence

på anlæggelsen af telefonnet ikke længere kunne betragtes som et naturligt monopol (Johansen, 1993: 277, 330).

Allerede i starten af 1980'erne var der idéer fremme i debatten om en privatisering af de regionale selskaber. Det dokumenterer både fremkomsten af konkurrenceparadigmet og den usikkerhed, der endnu var knyttet til liberalisering som institutionel opskrift. Disse idéer opstod i kølvandet på den begyndende liberalisering i Storbritannien, hvor Jydsk Telefon havde stigende aktiekurser efter rygter om en privatisering af selskabet. Jacobsen (2004: 372) har beskrevet det på følgende måde:

”Siden Telefonloven af 1897 havde det eneste alternativ til den eksisterende danske telefonordning været dannelsen af et enhedstelevæsen gennem en statsovertagelse af telefonselskaberne. Nu var der dukket en ny og anderledes mulighed op, og selvom en privatisering ikke var umiddelbart forstående, og det i øvrigt var ganske uafklaret, hvorledes den i givet fald skulle gennemføres, så viste udtalelser og vurderinger fra børs eksperter, analytikere og bankfolk, at den fra nu af blev betragtet som en realistisk mulighed.”

I sektoren begyndte man også at diskutere, hvordan liberaliseringen fra terminalmarkedet ville kunne sprede sig til telefonnettet og tjenester, og hvordan dette i hvert fald delvist var begrundet i den teknologiske udvikling (Toft, 1986: 126). Mogens Ritsholm fra Statens Teletjeneste lancerede i et foredrag for Telefoningeniørerne i 1989, der efterfølgende blev trykt i telesektorens eget blad Teleteknik, en idé om, at nye operatører skulle kunne bruge det eksisterende telenet (Ritsholm, 1990). Denne idé om konkurrence på tjenester var imidlertid med Hans Würtzens egne ord en idé, som man umiddelbart havde ”... lidt svært ved at forstå, hvad var” (2006). Der var tale om nye muligheder, hvis konsekvenser for aktørernes grundlæggende interesser ikke var klare på forhånd.

Med udgangspunkt i dette paradigmeskift argumenterede Industrirådet, der som delvist udenforstående aktør ikke havde nogen interesser knyttet til den eksisterende struktur, i 1986 for, at sektoren skulle åbnes for mere konkurrence (Industrirådet, 1986). Rådet mente, at monopolmodellen var en hæmsko for udnyttelsen af de teknologiske muligheder, og at løsningen blandt andet ville være fri adgang til telefonnettet. Selve anlæggelsen og drift af nettet skulle dog fastholdes som et offentligt reguleret monopol.

Kravene fra EU var senere med til at reducere usikkerheden på området. I starten af 1990'erne var der dog stadig stor uklarhed om, hvor meget af den hidtidige monopolmodel der ville kunne opretholdes i fremtiden. Nogle aktører troede, at basale ydelser som taletelefoni ikke ville blive liberaliseret i en del år fremover, samt at anlæg og drift af telefonnettet slet ikke skulle liberaliseres (Henten & Wulff, 1996: 672; Olsen, 1993: 308). Det var også denne

tanke, der lå i EU-kommissions grønbog fra 1987. Opfattelsen kom blandt andet til udtryk hos en række aktører på området, der fandt regeringens reformplaner for vidtgående (Elektronikfabrikantforeningen, 1990; Jydsk TeleSamvirke, 1990b; Dansk Tele Forbund, 1990). Omvendt var der en bred erkendelse af, at EU krævede, at der skulle være adskillelse mellem regulering og drift, samt at der skulle skabes konkurrence i forhold til avancerede og nye tjenester (Elektronikfabrikantforeningen, 1990; Jydsk TeleSamvirke, 1990b).

Denne opfattelse fandtes også på det politiske niveau, hvor Socialdemokratiets ordfører på området i 1990, Helge Mortensen, mente, at infrastrukturanlæg og den almindelige telefontrafik ville forblive monopolområder (FF, 1990-91, 1. samling, førstebehandling af L11: 546). Der var dog ikke enighed om dette blandt aktørerne på området, hvilket blev en kilde til konflikt mellem tilhængere og modstandere af liberalisering. I et forslag fra Kommunikationsministeriet i marts 1990 var det forventet, at "almindelig telefoni må forventes inddraget i liberaliseringen", hvilket personaleorganisationerne i telesektoren opponerede imod, da de netop mente, "at regeringens notat går langt videre end liberaliseringskravene fra EU" (Jydsk TeleSamvirke, 1990a). Denne usikkerhed fremgik også af Falch et al.'s forskningsrapport om internationaliseringen af telesektoren, idet de vurderede, at det var (1990: 97):

"... et åbent spørgsmål, om det fysiske net og enkelte basale tjenester såsom (tale)telefoni også i fremtiden vil forblive monopolområder."

Fra i hvert fald 1993 eksisterede det meste af denne usikkerhed ikke mere. Som det blev gennemgået i kapitel 4, besluttede Ministerrådet i 1993, at markedet for taletelefoni skulle liberaliseres senest i 1998 (Ministerrådet, 1993). I 1996 blev det ydermere besluttet, at mobilmarkedet skulle åbnes samme år, og i 1997 blev retten til samtrafik på objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår vedtaget (Kommissionen, 1996a; Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1997). Disse direktiver stillede krav om en fuldstændig åbning af markedet for taletelefoni, ret til forhandlet adgang samt regnskabsmæssig adskillelse. Desuden kom der i 2000 yderligere et krav om, at der skulle være adgang til det lokale telefonnet (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 2000).

Fra 1993 var der derfor ikke nogen usikkerhed om, at man ville blive nødt til at åbne markedet for taletelefoni. Der var også tidligt en erkendelse af, at reguleringen i telesektoren skulle være uafhængig af industrien. Omvendt kom der ikke nogle EU-krav om hverken politisk uafhængighed for reguleringsmyndigheden eller om privatisering af statslige teleselskaber. EU-kravene indebar dog en præcis og omfattende minimering af aktørernes

valgmuligheder, og det blev gjort på en måde, der indebar en ganske stor bevægelse mod konkurrencemodellen.

9.3 Reformprocessens forløb

Der blev som nævnt ovenfor gennemført en større reform af reguleringen af sektoren i 1986, hvor man søgte en adskillelse af regulering og drift. Det var dog først med den politiske aftale om telestrukturen i 1990, at liberaliseringsprocessen for alvor gik i gang (Kommunikationsministeriet, 1990). Det blev i denne aftale besluttet at lægge de regionale teleselskaber og Statens Teletjeneste ind under et nyt holdingselskab, Tele Danmark, hvor staten skulle have aktiemajoriteten.

Det blev i denne aftale også besluttet at skabe konkurrence på mobilområdet ved at sætte licensen som anden GSM-operatør i udbud (Kommunikationsministeriet, 1990: 9). Denne licens blev tildelt Sonofon. Af aftalen fremgik det også, at yderligere liberalisering skulle udskydes til starten af 1994, idet man derved ville give Tele Danmark tid til at konsolidere sig på markedet (Kommunikationsministeriet, 1990: 8). Samtidig blev alle reguleringsfunktionerne i sektoren samlet i den nyoprettede Telestyrelse, der skulle være uafhængig af teleselskaberne (Henten & Wulff, 1996: 670). På den baggrund blev der vedtaget en ny telelov i november 1990 (Lov nr. 743, 1990). Derefter blev Tele Danmark tildelt en ny koncession, der gav selskabet eneret på anlæg og drift af telefonnettet og centraler, der var knyttet til taletelefoni (Jacobsen, 2004: 416). Betingelserne kunne dog ændres af forligsparterne, som var den borgerlige regering og Socialdemokratiet.

Oprettelsen af Tele Danmark betød ikke, at de hidtidige magtkampe i sektoren forsvandt. De fortsatte i første omgang inden for rammerne af den nye koncern (Würtzen, 2006; Blüdnikow, 2000: 62-68). Disse kampe døde først endeligt ud, efter at Tele Danmark i 1995 endeligt blev fritaget fra de politiske bindinger på dets organisation og derfor kunne nedlægge de regionale selskaber (Forskningsministeriet, 1995b).

I årene efter aftalen om telestrukturen skete der en omfattende liberalisering af sektoren gennem en række tillæg til den oprindelige aftale. Den politiske aktørkreds bag disse forlig var derfor allerede blevet lagt fast i 1990, hvor den første aftale om reformer af sektoren blev indgået mellem den borgerlige regering og Socialdemokratiet. Senere trådte SF dog også ind i forligskredsen (Blüdnikow, 2000: 99).

To tillæg til aftalen i 1993 og 1994 betød, at Tele Danmarks kapitalstruktur kunne ændres. Den førte til, at Tele Danmark fik mulighed for at udstede b-aktier, som selskabet kunne udbyde på de internationale aktiemarkeder. Staten ville dog fastholde en bestemmende ejerandel på 51 pct. af aktierne (Blüdnikow, 2000: 73). I 1994 blev disse nye b-aktier udbudt på børserne i

København, London og New York. Det indbragte selskabet 19,3 milliarder kroner (Blüdnikow, 2000: 86).

Derefter fulgte to yderligere tillæg til aftalen i 1994 og 1995. Det var en periode, hvor den socialdemokratiske forskningsminister, Frank Jensen, satte yderligere liberalisering på dagsordenen, men alligevel ofte blev kritiseret af de borgerlige partier og nye teleselskaber som Sonofon for ikke at gå hurtigt nok frem med liberaliseringen (Madsen, 2006; Blüdnikow, 2000: 93). I november 1995 blev der indgået det fjerde og sidste tillæg til aftalen. Her blev parterne enige om en totalliberalisering af sektoren fra sommeren 1996, hvilket var 18 måneder før EU-kravet (Forskningsministeriet, 1995c). Aftalen indebar ikke alene en liberalisering af taletelefonien, men også en ret til netadgang bortset fra de helt lokale telefonnet fra sommeren 1996 samt oprettelsen af en uafhængig reguleringsmyndighed. Desuden skulle der i reformens anden fase, der først blev udmøntet i lov i 1997, være en detaljeret prisregulering af netadgangen. Man gik hermed videre og hurtigere frem end EU-kravene.

I 1996 blev der udbudt yderligere to mobillicenser, hvorefter der nu var fire operatører på det danske mobilmarked. I 1997 blev Tele Danmark privatiseret, idet staten solgte sin bestemmende ejerandel til det amerikanske selskab Ameritech (Blüdnikow, 2000: 118-123). Endelig blev der i 1999 indgået en ny principaftale for telepolitikken mellem den socialdemokratiske og radikale regering og Venstre, De Konservative, SF og CD. Udover at skabe en mere sammenhængende regulering af hidtil adskilte sektorer – IT, tele og radio/tv – skulle der indføres en såkaldt LRAIC-model til regulering af priserne på samtrafik (Forskningsministeriet, 1999). LRAIC-regulering ses ofte som en prisfastsættelsesmetode, der er til fordel for nye aktører, som gerne vil benytte etablerede selskabers telenet (Konkurrencestyrelsen, 2004b: 94). Tele Danmark – som fra 2000 fik navnet TDC – blev i 2005 opkøbt af selskabet NTC, der var ejet af fem multinationale kapitelfonde (*Berlingske Tidende*, 1/2 2006). Det ligger dog uden for denne afhandling, der undersøger udviklingen frem til og med 2004.

9.4 Fra lokomotiv- til konkurrenceprogram

På baggrund af den usikkerhed, som destabiliseringen havde skabt, forsøgte aktørerne at formulere en vej videre, hvor man fik indkredset den eller de hovedproblemer, som sektoren stod overfor. To politikprogrammer udfyldte denne rolle. Det var lokomotivprogrammet og det forbrugerorienterede konkurrenceprogram.

Lokomotivprogrammet blev præsenteret i den politiske aftale fra 1990 (Kommunikationsministeriet, 1990). Det så skabelsen af en stærk dansk telesektor, der kunne fungere som en industripolitisk motor, og som kunne klare

sig i konkurrencen med udenlandske konkurrenter, som hovedproblemet. Løsningen var oprettelsen af et stort samlet dansk teleselskab, der skulle have en særlig privilegeret stilling på det danske marked især i forhold til telenettet. Det skulle give selskabet en stærk hjemmebase, der kunne bruges til ekspansion på internationale markeder. Opskriften på et 100 pct. statsejet aktieselskab, der samlede alle de hidtidige selskaber i sektoren, var ikke ny. Den havde været fremme allerede i slutningen af 1960'erne, hvor den dukkede op i udvalgsarbejdet på området (Johansen, 1993: 81). Lokomotivprogrammet knyttede dermed an til en allerede eksisterende opskrift på området.

Programmets problemdefinition og løsning blev præsenteret på følgende måde (Kommunikationsministeriet, 1990):

”Det må stærkt betvivles, at der med den nuværende organisering af teleområdet vil kunne træffes de beslutninger, som er nødvendige af hensyn til den fortsatte udvikling i tjenesteudbuddet (...) Et bæredygtigt alternativ til foranstående vil være gennemførelsen af en veltilrettelagt samling af danske televirksomheder under et holdingselskab. Hermed vil der kunne skabes muligheder for etablering af en international konkurrencedygtig telesektor i Danmark – med betydelige industrielle perspektiver, gunstige muligheder for beskæftigelse og valutaindtjening på det stærkt voksende internationale telemarked.”

Udgangspunktet for programmet var det eksterne pres fra EU og globaliseringen, som programmet gav en fortolkning af. Staten kunne på dette tidspunkt have forskellige roller i forhold til sektoren, alt efter om den så sig selv som ejer eller reguleringsmyndighed. Det var tydeligt, at staten igennem lokomotivprogrammet i høj grad så på sektoren gennem en ejersynsvinkel, hvor det var sektorens levedygtighed og værdi, som stod i centrum. Programmet indebar da også en videregående liberalisering på sigt, men det skulle ske, så Tele Danmark fik en stærk position og derfor i et tempo, som selskabet kunne håndtere. Yderligere liberalisering blev i den politiske aftale, hvor lokomotivprogrammet blev formuleret, også udskudt til tidligst 1994 (Kommunikationsministeriet, 1990: 8).

Lokomotivprogrammet var også centralt for de forskellige kommunikationsministres tilgang til reformprocessen, indtil teleområdet i efteråret 1994 blev lagt ind under Forskningsministeriet. Det drejede sig først om den konservative Torben Rechendorff, der var kommunikationsminister fra 1990 til 1993. Her blev han afløst af centrumdemokraten Arne Melchior – som en del af en ny socialdemokratisk ledet flertalsregering med deltagelse af Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum Demokraterne. Arne Melchior blev i januar 1994 afløst af socialdemokraten Helge Mortensen, der var minister for området frem til valget i efteråret 1994 (se Bille, 1998: 300-303). Lo-

komotivprogrammet havde således fortsat klangbund i 1993, hvor en rapport fra Ministeriet fra Kommunikation og Turisme argumenterede for, at der skulle ske en liberalisering af tjenesteydelser, men ikke af selve infrastrukturen, det vil sige de telenet, hvorpå tjenesteydelserne blev leveret (Blüdnikow, 2000: 92). Man fastholdt lokomotivprogrammets ønske om at give en stor dansk operatør – Tele Danmark – en særstilling.

Lokomotivprogrammet viste sig at have en begrænset levetid. Fra midten af 1990'erne blev det trængt i baggrunden af det forbrugerorienterede konkurrenceprogram. Man kan se det som en bevægelse, hvor fokus flyttede sig fra ønsket om at skabe et "nationalt styret lokomotiv" til et fokus på "at konkurrenceudsætte TDC" (Andersen, 2006). Programmet blev præsenteret i oplægget "Bedst og billigst" samt i aftaleteksterne i den politiske aftale om en totalliberalisering i 1996 (Forskningsministeriet, 1995a; 1995c). Det forbrugerorienterede konkurrenceprogram definerede hovedproblemet i sektoren som spørgsmålet om at sikre billige og varierede ydelser, der var til gavn for forbrugerne, og ville bidrage til udbredelsen af informationsteknologi i samfundet (Forskningsministeriet, 1995a). Forskningsministeriet definerede også dette som målet for konsulentvirksomheders arbejde med den mere konkrete regulering af området (Andersen Management International A/S, 1996: 4).

Løsningen var en omfattende og hurtig liberalisering, hvor også selve telenettet skulle åbnes for konkurrence. Der skulle være en konkurrencefremmende regulering, som skulle skabe gode muligheder for netadgang for nye aktører. Reguleringen skulle med andre ord være asymmetrisk, så den begunstigede nye aktører på bekostning af den hidtidige monopoloperatør Tele Danmark. Et væsentligt element i programmet var behovet for en sektorspecifik regulering, der kunne sikre muligheden for reel konkurrence. Det vil være nødvendigt i lyset af Tele Danmarks stærke position, hvis man skulle hjælpe konkurrencen på vej (Forskningsministeriet, 1995a).

Det forbrugerorienterede konkurrenceprogram opstod i forlængelse af, at ansvaret for telesektoren efter valget i efteråret 1994 blev overflyttet til Forskningsministeriet. Her var den unge socialdemokrat, Frank Jensen, blevet øverste chef efter valget i efteråret 1994 (Henten & Wulff, 1996: 672; Andersen, 2006). Han lancerede en vision om at skabe en overgang fra industrisamfund til et videnssamfund. Midlet til dette skulle ifølge Forskningsministeriets temaoplæg om dansk telepolitik være (Forskningsministeriet, 1995a: 7):

"... inden år 2000 at sikre Danmark verdens bedste og billigste teleydelser. En af de afgørende forudsætninger for at realisere denne målsætning er, at der etableres rammer, der fremmer en effektiv konkurrence inden for den danske telesektor."

Monopolmodellen – og indirekte også den model, der lå i lokomotivprogrammet – blev beskrevet som en hæmsko for at kunne løse sektorens nye udfordring, som var at skabe rammerne for en udnyttelse af de stadig mere differentierede behov blandt forbrugerne og det differentierede produktudbud blandt teleselskaberne (Forskningsministeriet, 1995a). Udbredelsen af det forbrugerorienterede politikprogram i midten af 1990'erne er blevet beskrevet i en samtidig analyse på følgende måde af Henten & Wulff (1996: 676):

”Today the general political sentiment is that competition should be maximized and new operators must be provided entry into telecommunications provision in Denmark. The idea is that real competition will bring along improved services and lower prices which will lead to greater welfare and increased efficiency in the whole of society.”

Man fortolkede liberaliseringen ved hjælp af et politikprogram om et forbruger- og videnssamfund, der skulle være til fordel for alle grupper. Liberalisering blev set som et væsentligt middel til at nå dette mål.

9.5 Specificering af interesser

Aktørerne stod efter destabiliseringen af eneretsregimet i slutningen af 1980'erne i en situation, hvor der var stor usikkerhed. Kravene fra EU begyndte først for alvor at reducere denne usikkerhed fra 1993, som det fremgik af afsnit 9.2. De forskellige aktører forsøgte derfor at specificere deres interesser ud fra de tilgængelige politikprogrammer. Det var i starten af 1990'erne lokomotivprogrammet og fra midten af 1990'erne det forbrugerorienterede konkurrenceprogram.

9.5.1 Socialdemokratiet og Venstre

Socialdemokratiet havde ikke nogen grundlæggende ideologisk interesse i at fremme markedsmekanismer og privat ejerskab. Socialdemokratiet indgik da også sammen med de regionale telefonselskaber, telefonfabrikkerne og fagforeningerne i en koalition mod liberaliseringen af terminalmarkedet i midten af 1980'erne (Jacobsen, 2004: 376). Partiets grundlæggende interesse har som nævnt i kapitel 8 været at skabe lighed og social tryghed i samfundet, hvilket er sket gennem offentlig regulering og promovering af vækst.

Givet partiets pragmatiske tilgang var det heller ikke svært for Socialdemokratiet at specificere sin interesse ud fra lokomotivprogrammet. Partiet kunne ifølge Helge Mortensen let give sin opbakning til at bruge telesektoren til, hvad man så som et teknologisk, erhvervsmæssigt og eksportmæssigt fremstød. Det gjorde det også lettere for Socialdemokratiet, at dets tætte allierede i telesektoren – fagforeningen Dansk Teleforbund – støttede en reform,

hvor selskaberne blev samlet i en koncernmodel (Jensen, 2006; Andersen, 2006; Blüdnikow, 2000: 43).

Man havde heller ikke noget problem med, at der ville komme en øget konkurrence, idet man forventede, at det ville gavne forbrugerne. Fra socialdemokratisk side så man med Helge Mortensens ord derfor oprettelsen af Tele Danmark som udtryk for et ønske om (FF, 1990-91, 1. samling, førstebehandling af L11: 544):

”... at udnytte den dygtighed og viden, der er i vores televirksomheder, og bruge den til at give et samlet dansk teknologisk, erhvervsmæssigt og eksportmæssigt fremstød.”

Socialdemokratiet sluttede dermed op bag lokomotivprogrammet, selvom man ikke var så liberaliseringsivrig som den borgerlige regering. Man var således bevidst om risikoen ved at tiltræde aftalen i forhold til sit eget liberaliseringskritiske bagland, idet man krævede, at henvisninger til liberalisering skulle fjernes fra aftaleteksten (Blüdnikow, 2000: 50). Dermed var der skabt det, der i udgangspunktet lignede en levedygtig koalition mellem de centrale politiske partier bag lokomotivprogrammet.

Denne specificering af partiets interesser blev fastholdt til og med Helge Mortensens korte periode som kommunikationsminister frem til 1994. Han afviste således at følge et krav fra Sonofon og Konkurrencestyrelsen om en ejerskabsmæssig adskillelse af Tele Danmark Mobil fra resten af Tele Danmark, selvom der var foregået krydssubsidiering fra selskabets monopolområder til det konkurrenceudsatte mobilområde (Blüdnikow, 2000: 89). Det er helt i overensstemmelse med lokomotivprogrammets idé om, at Tele Danmark skulle have en særstilling.

Der var imidlertid startet en udvikling i Socialdemokratiet fra slutningen af 1980'erne. Her havde man i 1984 i en arbejdsgruppe under ledelse af Mogens Lykketoft rettet fokus mod grænsedragningen mellem offentlig og privat virksomhed, herunder hvordan partiet skulle varetage sine grundlæggende interesser i lighed og forbrugerhensyn. Konklusionen blev, at en række hidtil offentligt organiserede aktiviteter i fremtiden godt kunne overdrages til private uden at kompromittere denne interesse (Blüdnikow, 2000: 34). Denne analyse kom til at præge partiets interesser i teleområdet under reformerne i midten af 1990'erne. Argumentet var, at teknologi, EU og international konkurrence betød, at man kunne varetage forbrugernes interesser gennem den generelle regulering og ved at sikre effektiv konkurrence (Lykketoft, 2005). Denne analyse kom til udtryk i det forbrugerorienterede konkurrenceprogram. Den ideologiske forkærlighed for statslig styring på bekostning af privat ejerskab og markedsmekanismer var derfor ikke længere i fokus.

Det var under den socialdemokratiske minister Frank Jensen, at man i Forskningsministeriet udviklede og konkretiserede det forbrugerorienterede konkurrenceprogram i forhold til telesektoren. Frank Jensen beskriver selv, hvordan det var oplevelsen af at erfare, at Danmark var blandt liberaliseringsmodstanderne i EU sammen med de sydeuropæiske lande, der i starten af hans ministerperiode fik ham til at gentænke holdningen til sektoren (2006). Socialdemokratiets tilslutning til dette program kan givet partiets ideologiske udgangspunkt virke overraskende. Der var imidlertid allerede sket et fokusskift på dette punkt hos Socialdemokratiet (jf. Mogens Lykketofts arbejdsgruppe) væk fra spørgsmålet om ejerskab og markedsmekanismer over mod forbrugerhensyn. Ligeledes kunne partiet som regeringsparti have klare fiskale interesser i en privatisering (Christensen & Pallesen, 2001).

Frank Jensen har karakteriseret skiftet til det forbrugerorienterede konkurrenceprogram på følgende måde (*Berlingske Tidende*, 7/7 1996):

”Både i mit eget parti og i SF er liberalisering blevet noget, der ikke skal afvises på forhånd. Det betyder nemlig ofte, at forbrugeren bliver bedre stillet. SF, jeg selv og andre på den socialistiske fløj må erkende, at vi ikke kan lade hverken det offentlige eller private bestemme for forbrugeren. De skal selv bestemme.”

Det forbrugerorienterede konkurrenceprograms grundlæggende forestilling om, at konkurrence både ville sikre lavere priser og større udbud, blev også fremhævet af den socialdemokratiske ordfører under debatterne om de store reformer i midten af 1990'erne (FF, 1995-1996, bind A, førstebehandling af L241: 5939). Der skete således en væsentlig ændring i Socialdemokratiets specificering af egne interesser i forhold til organiseringen af sektoren, hvor man kom til at se konkurrence som et middel til at fremme forbrugernes interesser. Jørgen Abild Andersen – daværende og nuværende direktør i Telestyrelsen – har beskrevet det på følgende måde (2006):

”Og så gjorde Frank Jensen noget, som var genialt (...) han sagde, at det er forbrugerne, der er i centrum for politikken (...) Konkurrence, det glemmer vi ikke, men det er midlet.”

At Socialdemokratiet i praksis også støttede det forbrugerorienterede konkurrenceprogram, viste sig blandt andet ved, at det var en socialdemokratisk ledet regering, der, som det bliver behandlet i afsnit 9.6.2, forestod den stadig mere indgribende og asymmetriske regulering af Tele Danmark med totalliberaliseringen i 1996 og i årene efter.

Der var dog efter det forbrugerorienterede konkurrenceprograms fremkomst stadig en vis modsætning mellem konkurrenceprogrammet og ønsket

om at generere et provenu ved salget af Tele Danmark (Jensen, 2006). Selvom lokomotivprogrammet var kørt ud på et sidespor, var dets fokus på et stærkt nationalt teleselskab stadig til stede i debatten, fordi det kunne være med til at sikre et stort provenu ved en privatisering af Tele Danmark. Frank Jensen, der forlod Forskningsministeriet i december 1996, fremhæver således, at han ikke ville have privatiseret Tele Danmark med dets telenet, som i stedet skulle have været udskilt i et offentligt selskab (2006). Det vil sige, ligesom elnettet er blevet samlet i det statslige selskab Energinet.dk. Hvorvidt dette var en politisk realistisk løsning i telesektoren, er dog mere uklart. Tele Danmarks daværende administrerende direktør Hans Würtzen vurderer for eksempel, at det forhold, at ingen andre lande i denne periode udskilte telenettet i et selvstændigt selskab, gjorde det til en urealistisk mulighed (2006). Ikke alle involverede aktører har imidlertid den opfattelse, at denne konflikt om Tele Danmarks eventuelle provenu ved en liberalisering i forhold til at konkurrenceudsætte selskabet spillede en væsentlig rolle (Lykketoft, 2005; Andersen, 2006).

Faktum er i hvert fald, at Finansministeriet under ledelse af Mogens Lykketoft engagerede sig meget aktivt i salget af Tele Danmark, og at dette i Tele Danmark blev oplevet som en fornyet interesse i at styrke selskabet inden salget (Blüdnikow, 2000: 119-123). Det kan også være en årsag til, at Venstres forhandler på teleområdet, Jens Løgstrup Madsen, havde en opfattelse af, at regeringen prøvede at fremme Tele Danmarks interesser (2006). Mere generelt gælder det dog, at Socialdemokratiet med lokomotivprogrammet og det forbrugerorienterede konkurrenceprogram kun tilsluttede sig planer, der indebar en videregående liberalisering.

De to store borgerlige partier i dansk politik, Venstre og Det Konservative Folkeparti, har traditionelt været åbne over for opskrifter på privatisering og liberalisering. De borgerlige regeringer i 1980'erne, der alle havde deltagelse af de to partier, satte allerede i starten af 1980'erne planer om privatisering af offentlige virksomheder på den politiske dagsorden. Disse planer blev dog delvist opgivet igen allerede i 1983, efter at Socialdemokratiet havde formået at portrættere planerne som et generelt angreb på velfærdsstaten (Kristensen, 1987: 4-8). Venstres finanspolitiske ordfører, Anders Fogh Rasmussen, foreslog også allerede i 1984 en liberalisering af terminalmarkedet (Jacobsen, 2004: 380).

Venstre og dets regeringspartner Det Konservative Folkeparti valgte dog efter destabiliseringen alligevel at specificere deres interesser igennem lokomotivprogrammet, selvom det indebar en mere moderat liberalisering, end hvad man senere skulle komme til at støtte. Rent faktisk var det en konservativ kommunikationsminister, der ledede processen omkring indgåelsen af af-

talen om ny struktur for telesektoren i 1990, hvor man oprettede Tele Danmark. Den nye konservative kommunikationsminister, Torben Rechendorff, argumenterede med udgangspunkt i lokomotivprogrammet for, at oprettelsen af Tele Danmark ville stille sektoren bedre i den internationale konkurrence (FF, 1990-1991, 1. samling, førstebehandling af L11: 544-545). Det skulle blandt andet:

”... ske ved at samle forskning og udvikling under en hat for derved ikke at spille ressourcer.”

Man var med på den industripolitiske vinkel i politikprogrammet. Man støttede dog også konkurrence i forhold til mobiltelefoni, der ikke skulle bruge det etablerede faste telenet. I forhold til dette emne blev de ideologiske principper dog heller ikke trukket frem. Konkurrencen blev i stedet begrundet med, at der måske senere kunne komme EU-krav på området, samt at en række andre lande allerede havde åbnet mobilmarkedet (Torben Rechendorff i FF, 1990-91, 1. samling, førstebehandling af L11: 566). Den tilbageholdende holdning hos Venstre og De Konservative svarer også til Frank Jensens oplevelse af, at Danmark både havde været blandt de tilbageholdende lande i EU-sammenhæng, og at Venstre og De Konservative ikke havde presset på for en ændret dansk position (2006).

Venstre og De Konservative ønskede dog mere liberalisering end Socialdemokraterne ved indgåelsen af forliget i 1990, hvilket var med til at styrke liberaliseringselementerne i aftalen (Blüdnikow, 2000: 50). Selvom lokomotivprogrammet derfor var med til at specificere de centrale partiers interesser i samme retning, havde partierne ikke sammenfaldende interesser. Derfor var reformen også et resultat af partiernes forhandlinger og kompromisser på baggrund af disse interesser.

Det kan synes underligt, at de to store borgerlige partier valgte at specificere deres interesser ud fra lokomotivprogrammet, når de havde en grundlæggende ideologisk interesse i liberalisering og privatisering. Det kan for det første forklares med, at man i lokomotivprogrammet havde fået en meningsfuld specificering af sine interesser, der samtidig kunne muliggøre skabelsen af en levedygtig koalition. Man havde derfor ikke behov for at søge videre efter en alternativ specificering af sine grundlæggende interesser.

En anden forklaring kunne imidlertid være, at de borgerlige partier slet ikke kunne forestille sig opskriften på en sådan omfattende liberalisering. Det vil sige, at de ikke kendte til reformerne i andre lande, og/eller at konkurrenceparadigmet endnu ikke var kommet til deres kendskab. Det forekommer ikke sandsynligt, når man tager kommunikationsministerens henvisninger til udenlandske reformerfaringer i betragtning. Desuden blev lokomotivpro-

grammet, som lå bag dannelsen af Tele Danmark, direkte udfordret allerede i 1990 i debatten om reformen. Det økonomisk-liberalistiske Fremskridtsparti angreb her Venstre for dets ønske om at oprette et stort selskab frem for at bevare en række mindre selskaber, der kunne sikre konkurrencen. I overensstemmelse med lokomotivprogrammet svarede Venstres ordfører, Helge Sander, at de mange store selskaber i omverdenen krævede et samlet dansk svar i form af Tele Danmark (FF, 1990-1991, 1. samling, førstebehandling af L11: 548-549). Det tyder derfor heller ikke på, at Venstres position blot var en ren kompromisposition med henblik på at skabe en aftale med Socialdemokratiet.

Venstres tilslutning til lokomotivprogrammet kan også ses på baggrund af, at området på dette tidspunkt blev styret af den pragmatisk indstillede Svend Heiselberg. Senere overtog Jens Løgstrup Madsen, som var meget markedsorienteret, området. Det var dog først efter, at det forbrugerorienterede konkurrenceprogram var blevet introduceret (Madsen, 2006; Jensen, 2006; *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 21/12 1996).

Denne moderat liberaliseringsvenlige forståelse af egne interesser ændrede sig i det følgende år. Nu blev Venstre en stærk tilhænger af en omfattende liberalisering, også selvom dette måtte svække Tele Danmark. Man ville nu gerne gå længere, end det i hvert fald i udgangspunktet var ønsket hos den socialdemokratisk ledede regering (*Politiken*, 12/11 1994). Der er da også konkrete eksempler på, at Venstre – men ikke altid de konservative – ønskede skrappe indgreb over for Tele Danmark end foreslået af regeringen for eksempel i forhold til prissænkninger på lejede linjer til datakommunikation (*Politiken*, 6/4 1995). Ved aftalen om totalliberaliseringen i december 1995 fremhævede Venstre også i forbindelse med forligsforhandlingerne, at de ønskede en mere vidtgående liberalisering end regeringen – især i forhold til infrastrukturen (*Politiken*, 23/3 1995).

Med fremkomsten af det forbrugerorienterede konkurrenceprogram ændrede Venstre (og de Konservative) således specificeringen af deres interesser. Det nye politikprogram kunne også ses som udtryk for partiets ideologiske interesse i liberalisering og privatisering samtidig med, at man mente, at det kunne fremme forbrugernes sag. Venstres ordfører på området, Jens Løgstrup Madsen (FF, 1995-1996, bind A, førstebehandling af L241: 5940-5941), fremhævede i debatterne om de store reformer i 1995 og 1996, at en væsentlig positiv effekt ved en liberalisering ville være et større udbud, bedre kvalitet og lavere priser.

At man nu så sine interesser gennem det forbrugerorienterede konkurrenceprogram, viste sig også ved, at man aktivt ønskede at fremme nye selskabs adgang til markedet. Man fremhævede behovet for uafhængighed i reguleringen, hvorfor staten også skulle af med sin rolle som ejer af Tele Dan-

mark, da staten så både ville have en rolle som reguleringsmyndighed og ejer. Derfor skulle Tele Danmark privatiseres hurtigst muligt (Madsen, 2006). De konservatives ordfører på området, H.P. Clausen, fremhævede også under debatten om telereformens trin 2.a, at der var behov for sektorspecifik og asymmetrisk regulering af området. Han argumenterede for, at reguleringen i New Zealand, der byggede på den generelle konkurrencelov, havde gjort det svært for nye selskaber at indgå aftaler om netadgang med den hidtidige operatør (FF, 1995-1996, førstebehandling af L241: 5942).

Venstres forhandler, Jens Løgstrup Madsen, brugte også ekspertise udefra til at specificere partiets interesse. Han beskriver, hvordan den store kompleksitet og manglende viden om effekterne af regeringens forslag gjorde, at han brugte viden fra Sonofon til at specificere partiets interesser (Madsen, 2006). Det kan forklare Venstres meget liberaliseringsvenlige position, hvor man havde et særligt fokus på at beskytte nye operatørers telenet (Madsen, 2006; *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 14/5 1997). Det tætte samspil med Sonofon og kritikken over for Tele Danmark blev også bemærket af modparten (Jensen, 2006; Würtzen, 2006). Sonofon kunne dermed udover traditionelle påvirkningsstrategier bruge en overbevisningsstrategi til i hvert fald delvist at få Venstre til at se sine interesser gennem selskabets optik. Venstre kæmpede i forhandlingerne om totalliberaliseringen for, at der ikke skulle ske en omfattende regulering af nye aktørers net. Hertil var knyttet spørgsmålet om, hvordan et marked skulle defineres, hvilket afgjorde, hvem der nåede til 25 pct. grænsen, hvor man skulle åbne sit telenet på asymmetriske vilkår (Madsen, 2006; *Politiken*, 2/12 1995).

Vi ser altså, at Venstre fulgt af de konservative først specificerer deres interesser ud fra lokomotivprogrammet og senere ud fra det forbrugerorienterede konkurrenceprogram, der er mere foreneligt med deres grundlæggende ideologiske interesse i privatisering og liberalisering. Det kan ses som udtryk for den manglende entydighed i strukturerne, der er åbne for både et flag-skibsprogram – lokomotivprogrammet – og et konkurrenceprogram. Det gjorde det muligt at skabe en koalition med Socialdemokratiet, der så konkurrencen som et middel til at forbedre forbrugernes stilling. Knud Heinesen, daværende bestyrelsesformand i Tele Danmark, vurderede også, at Socialdemokratiet og Venstre overordnet trak i samme retning, idet Venstre ønskede en omfattende liberalisering, og Socialdemokratiet ville styrke forbrugerne (Blüdnikow, 2000: 88).

9.5.2 Teleselskaberne

I de regionale teleselskaber og blandt deres medarbejdere var der før dannelsen af Tele Danmark modstand mod liberalisering. Selv i det mest konkurrencedygtige selskab, Jydsk Telefon, var der ikke noget ønske om en egentlig li-

beralisering, hvor man ville blive udsat for konkurrence på sine egne kerneydelser (Jacobsen, 2004: 324). Jydsk Telefon og KTAS prøvede også at promovere en alternativ opskrift til den opskrift på et samlet selskab, der var i lokomotivprogrammet. Det var et forslag om en opdeling af sektoren i et østligt og et vestligt selskab, der måske kunne have en svag fælles ledelse (Blüdnikow, 2000: 42). Dette forslag viste dog ikke at have nogen chance politisk, hvor lokomotivprogrammet på det tidspunkt havde begrundet behovet for skabelsen af et samlet nationalt selskab.

Da muligheden for grundlæggende at bevare den hidtidige struktur var forpasset, var der en vis støtte til den nye struktur med et stærkt offentligt ejet nationalt selskab i form af Tele Danmark. Fra medarbejderside fandt man også idéen om en offentlig telesektor, der skulle fungere som et industrielt lokomotiv, positiv (Dansk Tele Forbund, 1990: 3, 14). Man var dog stærk tilhænger af offentligt ejerskab (statslig aktiemajoritet) i alle sektorens led, dvs. både i forhold til Tele Danmark og de underliggende regionale selskaber (Dansk Tele Forbund, 1990: 27-29). Denne specificering af egne interesser var endnu baseret på den opfattelse, at EU i fremtiden ville tillade, at der kunne opretholdes eneret på at eje og drive telenettet (Jydsk TeleSamvirke, 1990b; Dansk Tele Forbund, 1990).

Efter sin dannelse blev Tele Danmark tilhænger af lokomotivprogrammet såsom en langsom åbning af markeder samt restriktiv adgang til Tele Danmarks net (*Berlingske Tidende*, 12/12 1994). Tele Danmarks daværende administrerende direktør, Hans Würtzen, beskriver det på følgende måde (2006):

”... jeg er da heller ikke i tvivl om, at i vores egen opfattelse, der havde landet brug for et stort teleselskab. For vi kunne dels ekspandere og skabe omsætning og så videre samt skabe en god fortjeneste til dem, der skal have det.”

Det var ikke underligt i og med, at selskabet var et barn af dette program. Tele Danmarks økonomiske muligheder var derfor stærkt knyttet til programets betoning af en langsom markedsåbning – der gav tid til omstilling – samt en restriktiv adgang til Tele Danmarks net. Derfor var det også en af de eneste aktører, der stillede sig skeptisk over for det forbrugerorienterede konkurrenceprogram, hvad de også gav klart udtryk for både i medierne og over for dets ejer, nemlig Forskningsministeriet (Jensen, 2006; Blüdnikow, 2000: 95-96). Dette programs fokus på manglende konkurrence som sektorens kerneproblem og asymmetrisk regulering som løsning ville skade selskabets indtjeningsmuligheder. Modsat de politiske aktører, samt de nye selskaber i sektoren, var Tele Danmarks grundlæggende interesser uforenelige med en mere radikal liberalisering end den, der lå i lokomotivprogrammet. Om-

vendt var selskabet ikke imod liberalisering som sådan. Konflikten mellem programmerne og dermed Tele Danmark og de andre aktører stod omkring adgangen til og brugen af Tele Danmarks net (Würtzen, 2006). Det var også en central forestilling i det analytiske arbejde, der gik forud for totalliberaliseringen, at netop reguleringen af tredjepartsadgang var en central faktor bag omfanget af konkurrence (Andersen Management International A/S, 1996: 7).

Der var også tidligt i processen opbakning til en omfattende liberalisering fra erhvervsaktører uden for den traditionelle telesektor. Organisationer som Dansk Industri og IT-Brancheforeningen var stærke støtter af en vidtgående liberalisering. Efter Tele Danmarks indmeldelse i disse organisationer i slutningen af 1990'erne svækkedes deres støtte til yderligere liberalisering (Andersen, 2006). Nye aktører som Sonofon og Telia blev også aktive fortalere for en liberalisering (*Mandag Morgen*, 1996).

Tele Danmark ønskede omvendt hverken en lige så hurtig liberalisering som EU-kommissionen eller som Frank Jensen. Det forsøgte at få Frank Jensen til at forhindre nye fremrykkede EU-krav om en liberalisering før den krævede liberalisering i 1998 (Würtzen, 2006; *Politiken*, 14/1 1995; *Berlingske Tidende*, 12/12 1994). Kravene blev dog ikke til noget, hvormed 1998 blev fastholdt som deadline. Selskabet ønskede også, at Danmark fulgte reformkravene fra EU både tids- og indholdsmæssigt, idet organisationen skulle bruge tid til at omstille sig til konkurrencebetingelserne, hvor man var oppe mod store internationale selskaber (Würtzen, 1995: 2). Tele Danmark brokkede sig i midten af 1990'erne gentagne gange over, at Danmark lå foran EU-kravene (Blüdnikow, 2000: 99).

Omgivelserne havde tilsyneladende heller ikke givet selskabet tilstrækkeligt klare signaler om, at der var en ændring i de andre aktørers holdning til selskabet på vej. Tværtimod kan man næsten sige. Da selskabet i 1993 fik lov at beholde de 19,3 milliarder kroner, som aktieemissionen indbragte, passede det langt bedre med lokomotivprogrammets opskrift på en stærk national aktør end det forbrugerorienterede konkurrenceprograms fokus på flere og mere ligeværdige aktører. Statskassen kunne have "konfiskeret" nogle af pengene, hvis der ikke havde været et ønske om at styrke selskabet (Henten & Wulff, 1996: 676).

Tele Danmark kom i en svær situation fra midten af 1990'erne under de nye rammebetingelser, hvor de nu skulle tillade samtrafik til under fuld pris. Tidligere var det forestillingen, at selskabet skulle bevare retten til sit net samt i en længere periode have monopol på sine basale tjenester som taletelefoni. Det gav anledning til en række nye konfliktlinjer i sektoren, hvor både det politiske niveau og de nye selskaber var imod Tele Danmark (Henten & Wulff, 1996: 676).

Denne opfattelse fandtes også hos Knud Heinesen, der var bestyrelsesformand i Tele Danmark i denne periode. Han oplevede, hvordan de oprindelige politiske ønsker om at varetage erhvervsinteresser gennem Tele Danmark blev afløst af markeds- og forbrugerorienterede synspunkter (Heinesen citeret i Blüdnikow, 2000: 75):

”I begyndelsen var motivet til at danne Teledanmark at skabe et stort og konkurrencedygtigt selskab, som kunne varetage danske erhvervsinteresser. Men ret hurtigt fortog denne årsag sig og veg til side for andre politiske grundopfattelser, hvor ikke mindst ønsket om at fremme konkurrencen spillede en vigtig rolle. Det forbrugerpolitiske synspunkt kom til at blive af afgørende betydning for politikerne og derfor også vor minister.”

Tele Danmark ændrede ikke specificeringen af sine interesser, da det konkurrenceorienterede program vandt frem. Det ville heller ikke kunne forventes, idet det forbrugerorienterede konkurrenceprogram gik imod selskabets grundlæggende økonomiske interesser, som med rimelighed kan antages at være helt centrale for kommercielt orienterede virksomheder. Omvendt viser dette pres, som de store liberaliseringsreformer påførte Tele Danmark, at de politiske aktører virkelig mente og omsatte det forbrugerorienterede konkurrenceparadigme i praksis. Ellers ville de næppe have presset det selskab, som de selv havde oprettet få år før. Samtidig kunne Tele Danmark ikke ændre forløbet af reformprocessen, netop fordi det forbrugerorienterede konkurrenceprogram forenede Socialdemokratiet og Venstre (og de konservative) i et overordnet mål om at øge konkurrencen i sektoren. Der var således ingen koalitions partnere på det politiske niveau for Tele Danmark.

9.5.3 Forventninger til aktørernes specificering af deres interesser

De centrale politiske partier specificerede derfor efter destabiliseringen af eneretsregimet deres interesser i retning af en tilnærmelse til konkurrencemodellen. Det samme gælder en anden central aktør som Tele Danmark. I den forstand synes processen at være en strukturel tilpasningsproces. Det tyder på, at de strukturelle incitamenter (eventuelt sammen med EU-kravene) afgørende reducerede usikkerheden for aktørerne på området. Selv Socialdemokratiet, der ellers havde grundlæggende interesser, som kunne pege i andre retninger, støttede i hele perioden en videregående tilnærmelse til konkurrencemodellen.

Alligevel viser aktørernes specificering af deres interesser også klare tegn på at være en søgeproces. Der skete et klart skift i Venstre og Socialdemokratiets specificering af deres interesser, hvilket kan forklares med effekten af to forskellige politikprogrammets fortolkning af incitamenterne fra globaliseringen og den teknologiske udvikling. I det ene program var hovedproblemet at

sikre en lokomotiveffekt, hvilket kunne skabes af et stort nationalt selskab, mens det andet program handlede om at skabe mest mulig konkurrence.

Under lokomotivprogrammet specificerede også de borgerlige partier deres interesser i forhold til ønsket om at skabe et stærkt nationalt selskab med en privilegeret position på hjemmemarkedet, og som skulle have ejerskabet til den eksisterende infrastruktur. Selskabet skulle være et nationalt ”lokomotiv”. Det ville selvfølgelig begrænse den hjemlige konkurrence, men give Tele Danmark en stærk base for ekspansion på udenlandske markeder. På trods af de borgerlige partiers traditionelle ideologiske interesser i konkurrence støttede de dette program. Da det forbrugerorienterede konkurrenceprogram blev lanceret af Frank Jensen og Forskningsministeriet, svingede partierne over til en klar liberaliseringsvenlig position, også selvom det måtte skade Tele Danmarks stilling.

Omvendt så man under det forbrugerorienterede konkurrenceprogram, hvordan Socialdemokratiet på trods af dets traditionelle ideologiske modstand mod liberalisering alligevel blev helhjertede tilhængere af dette. I dette program blev konkurrence nemlig set som et middel til at fremme forbrugernes stilling. Faktisk var det kun Tele Danmark, der ikke blev tilhænger af det forbrugerorienterede konkurrenceprogram og gik imod en liberalisering, der gik udover EU-kravene. Det var en konsekvens af, at lige præcis Tele Danmark havde meget klare grundlæggende interesser i at forblive en privilegeret aktør i den danske telesektor.

Søgeprocessen blandt de centrale aktører i sektoren var derfor begrænset åben, hvilket kom til udtryk ved, at både lokomotivprogrammet og det forbrugerorienterede konkurrenceprogram indebar en videregående bevægelse mod konkurrencemodellen – om end i forskelligt omfang og tempo.

9.6 Totalliberaliseringen og tiden efter

I november 1995 opnåede man enighed om det fjerde tillæg til den oprindelige aftale om telestrukturen fra 1990 (Forskningsministeriet, 1995c). I dette tillæg fremskyndede man den såkaldte fase to i liberaliseringen, som man var blevet enige om tidligere samme år i det tredje tillæg. Dermed blev åbningen af markedet for taletelefoni rykket frem til sommeren 1996 (Forskningsministeriet, 1995b). Aftaleteksten tog meget eksplicit udgangspunkt i det forbrugerorienterede konkurrenceprogram. Formålet med aftalen blev angivet til at være, at (Forskningsministeriet, 1995c):

”... gennem reel konkurrence sikres verdens bedste og billigste teleydelser samtidig med, at de danske virksomheder bliver bedst muligt rustet til den bredere konkurrence.”

Aftalen delte reformerne i to pakker. Pakke A indebar, at Tele Danmarks monopol på det faste telenet til taletelefoni skulle opgives, det vil sige, at det blev tilladt at anlægge alternative telenet. Dermed var infrastrukturen i princippet liberaliseret. Ligeledes skulle Tele Danmark ikke længere have monopol på taletelefoni.

Da anlæggelsen af fuldt dækkende konkurrerende net er meget omkostningskrævende, indgik det også i aftalen, at denne skulle udmøntes i en ny lov om samtrafik, hvor dominerende aktører med en markedsandel på over 25 pct. af det relevante marked skulle give mulighed for samtrafik på objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår. Desuden ville man sikre en fortsat universel udbredelse af en række basale ydelser som taletelefoni og ISDN-forbindelser gennem udpegelsen af en udbyder af universelle tjenester. Tele Danmark blev forsyningspligtudbyderen (Henten, 1997: 9).

Sektoren tog dermed nogle ganske væsentlige skridt i retning af konkurrencemodellen. Det gav dog anledning til en del kritik fra de konkurrerende selskaber til Tele Danmark, at den nærmere prisregulering af samtrafikken og netadgangen ikke blev udformet i denne pakke A (*Mandag Morgen*, 1996). Dermed var det også uklart, på hvilke betingelser den altafgørende adgang til Tele Danmarks net skulle foregå. Pakke A blev udmøntet og vedtaget som lov i foråret 1996 (Lov nr. 469, 1996).

Pakke B blev udmøntet og vedtaget som lov i 1997 (Lov nr. 398, 1997). Lovene indeholdt en udvidet prisregulering af samtrafikken. Denne regulering skulle forestås af Telestyrelsen, der nu også fik sin politiske uafhængighed lovfæstet. Forskningsministeriet blev retligt afskåret fra at give instruktioner i relation til tilsynsopgaver og enkeltafgørelser (Forskningsministeriet, 1995c: 6). Dermed nærmede sektoren sig også konkurrencemodellen i forhold til spørgsmålet om reguleringsmyndighedens uafhængighed.

Efter disse reformer var det kun i forhold til konkurrenternes adgang til det lokale net hos Tele Danmark, at markedet ikke var åbnet helt. Det var dog en vigtig begrænsning, idet alle fastnetkunder dermed var nødt til at have et abonnement hos Tele Danmark. Som bekendt er det lokale telenet det eneste tilbageværende naturlige monopolkomponent i telenettet (se kapitel 4).

Sideløbende med disse reformer var Finansministeriet og Tele Danmark i den samme periode i gang med en proces, hvor man ville sælge statens ejerandel i Tele Danmark og dermed privatisere selskabet. Efter en hemmelig forhandlingsproces blev der i 1997 indgået en aftale med det amerikanske teleselskab, Ameritech, om, at det skulle overtage 42 pct. af aktierne i Tele Danmark, hvormed det ville opnå flertal i bestyrelsen. Salget endte med at indbringe staten et provenu på 31 milliarder kroner (Blüdnikow, 2000: 118-

123). Dermed havde sektoren også på ejerskabsdimensionen taget et meget stort skridt mod konkurrencemodellen.

9.6.1 *Det forbrugerorienterede konkurrenceregime*

Det forbrugerorienterede konkurrenceprogram stod også stærkt i årene efter de store reformer i 1996 og 1997. Det afspejledes i Telestyrelsens officielle mission, der bestod i at medvirke til (Telestyrelsen, 2001):

”... at borgere og virksomheder i Danmark, sammenlignet med andre lande, har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og høj kvalitet.”

Styrelsens direktør, Jørgen Abild Andersen (2006), vurderer også, at Telestyrelsen i sidste halvdel af 1990'erne ”svævede på en lyserød sky” givet den politiske og mediemæssige støtte til dets forsøg på gennem regulering at øge konkurrencen til fordel for forbrugerne. Det understreger dominansen af konkurrenceprogrammet i denne periode.

I sommeren 1998 var der et opgør mellem de politiske forligspartier og Tele Danmark, hvor partierne gik til angreb på en af sidste rester bag lokomotivprogrammet, nemlig Tele Danmarks kontrol med det lokale telenet (Blüdnikow, 2000: 131). I sommeren 1998 blev der så vedtaget en lov om adgang til det lokale telefonnet (Lov nr. 470, 1998). Ved at give adgang til dette blev Tele Danmarks særstatus i forhold til sit eget net endnu engang indskrænket. De konkurrerende selskaber kunne nu på regulerede vilkår benytte Tele Danmarks lokale net af kobberledninger, og de kunne derfor nu selv sælge fastnetabonnementer til kunderne.

Tele Danmark beklagede sig også i denne situation over, at forligspartierne ikke bare var hurtigere end EU, men denne gang ligefrem gik udover, hvad der ifølge selskabet var intentionerne i EU (Blüdnikow, 2000: 131; *Politiken*, 4/7 1998). Der blev dog faktisk krævet adgang til det lokale net fra EU's side i 2000 (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 2000). At Tele Danmark ikke følte sig godt behandlet, viste sig også ved, at selskabet herefter fik en mindre samarbejdsvillig attitude over for Telestyrelsen blandt andet i forhold til telestatistikken, idet selskabet af hensyn til dets kommercielle status ikke ville oplyse mere end krævet lovgivningsmæssigt (Blüdnikow, 2000: 129; *Berlingske Tidende*, 17/7 1998).

I 1999 blev der indgået en ny aftale mellem forligspartierne (Forskningsministeriet, 1999). Her skabte man grundlaget for en samlet regulering af telefoni, IT og tv/radio. Også her fremhævedes konkurrence som det centrale middel både i forhold til at skabe den bedste og billigste telefoni, men også til at skabe en bedre integration af tele, IT og tv/radio (Forskningsministeriet,

1999). Fri konkurrence var stadig mantraet. I forlængelse af dette blev det i aftalen besluttet, at der skulle indføres den såkaldte LRAIC-regulering af netadgang, hvor prisen for adgang skulle afspejle de reelle langsigtede gennemsnitlige omkostninger ved brugen af nettet. Denne type regulering stillede de nye aktører, der ønskede adgang til Tele Danmarks net, bedre end i den hidtidige situation, hvor der havde været en løsere forhandlet adgang (Konkurrencestyrelsen, 2004b: 94). LRAIC-reguleringen blev indført i 2003.

Sektoren fik således, hvad man kan kalde et forbrugerorienteret konkurrenceregime. Det forbrugerorienterede konkurrenceprogram udgjorde en idémæssig begrundelse for sektorens opbygning og struktur. Det afspejlede sig også i den institutionelle organisering af området, der nærmede sig konkurrencemodellen i et meget stort omfang. Området blev således reguleret af den uafhængige reguleringsmyndighed, IT- og Telestyrelsen, der forestod den faktiske regulering af området. Styrelsen finansieredes for 95 pct. vedkommende af sektoren selv. Styrelsens uafhængighed var desuden baseret på, at ministeriet ikke kunne give ordrer i forhold til konkrete sager samt udstede administrative forskrifter. Omvendt udnævntes styrelsens direktør af ministeren, som også til enhver tid kunne fjerne denne (OECD, 2000b: 307). Styrelsen havde derfor retlig og finansiell autonomi, men den havde ikke nogen stor strukturel autonomi. Der var derfor tale om en delvis, men ikke fuldstændig tilpasning til konkurrencemodellen på dette punkt.

Samtidig var alle relevante markeder – både i forhold til taletelefoni, mobiltelefoni og anlæggelse af telenet – helt åbne. Desuden reguleredes adgangen til nettet på en konkurrencefremmende måde efter indførelsen af LRAIC-reguleringen. Minutpriserne på fastnet var i 2004 også blandt de laveste i Europa. På markedet for fastnettelefoni sad TDC dog stadig på store markedsandele, når det gjaldt abonnementer (84 pct.), mens den havde en lavere markedsandel på antallet af talte minutter (63 pct.). På mobilmarkedet havde det en markedsandel på 33 pct. På mobilområdet var der ydermere kommet tre andre selskaber til – Sonofon, Telia og Orange – med deres egne mobilnet samt en række selskaber, der benyttede andre aktørers net (Konkurrencestyrelsen, 2004b: 86-87). Derudover havde staten afhændet sit ejerskab til alle teleselskaber, og det havde nu kun rollen som reguleringsmyndighed tilbage.

Det er dog ganske bemærkelsesværdigt, at TDC opretholdt ejerskabet til den basale infrastruktur, da det gav TDC ganske væsentlige fordele. Dermed har reminiscenser fra lokomotivprogrammet holdt sig helt til i dag. Konkurrencestyrelsen (Konkurrencestyrelsen, 2004b: 98) har estimeret, at dette var og er forklaringen på TDC's stærke position i forhold til abonnementer, idet konkurrenternes betaling til TDC for at udbyde fastnetabonnementer gennem

TDC's net – hvad enten det drejer sig om gensalg eller blot adgang til det rå kobber – stort set svarer til TDC's egne totale omkostninger ved salg af fast-netabonnementer. Men dertil kommer konkurrenternes udgifter til kundeservice oveni, hvorved de stilles dårligere end TDC.

9.6.2 Forventninger til politikprocessen og reformindholdet

Reformerne passede på nogle punkter tidsmæssigt med EU-kravene. For eksempel synes EU-kravene at have spillet en stor rolle i forhold til nogle elementer af reformerne som for eksempel fremrykningen af liberaliseringen af taletelefonien fra 1998 til 1996. I baggrunden for principaftalen fra december 1995 angives årsagen til den fremrykkede liberalisering at være, at EU-kommissionen barslede med en liberalisering af etablering og videresalg af net, der anvendes til andet end telefoni, fra sommeren 1996 (Forskningsministeriet, 1995c). Frank Jensen begrundede således fremrykningen af liberaliseringen af taletelefoni med, at (*Berlingske Tidende*, 26/10 1995):

”Hvis vi ikke ønskede at inddrage almindelig telefoni, var vi tvunget til at skelne mellem datatransmission og telefoni. Den sondring er umulig at håndtere i praksis. Derfor vil jeg gå hurtigere frem end Kommissionen.”

Omvendt synes liberalisering udover EU-kravene ikke at passe med en ren EU-drevet implementeringsproces. Aktørernes fokus gik langt videre, og man var fra regeringen og Forskningsministeriets side ikke fokuseret på implementeringen af EU-krav som det centrale element i processen (Jensen, 2006; Andersen, 2006). Liberaliseringen havde sit eget rationale, hvilket også afspejles i den tværpolitiske aktivitet for mere konkurrence på området. Den omfattende privatisering i sektoren taler for dette, da det heller ikke senere blev krævet af EU. Frank Jensen gjorde også meget ud af at påpege regeringens egen drivkraft i forhold til reformprocessen (FF, 1995-1996, bind A, førstebehandling af L241: 5948):

”... at sige, at det, at vi i dag behandler seks lovforslag, er Kommissionens skyld, er nok at tillægge Kommissionen lidt for meget ære, for vi har fra Folketingets og regeringens side forsøgt at sætte en dansk dagsorden for teleliberaliseringen, hvor liberaliseringen ikke er et mål i sig selv, men en garanti for, at vi på den ene side får lavere priser på det danske telemarked gennem markedsdrift og markedsorientering i telesektoren og på den anden side sikrer forbrugerne på dette marked.”

Det eksterne pres – og særligt EU-kravene – ville dog uanset hvad have gennemtvunget en liberalisering, der gik videre end en minimal liberalisering med åbning af markedet for taletelefoni. Denne opfattelse af, at det eksterne pres fra den teknologiske udvikling, globaliseringen og EU-krav på et eller

andet tidspunkt uanset hvad ville have gennemtvunget en liberalisering, deles af en række af de aktører, der deltog i reformerne, og som er blevet interviewet til denne afhandling (Andersen, 2006; Würtzen, 2006; Madsen, 2006; Jensen, 2006). Det tyder på, at det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen også er forklaringen på, at søgeprocessen kun blev begrænset åben. Aktørerne havde hverken incitamenter til eller mulighed for at udvikle politikprogrammer, der ikke indebar en videregående liberalisering.

De mener dog også, at reformprocessen og dens indhold kunne have set væsentligt anderledes ud, hvis der ikke havde været en national reformdynamik (Andersen, 2006; Madsen, 2006; Jensen, 2006). EU og presset fra globaliseringen har derfor nok spillet en rolle for indholdet af reformerne, men processen har været mere end en implementeringsproces, hvor man bare har fokuseret på at omsætte eksterne krav i national lovgivning. Aktørerne har haft deres egne politikprogrammer, der har givet reformprocessen fremdrift og indhold. Ellers kan man heller ikke forklare, at man er gået meget videre i forhold til områder, hvor der ikke var EU-krav. Eller den relativt hårde fremfærd over for Tele Danmark i midten af 1990'erne.

At der var tale om en søgeproces – om end begrænset – viste sig også ved, at de forskellige reformelementer undervejs i processen fik en ændret vægtning. Man gik fra ønsket om et stærkt og privilegeret Tele Danmark til, at man prøvede at udsætte selskabet for maksimal konkurrence. At koalitionen kunne holde på trods af dette politikskifte, kan kun forklares med, at koalitionsdeltagerne givet skiftet fra lokomotivprogrammet til det forbrugerorienterede konkurrenceprogram respecificerede deres interesser i den samme retning. Var denne overbevisning ikke lykkedes, kunne det have ført til et opbrud i koalitionen mellem Socialdemokratiet og Venstre. Der er altså igen tegn på en begrænset åben, men dog faktisk, søgeproces. Det understøttes også af, at der i politikprocessen var idéentreprenører, der spillede en rolle. Det var Forskningsministeriet, der forsøgte at udbrede og overbevise sektoren om relevansen af det forbrugerorienterede konkurrenceprogram. Omvendt har en anden potentiel idéentreprenør, nemlig Konkurrencestyrelsen, tilsyneladende ikke spillet nogen væsentlig rolle. Til gengæld spillede Sonofon en vis rolle for Venstre.

9.7 Konklusion

Udgangspunktet for kapitlet var, at det hidtidige eneretsregime i telesektoren var blevet destabiliseret af EU-krav samt den teknologiske udvikling og globaliseringen. På den baggrund har formålet med kapitlet været at undersøge, hvorvidt liberaliseringsprocessen i telesektoren har været en søge-, implementerings- eller tilpasningsproces.

Processen forløb som en kæde af reformer, der begyndte med oprettelsen af Tele Danmark og en begrænset markedsåbning i 1990 og endte med en meget stor liberalisering sidst i årtiet. Alle markeder er i dag blevet åbnet, Tele Danmark er blevet privatiseret, og reguleringen af sektoren er blevet forankret i en uafhængig reguleringsmyndighed.

Analysen af reformprocessen har vist, at reformerne i sektoren foregik inden for en ramme af klare og omfangsrige EU-krav om liberalisering samt klare økonomiske incitament for liberalisering. Der har dog også været to politikprogrammer – lokomotivprogrammet og det forbrugerorienterede konkurrenceprogram – på banen, som aktørerne har brugt til at reducere usikkerheden med. For eksempel er det svært at forstå den pludselige kritik af og angreb på Tele Danmark i midten af 1990'erne, hvis man ikke inddrager effekten af politikprogrammer. Der har således været tale om en begrænset søgeproces. Analyserne peger ydermere på, at det meget vel kan skyldes de snævre rammer, som det eksterne pres har givet. Dette emne tages op igen i kapitel 10, hvor liberaliseringsprocessen sammenlignes med liberaliseringsprocessen i den danske elsektor (jf. kapitel 7).

Reformerne var derfor ikke alene et resultat af globaliseringen, den teknologiske udvikling og EU-krav. Der var stadig en vis national autonomi, hvor nationale politiske processer påvirkede resultatet af reformprocessen. Derfor var der ikke engang i telesektoren støtte til den stærke version af prestesen, hvor de nationale aktører ikke havde mulighed for at handle anderledes, end de gjorde. Der var en vis national autonomi. Omvendt var der ikke nogen national autonomi til at vælge slet ikke at liberalisere eller bare at foretage en minimumsliberalisering.

Note

1. Denne vurdering er også gældende i dag: "Der kom så et artikel 90-direktiv (...) og da blev folk bange" (Andersen, 2006).

Kapitel 10

Opsamling, sammenligning og hypotesetest

Jeg har nu i kapitlerne 6-9 analyseret liberaliseringsprocesserne i de danske el- og telesektorer. På den baggrund er formålet med dette kapitel at samle op på og sammenligne disse liberaliseringsprocesser med henblik på at identificere forskelle og ligheder mellem processerne samt evaluere hypotesen om, at det eksterne pres betinger politikprogrammets påvirkning af institutionelle valg.

Hovedargumentet i kapitlet er, at politikprogrammer var en central forklaringsfaktor i liberaliseringsprocesserne i de to sektorer, men at eksternt pres fra EU-krav, globaliseringen og den teknologiske udvikling også spillede en stor rolle – særligt i forhold til destabiliseringen af de hidtidige monopolregimer. Ligeledes viser de også, at den væsentligste forskel mellem sektorerne var, at reformprocessen i elsektoren var en åben søgeproces, mens reformprocessen i telesektoren var en begrænset åben søgeproces. Politikprogrammer havde derfor større forklaringskraft i elsektoren end i telesektoren. Dermed støtter sammenligningen også hypotesen om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer. Det eksterne var nemlig lille i den danske elsektor, mens det var stort i den danske telesektor. Variationen i søgeprocesser svarer derfor til de forventninger, der følger af hypotesen.

Kapitlet er opdelt i fire afsnit. I afsnit 10.1 præsenteres kort monopolregimerne i de to sektorer samt destabiliseringen af disse regimer. I afsnit 10.2 identificeres forskelle og ligheder mellem reformprocesserne i de sektorer. Derefter evalueres i afsnit 10.3 hypotesen om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer. Til sidst konkluderes der på kapitlet i afsnit 10.4.

10.1 Monopolregimer og destabilisering

Der var i både el- og telesektoren stor stabilitet i sektorernes monopolorganisering fra starten af det 20. århundrede og frem til slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne. Denne organisering var indlejret i monopolregimer, hvor politikprogrammer som det tekniske og det grønne politikprogram i elsektoren og eneretsprogrammet i telesektoren havde begrundet denne struktur.

Der var dog stadig konflikter inden for disse monopolregimer, hvilket kom til at påvirke liberaliseringsprocesserne i begge sektorer. I elsektoren var der en konflikt om sektorens autonomi samt brugen af miljø- og afgiftsregulering. Det var en konflikt med elsekskaberne og de store forbrugere på den ene side og særligt, men ikke udelukkende, de miljøorienterede politiske partier og

miljøbevægelsen på den anden side. I telesektoren handlede konflikten om sektorens centralisering, hvor man var uenig om arbejds- og kompetencefordelingen mellem de regionale koncessionerede telefonselskaber og P&T (jf. kapitlerne 6 og 8).

I begge sektorer spillede både EU-krav og globaliseringen en central rolle for destabiliseringen af monopolregimerne. På elområdet var den generelle globalisering svag. Liberaliseringerne i først Norge og siden Sverige satte dog alligevel spørgsmålstegn ved det grønne monopolregime, fordi det problematiserede vilkårene for den fremtidige energiudveksling mellem de tre lande. På teleområdet var globaliseringen og den teknologiske udvikling mere fremskreden, og den gav både teleselskaber, forbrugere og politikere nye muligheder, der ikke var forenelige med en monopolorganisering, hvilket underminerede monopolregimet i sektoren (jf. kapitlerne 7 og 9).

Det var dog i begge sektorer frygten for EU-krav om liberalisering, der for alvor satte gang i destabiliseringen. EU-kommissionens brug af artikel 90-direktiver på terminalmarkederne i telesektoren satte i begge sektorer afgørende spørgsmålstegn ved holdbarheden af den eksisterende model. Det peger på en væsentlig, men delvist overset form for europæisering. En trussel om fremtidige EU-krav kan destabilisere nationale reguleringsregimer. Destabiliseringen vil så igen igangsætte nationale reformdynamikker. Det kan føre til, at der som i de to danske cases igangsættes en liberaliseringsproces, hvor man går langt videre end de EU-krav, der faktisk endte med at blive vedtaget i EU.

I begge sektorer blev de hidtidige monopolregimer derfor destabiliseret. Det betød, at aktørerne i begge sektorer stod i en situation præget af usikkerhed, hvor de skulle specificere deres interesser i en ny institutionel model. Jeg vil nu se på fasen for institutionelt valg i liberaliseringsprocesserne i de to sektorer.

10.2 Fasen for institutionelt valg i de danske el- og telesektorer

Jeg samler her op på og sammenligner mellem reformprocesserne i forhold til de tre underkategorier i en reformtype, nemlig politik, interesser og reformens indhold (jf. tabel 3.2).

10.2.1 Politikprocessen

Begge sektorer var præget af en skiftende dagsorden, hvor de centrale aktører tilsluttede sig forskellige politikprogrammer, hvilket indikerer, at der var tale om en søgeproces. Der var dog større variation mellem politikprogrammerne på elområdet end på teleområdet.

På elområdet spændte de politikprogrammer, der blev forfægtet af centrale aktører i processen, fra det grønne forbrugerejeprogram over det grønne konkurrenceprogram til det rene konkurrenceprogram. Der var således tale

om en bred dagsorden, der indebar ganske væsentlige forskelle i tilpasningen til konkurrencemodellen. I det grønne forbrugerejeprogram skulle sektoren forankres i forbrugerejede selskaber, væsentlige dele af elproduktionen skulle undtages fra markedet som prioriteret el, og elselskaberne skulle underlægges en CO₂-regulering, der gik videre end krævet af EU. Derudover skulle produktionsselskaberne sælge deres el til forsyningspligtselskaberne til under markedsprisen for at kanalisere forbrugernes opsparede værdier tilbage til forbrugerne. Der var et stort spring fra dette program til konkurrenceprogrammet, som både elselskaberne og Venstre specificerede deres interesser igennem. Der var det øget konkurrence og en styrket konkurrenceevne gennem mindre miljøregulering, der stod centralt. Politikprogrammerne foreskrev således varierende grader af liberalisering inklusive en minimal liberalisering i det grønne monopolprogram.

Der var også en vis forskel mellem lokomotivprogrammet og det forbrugerorienterede konkurrenceprogram i telesektoren. Den var dog ikke så stor som forskellen mellem politikprogrammerne i elsektoren. Lokomotivprogrammet begrundede oprettelsen af et stærkt nationalt selskab, som man mente skulle have en særstilling, men det var med henblik på at styrke dets position på markedet. Det var ikke et spørgsmål om at begrænse den formelle åbning af markedet som i det grønne monopolprogram i elsektoren. Det forbrugerorienterede konkurrenceprogram foreskrev en stor tilnærmelse til konkurrencemodellen. Reformprocessen i elsektoren var en åben søgeproces, mens den var begrænset åben i telesektoren. Begge politikprogrammer foreskrev en videregående liberalisering, hvilket ikke var tilfældet for det grønne forbrugerejeprogram på elområdet. Der var dog søgeprocesser i begge sektorer.

Der var også i begge sektorer aktører, der agerede som idéentreprenører, idet de udviklede og promoverede politikprogrammer, der gav alternative fortolkninger af situationen i de to sektorer. I telesektoren var Forskningsministeriet en idéentreprenør, mens både DEF, reformgruppen i Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen var idéentreprenører i elsektoren. De havde dog ikke alle lige stor succes. Der var dog flere, der agerede som idéentreprenører på elområdet end på teleområdet, hvor Forskningsministeriet havde stor succes med at sætte dagsordenen. Det brugte dog også stor energi på at overbevise sektorens aktører om fordelene ved det forbrugerorienterede konkurrenceprogram. På elområdet spillede både DEF, Konkurrencestyrelsen og reformgruppen i Energistyrelsen ud med forskellige politikprogrammer, der kunne bruges til at overbevise de andre aktører om, at de skulle se deres interesser på en bestemt måde.

Opsamlingen på og sammenligningen mellem de to sektorer i forhold til politikprocessen støtter derfor konklusionen om, at reformprocessen på elom-

rådet var en åben søgeproces, mens reformprocessen på teleområdet var en begrænset søgeproces. Det gælder også, når man inddrager idéentrepenører.

10.2.2 Interesser

I en tilpasningsproces specificeres aktørernes interesser ud fra strukturelle incitamenter, mens interesserne i en søgeproces specificeres ved hjælp af politikprogrammer, der reducerer usikkerheden.

Det var som nævnt ovenfor et fællestræk ved reformprocesserne i begge sektorer, at forskellige politikprogrammer på skift satte dagsordenen. Det påvirkede aktørernes specificering af deres interesser, og det gjorde det på en måde, som ikke bare kan reduceres til strukturelle og institutionelle faktorer. I telesektoren er det svært at forklare både de borgerlige partiers moderat liberaliseringsvenlige holdning i starten af 1990'erne og Socialdemokratiets meget liberaliseringspositive holdning i midten af 1990'erne, hvis man ikke tager lokomotivprogrammet og senere det forbrugerorienterede konkurrenceprogram i betragtning. Gennem lokomotivprogrammet specificerede Venstre en mindre liberaliseringsvenlig interesse, end det ellers kunne have gjort givet dets grundlæggende ideologiske interesse i liberalisering.

Det er en forskel til elsektoren, hvor Socialdemokratiet specificerede sine interesser ud fra det grønne forbrugerejeprogram og det grønne konkurrenceprogram, der ikke inkluderede de privatiseringselementer, som partiet ikke var ideologisk disponeret for. Det samme gjorde partiet ikke i telesektoren, hvor det i stedet stod for et politikprogram – det forbrugerorienterede konkurrenceprogram – der kunne specificere partiets interesser i en omfattende tilpasning til konkurrencemodellen. Da politikprogrammet begrundede en meget vidtgående liberalisering, blev Socialdemokratiet i højere grad tilhænger af liberalisering i telesektoren end i elsektoren.

I elsektoren kan elsekskabernes specificering af deres interesser heller ikke forklares uafhængigt af de forestillinger om liberaliseringens konsekvenser, der lå i henholdsvis det oprindelige tekniske politikprogram og senere i konkurrenceprogrammet. I det tekniske program blev liberalisering set som en trussel mod sektoren, mens det i konkurrenceprogrammet blev set som et middel til at frigøre sig fra staten og få nye kommercielle muligheder.

I forlængelse af den større forskel mellem politikprogrammerne på elområdet end på teleområdet var specificeringen af interesser mere snæver på teleområdet end på elområdet. Socialdemokratiet specificerede på baggrund af det grønne forbrugerejeprogram sine interesser, så de kun omfattede en minimal liberalisering. På teleområdet gik partiet selv under lokomotivprogrammet ind for mere end en minimal liberalisering af telesektoren. Det viser igen også, at reformprocessen i elsektoren var en åben søgeproces, mens reformprocessen i telesektoren var en begrænset søgeproces.

Den større bredde i specificeringen af interesser i elsektoren end i telesektoren afspejlede sig også i, at der var en mere uklar og skiftende koalitionsdannelse i elsektoren. Mens forligskredsen holdt sammen i telesektoren og efterhånden kun mødte modstand fra Tele Danmark i forhold til en omfattende liberalisering, var der i elsektoren mere uklare koalitioner, hvor det var uklart, hvor man havde hinanden. Et eksempel på dette er Energistyrelsens overraskelse over, at DEF i løbet af relativ kort tid havde bevæget sig fra en meget skeptisk position til at blive en fuldtone tilhænger af liberalisering. Det er først med det grønne konkurrenceprogram, at der på det politiske niveau dannes en egentlig bred politisk koalition. Det skyldtes blandt andet også, at man i modsætning til teleområdet betonedede to forskellige problemer hos Miljø- og Energiministeriet og de borgerlige partier. Hvor Miljø- og Energiministeriet betonedede miljøet, lagde de borgerlige partier langt mere vægt på markedet og prisniveauet.

10.2.3 Reformindhold og samlet vurdering

De tre typer af reformprocesser indeholder også konkurrerende forventninger til indholdet af de institutionelle reformer. I en ren implementeringsproces vil man ikke gå videre end krævet af EU, mens man i en tilpasningsproces med globaliseringspres ikke vil forringe den nationale industris konkurrenceevne, men omvendt gerne vil gå videre end EU. Begge dele er muligt i en søgeproces, hvor reformerne vil afspejle de politikprogrammer, som de centrale aktører har brugt til at specificere deres interesser. De institutionelle modeller i de to sektorer efter liberaliseringen er vist i tabel 10.1 nedenfor.

Tabel 10.1: Institutionelle modeller i den danske el- og telesektor efter liberaliseringen (2004)

Elsektoren	Telesektoren
Formel 100 pct. markedsåbning ▪ Ejerskabsmæssig adskillelse (Energinet.dk og elselskaberne) ▪ Reguleret tredjepartsadgang Kommercielle produktions- og handelselskaber fortrinsvist ejet af andelsselskaber og kommuner Uafhængig reguleringsmyndighed (Energitilsynet)	Formel 100 pct. markedsåbning ▪ Regnskabsmæssig adskillelse (TDC) ▪ Forhandlet tredjepartsadgang (LRAIC) TDC er 100 pct. privatejet Uafhængig reguleringsmyndighed (IT- og Telestyrelsen)

I begge sektorer gik reformerne videre end krævet af EU (EU-kravene er præsenteret i tabellerne 4.2. og 4.3). I telesektoren nærmede man sig konkurren-

cemodellen hurtigere end krævet af EU i forhold til åbningen af markedet. I elsektoren åbnede man markedet både hurtigere og i et større omfang end krævet af EU. I begge sektorer blev der også oprettet uafhængige og separate reguleringsorganer, der både var uafhængige af industrielle interesser, men som også havde juridisk autonomi fra regeringen. Det drejede sig om IT- og Telestyrelsen på teleområdet og Energitilsynet på elområdet. Ydermere nærmede man sig i begge sektorer konkurrencemodellen på ejerskabsdimensionen. Også her gik man udover EU's krav. I telesektoren blev Tele Danmark privatiseret, mens der i elsektoren i 2004 stadig var kommercielle produktions- og handelsselskaber fortrinsvist ejet af andelsselskaber og kommuner. De var dog blevet kommercielt fritstillet. Der har i begge sektorer været tale om mere end bare en implementeringsproces.

I forhold til reformernes indhold var der imidlertid også forskelle mellem de to sektorer. Telesektoren nærmede sig i højere grad konkurrencemodellen end elsektoren. I telesektoren var det for eksempel ikke reformtiltag, der minder om de markeds- og konkurrenceevnehæmmende elementer i reformerne på elområdet. Det drejer sig om introduktionen af prioriteret el, en CO₂-regulering, der var strammere end i udlandet, samt høje energifgifter. Ligeledes har man i telesektoren i højere grad nærmet sig konkurrencemodellen på ejerskabsdimensionen end i elsektoren, idet man her har privatiseret Tele Danmark. Ligheder og forskelle mellem reformprocesserne i de to sektorer er vist i tabel 10.2 nedenfor.

Opsamlingen på og sammenligningen mellem liberaliseringsprocesser i de to sektorer viser, at der i begge sektorer var søgeprocesser, hvilket vil sige, at politikprogrammer påvirkede det institutionelle valg. Det betyder også, at liberaliseringsprocesserne i de to sektorer ikke levede op til forventningerne i hverken den stærke eller svage version af prestesen. Der var en vis national autonomi i begge sektorer, hvilket er i modstrid med den stærke version af prestesen. Der var også usikkerhed i begge sektorer, hvilket aktørerne reducerede gennem politikprogrammer. Det er i modstrid med den svage version af prestesen, der forventer, at aktørerne har klare interesser, selvom der er en vis national autonomi.

Det er således fælles for begge sektorer, at det eksterne pres satte grænser, så man ikke havde noget andet valg end i elsektoren at foretage en minimal liberalisering samt i telesektoren at gå videre end bare en minimal liberalisering. Politikprogrammer gav dog også et nationalt drive liberalisering, som havde en stor effekt på den konkrete udformning af liberaliseringen nationalt.

Tabel 10.2: Sammenligning af reformprocessen i tele- og elsektoren

	Elsektor	Telesektor
Politikprocessen	Der var en bred dagsorden (fra minimal liberalisering i det grønne forbrugerejeprogram til omfattende liberalisering i konkurrenceprogrammet) Idéentrepenører spillede centrale roller	Snæver dagsorden blandt centrale aktører (fra en vis liberalisering med fordele til TDC i lokomotivprogrammet til omfattende liberalisering i det forbrugerorienterede konkurrenceprogram) Idéentrepenører spillede en rolle
Interesser	Interesser varierede med politikprogrammer Socialdemokratiet havde i en periode kun specificeret sin interesse i en minimal liberalisering	Interesser varierede med politikprogrammer Både Socialdemokratiet, Venstre og teleselskabernes specificering af deres interesser indebar en videregående liberalisering
Indhold	Reformer gik videre end EU-krav Konkurrenceevnen var et blandt mange mål Der var væsentlige begrænsninger af konkurrenceevnen	Reformer gik videre end EU-krav Konkurrenceevne, men senere også effektivitet og prisniveau, var centrale mål

Analyserne viser således, at reformprocesserne i begge sektorer var begrænset af EU-krav og globaliseringen og den teknologiske udvikling. Det viser, at forklaringer på liberaliseringsprocesser og deres udfald, der kun betoner enkelte faktorer, ikke har fat i det samspil af faktorer, der tilsyneladende kan ligge bag sådanne processer. I den forstand støtter analysen af reformerne i de to sektorer Paul Quirks kritik af den økonomiske reguleringsteoris monokausale forklaringer (1988: 38):

”... to suppose that a proper analysis of the politics of deregulation requires a general theory of deregulation – in the sense of a single explanation for all cases – is to misunderstand the methodological requirement of generality (...) The expectation of generality implies that sufficiently similar circumstances should produce similar outcomes – not the reverse.”

Både politikprogrammer og strukturelt og institutionelt pres fra globaliseringen og EU kan påvirke liberaliseringsprocesser og deres udfald. Analyserne af de to cases efterlader os derfor ikke bare med en påstand om, at der er mange forklaringer på liberalisering. Den gør det også muligt at teste hypotesen om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer på institutio-

nelle reformer. Det vil sige, hvornår forskellige ”omstændigheder” producerer bestemte outcomes.

10.3 Hypotesetest

I kapitel 3 formulerede jeg hypotesen om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer på udfaldet af fasen for institutionelt valg. De danske el- og telesektorer blev i kapitel 5 netop udvalgt, fordi de muliggjorde en test af denne hypotese. Det gjorde de af to grunde.

For det første havde de et relativt identisk udgangspunkt. De var monopolregimer, hvis institutionelle model lå meget langt fra konkurrencemodellen. De to sektorer var heller ikke præget af policy-failure, selvom der dog i begge sektorer var utilfredshed med enkelte forhold. For det andet var der variation i eksterne pres mellem de to cases. Der var et lille eksternt pres på den danske elsektor og et stort eksternt pres på den danske telesektor (jf. afsnit 5.3).

Hypotesen kan konkretiseres som en forventning om, at jo svagere, mindre entydigt og dækkende det eksterne pres fra EU og globaliseringen er, des mere åben vil søgeprocessen blive. Det forudsætter, at andre faktorer, der kan påvirke idéers effekt, holdes konstante, hvilket de to danske cases skulle give mulighed for.

Hvis hypotesen er rigtig, skulle reformprocessen i elsektoren – hvor presset var lille – være en mere åben søgeproces end reformprocessen i telesektoren, hvor presset var stort. Og det er præcis, hvad sammenligningen mellem de to sektorer har vist. Liberaliseringsprocessen i telesektoren var nemlig en begrænset åben søgeproces, mens liberaliseringsprocessen i elsektoren var en åben søgeproces. Hypotesen blev også styrket af, at analyserne af de to cases viste, at det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen var en reel begrænsning af de programmer og interesser, aktørerne kunne forfølge i sektorerne, hvilket også var opfattelsen hos en række af de involverede aktører. Det tyder derfor ikke på, at der skulle ligge en uidentificeret spuriøs forklaringsfaktor bag den observerede sammenhæng mellem det eksterne pres og politikprogrammets effekt.

Der er således støtte til hypotesen om, at politikprogrammer får en stadig større forklaringskraft i forhold til institutionelt valg, jo svagere, mindre entydigt og dækkende det eksterne strukturelle og institutionelle pres bliver. Så selvom man kan afvise monokausale forklaringer, er vi ikke efterladt i et tomrum, hvor det ikke er muligt at sige noget systematisk om, hvornår bestemte faktorer har stor forklaringskraft.

10.4 Konklusion

Formålet med dette kapitel var at samle op på og sammenligne liberaliseringsprocesserne i den danske tele- og elsektor. Begge liberaliseringsprocesser var søgeprocesser, men reformprocessen i elsektoren var en åben søgeproces, mens reformprocessen i telesektoren var en begrænset åben søgeproces. Dermed har kapitlet også bidraget til at styrke analyserne i kapitlerne 7 og 9.

Desuden har det gjort det muligt at teste hypotesen om, at effekten af politikprogrammer på institutionelle reformprocesser som liberaliseringsprocesser stiger, des svagere, mindre entydigt og dækkende det eksterne pres er. Denne hypotese fandt støtte, idet søgeprocessen i elsektoren, der havde et mindre eksternt pres end telesektoren, havde en mere åben søgeproces. I det næste kapitel vil jeg undersøge generaliserbarheden af disse konklusioner samt udsætte hypotesen for en udvidet test. Det vil ske gennem inddragelse af yderligere fem cases.

Kapitel 11

Et komparativt perspektiv

Analyserne af liberaliseringsreformerne i de danske el- og telesektorer førte til to centrale konklusioner. For det første påvirkede politikprogrammer, der fremstillede liberalisering som en løsning på problemer som prisniveau, miljø og konkurrenceevne, udfaldet og forløbet af liberaliseringsprocesserne i både den danske el- og telesektor. Reformerne var derfor ikke alene et resultat af globaliseringen, den teknologiske udvikling og EU-krav som forventet i pres-tesen. Der var stadig en vis national autonomi, hvor nationale aktører kunne påvirke reformresultatet. Det var derfor ikke tilpasningsprocesser, hvor globaliseringen og den teknologiske udvikling havde skabt så brede, klare og stærke incitamenters for liberalisering, at aktørerne kunne specificere deres interesser uden brug af politikprogrammer. Ligeledes var det ikke implementeringsprocesser, hvor EU-krav var så bredde og entydige, at der ikke var nogen national autonomi til at vælge anderledes. Der var med andre ord stadig usikkerhed, som aktørerne skulle reducere. Det var derfor søgeprocesser, hvor aktørerne gennem politikprogrammer forsøgte at reducere usikkerheden og dermed specificere deres interesser.

For det andet viste analyserne, at det eksterne pres fra globaliseringen, den teknologiske udvikling og EU-krav destabiliserede de monopolregimer, der havde præget de to sektorer i de foregående næsten 100 år. De indsnævrede også (særligt i telesektoren) aktørernes valgmuligheder og skabte incitamenters for liberalisering. Analyserne viste også, at det kunne forklare, at der kun var tale om en begrænset åben søgeproces i telesektoren, hvor centrale aktører – Socialdemokratiet og Venstre – begge ønskede en videregående liberalisering. Det gjorde sig også gældende i elsektoren, der var en åben søgeproces, hvor der var politikprogrammer blandt de centrale aktører, der kun indebar en minimal markedsåbning. Analyserne støttede derfor også hypotesen om, at effekten af politikprogrammer bliver mindre, jo bredere, stærkere og mere entydigt det eksterne pres er.

Men er disse konklusioner udtryk for nogen særligt danske forhold? Og kan de generaliseres til andre lande og faser af en reformbølge? Danmark var i både el- og telesektoren et efterfølgerland (jf. afsnit 1.1). Det er – med udgangspunkt i disse to spørgsmål – formålet med dette kapitel at undersøge konklusionernes generaliserbarhed. Det vil jeg gøre ved at gennemgå og sammenligne liberaliseringsreformerne i den britiske el- og telesektor, den tyske el- og telesektor samt den norske elsektor. Disse cases gør det muligt at vurdere konklusionernes generaliserbarhed, idet de skaber (yderligere) varia-

tion i to centrale variable, der kan have påvirket analyserne af de danske cases, nemlig eksternt pres og reformkapacitet. Gennemgangen af de fem cases vil være baseret på sekundær litteratur.¹

Hovedkonklusionen på kapitlet er, at konklusionerne fra analyserne af de danske cases med visse forbehold kan generaliseres til andre lande, der indgik i reformbølgerne i de europæiske tele- og elsektorer. Desuden er der yderligere støtte til hypotesen om sammenhængen mellem eksternt pres og politikprogrammets påvirkning af liberaliseringsreformer. Ligeledes tyder gennemgangen af casene på, at reformkapacitet ikke direkte påvirker politikprogrammets effekt på reformer og deres rolle i reformprocesser. Konklusionerne er derfor ikke et specifikt resultat af reformkapaciteten i Danmark.

Kapitlet har følgende struktur. I afsnit 11.1 uddybes principperne bag udvælgelsen af cases. Derefter analyseres i afsnit 11.2 reformerne i den britiske el- og telesektor. I afsnit 11.3 analyseres reformerne i den tyske el- og telesektor, mens liberaliseringen af den norske elsektor analyseres i afsnit 11.4. Derefter diskuteres den overordnede analyse i afsnit 11.5, hvorefter der konkluderes på kapitlet i afsnit 11.6.

11.1 Reformkapacitet, eksternt pres og caseudvælgelse

Spørgsmålet om konklusionernes generaliserbarhed undersøges med cases, der afviger fra de danske cases på to variable: eksternt pres og reformkapacitet. I dette afsnit præsenteres de to variable, ligesom der opstilles en række forventninger til deres effekt på typen af reformproces i de udvalgte cases.

11.1.1 Variation i det eksterne pres

Den første variabel er eksternt pres. Det eksterne pres i en national sektor er på et givet tidspunkt et resultat af både globaliseringen, den teknologiske udvikling og kravene fra EU. Det betyder, at på et givet tidspunkt i løbet af 1980'erne og 1990'erne var globaliseringspresset større i tele- end i elsektoren, idet førstnævnte sektor oplevede den største globalisering og teknologiske udvikling, ligesom EU-kravene her kom tidligere og var mere vidtgående (jf. kapitel 4). Globaliseringen var i løbet af perioden stigende i begge sektorer, efterhånden som reformbølgerne udviklede sig, og stadig flere lande liberaliserede og åbnede deres markeder. Det eksterne pres steg derfor også over tid i begge sektorer.

Det var forskellen mellem den danske el- og telesektor på denne variabel, der var baggrunden for udvælgelsen af de to danske cases (jf. kapitel 5). Den danske elsektor oplevede et lille eksternt pres, idet sektoren, der blev liberaliseret midt i 1990'erne, på dette tidspunkt var udsat for vage og svage EU-krav samt en begrænset, men dog tiltagende globalisering. Omvendt med den danske telesektor, der også blev liberaliseret i midten af 1990'erne, hvor der alle-

rede var formuleret præcise og vidtgående EU-krav om liberalisering, og hvor den teknologiske udvikling og globaliseringen var omfattende. Der var tale om et stort eksternt pres. Denne variation gjorde det muligt at teste hypotesen om, hvordan det eksterne pres betingede politikprogrammets effekt på liberaliseringsreformer og dermed deres rolle i reformprocessen.

11.1.2 Variation i reformkapacitet

Den anden variabel er reformkapacitet. Det er en klassisk variabel i analyser af stabilitet og forandring i offentlig politik samt institutionelle reformer. Reformkapacitet – her defineret i forhold til administrative reformer – er:

”... the structural potential for administrative reforms, which is itself an institutionalized feature of the macro-institutional context ...” (Knill, 2001: 85).

Den beskriver mulighederne for at gennemføre reformer i et givet politisk system, og den er et resultat af antallet af institutionelle vetopunkter samt de politiske styrkeforhold og koalitionsdannelsesmuligheder (Héritier & Knill, 2001: 258). Centrale elementer i den makroinstitutionelle kontekst er statsstrukturen (enhedsstat vs. forbundsstat, etkammersystem vs. tokammersystem), partisystemet (toparti- eller flerpartisystem) samt graden af korporatisme.

Hovedpointen er, at des flere partier der er, des mere decentralt beslutningssystemet er, samt des mere korporatisme der er, jo mindre er reformkapaciteten. Aktører, der er modstandere af reformer, vil så nemlig få stadig bedre muligheder for at blokere for reformer (Héritier, 2001: 10). Det er også en velkendt påstand i den historisk-institutionelle litteratur, at både statsstrukturer og partisystemer betinger, hvilken effekt idéer har på institutionelle reformer (Weir, 1992: 194; Skocpol & Weir, 1985: 109; Hall, 1989: 374-375).

Reformkapaciteten blev holdt konstant i forbindelse med udvælgelsen af de to danske cases (jf. kapitel 4), der jo var indlejret i det samme politiske system. Det skaber en risiko for, at resultaterne fra analyserne af disse cases kunne være et resultat af den danske reformkapacitet og de institutionelle træk, der lå bag denne. Det vil være tilfældet, hvis reformkapaciteten påvirker, hvorvidt der er tale om en implementerings-, tilpasnings- eller søgeproces.

I en europæisk sammenhæng udgør de politiske systemer i Storbritannien og Tyskland to modpoler i forhold til omfanget af reformkapacitet. Storbritannien har et Westminster-system med en stærk udøvende magt, der kun i et minimalt omfang er begrænset af parlamentet, korporative arrangementer og konstitutionelle vetopunkter. Omvendt er Tyskland et konsensusdemokrati, hvor den udøvende magt må fungere på baggrund af brede koalitioner, der

skal sikre sig tilslutning fra aktører i de mange vetopunkter, der skabes af landets føderale struktur, korporative arrangementer og flerpartisystem (Lijphart, 1999: 3-4). Reformkapaciteten er således stor i Storbritannien og begrænset i Tyskland (Lijphart, 1999: 247-249). Både Danmark og Norge placerer sig midt imellem Tyskland og Storbritannien. Mens de minder om Tyskland, når det handler om parlamentets kontrol med regeringen samt graden af korporatisme, minder de i forhold til statsstrukturer langt mere om Storbritannien, idet de er enhedsstater som denne (Lijphart, 1999: 247-249; Sioroff, 1999: 193).

Der er ikke noget entydigt teoretisk svar på, hvordan reformkapacitet betinger politikprogrammers effekt på institutionelle reformer. En mulig effekt kunne være, at søgeprocesser spiller en mindre rolle i et Westminster-system som det britiske, hvor det regerende parti har det nødvendige flertal til at føre sin politik gennem Underhuset, og hvor der ikke er nogen konstitutionelle vetopunkter, hvor regeringens reformer kan bremses. Behovet for at finde brede løsninger, der kan forene mange aktørers interesser og dermed afsøge et større rum af løsningsmuligheder, vil derfor være mindre end i for eksempel det føderale tyske system, hvor der skal bygges en bred koalition. Vi kan kalde denne forventning en *kapacitetsforventning*, idet effekten af politikprogrammer – og dermed søgeprocessens åbenhed – forventes at falde og eventuelt helt forsvinde, når reformkapaciteten stiger.

Et sådan argument om, at idéer i form af politikprogrammer har stor effekt i systemer med lav reformkapacitet, er blevet fremsat af Baumgartner og Jones (1993: 239-240). Tilstedeværelsen af mange arenaer – og dermed mange både adgangs- og vetopunkter – som i USA fremmer idédrevne forandringsprocesser, idet politikprogrammer kan spredes gennem positive feedback-processer, hvor spredningen bliver selvforstærkende. Argumentet er knyttet til en generel forestilling om, at et åbent politisk system giver mange adgangspunkter for politikprogrammer. Omvendt er det svært i et sådant system at få etableret stabile og langtidsholdbare koalitioner bag bestemte politikprogrammer (Weir, 1992: 210). Ifølge denne kapacitetsforventning vil politikprogrammer spille en mindre rolle i Storbritannien end i Danmark, hvor de igen vil spille en mindre rolle end i Tyskland.

Mark Blyth har formuleret en *u-forms-forventning* (2002: 256-258), der delvis er i modstrid med denne kapacitetsforventning. Han argumenterer også for, at meget åbne systemer – med lav reformkapacitet – giver politikprogrammer en central rolle, idet disse let kan komme ind i systemet og igangsætte spredningsdynamikker. Det samme gælder for meget lukkede systemer med stor reformkapacitet, hvor de få centrale aktører kan tage programmerne til sig og føre dem igennem. Til gengæld vil systemer med medium reformka-

pacitet – der ofte har koalitionsregeringer – være mindre åbne over for politikprogrammer og dermed have mere begrænsede søgeprocesser. Politikprogrammer vil derfor alt andet lige have større forklaringskraft i Storbritannien og Tyskland end i Danmark. Hvis denne forventning er rigtig, undervurderes politikprogrammernes generelle forklaringskraft i denne afhandlings design, idet hovedfokus her har været rettet mod Danmark, der har en medium reformkapacitet.

Den teoretiske litteratur giver derfor ikke anledning til nogen entydig forventning om, hvilken effekt graden af reformkapacitet har på politikprogrammernes påvirkning af reformer og dermed rolle i reformprocessen. Omvendt er der en forventning om, at det har en effekt. Det må derfor være et empirisk spørgsmål.

11.1.3 Udvælgelse af cases

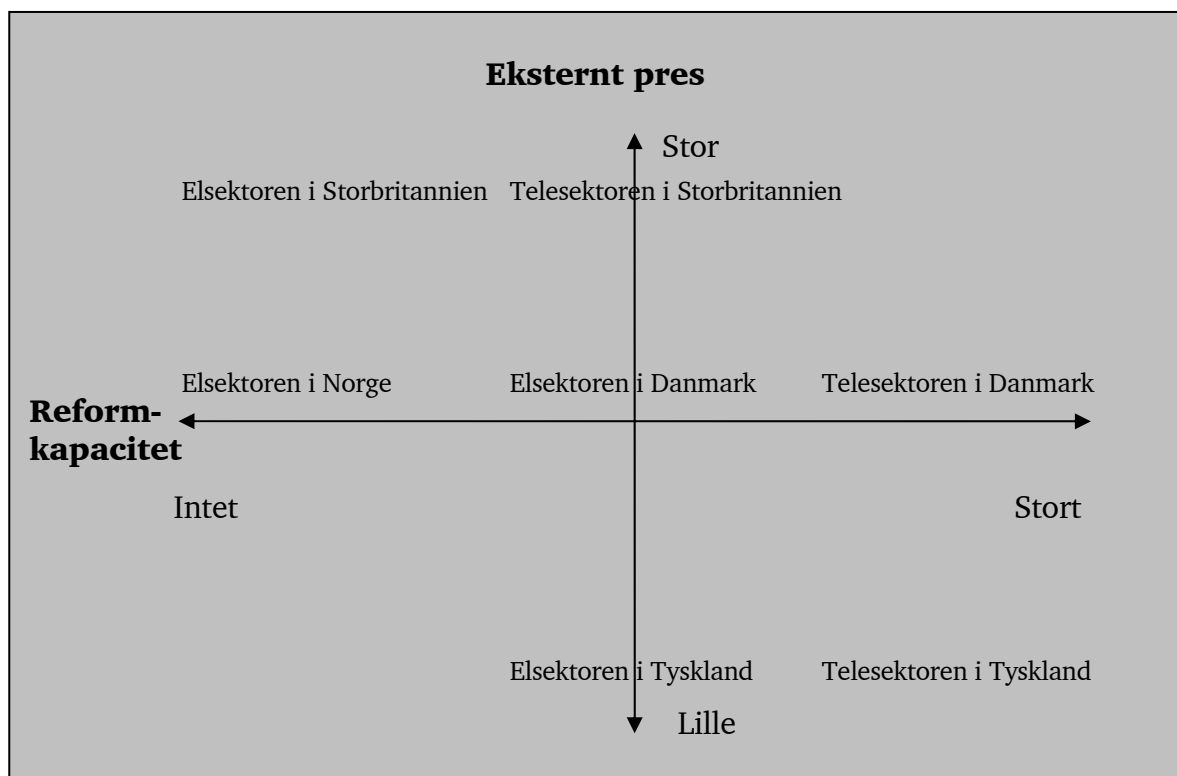
Det er nu muligt at indplacere casene i et todimensionalt rum, som dannes af henholdsvis styrken af det eksterne pres samt reformkapaciteten. Rummet er vist i figur 11.1 nedenfor. Reformkapaciteten er den vertikale dimension, og her placeres casene fra Storbritannien derfor øverst, da landet har en stor reformkapacitet. De danske og norske cases placeres i midten, da disse lande har en medium reformkapacitet, mens de tyske cases placeres nederst givet Tysklands lave reformkapacitet. De norske og britiske elsektorer er placeret ved ”intet” eksternt pres, idet disse sektorer blev liberaliseret, både før der var nogen EU-krav på området, og før der var nogen globalisering af betydning. Telesektoren i Storbritannien er placeret ved et lille eksternt pres, fordi den blev liberaliseret, da globaliseringen og den teknologiske udvikling i sektoren var gået i gang, men før der var kommet klare og omfattende EU-krav på området.

Den tyske elsektor er også placeret ved et lille eksternt pres, idet den ved sin liberalisering i 1999 kun var udsat for vage og svage EU-krav samt en begrænset globalisering. Til gengæld er den tyske telesektor placeret ved et stort eksternt pres, idet der ved dennes liberalisering både var en omfattende globalisering i sektoren og præcise og vidtgående EU-krav (se afsnittene 11.2, 11.3 og 11.4 for en uddybning af kategoriseringen af det eksterne pres på de enkelte cases).

Figuren kan anskueliggøre, hvordan sammenligninger mellem casene kan belyse generaliserbarheden af konklusionerne fra analysen af de to danske cases samt effekten af reformkapacitet og eksternt pres. Effekten af reformkapacitet kan undersøges gennem lodrette sammenligninger. Forskelle mellem casene indikerer, at reformkapacitet påvirker politikprogrammernes effekt og dermed deres rolle i reformprocessen. Hvis det er tilfældet, vil der være

forskelle enten i typen af reformproces eller åbenheden af søgeprocesser i casene, når man bevæger sig på den vertikale dimension.

Figur 11.1: Kombination af eksternt pres og reformkapacitet



Dermed kan det undersøges, om den danske politiske beslutningsproces med brede koalitioner (medium reformkapacitet) har været afgørende for konklusionerne, eller om mønstret fra de danske analyser kan genfindes i lande med en større eller mindre reformkapacitet. Effekten af det eksterne pres kan undersøges gennem vandrette sammenligninger. Hvis afhandlingens hypotese, om at det eksterne pres mindsker effekten af politikprogrammer, er rigtig, vil man forvente et bestemt mønster, når man bevæger sig til højre i figuren. Søgeprocessernes åbenhed vil enten falde, eller processen vil blive en implementerings- eller en tilpasningsproces, hvor politikprogrammer ikke har nogen betydning.

11.2 Storbritannien: Liberalisering i et Westminster-system

Storbritannien har et politisk system med stor reformkapacitet, idet der er få bindinger på regeringens mulighed for at vedtage reformer. Det skyldes, at regeringer i Storbritannien givet valgsystemet (flertalsvalg i enkeltmandskredse) og partisystemet (topartisystem) typisk er flertalsregeringer bestående af enkelt parti (Labour eller Det Konservative Parti). Her betragtes begge partier som centrale aktører, idet oppositionspartiet ved et magtskifte vil have gode muligheder for at ændre tidligere reformer samt at omsætte sine egne

politikprogrammer i nye reformer. Desuden er Storbritannien en centraliseret enhedsstat uden nogen skreven forfatning. Der er derfor ingen konstitutionelle vetopunkter, hvor regioner eller andre subnationale enheder kan blokere for centralmagts politik (Bartle, 2002: 7; Lijphart, 1999: 10-20; Hulsink, 1999: 114). Det britiske system står således som det klassiske eksempel på, hvad man kalder et Westminster-system.

Ligesom i Danmark var der variation i det eksterne pres mellem el- og telesektoren i Storbritannien, da de to sektorer blev liberaliseret. Elsektoren i Storbritannien blev liberaliseret (markedsåbning og privatisering i 1990, separat reguleringsmyndighed i 1989, jf. appendiks A), før der var nogle EU-krav om liberalisering, og før der var nogen globalisering i sektoren. Det eksterne pres var derfor begrænset. Omvendt blev telesektoren liberaliseret (markedsåbning og privatisering i 1991, separat reguleringsmyndighed i 1984, jf. appendiks A), efter at globaliseringen og den teknologiske udvikling i sektoren var begyndt, men før der kom nogle væsentlige EU-krav. Det eksterne pres var derfor lille.

11.2.1 Telesektoren i Storbritannien

Telesektoren i Storbritannien var før reformprocessen i 1980'erne og 1990'erne organiseret, så den lå meget tæt på monopolmodellen. Fra 1969 var televæsenet organiseret sammen med postvæsenet i det offentlige selskab The Post Office. Staten var derfor både ejer af og regulator for telefonvæsenet. Selskabet havde også monopol på offentlig telefoni i Storbritannien (Thatcher, 2004a: 759-760). Der var desuden tætte forbindelser mellem The Post Office og de private producenter af teleudstyr, som på deres respektive områder besad et privat monopol (Böllhoff, 2005: 18).

Destabilisering og reformforløb

Der havde før 1980'erne kun været få og vage idéer fremme om at privatisere teledelen af The Post Office. Disse idéer gik dog i sig selv igen, da de ikke kunne få politisk støtte (Hulsink, 1999: 128). Først mod slutningen af 1970'erne begyndte der at ske noget. I 1979 blev en konservativ regering under ledelse af Margaret Thatcher valgt på løfter om at flytte grænserne mellem den offentlige og private sektor til fordel for sidstnævnte. Løfterne afspejlede grundlæggende neoliberale interesser i partiet – herunder hos en række af de personer, der blev ministre i den konservative regering (Bartle, 2005: 173). Deres analyse var, at den britiske økonomis problemer skyldtes, at staten var for stor og fagbevægelsen for stærk, hvilket begrænsede markedet og det frie initiativ (Hulsink, 1999: 114).

I den samme periode begyndte både interessegrupper og virksomheder – i lyset af den teknologiske udvikling og det stadig friere telemarked i USA – at

argumentere for, at statens monopol på området forhindrede en billig og effektiv tele- og datakommunikation. Disse aktører, som hovedsageligt var internationale forbrugere som City i London samt erhvervsorganisationer, ønskede, at der skulle åbnes for gensalg af lejede linjer samt konkurrence på udbuddet af avancerede tjenester (Bartle, 2002: 16). I starten af 1980'erne fik The Post Office også det problem, at den teknologiske udvikling ville gøre det meget dyrt at modernisere tele- og datanettet. Trods regeringens forsøg på at løse problemet ved at give The Post Office og senere British Telecom adgang til private kapitalmarkeder, lykkedes det ikke at rejse de nødvendige midler ad den vej. I stedet blev privatisering set som en løsning, der kunne rejse de nødvendige midler til en modernisering (Hulsink, 1999: 134-135). Kombinationen af dette problem, den voksende utilfredshed med dele af monopolet samt Thatcher-regeringens neoliberale ideologiske interesse betød, at regeringen i 1982 satte liberalisering på den politiske dagsorden (Thatcher, 1999: 145-146; Hulsink, 1999: 132). Givet systemets store reformkapacitet satte det et stort spørgsmålstejn ved sektorens fremtidige organisering.

Reformprocessen var dog så småt blevet indledt i 1981, hvor telefonvæsenet blev udskilt fra The Post Office i form af det offentligt ejede selskab British Telecom. I 1982 tog reformprocessen imidlertid fart. Mercury Communications fik licens til at anlægge et alternativt net til British Telecoms langdistancenet. I 1984 blev British Telecoms egentlige monopol på langdistance-trafik ophævet, hvorved man skabte et duopol. Samme år blev British Telecom delvist privatiseret, idet 50 pct. af aktierne blev solgt til private. British Telecom fik i licens forbud mod krydssubsidiering samt blev pålagt regnskabsmæssig adskillelse. Ligeledes oprettede man den separate og uafhængige reguleringsmyndighed OFTEL (Böllhoff, 2005: 18-19; Thatcher, 1999: 230).

I 1985 blev der udbudt licenser til to mobiltelefonoperatører, hvorfor mobiltelefonmarkedet også startede som et duopol. I 1991 blev markedet for fastnettelefoni rigtig åbnet, idet andre operatører som kabel-tv-operatører nu fik mulighed for at udbyde fastnettelefoni. Samme år solgte staten yderligere aktier i British Telecom, så ejerandelen kom ned på 22 pct. Endelig blev markedet for international telekommunikation åbnet i 1996. Først i 2000 blev British Telecom i sin licens pålagt at åbne sit lokale netværk for konkurrenter (OECD, 2002: 135).

Institutionelt valg

I 1982 præsenterede den konservative industriminister, Patrick Jenkins, planer for oprettelsen af en uafhængig reguleringsmyndighed samt et salg af en del af British Telecoms aktier til private (Thatcher, 1999: 145-146). Det var imidlertid planer, der var knyttet stor usikkerhed til. Bartle (2002: 11) har beskrevet usikkerheden om reformplanerne i telesektoren på følgende måde:

”... Although some privatisation and liberalisation had already been undertaken, it was a radical and innovative step because of its size, its status as a national utility industry, and the degree of uncertainty in the outcome.”

Det var således ikke klart for den konservative regering, hvordan reguleringen af de privatiserede selskaber skulle udformes og organiseres (Burton, 1997: 158). På den baggrund blev regeringens reformplaner indlejret i et politikprogram, der begrundede en liberalisering og dermed reducerede usikkerheden for regeringen.

Det var et konkurrenceorienteret politikprogram, der blev udviklet af en gruppe økonomer anført af Stephen Littlechild og Michael Beasley. De var inspireret af den østrigske økonomiske skole, hvis prominente skikkelse havde været østrigeren Friedrich Hayek (Hulsink, 1999: 122). Den østrigske skole lægger i modsætning til neoklassisk økonomisk teori vægt på dynamiske udviklinger frem for statiske ligevægtsbetingelser (Burton, 1997: 160). Det er derfor centralt i den østrigske skole, at markedet så vidt muligt overlades til sig selv, så det kan udvikle sig på egne præmisser. Man skal derfor være varsom med statsindgreb, der skal skabe optimale ligevægtsbetingelser på kort sigt. Det var derfor et centralt element i Littlechild og Beasley's politikprogram, at reguleringen af de nye markeder for telekommunikation, der skulle komme efter privatiseringen af British Telecom, ville falde væk, efterhånden som konkurrencen blev stærkere (Burton, 1997: 163). Der ville på længere sigt ikke være behov for en detaljeret regulering af konkurrencevilkårene.

Allerede i 1981 leverede professor Michael Beasley på regeringens anmodning en rapport om mulighederne for at åbne markederne for telekommunikation. Han anbefalede i rapporten, at markedet for avancerede tjenester skulle åbnes, ligesom det skulle være muligt at anlægge alternative telenet. Desuden kom han med forslag, der illustrerer udbredelsen af konkurrenceparadigmet, idet han (Thatcher, 1999: 175):

”Drawing on (...) new ideas concerning ”natural monopoly” in telecommunications (...) recommended (...) resale of spare capacity of lines leased by BT.”

Det ville gøre det muligt for nye operatører at benytte og videresælge British Telecoms net på egen hånd, hvorved der ville være åbnet for tredjepartsadgang. Dette forslag blev dog afvist i første omgang (Hulsink, 1999: 132-134). Selvom dette politikprogram gav en overordnet begrundelse for liberaliseringen, blev det alligevel på konkrete punkter ikke fulgt.

I konkurrenceprogrammet skulle British Telecom for eksempel splittes op i flere selskaber, idet et horisontalt og vertikalt integreret British Telecom ville have en fortrinsstilling, som det havde opnået i en situation uden frie

markeder, på de nye markeder.² Oprettelsen af duopolet med British Telecom og Mercury var derfor ikke i overensstemmelse med det konkurrenceorienterede politikprogram på dette punkt, idet det ville gøre det sværere at skabe reel konkurrence (Burton, 1997: 169).

Afviselserne fra det konkurrenceorienterede politikprogram skyldtes, at visse grupper i regeringen specificerede deres interesser i liberalisering ud fra et politikprogram, der anbefalede skabelsen af et nationalt flagskib. British Telecom skulle derfor bestå som en samlet enhed. Selskabet skulle dermed kunne give et stort provenu til statskassen ved et salg, være motor for Storbritanniens IT- og kommunikationsindustri samt ekspandere på udenlandske markeder (Bartle, 2005: 173). Flagskibsprogrammet stod stærkt, fordi ledelsen i British Telecom var imod en opsplitning af selskabet (Thatcher, 1999: 146). Selskabet gjorde også stor modstand mod Beasley-rapportens forslag om videresalg af lejede linjer. Det var også årsagen til, at regeringen i stedet rettede sit fokus mod oprettelsen af et alternativt telenet til British Telecoms net (Thatcher, 1999: 176).

Det endelige reformresultat var derfor et kompromis inden for regeringen mellem tilhængere af henholdsvis det konkurrenceorienterede politikprogram og tilhængere af flagskibsprogrammet. British Telecom blev ikke splittet op, og man tillod kun en enkelt konkurrerende aktør, nemlig Mercury. Situationen med duopol fulgte flagskibsprogrammets anbefaling af at beskytte British Telecom og Mercury mod konkurrenter (Hulsink, 1999: 138). Regeringen fredede dette duopol på telenettet frem til 1990 samt opretholdt monopolet på gensalg af lejede linjer frem til 1989 (Thatcher, 1999: 178). Omvendt blev British Telecoms monopol på langdistancetrafik og telenet brudt, selskabet blev delvist privatiseret, og der oprettedes en separat reguleringsmyndighed (OFTEL) ved de store reformer i midten af 1980'erne. Med liberaliseringen forsøgte man også at stå stærkt i den begyndende reguleringskonkurrence i telesektoren, så Storbritannien kunne tiltrække kapital og kommunikationsvirksomheder (Thatcher, 2004a: 768). Reformen fik både støtte af store erhvervsforbrugere og dele af British Telecom (Thatcher, 2004a: 760; Hulsink, 1999: 111).

Oprettelsen af en uafhængig reguleringsmyndighed var dog ikke noget, der fulgte entydigt af situationen. Man havde seriøst overvejet andre løsninger – ministerium, konkurrencemyndigheder og selvstændig reguleringsmyndighed – inden man valgte modellen med en separat uafhængig reguleringsmyndighed (Böllhoff, 2005: 19). Valget af denne skyldtes særligt inspiration fra organiseringen af den amerikanske regulering af telesektoren (U.S. Federal Communications Commission) (Böllhoff, 2002: 248-249).

Konkurrence- og flagskibsprogrammet var ikke de eneste politikprogrammer, som den britiske regering kunne have brugt til at specificere sin interesse i telesektoren. Frankrig bød i 1980'erne på et program, der fokuserede på kombinationen af offentlig-private partnerskaber og public service, men som ikke indebar nogen liberalisering. Bartle (2002: 19) har, jf. citatet nedenfor, fundet, at fokuset på liberalisering frem for eksempelvis den franske model skyldtes den konservative regerings grundlæggende neoliberale ideologiske interesse, der gjorde dem interesseret i amerikanske liberaliseringsmodeller:

"The uncertainty of the telecommunications reform in the early 1980s is also evidence of the importance of ideas beyond simply a rational assessment of empirical evidence. The US provided an empirical justification of privatisation and liberalisation from which UK ministers drew positive lessons. However, the very different, and at the time apparently successful, French approach, could also have been an alternative. An ideological preference for the US approach by leading Conservatives seems more plausible than a rational comparative analysis of the US approach versus the French."

Fokuset på liberalisering var derfor ikke noget, der entydigt blev krævet af hverken de strukturelle omgivelser eller EU-krav. En Labour-regering kunne derfor have gjort en stor forskel, da partiet i 1980'erne havde et klart alternativ til den konservative regerings politikprogrammer. Labour var modstander af privatisering, der blev set som uforeneligt med social retfærdighed, en aktiv industripolitik samt telefonvæsenets effektivitet. Partiet ønskede i stedet en renationalisering af British Telecom (Hulsink, 1999: 135-139).

I 1990'erne rettede den konservative regering sit fokus mod at skabe reel konkurrence til British Telecom. I 1991 blev markedet derfor åbnet for konkurrerende aktører til British Telecom og Mercury (Hulsink, 1999: 144). Med tiden er Labour blevet langt mere moderat i sin tilgang til sektoren, og det har tilsluttet sig de grundlæggende reformer af sektoren. Under navnet New Labour har det i stedet rettet sit fokus mod at fremme forbrugernes sag gennem konkurrence (Hulsink, 1999: 139) – en tilgang, der minder om det danske socialdemokrati.

I 1990'erne blev Storbritannien presset i forhold til rationalerne i både konkurrenceprogrammet og flagskibsprogrammet. British Telecoms ønske om at ekspandere på det amerikanske marked skabte nemlig et modkrav fra USA, som blev støttet af internationale teleselskaber, for at Storbritannien skulle ophæve monoopolet på sine udlandsforbindelser. Det førte til, at British Telecoms internationale forbindelser blev åbnet for tredjepartsadgang i 1996 (Bartle, 2002: 17). Desuden skabte den stigende EU-regulering af sektoren et pres for, at OFTEL førte en mere proaktiv regulering af konkurrencen i sektoren, hvor man mere aktivt skulle regulere telenettene med henblik på at ska-

be bedre konkurrencemuligheder. Man kunne ikke nøjes med at konkurrere på anlæggelsen af net. Konkurrencen på de eksisterende net skulle også styrkes (Böllhoff, 2005: 19). Det var ikke i overensstemmelse med den østrigske skoles forestilling om, at reguleringen skulle falde væk over tid, men snarere udtryk for en neoklassisk teoribetragtning om at skabe en markedsligevægt. Dette skifte var delvist et resultat af presset fra EU. Det var EU-krav, der fik OFTEL til at rette sit fokus mod konkurrence på nettet i modsætning til konkurrence om net.

Samlet vurdering

Den britiske telesektor bevægede sig i 1980'erne og 1990'erne fra monopolmodellen mod konkurrencemodellen. Det skete i en reformproces, der var en søgeproces, idet centrale aktører som Det Konservative Parti og Labour ikke havde klare og entydige interesser. I stedet brugte de politikprogrammer som konkurrenceprogrammet, flagskibsprogrammet og et nationaliseringsprogram til at specificere deres interesser. Udgangspunktet var dog en destabilisering, der var forårsaget af både den nye konservative regerings neoliberale ideologi og den teknologiske udvikling og globaliseringen i sektoren, der gav en række erhvervs- og interessegrupper en interesse i at opgive monopollet.

Søgeprocessen viste sig blandt andet ved, at den konservative regering i mangel på et sikkert erfaringsgrundlag for konsekvenserne af en liberalisering trak på neoliberale amerikanske reformidéer, fordi de passede med partiets ideologiske interesser, selvom der ikke var erfaringsbaseret evidens for idéernes konsekvenser. Den konservative regering var også igennem en proces, hvor liberalisering blev begrundet ud fra henholdsvis et flagskibs- og et konkurrenceprogram, der i et forskelligt omfang betonedede behovet for konkurrence. Desuden fastholdt Labour indtil 1990'erne, at British Telecom skulle renationaliseres.

Der var derfor tale om en proces, hvor aktørerne oplevede en stor national autonomi og usikkerhed, hvorfor de måtte bruge politikprogrammer til at specificere deres interesser. Autonomien er i modstrid med den stærke version af prestesen, mens usikkerheden er i modstrid med den svage version af prestesen, der forventer, at de nationale aktører har klare interesser.

Søgeprocessen kan på denne baggrund præciseres som en meget åben søgeproces. Det gælder særligt i 1980'erne, hvor Labour stod for et politikprogram, der ikke indebar selv en minimal liberalisering. Det forhold, at reformprocessen i 1990'erne kom til at minde mere om processen i den danske telesektor, idet man svingede mellem flagskibs- og konkurrenceprogrammer, kan skyldes, at det eksterne pres steg i 1990'erne og dermed begrænsede politikprogrammer hos nationale aktører som Labour. Det er også i overensstem-

melse med hypotesen om, at det eksterne pres betinger idéers effekt ved at påvirke usikkerheden.

11.2.2 Elsektoren i Storbritannien

Den britiske elsektor blev i årene efter Anden Verdenskrig nationaliseret og organiseret som en næsten idealtypisk monopolmodel. På centralt niveau blev sektoren styret af CEGB (Central Electricity Governing Board), som blev suppleret af 12 regionale forsyningsselskaber, der havde monopol på elforsyning inden for hvert deres geografiske område (Böllhoff, 2005: 25). Organiseringen var forankret i et monopolregime, hvor et politikprogram, der så sektoren som et naturligt monopol, kædede problemer som finansiering og styring af energiforsyningen sammen med løsninger som monopolrettigheder og statsligt ejerskab. Disse forestillinger skabte en situation, hvor både Labour og Det Konservative Parti stod bag sektorens organisering (Midttun & Thomas, 1998: 185; Helm, 1993: 411).

Destabilisering og reformforløb

Monopolregimet i den britiske elsektor blev destabiliseret i en national politisk proces, der blev indledt med Margaret Thatchers overtagelse af regeringsmagten i 1979. Den nye regering havde i sine første år ikke fokus på elsektoren. Alligevel var der i disse år en udvikling, der gødede jorden for reformer af sektoren. I 1981 kritiserede den britiske monopolkommission CEGB's stærke position over for nationale leverandører af udstyr til elsektoren. Ligeledes var der en generel utilfredshed med, hvad der blev set som sektorens tendens til at overinvestere (Thomas, 1997: 44-46). Det skærpede denne kritik, at en række eksperter som Steven Littlechild begyndte at problematisere monopolmodellen i sektoren. Dermed var de med til at give ammunition til den konservative regerings liberaliseringsønsker på området (Essex, 2004: 16). Selvom elsektoren forsøgte at imødegå kritikken, voksede kritikken af særligt CEGB's monopolstatus (Thomas, 1997: 44-46).

Utilfredsheden og problemerne flød i midten af 1980'erne sammen med den konservative regerings grundlæggende neoliberale interesse (Helm, 2003: 284). De konservative gjorde nu en liberalisering og privatisering af elindustrien til en del af deres valgmanifest for valget i 1987 (Midttun & Thomas, 1998: 185; Thomas, 1997: 49-50). Hermed brød den partipolitiske konsensus om sektorens organisering sammen. Da den konservative regering blev genvalgt i 1987 – og dermed både havde mandat og parlamentarisk mulighed for at gennemføre en reform af sektoren – var elsektoren trådt ind i en destabiliseringsfase. Regeringen havde nu både styrken og viljen til reformer.

Efter genvalget af den konservative regering gik liberaliseringsprocessen for alvor i gang. Der var dog allerede i 1983 sket en begrænset liberalisering,

hvor monopolet på produktion og transmission formelt var blevet ophævet. CEEB's kontrol med priser og betingelser for tredjepartsadgang blev dog ikke ændret, hvorfor konkurrencen aldrig kom i gang (Helm, 2003: 64). Reformerne startede derfor først for alvor i 1989, hvor den separate reguleringsmyndighed for elsektoren OFFER blev oprettet.

I 1990 blev sektoren omstruktureret med henblik på en privatisering. CEEB blev opdelt i de to konventionelle produktionsselskaber (National Power og Powergen), et selskab for a-kraft (Nuclear Electric) og et transmissionselskab (National Grid Company) (OECD, 2004b: 182-184). De regionale selskaber blev organisatorisk opdelt i distributions- og forsyningsselskaber, hvor sidstnævnte skulle stå for køb og salg af elektricitet (Midttun & Thomas, 1998: 183). I 1991 privatiseredes de to konventionelle elproduktionsselskaber sammen med de regionale selskaber. Det blev i 1996 fulgt op med privatiseringen af British Energy, der havde overtaget de moderne og mere rentable a-kraftværker fra Nuclear Electric (OECD, 2004b: 182-184).

I 1990 blev der også oprettet en elbørs for engrosmarkedet, den såkaldte Electricity Pool. Her kunne i første omgang forbrugere med et årligt forbrug på over en 1 MW handle (Midttun & Thomas, 1998: 183). Samtidig blev det besluttet at åbne markedet gradvist. I 1994 blev markedet åbnet for forbrugere med et forbrug over 100 KW, og i 1999 åbnedes markedet for alle forbrugere. Elbørsen blev i 2001 erstattet af en ny ramme for engroshandel, kaldet NETA (OECD, 2004b: 182-184).

Institutionelt valg

Selvom det konservative parti havde en neoliberal ideologisk interesse, kunne det imidlertid også have anskuet sektoren ud fra andre grundlæggende interesser. Tidligt i sin regeringsperiode havde Margaret Thatcher – inspireret af Frankrig – set statsligt ejerskab af a-kraften som et centralt element i sin vision for Storbritannien (Helm, 1993: 411).

Den konservative regerings ambition om at liberalisere elsektoren blev imidlertid trukket op på følgende måde af – Nigel Lawson – den nye energiminister fra 1982 (citeret i Helm, 1993: 411):

”... in general, as Secretary of State for Energy, I do not see the government's task as being to try to plan the future shape of energy production and consumption. It is not even primarily to try to balance UK demand and supply of energy. Our task is rather to set a framework which will ensure that the market operates in the energy sector with a minimum of distortion and that energy is produced and consumed efficiently.”

Her var et eventuelt ønske om statsligt ejerskab til a-kraften imidlertid kørt ud på et sidespor.

Da reformerne af elsektoren for alvor begyndte efter valget i 1987, var telesektoren blevet delvist liberaliseret. Det betød imidlertid ikke, at regeringen stod med en klar og brugbar viden om, hvordan man kunne liberalisere elsektoren. Elsektoren er kompleks, og det var ikke oplagt, hvordan man både kunne sikre a-kraften og forsyningssikkerheden samtidig med, at man indførte konkurrence og privat ejerskab (Helm, 2003: 125). I midten af 1980'erne var reformbølgen inden for elsektoren slet ikke begyndt (jf. tabel 1.1), og der var hverken klare opskrifter, man kunne efterligne, eller noget omfattende erfaringsgrundlag, man kunne designe de nye institutioner ud fra. Til forskel fra telesektoren kunne man ikke skæve til USA for inspiration, idet den amerikanske elliberalisering endnu ikke var kommet i gang (jf. appendiks A). Der var derfor ikke nogle klare opskrifter på, hvordan en reformeret elsektor skulle se ud, da ambitionerne om en privatisering og liberalisering af elsektoren kom frem op til valget i 1987 (Thomas, 1997: 49-50). Liberalisering af elsektoren udgjorde derfor et markant brud med de hidtidige forestillinger om organiseringen af sektoren, og opskriften fandtes endnu kun på et teoretisk niveau (Helm, 2003: 44):

”... the early years [tidlige 1980'ere] were timid ones, but, at the time, privatization and competition in core utilities were regarded as fanciful academic ideas by all but the most die-hard marketers.”

Omvendt betød regeringens valgløfte om en liberalisering af elsektoren, at man ikke havde tid til en langsom og prøvende tilgang, hvor man løbende kunne gøre sig erfaringer. Regeringen ønskede en hurtig reform for at leve op til sit løfte, og fordi en privatisering kunne stække fagforeningerne i kulindustrien, der var hovedleverandør af brændsel til CEGB (Thomas, 1997: 49-50). Regeringen trak på to politikprogrammer, der havde en vis lighed med politikprogrammerne i telesektoren, da den udfærdigede reformen.

Det ene var et konkurrenceprogram, der var knyttet til energiminister Nigel Lawson, og som havde sit ophav i gruppen af økonomer omkring Michael Beasley og Stephen Littlechild. De var som sagt inspireret af den østrigske tilgang, hvor markedets overlegenhed stod centralt (Helm, 2003: 59-60). Programmet beskrev en model, der kunne øge sektorens effektivitet gennem øget konkurrence og en stat, der var på armslængdeafstand af sektoren og kun beskæftigede sig med negative eksternaliteter (Helm, 1993: 412). Programmet gav regeringen en teoretisk begrundelse og opskrift på, hvordan der kunne gennemføres en liberalisering, hvor markedet i højere grad blev overladt til sig selv, hvilket ville løse problemer med manglende effektivitet. Mulighederne for en opsplitning var da også bedre end for British Telecoms vedkommende, idet statens behov for provenu i slutningen af 1980'erne ikke længere

var nødvendigt givet den forbedrede økonomiske situation. En opsplitning ville nemlig mindske værdien af CEEB ved en privatisering (Helm, 1993: 413).

Essex (2004: 18) har fundet, at det netop var kombinationen af stor politisk handlekraft i regeringen samt økonomiske eksperters opbakning til liberaliseringen, der drev reformprocessen. Samtidig var det som i telesektoren en del af programmet, at konkurrencen skulle fremmes ved en opsplitning af CEEB (Burton, 1997: 169). Som senere chef for OFFER forsøgte Stephen Littlechild også aktivt at modvirke duopolistiske markedsstrukturer (Midttun & Thomas, 1998: 186). Alligevel endte man med kun at opsplitte CEEB i to private selskaber og et enkelt statsligt selskab for a-kraftværker. Det skete på trods af, at der i det konkurrenceorienterede politikprogram lå en forestilling om, at fem selskaber var nødvendige for at sikre konkurrencen (Helm, 2003: 128-129). Der var dog to grunde til denne mere begrænsede opsplitning.

For det første var der blandt nogle konservative regeringsmedlemmer en manglende tiltro til Lawsons konkurrenceprogram. Man så i stedet regeringens interesser igennem et flagskibsprogram, hvor man ønskede at omdanne CEEB til et stort industrielt flagskib, der kunne trække britisk erhvervsliv fremad. Derfor ønskede man en så begrænset opsplitning af CEEB som muligt, ligesom man ønskede en opretholdelse af distributionsmonopolerne. Den enkelte forbruger skulle derfor ikke have noget frit valg. At der kun blev to private kommercielle selskaber, var derfor delvist et resultat af, at de mere radikale reformtilhængere var nødt til at give indrømmelser (Helm, 2003: 127-130).

Det skyldtes dog også problemerne med at drive a-kraftværkerne på markedsvilkår, idet en række særligt ældre værker ikke ville være konkurrencedygtige. A-kraftværkernes rentabilitet skulle imidlertid sikres ved at lægge dem ind under et stort selskab – National Power – der besad 70 pct. af produktionskapaciteten, og som derfor kunne understøtte a-kraftværkerne. Konkurrencen skulle så sikres af Powergen, der ville sidde på de resterende 30 pct. af produktionskapaciteten. Et duopol blev derfor set som en forudsætning for en privatisering af a-kraftværkerne. Det var også i overensstemmelse med flagskibsprogrammets anbefaling af at skabe en stor national spiller. Alligevel gik det galt. Umiddelbart før reformens vedtagelse stod det klart, at a-kraftværkerne heller ikke i denne konstruktion ville kunne fungere økonomisk rentabelt på et frit marked (Thomas, 1997: 55; Helm, 1993: 413).

Derfor blev atomkraftværkerne udskilt fra National Power og placeret i det statslige selskab Nuclear Electric (Midttun & Thomas, 1998: 187). Der blev samtidig med privatiseringen også oprettet en separat og formelt uafhængig reguleringsmyndighed – OFFER og senere OFGER – som dog kom til

at indgå i et tæt samspil med Industriministeriet (Department of Trade and Industry) (Böllhoff, 2005: 26-27).

Både konkurrence- og flagskibsprogrammet reducerede usikkerheden for regeringen, hvilket påvirkede udformningen af liberaliseringen. Reformen blev ikke udformet ud fra en sikker viden om, hvad der ville være i aktørernes bedste interesse, idet det ikke på forhånd var klart, hvilken form for liberalisering der ville have fungeret bedst. Som Helm (2003: 258) har påpeget:

”The liberalization of the domestic (...) electricity markets was a policy necessarily driven by theory rather than evidence. There were no examples to draw upon from large industrial economies. The idea of customers choosing their suppliers (...) had enormous appeal in an era of renowned faith in markets.”

Liberaliseringsplanerne mødte i første omgang stor modstand hos oppositionspartiet Labour. Partiet havde en grundlæggende ideologisk interesse i statsligt ejerskab til produktionsmidlerne og opretholdelsen af monopoler i netværksindustrier samt en tæt forbindelse til fagforeningerne i elsektoren (Helm, 2003: 295). Partiet ændrede dog sit fokus på emnet i slutningen af 1980’erne, hvor det ud fra forbrugerhensyn faktisk endte med at stemme for reformen i 1989. Ordfører på området var Tony Blair (Helm, 2003: 141-142).

Det konkurrenceorienterede syn på sektoren blev også overtaget af Labour, da partiet under navnet New Labour kom til magten i 1997. Partiet havde dermed bevæget sig væk fra den modstand mod liberalisering og privatisering af elsektoren, som det havde stået for i midten af 1980’erne. I stedet fokuserede partiet på forbrugerpolitiske hensyn – og til dels også miljømæssige hensyn – i sin tilgang til sektoren. Partiet så øget konkurrence som midlet til at forbedre forholdene for forbrugerne, hvilket det blandt andet prøvede gennem indførelsen af det nye engrosmarked NETA i 2001 (Barry & Paterson, 2004: 775).

Det generelle fokus på konkurrence og privat ejerskab i reformerne af den britiske elsektor er ikke blevet suppleret med en lignende opmærksomhed på vedvarende energi, som det for eksempel er tilfældet i den danske elsektor. Miljøet var ikke et problem i de politikprogrammer, som de britiske aktører brugte til at specificere deres interesser. Miljøpolitikken på området i de sene 1980’ere var da også begrænset og ikke særlig effektiv (Suck, 2005: 152-157). Da New Labour kom til magten, var de indledningsvist heller ikke optaget af vedvarende energi. NETA var faktisk med til at presse vedvarende energi ud af elmarkedet (Suck, 2005: 163-164; Barry & Paterson, 2004: 775).

I 2000 annoncerede New Labour-regeringen en politik om støtte til solenergi, hvor de begyndte at trække på de samme forestillinger om økologisk

modernisering som Socialdemokratiet i den danske elsektor. Miljøtiltagene skulle skabe

”more employment opportunities through the development of new, environmental technologies” og ”improved international competitiveness for the UK” (citeret i Barry & Paterson, 2004: 775).

Det er blevet fulgt op med et mål om, at 15 pct. af distributionsselskabernes solgte energi i 2016 skal komme fra vedvarende energi (Suck, 2005: 166). På trods af disse tiltag på miljøområdet i de senere år har Storbritannien langt mindre vedvarende energi end Tyskland og Danmark (Suck, 2005: 147-148). Det kan blandt andet tilskrives først de konservative og senere New Labour’s relativt ensidige fokus på konkurrence som middel til effektivitet uden inddragelse af miljøet som et hensyn. Suck (2005: 178) konkluderer, at:

”... the dominant intent to liberalise all aspects of the energy market as competitively and efficiently as possible has been detrimental to the extension of renewable energy generation in the UK during the last 15 years.”

For det andet er New Labour’s mere ambitiøse tiltag på området kommet sent og i et relativt begrænset omfang.

Samlet vurdering

Elsektoren i Storbritannien gennemgik en liberaliseringsproces fra slutningen af 1980’erne og igennem 1990’erne. Udgangspunktet var en destabilisering af det hidtidige monopolregime, hvilket skyldtes en voksende utilfredshed med sektorens funktionsmåde, samt at der kom en konservativ regering til magten med neoliberale ideologiske interesser.

Ligesom i den britiske telesektor var fasen for det institutionelle valg en søgeproces, idet politikprogrammer påvirkede, hvordan centrale aktører som Labour og Det Konservative Parti specificerede deres interesser i elsektoren.

Søgeprocessen kom blandt andet til udtryk ved, at den konservative regering først satte en liberalisering af sektoren på dagsordenen, da politikprogrammer knyttede den til partiets neoliberale ideologiske interesser. Desuden svingede regeringen i en periode mellem et konkurrenceprogram og et flag-skibsprogram, hvilket satte sig klare spor i den institutionelle organisering af sektoren. Endelig stod Labour for et alternativt politikprogram, der, indtil status quo blev fundamentalt ændret i starten af 1990’erne, omfattede en renationalisering af sektoren. Derefter begyndte de at se sektoren gennem et forbrugerorienteret og til dels miljøorienteret politikprogram. Der var derfor stor national autonomi i reformprocessen.

Reformprocessen var derfor ligesom i den britiske telesektor en meget åben søgeproces, idet en central aktør som Labour stod for et radikalt anderledes politikprogram i starten af perioden. Processen blev dog mindre åben, og Labour respecificerede sine interesser til fordel for en liberalisering. Det skete samtidig med, at det eksterne pres voksede i 1990'erne.

Liberaliseringen af den britiske elsektor viste desuden, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem miljøspørgsmål og reformer af elsektoren. Miljøvinklen påvirkede ikke, som det var tilfældet i den danske elsektor, udformningen af liberaliseringen af elsektoren i Storbritannien. Omvendt udgør Danmark og Tyskland (se afsnit 11.3.1) eksempler på, at det ikke er umuligt – i hvert fald på et idémæssigt plan – at forene liberalisering og miljøhensyn.

11.3 Tyskland: Liberalisering i en fælles beslutningsfælde

Tyskland er et land med en lav reformkapacitet. Det skyldes for det første, at de tyske regeringer er koalitionsregeringer, hvor regeringspartnerne skal opnå intern enighed. De tyske regeringer har historisk set, når man ser bort fra de sjældne store koalitioner, været ledet af enten det socialdemokratiske SPD eller det konservative CDU i samarbejde med mindre koalitions partnere. Den høje grad af korporatisme indebærer også, at regeringen ofte vil skulle opnå tilslutning til sine reformer i diverse korporative arenaer. For det andet indebærer den føderale struktur, at regeringen ofte skal opnå støtte fra Forbundsrådet, hvor delstaterne har sæde, til sine reformer. Ydermere har Tyskland en forfatningsdomstol, der udøver en faktisk kontrol med lovgivningens overholdelse af forfatningen (Schmidt, 2005: 158; Bartle, 2002: 6-7; Knill, 2001: 87-89). Tysklands politiske system er på grund af sine mange vetopunkter ligefrem blevet betegnet som en fælles beslutningsfælde [joint-decision trap] (Scharpf, 1988).

Liberaliseringen af den tyske elsektor skete på et tidspunkt (markedsåbning i 2000, separat reguleringsmyndighed i 2004, jf. appendiks A), hvor sektoren var udsat for et lille eksternt pres. Der var et vagt og svagt sæt af EU-krav og en begrænset globalisering (jf. kapitel 4). Den tyske telesektor var udsat for et større eksternt pres (markedsåbning i 1999, privatisering i 2001, separat reguleringsmyndighed i 1998, jf. appendiks A), idet EU-kravene i telesektoren på det tidspunkt var klare og omfattende, ligesom der var en stor teknologisk udvikling og globalisering (jf. kapitel 4).

11.3.1 Telesektoren i Tyskland

Før liberaliseringsprocessen var den tyske telesektor organiseret, så den lå meget tæt på monopolmodellen. Televæsenet var en del af Deutsche Bundespost, der var et selvstændigt ministerium. Regulering og drift af televæsenet var dermed placeret i det samme ministerium (Werle, 1999: 111). Der

var hverken tale om en separat eller en uafhængig reguleringsmyndighed. Bundespost havde monopol på både drift af telefonnettet og leveringen af tjenester på telefonnettet (Thatcher, 2004a: 759). Denne organisering havde en forfatningsmæssig forankring, idet den tyske forfatning foreskrev, at drift af telenettet var en føderal opgave (Werle, 1999: 111).

Destabilisering og reformforløb

Der var fra 1970'erne en stigende kritik af Bundesposts monopol på teleområdet. Den teknologiske og økonomiske udvikling skabte i 1970'erne en opfattelse af, at Tyskland og Europa led af en teknologisk tilbagestående i forhold til USA og Japan. Det førte til en bekymring for konkurrenceevnen hos den elektroniske kommunikationsindustri i Tyskland (Bartle, 2005: 120; Schmidt, 1991: 211-212). Kritikken kom derfor særligt fra computerindustrien, der dog fik støtte fra Økonomiministeriet. I 1981 foreslog Monopol-kommissionen også, at der skulle indføres konkurrence på terminaludstyr og på leveringen af tjenester på telefonnettet. Telefonnettet blev dog stadig betragtet som et naturligt monopol (Schmidt, 1991: 212). På trods af både kritik og reformforslag skete der ikke noget på området frem til midten af 1980'erne. Reformforsøgene strandede på et af systemets mange vetopunkter. Hverken de SPD-ledede regeringer før 1982 eller den CDU-ledede regering fra 1982 lancerede således større reforminitiativer på teleområdet i denne periode (Bartle, 2005: 120; Schmidt, 1991: 212).

Debatten om sektorens fremtid kom først rigtig i gang med nedsættelsen af den såkaldte Witte-kommission i 1985 (Schmidt, 1991: 213). Den havde medlemmer fra både de store partier, delstaterne, store forbrugere, udstyrsfabrikanter og erhvervsorganisationer. Desuden var en række eksperter placeret i kommissionen (Schmidt, 1991: 214). Kommissionen var et forsøg på – gennem en inddragelse af de berørte aktører – at skabe en konsensus, der kunne skabe grundlaget for en større reform. Witte-kommissionen anbefalede i 1987, at telefonnettet og almindelig telefoni skulle forblive monopoler, men at markedet for terminaludstyr og avancerede tjenester skulle åbnes for konkurrence. Samtidig skulle telefonvæsenet udskilles fra Bundespost, ligesom der skulle være regnskabsmæssig adskillelse mellem monopol- og konkurrencefunktioner inden for telefonvæsenet (Schmidt, 1991: 215). På baggrund af rapporten – samt EU-kommissionens samtidige grøn bog om teleliberalisering (Kommissionen, 1987) – var reformbehovet blevet så bredt erkendt, at en destabilisering af det hidtidige monopolregime havde fundet sted. Sektoren blev derefter reformeret igennem tre reformpakker.

I 1989 kom den første reformpakke. Her blev telefonvæsenet udskilt fra Deutsche Bundespost. Desuden blev markedet for terminaludstyr og mere avancerede tjenester åbnet. Året efter var der også blevet tildelt licens til den

første alternative mobiloperatør (OECD, 2004a: 168). I 1994 kom den anden reformpakke, hvor telefonvæsenet blev delvist privatiseret som selskabet Deutsche Telekom. Staten bevarede dog en ejerandel på over 50 pct. af aktierne frem til 2001, og også derefter har den beholdt en større aktiepost.

I 1996 blev den tredje reformpakke vedtaget. Den indebar, at man i 1998 åbnede markedet for taletelefoni samt oprettede en separat og uafhængig reguleringsmyndighed for telesektoren (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post), som skulle regulere konkurrencen i sektoren (OECD, 2004a: 168; Bartle, 2002: 8). Myndigheden fik blandt andet ansvar for licenser, prisregulering, netadgang og sammenkædning, og den var i enkeltafgørelser juridisk autonom af sit ressortministerium (Økonomiministeriet). Direktøren udnævntes dog af ministeriet, ligesom budgettet skulle fastsættes på finansloven. Der var derfor ikke fuld uafhængighed fra regeringen (OECD, 2004a: 170). I forbindelse med reformen blev ejerskabet af Deutsche Telekom overført fra Post- til Finansministeriet (Böllhoff, 2005: 22).

Institutionelt valg

Ved Witte-kommissionens nedsættelse var der kun få helhjertede tilhængere af en liberalisering af telesektoren. På det politiske niveau var det kun den liberalt orienterede regeringspartner FDP, der for alvor ønskede en stor reform (Schmidt, 1991: 213). Selv den store konservative regeringspartner CDU-CSU var skeptisk, idet partiet lokalt og regionalt havde mange interesser i den hidtidige struktur. Samtidig var en række store udstyrsproducenter som Siemens skeptiske over for en liberalisering. Ydermere var både Finansministeriet, der fik del i Bundesposts overskud, og Bundespost selv modstandere af en omfattende liberalisering. Blandt partierne uden for regeringen var SPD og De Grønne samt de fagforeninger, der organiserede de ansatte hos Bundespost, også imod (Bartle, 2005: 120-121; Thatcher, 2004a: 761).

Det kan derfor forekomme overraskende, at en række af Witte-kommissionens forslag rent faktisk blev gennemført. I rapporten blev monopoler i forhold til net og taletelefoni opfattet som blivende (Schmidt, 1991: 215). Rapporten anbefalede imidlertid en åbning af terminalmarkedet og markedet for avancerede tjenester og en udskillelse af telefonvæsenet fra Bundespost. Rapporten anbefalede desuden, at der gennemførtes en delvis åbning af markedet for mobiltelefoni (Schmidt, 1991: 216-217). FDP mente ikke, at disse reformforslag var vidtgående nok, men for reformmodstanderne var der tale om vidtgående reformforslag (Schmidt, 1991: 215).

I løbet af de to år, som Witte-kommissionen sad, var der imidlertid sket en markant udvikling i interesserne hos de involverede aktører. Det gjaldt særligt CDU, hvorfor CDU-FDP regeringen nu vendte sig klart til fordel for libera-

lisering (Schmidt, 1996: 49). Schmidt (1991: 219) har beskrevet udviklingen på denne måde:

”During the debate, a transformation of interests can be noted whereby some stakeholders in the old order were drawn towards those who stood for change. This enabled a consensus but not one of a public kind. Rather, those who had long pressed the negative consequences of liberalization came to realize their possible gains on the other side.”

Der var dog stadig modstand mod liberalisering – særligt fra SPD, De Grønne og fagforeningerne i sektoren (Schmidt, 1991: 214; 1996: 49).

CDU-FDP-regeringen ønskede imidlertid fra starten af 1990’erne at komme videre med reformerne. Den samtidige reformproces på EU-niveau (jf. kapitel 4) gav dem momentum, idet regeringen i EU kunne tilslutte sig aftaler om ganske vidtgående markedsåbninger, som aftalen om en totalliberalisering inden 1998. Disse reformer måtte de så senere få tilslutning til på nationalt niveau. Det gav dem derfor mulighed for at sætte dagsordenen og dermed sætte modstanderne på nationalt niveau under pres (Bartle, 2005: 121). Hverken reformpakken om privatisering i 1994 eller reformpakken om en markedsåbning i 1996 kan dog alene forklares med, at regeringen havde en stærk stilling givet kravene fra EU. EU kunne ikke stille krav om offentligt eller privat ejerskab af sektoren. Samtidig var SPD en vetoaktør, idet en privatisering af telefonvæsenet krævede en forfatningsændring, der skulle vedtages med 2/3 flertal i både Forbundsdagen og Forbundsrådet. Det kunne ikke opnås uden SPD’s stemmer (Werle, 1999: 111).

Det havde derfor også stor betydning for liberaliseringen, at aktører som SPD og Deutsche Telekom i løbet af 1990’erne begyndte at støtte en liberalisering. I midten af 1990’erne ønskede de fleste større aktører således en eller anden form for liberalisering af sektoren (Bulmer et al., 2003: 256; Bartle, 2002: 8-9). For Deutsche Telekom handlede det om, at selskabet i 1990’erne – i lighed med de tidligere nationale teleselskaber i Storbritannien og Frankrig – ønskede at ekspandere på de voksende internationale markeder. Desuden så man i selskabet liberaliseringen i Storbritannien som et bevis på, at liberalisering både ville føre til større selvstændighed for selskabet og (private) økonomiske fordele for selskabets ledelse (Thatcher, 2004a: 766-769).

Denne internationaliseringsstrategi havde imidlertid ikke kun konsekvenser for Deutsche Telekom. Der bredte sig nemlig den opfattelse, at Deutsche Telekom ville stå svagt på de internationale markeder, hvis selskabet ikke blev privatiseret. Schmidt (1996: 55) har beskrevet det på følgende måde:

”Of crucial importance was the growing perception that a reform was needed to secure the long term future of the DBP. Increasingly, key actors came to

believe that only corporatization and, eventually, privatization could secure sufficient organizational flexibility and capital to make Telekom internationally competitive.”

Det var med til at sikre i hvert fald SPD's principielle opbakning til privatiseringen af Deutsche Telekom. Det var dog ikke kun forestillingen om, at globaliseringen nødvendiggjorde en privatisering, der spillede en rolle. En privatisering af Deutsche Telekom blev også set som en måde at rejse midler til genforening og udbygning af telefonnettet i det tidligere DDR (Schmidt, 1991: 221).

SPD's ændrede holdning førte dog ikke til en konsensus om, hvordan telesektoren mere præcist skulle reformeres. Også i den tyske telesektor gik konflikten mellem et flagskibs- og et konkurrenceprogram. Den skilte partierne, men gik også på tværs af ministerier. Økonomiministeriet var fortalere for en omfattende liberalisering med udbredt konkurrence, mens både Finans- og Postministeriet ønskede en liberalisering, hvor Deutsche Telekom kom til at stå stærkt på det nationale marked. Det skulle både sikre Deutsche Telekoms internationale konkurrencedygtighed og muligheden for at generere et provenu til staten ved en privatisering (Bartle, 2005: 123).

Regeringen så dog generelt deres interesser ud fra konkurrenceprogrammet, hvorfor de ønskede vidtgående liberalisering af sektoren. SPD havde omvendt en klar flagskibsforståelse af problemstillingen. I forbindelse med privatiseringen – hvor man givet forfatningsændringen havde en stærk veto-position – fik man taget spørgsmålet om markedsåbning ud af reformen (Schmidt, 1996: 59). Samtidig fik SPD sikret en fortsat politisk kontrol med Deutsche Telekom (Bartle, 2005: 123). Omvendt viste SPD's principielle tilslutning til en liberalisering sig ved, at SPD's medlemmer af Forbundsagen pressede SPD's medlemmer af Forbundsrådet til at acceptere privatiseringen af Deutsche Telekom (Bartle, 2002: 14). Ligeledes accepterede SPD i 1996 åbningen af hele telemarkedet fra 1998, hvilket dog på det tidspunkt var et EU-krav.

Flagskibsprogrammet satte sig også det spor i den tyske telesektor, at Deutsche Telekom havde en meget stærk stilling på markedet for lokale opkald i årene efter liberaliseringen, fordi det statslige ejerskab af selskabet havde sikret det monopol på området frem til 1998 (Bulmer et al., 2003: 259). Desuden forblev 42 pct. af ejerskabet af selskabet stadig på statens hænder.

Der var i forbindelse med den tredje reformpakke også en bred debat om, hvordan reguleringsmyndigheden på teleområdet i 1998 skulle organiseres. Man valgte (inspireret og presset af EU) en sektorspecifik reguleringsmyndighed, og man søgte at sikre dennes politiske uafhængighed ved at lade den

styre af et jurylignende kammer (Böllhoff, 2002: 251). En sådan separat sektorspecifik reguleringsmyndighed var ikke kendt i Tyskland, før den blev benyttet i telesektoren (Bulmer et al., 2003: 261).

De to politikprogrammer under liberaliseringsreformerne i 1990'erne var tæt knyttet til den forståelse af de teknologiske og økonomiske forandringer, som man vil finde i en tilpasningsproces. Spørgsmålet om konkurrenceevne stod således centralt. Opfattelsen af, at det eksterne pres nødvendiggjorde i hvert fald en vis liberalisering, var i overensstemmelse med de klare signaler, som internationale markeder og aktører sendte til Tyskland. Det var signaler, som man kun ville kunne få i et efterfølgerland, der reformerer relativt sent i en reformbølge. Det sendte for eksempel et klart signal, at internationale virksomheder begyndte at placere deres kommunikationsafdelinger i Storbritannien på bekostning af blandt andet Tyskland, fordi dette var attraktivt efter Storbritanniens liberalisering.

Samtidig skabte det et pres for liberalisering, at amerikanske selskaber i højere grad ønskede at indgå alliancer med private selskaber frem for offentligt ejede teleselskaber som Deutsche Telekom (Bartle, 2005: 122). Dermed havde den manglende privatisering af Deutsche Telekom en klar og entydig negativ konsekvens for selskabets internationaliseringsstrategi, som de centrale politiske partier også støttede. Det tyder på, at det store eksterne pres er forklaringen på, at søgeprocessen i sektoren kun var begrænset åben.

EU-kommissionen brugte også denne internationaliseringsstrategi som en rambuk for liberaliseringen af telesektoren i Tyskland. Da Deutsche Telekom og France Télécom overvejede at indgå en alliance, stillede EU-kommissionen som betingelse for at godkende den, at der skete en yderligere liberalisering af de to landes telesektorer. På den baggrund blev liberaliseringen (herunder særligt åbningen af markedet for alternative net) fremskyndet i begge lande (Bartle, 2005: 90). De amerikanske myndigheder brugte også denne strategi, idet France Télécoms og Deutsche Telekom's forsøg på at købe sig ind i amerikanske selskaber blev betinget af nationale liberaliseringer (Thatcher, 2004a: 769).

Samlet vurdering

Organiseringen af den tyske telesektor blev i løbet af 1990'erne liberaliseret, idet den med udgangspunkt i en monopolmodel nærmede sig konkurrencemodellen. Det skete i en reformproces, der bedst kan betegnes som en begrænset åben søgeproces. Udgangspunktet var dog, at en kombination af EU-krav og globaliseringen havde undermineret monopolregimet både ved at forbyde monopolrettigheder og gennem incitamenter til en liberalisering for de nationale aktører.

Det var en søgeproces, fordi centrale aktører som SPD og den borgerlige regering brugte politikprogrammer som et flagskibsprogram og et konkurrenceprogram til at respecifilere deres interesser. Flagskibsprogrammet fik også sat nogle stærke og vedholdende fingeraftryk på liberaliseringen blandt andet i form af fastholdelsen af en statslig ejerandel på 42 pct. i Deutsche Telekom. Det viser, at det forbrugerorienterede konkurrenceprograms fortrængning af lokomotivprogrammet i den danske telesektor ikke bare var et entydigt resultat af et stigende eksternt pres, der underminerede flagskibsprogrammer. Forskellen skal snarere findes i de forskellige måder, som det tyske socialdemokrati, SPD, og det danske socialdemokrati valgte at specificere deres interesser. Mens SPD holdt fast i flagskibsprogrammet, var det danske socialdemokrati primus motor bag det forbrugerorienterede konkurrenceprogram. Det viser også, at der var en vis national autonomi i reformprocessen.

Reformprocessen var dog kun en begrænset åben søgeproces. De centrale aktørers politikprogrammer har – ligesom i den danske telesektor – alle foreskrevet reformer, der gik videre end en minimal liberalisering af telesektoren. Til forskel fra det britiske Labour ønskede SPD ikke renationalisering af den tyske telesektor i forbindelse med liberaliseringen. Det kan som nævnt ovenfor skyldes det store eksterne pres fra EU, globaliseringen og den teknologiske udvikling. Det viste sig ved, at åbningen af markedet for fastnettelefoni skete som krævet af EU, samt at der var et stort pres fra internationale tele-selskaber og udenlandske myndigheder for en liberalisering.

11.3.2 Elsektoren i Tyskland

Den tyske elsektor var før liberaliseringen organiseret, så den lå tæt på monopolmodellen bortset fra, at ejerskabet til sektoren både var en blanding af privat og offentligt. Den tyske forbundsstat ejede dog ikke nogen elselskaber. I starten af 1990'erne bestod sektoren af cirka 700 kommunale selskaber (Stadtwerke), cirka 60 regionale og ni nationale selskaber. De ni store selskaber var vertikalt integrerede, da de stod for både transmission og produktion af elektricitet (Eising & Jabko, 2001: 756). Monopoltilstanden i sektoren blev opretholdt gennem aftaler om markedsafgrænsning mellem selskaberne og gennem aftaler med forbrugerne (Böllhoff, 2005: 28). Den var også juridisk sanktioneret af staten, da aftalerne var undtaget fra konkurrencelovens bestemmelser om karteldannelse. Ydermere var der ikke nogen separat reguleringsmyndighed for sektoren (OECD, 2004a: 129).

Destabilisering og reformforløb

Der opstod i 1970'erne en vis utilfredshed med de høje tyske elpriser blandt store tyske elforbrugere. Selvom utilfredsheden steg gennem 1980'erne, havde den ingen større effekt på hverken elselskaberne eller de politiske partier.

Selv moderate forslag om reformer blev i 1980'erne ikke til noget (Bartle, 2005: 124). Ligesom i Danmark var hverken elselskaberne eller de store politiske partier tilhængere af liberalisering før et stykke ind i 1990'erne. Det tyske økonomiministerium, der blev en meget aktiv fortaler for liberalisering, mente så sent som i 1991, at der ikke var noget behov for at liberalisere den tyske elsektor (Eising & Jabko, 2001: 756).

Dette monopolregime i den tyske elsektor blev først destabiliseret, da EU-krav om liberalisering fra midten af 1990'erne gjorde det klart, at den tyske monopolmodel ikke ville være i overensstemmelse med fællesskabsretten. EU-kravene om tredjepartsadgang og åbning af engrosmarkedet var uforenelige med rationalet bag den hidtidige organisering af sektoren (Eberlein, 2000: 85-86).

På den baggrund blev der i 1998 vedtaget en omfattende reform af den tyske elsektor. Reformen gik på nogle punkter meget langt i retning af konkurrencemodellen, mens den på andre punkter indebar en begrænset liberalisering. Markedet for elektricitet blev åbnet for alle forbruger kategorier, men der blev ikke oprettet en separat og uafhængig reguleringsmyndighed, ligesom der kun blev indført forhandlet – i modsætning til reguleret – tredjepartsadgang (OECD, 2004a: 140). Tredjepartsadgangen blev i stedet reguleret gennem aftaler (association agreements) internt i sektoren, som ikke var juridisk bindende (Böllhoff, 2005: 27; OECD, 2004a: 143-144). Det har efterfølgende skabt utilfredshed hos de nye selskaber i sektoren, som mener, at selvreguleringssystemet giver de oprindelige selskaber, som fortsat ejer transmissionsnettet, en fortrinsstilling (Böllhoff, 2005: 29). Det blev i 2004 besluttet at oprette en separat uafhængig reguleringsmyndighed for elsektoren, hvilket er sket ved, at energiområdet er blevet lagt ind under reguleringsmyndigheden for teleområdet (OECD, 2004a: 151).

Institutionelt valg

Der var, som tidligere nævnt, intet ønske blandt de politiske partier og elselskaberne om en liberalisering af elsektoren før 1990'erne. Derefter begyndte der dog at ske noget. Økonomiministeriet – fra 1993 under ledelse af FDP-manden Günter Rexrodt – udviklede et neoliberalt reformprogram for elsektoren (Bartle, 2005: 125). Programmet lå i forlængelse af et forslag fra den tyske dereguleringskommission, der i 1991 havde foreslået, at elsektoren skulle åbnes for konkurrence gennem ophævelse af afgrænsningsaftaler samt gennem ret til tredjepartsadgang. Udgangspunktet for disse forslag var en kritik af de høje priser på el (Mez, 1997: 247-248). Programmet knyttede i forlængelse af dereguleringskommissionen også an til det mere generelle spørgsmål om Tysklands konkurrenceevne (Eising & Jabko, 2001: 757-758).

Økonomiministeriets reformprogram var dog også inspireret af de britiske erfaringer med liberalisering og idéerne bag dette (se afsnit 11.2). Selvom de britiske idéer og erfaringer ikke kunne overføres direkte til den anderledes organiserede tyske elsektor, fungerede de som en idémæssig ramme for ministeriets reformplaner (Bartle, 2002: 21). Dette konkurrenceorienterede reformprogram fik i første omgang støtte i det tyske erhvervsliv. Efterhånden begyndte store elselskaber også at kunne se en interesse i en form for liberalisering (Bartle, 2002: 9; 2005: 126). Alligevel forliste programmet i første omgang.

Det skyldtes, at der ikke var støtte til Økonomiministeriets konkurrenceprogram i en række ministerier, hvor man ikke kunne se, hvordan en liberalisering fremmede deres specifikke interesser i elsektoren. Finansministeriet var bekymret for de finansielle konsekvenser, Planlægningsministeriet var bekymret for mulige regionale forskelle og Miljøministeriet for de miljømæssige konsekvenser. Denne interne modstand i regeringen satte allerede i 1994 en stopper for Økonomiministeriets radikale reformplaner (Eising & Jabko, 2001: 760). Nu var processen imidlertid sat i gang, og EU-krav om en begrænset liberalisering begyndte at lure i horisonten. Dette pres var dog ligesom på teleområdet ikke entydigt eksogent, idet det tyske økonomiministerium, brugte reformprocessen på EU-niveau til at fremme sit eget ønske om en liberalisering (Eising & Jabko, 2001). Derved fik ministeriet givetvis en større indflydelse på den nationale reformproces, end det ellers ville have fået. CDU-FDP-regeringen fastholdt da også deres generelle ønske om at reformere sektoren. Fra midten af 1990'erne gik reformprocessen så for alvor i gang igen.

Regeringen stod imidlertid over for en stærk koalition af modstandere, selvom de større elselskaber nu var blevet tilhængere af en liberalisering. Regeringens reformprogram mødte stor modstand hos både SPD, De Grønne og kommunerne. SPD og De Grønne var ligesom det danske socialdemokrati fokuseret på andre facetter af elsektoren end graden af konkurrence. De ønskede en decentraliseret energiforsyning med fokus på miljøet, hvilket gjorde dem skeptiske over for en liberalisering (Lauber & Mez, 2004; Eising & Jabko, 2001: 760). Kommunerne var bekymrede for deres Stadtwerke's konkurrenceevne på et liberaliseret marked, hvor de ville miste deres privilegier. Omvendt var muligheden for at stække disse værker en af grundene til, at de store elselskaber begyndte at specificere deres interesser til fordel for liberalisering (Eising & Jabko, 2001: 759).

Regeringens reformplaner kom derfor i store problemer, da SPD og de Grønne stoppede dem i Forbundsrådet, hvor de havde flertal. Reformen blev først vedtaget, da forfatningen blev ændret, så det ikke længere var nødven-

digt at inddrage Forbundsrådet (Bartle, 2002: 9-10). Der var også et pres fra forbrugergrupper og EU-kommissionen for oprettelsen af en separat reguleringsmyndighed for elsektoren. Elselskaberne og Økonomiministeriet fik imidlertid en forhandlet tredjepartsadgang (Böllhoff, 2002: 246). Først efter at det andet eldirektiv fra 2003 krævede reguleret tredjepartsadgang, blev det besluttet at oprette en sådan separat reguleringsmyndighed.

Omvendt var der ikke som i telesektoren noget pres fra EU-kommissionen for liberalisering som betingelse for at godkende internationale alliancer og fusioner. Det skyldtes den mindre globalisering, der gjorde, at elselskaberne i 1990'erne ikke fulgte de samme ekspansive internationaliseringsstrategier som Deutsche Telekom (Bartle, 2005: 98).

Efter regeringsskiftet i 1998, hvor SPD og De Grønne dannede regering, tilsluttede de sig grundprincipperne i elreformen. Det vil sige en ophævelse af afgrænsningsaftalerne, en reguleret tredjepartsadgang samt frit valg for alle forbrugergrupper (Lauber & Mez, 2004). SPD og De Grønne kom derfor – i lighed med det danske socialdemokrati – til at se deres interesser i et økologisk moderniseringsperspektiv, hvor de forenede miljø og økonomisk vækst (Lauber & Mez, 2004; Eising & Jabko, 2001: 760).

Selvom der blev gennemført en omfattende liberalisering af den tyske elsektor, formåede man ligesom i Danmark at skabe en langt større andel af vedvarende energiproduktion end i Storbritannien. Det skyldtes blandt andet, at den åbne føderale tyske struktur gav bedre plads til, at idéer om vedvarende energi kunne komme ind i det politiske system og blive prøvet af (Suck, 2005: 161-162). Dette fokus på vedvarende energi blev styrket og kombineret med konkurrence efter regeringsskiftet i 1998, hvor SPD og De Grønne kom til magten.

Samlet vurdering

Den tyske elsektor blev ligesom den danske elsektor liberaliseret sent i 1990'erne. Det skete nemlig først, da EU-krav om at ophæve nationale monopolrettigheder var blevet vedtaget med det første eldirektiv i 1996. Liberaliseringen indebar en afvigelse fra konkurrencemodellen på væsentlige punkter. Der blev ikke oprettet en separat og uafhængig reguleringsmyndighed, ligesom der kun blev benyttet reguleret tredjepartsadgang. Det blev dog i 2004 besluttet at ændre på disse forhold, selvom oprettelsen af en separat og uafhængig reguleringsmyndighed stadig ikke var krævet af EU. Det vidner om en vis national autonomi.

Reformprocessen var også en søgeproces. Det viste sig blandt andet ved, at politikprogrammer som flagskibs-, konkurrence- og miljøprogrammer blev brugt af de centrale aktører til at specificere deres interesser. Der var således konkurrence mellem konkurrenceprogrammet på højrefløjen og miljøpro-

grammet hos SPD og De Grønne. Idéer fra den tyske dereguleringskommission samt erfaringer fra Storbritannien spillede også ind i denne proces.

Omvendt var søgeprocessen kun åben – i modsætning til meget åben – idet alle politikprogrammerne hos de centrale aktører, da sektoren var blevet destabiliseret i midten af 1990'erne, foreskrev mindst en minimal liberalisering. Det hang sandsynligvis sammen med, at det første eldirektiv krævede en minimal liberalisering i form af en åbning af engrosmarkedet for elektricitet.

11.4 Norsk el

Norge er et land med en medium reformkapacitet. Givet landets flerpartisystem, høje grad af korporatisme samt flerpartiregeringer begrænses kapaciteten til at gennemføre reformer mere end i Storbritannien. Omvendt er denne kapacitet ikke så begrænset som i Tyskland, idet Norge som en enhedsstat ikke har nogen konstitutionel struktur, der giver decentrale enheder kompetence til at blokere for reformer. Norge minder en del om Danmark på dette punkt, og de to lande er også placeret nær hinanden i Lijpharts kategorisering af bindinger på den udøvende magt (1999: 248).

Omvendt adskiller den norske elsektor sig fra de danske el- og telesektorer ved, at den blev liberaliseret, før der opstod noget eksternt pres for en liberalisering (markedsåbning 1991, separat reguleringsmyndighed 1987, jf. appendiks A). Der var et lille eksternt pres i den danske elsektor og et stort eksternt pres i den danske telesektor. Det gør det muligt at udsætte hypotesen om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer på liberaliseringsreformer for en yderligere test. Hvis hypotesen er rigtig, var liberaliseringsprocessen i den norske elsektor en mere åben søgeproces end liberaliseringsprocesserne i den danske el- og telesektor.

Før liberaliseringen var den norske elsektor organiseret som en decentral monopolmodel med en blanding af statsligt og kommunalt ejerskab. I Norge findes der over 850 (fortrinsvis) vandkraftværker, som er spredt ud over landet (Magnus & Midttun, 2000: 8; Midttun & Kamfjord, 1999: 889). Kraftværkerne har været stærkt forankret lokalt. Der var også en tendens til, at kommunerne brugte kraftværkerne til at subsidiere den lokale industri gennem favorable langtidsaftaler om levering af el (Claes, 2002: 307). Da vandkraft indebærer store forskelle i produktion – givet varierende vejrforhold – havde man i dette decentrale monopolregime oprettet en intern børsmekanisme i sektoren for, hvad man kalder tilfældig kraft (Olsen, 1994: 35). Der blev ikke handlet i traditionel forstand på denne børs, men den gjorde det lettere at skabe en rigtig børsfunktion ved liberaliseringen.

Destabilisering og reformforløb

I lighed med elsektoren i Storbritannien blev monopolregimet i den norske elsektor ikke destabiliseret af eksterne faktorer. Som Claes (2002: 310) har konkluderet i forhold til effekten af EU-krav:

”Having changed its policy and institutional arrangements ahead of the EU, the Norwegian authorities could include the directive into Norwegian legislation with no changes in either policy or institutional arrangements.”

Norge var fra 1994, hvor landets EØS-aftale med EU trådte i kraft, formelt bundet af EU-kravene om et indre marked for energi (Blom-Hansen & Christensen, 2004: 94). EU's første eldirektiv blev dog som bekendt først vedtaget i 1996.

I Norge havde der i 1980'erne været en stigende utilfredshed med den måde, som elsektoren fungerede på. Man var især utilfreds med, at sektoren ikke sikrede en relativ ensartet pris mellem regionerne, samt at der var mange økonomisk urentable investeringer på lokalt niveau (Magnus & Midttun, 2000: 4). Allerede fra midten af 1980'erne blev der derfor på regeringsniveau arbejdet med reformplaner for sektoren, der skulle løse dette problem. Sektoren var derfor allerede destabiliseret fra det tidspunkt. Omvendt var der ikke noget i udviklingen, der gjorde en større reform uundgåelig, idet der hverken var eksterne krav eller radikalt nye teknologiske og økonomiske trusler og muligheder, man skulle tilpasse sig.

I 1990 blev den norske elsektor imidlertid reformeret, og den bevægede sig et stort skridt mod konkurrencemodellen. Der blev indført reguleret tredjepartsadgang, de lokale monopoler blev ophævet, der blev oprettet en elbørs samt indført regnskabsmæssig adskillelse og et formelt frit valg af leverandør for alle forbrugergrupper (Magnus & Midttun, 2000: 5-6). Reformen berørte omvendt ikke ejerskabet til sektoren, ligesom den ikke foreskrev nogen organisatorisk eller ejermæssig adskillelse mellem konkurrence og monopolelementer på lokalt og regionalt niveau (Magnus & Midttun, 2000: 7; Midttun, 1996: 60). Markedet blev også først reelt åbnet for almindelige forbrugere, da man fra 1995 ikke længere stillede krav om, at kunderne skulle betale de måleomkostninger, som skiftet til et nyt elselskab medførte (Magnus & Midttun, 2000: 20). I 1996 blev elbørsen udvidet til at omfatte Sverige. Danmark og Finland er siden gradvist blevet tilsluttet børsen (Magnus & Midttun, 2000: 11).

Reformen medførte ikke en fuldstændig tilpasning til konkurrencemodellen. Der var stadig et stort offentligt ejerskab i sektoren, som i 1990'erne svingede omkring 40 pct. statsligt og lige under 50 pct. kommunalt ejerskab. Det

skyldtes blandt andet nogle restriktive overdragelseslove, der modvirkede salg af produktionsselskaber (Midttun, Handeland & Omland, 2003: 160).

Institutionelt valg

På baggrund af utilfredsheden med sektoren udviklede en borgerlig regering under Højres ledelse i 1985 et centraliseringsprogram for sektoren. Det blev overtaget af den socialdemokratiske regering, der kom til i 1986. Programets institutionelle opskrift for sektoren var en vertikal integration af el-selskaberne på regionalt niveau samt en mere omfattende planlægning for sektoren (Magnus & Midttun, 2000: 4). Dermed ville man få bedre kontrol med de lokale selskaber og deres aktiviteter.

Arbejderpartiregeringen fremsatte i april 1989 et konkret reformforslag med udgangspunkt i centraliseringsprogrammet (Midttun, 1996: 56-57). Forslaget mødte dog stor modstand fra de lokale og kommunalt ejede selskaber, der var bekymrede for deres autonomi. Forslaget blev på den baggrund trukket tilbage (Midttun, 1996: 56-60). At forslaget overhovedet blev fremsat, viser imidlertid, at der i det samme år, som liberaliseringsreformerne blev vedtaget, var et fundamentalt anderledes politikprogram på banen som en løsning på sektorens problemer. Det lykkedes nemlig allerede det samme år for en ny borgerlig regering at få vedtaget en liberalisering af elsektoren – oven i købet med tilslutning fra Arbejderpartiet (Claes, 2002: 310; Magnus & Midttun, 2000: 4). Disse borgerlige partier havde få år før specificeret deres interesser i elsektoren gennem centraliseringsprogrammet.

Det var dog ikke en reform, der byggede på et godt kendskab til dens effekter. Konkurrenceanalysen blev først indført sent i reformen, og en række muligheder som privatisering kom aldrig rigtig på dagsordenen (Midttun & Thomas, 1998: 189). Reformen blev i stedet udformet ud fra politikprogrammet, der indeholdt en opskrift på decentral konkurrence. Rationalet bag reformen var en forestilling om, at konkurrence mellem de mange enheder ville føre til en mere effektiv sektor (Midttun & Thomas, 1998: 181). Programmet var blevet udarbejdet på foranledning af Finansministeriet samt Industri- og Energiministeriet. Det byggede især på en rapport fra Handelshøjskolen i Oslo – om mulighederne for en liberalisering af den norske elsektor (Magnus & Midttun, 2000: 3; Midttun & Thomas, 1998: 189). Eksperters havde derfor stor indflydelse på udviklingen af programmet.

Reformen fik støtte fra den elektricitetsforbrugende industri og el-selskaberne. Arbejderpartiet, der ikke helhjertet gik ind for liberalisering, støttede den også, da den ikke selv havde noget alternativ (Magnus & Midttun, 2000: 4; Midttun, 1996: 54). Selvom reformen blev vedtaget under en borgerlig regering, blev den implementeret af Arbejderpartiet, da dette igen dannede regering i starten af 1990'erne (Midttun, 1996: 53).

At både de store elektricitetsforbrugere i industrien og elselskaberne så en interesse i en liberalisering, kan – ligesom i Danmark – forekomme mærkværdigt. Den ene gruppe havde nemlig klare fordele ved lavere priser, mens den anden gruppe havde klare fordele ved højere priser. Ligesom i Danmark fik denne modsætning dog ikke større betydning. Midttun (1996: 58-59) har fremsat den begrundede formodning, at elselskaberne forestillede sig, at liberaliseringen ville muliggøre eksport til lukrative markeder. Omvendt forestillede den energiintensive industri sig, at liberalisering i en situation med overskudskapacitet ville føre til lavere priser.

Desuden så elselskaberne deres interesse i liberalisering ud fra en forestilling om, at liberalisering ville give større autonomi fra staten og dermed større økonomisk frihed. Liberalisering kunne sikre bevarelsen af en decentral struktur med lokale og regionale elselskaber (Midttun, 1996: 60). De to gruppers specificering af deres interesser hvilede derfor på forskellige kausalidéer. I praksis endte de energiintensive virksomheder med at få ret, idet der i årene efter liberaliseringen kom en meget hård national konkurrence mellem elselskaberne, hvilket førte til store prisfald (Midttun, 1996: 61).

I Norge var der i modsætning til Danmark ikke nogen stærk sammenkædning mellem miljøspørgsmålet og reformerne af elsektoren. Midttun og Kamfjord (1999: 889-890) forklarer dette med, at Norge til forskel fra Danmark har en mere energiintensiv industri og en stor olieeksport. Desuden er der ikke de samme negative miljømæssige eksternaliteter ved vandkraftproduktion, som der er i den danske kulkraftproduktion. Dermed viser den norske case, at meget åbne søgeprocesser i elsektoren ikke forudsætter, at elområdet er sammenkædet med et andet område som miljøområdet, som det var tilfældet i den danske elsektor.

Samlet vurdering

Den norske elsektor blev liberaliseret i første halvdel af 1990'erne, da reformerne i elsektorerne i de fleste andre europæiske lande endnu ikke var gået i gang. Norge var i elsektoren et pionerland. Ligesom reformerne i Storbritannien og Tyskland, der er blevet gennemgået i dette kapitel, var reformprocessen i den norske elsektor en søgeproces. Sektoren var blevet destabiliseret af rent interne faktorer – herunder særligt utilfredshed med de lokale selskabers overinvesteringer samt regionale variationer i prisniveauet.

Både de borgerlige og socialdemokratiske regeringer brugte både et centraliseringsprogram og et konkurrenceprogram til at specificere deres interesser i en reform af sektoren. Konkurrenceprogrammet var ydermere blevet undfanget i et tæt samarbejde med akademiske eksperter, som derigennem gav et input af nye opskrifter og forestillinger til processen. Hos både elsel-

skaber og store forbrugere lå der også forskellige forestillinger om den fremtidige prisudvikling til grund for deres interesse i liberalisering.

Søgeprocessen var derfor en meget åben søgeproces. Centraliseringsprogrammet, der var på den politiske dagsorden næsten indtil liberaliseringen, indebar ikke engang en minimal liberalisering i form af en åbning af engrosmarkedet.

11.5 Generaliserbarhed, hypotesetest og hypotese generering

Et centralt kendetegn ved de syv sektorale liberaliseringsprocesser, der nu er blevet analyseret i afhandlingen, er, at der i alle processerne var national autonomi til i et vist omfang at påvirke reformens udformning. For eksempel gennemførte et pionerland i elsektoren som Norge ikke en privatisering af sin elsektor. Det vidner om national autonomi til selv at bestemme omfanget af tilpasning til konkurrencemodellen. Det samme gør den tyske stats stadig store ejerandel af Deutsche Telekom, der giver den tyske stat fortsatte ejerinteresser i den tyske telesektor. Ligeledes var der i den tyske elsektor i første omgang autonomi til at vælge ikke at oprette en separat reguleringsmyndighed, ligesom man indførte forhandlet i stedet for reguleret tredjepartsadgang.

Storbritannien er det land, der mest radikalt har nærmet sig konkurrencemodellen. Men selv her viste gennemgangen af liberaliseringsreformerne i den britiske tele- og elsektor, at da disse blev undfanget i 1980'erne, var der radikalt anderledes politikprogrammer på i spil. Hvis de internationale markeder på dette tidspunkt skulle stille stærke og entydige krav om en omfattende tilpasning til konkurrencemodellen, var det ikke afspejlet i alle de centrale aktørers interesser. Reformprocesserne i de syv cases er opsummeret i tabel 11.1 nedenfor.

At der selv i sektorer med et stort eksternt pres som den danske og tyske telesektor var national autonomi, strider mod den stærke version af prestesen. Den udgør nemlig en påstand om, at det eksterne pres fra globaliseringen, den teknologiske udvikling og EU-krav ikke bare har været bredt og entydigt, men også så stærkt, at de centrale aktører på nationalt niveau reelt ikke har haft noget andet valg end at foretage en omfattende liberalisering.

Opfatter man national autonomi som udelukkende et spørgsmål om, hvorvidt man har et reelt valg i forhold til at foretage en minimumsliberalisering, ser det dog noget anderledes ud. Da EU både i tele- og elsektoren krævede en minimal liberalisering i form af en åbning af markedet for fastnettelefonifoni og af engrosmarkedet for elektricitet, var der i de lande, der liberaliserede i den samme tidsperiode, som disse krav blev gyldige, ikke nogen national autonomi til at vælge ikke at liberalisere. Begge konklusionerne angående den nationale autonomi passer fint med analyserne af de to danske cases (jf. kapitel 10).

Tabel 11.1: Fasen for institutionelt valg i syv cases

	Intet eksternt pres	Lille eksternt pres	Stort eksternt pres
Stor reformkapacitet	<u>Elsektoren i Storbritannien</u> Meget åben søgeproces (flagskibsprogram, konkurrenceprogram og nationaliseringsprogram) Miljø var ikke vigtigt	<u>Telesektoren i Storbritannien</u> Meget åben søgeproces (flagskibsprogram, konkurrenceprogram og nationaliseringsprogram)	
Medium reformkapacitet	<u>Elsektoren i Norge</u> Meget åben søgeproces (centraliseringsprogram og konkurrenceprogram)	<u>Elsektoren i Danmark</u> Åben søgeproces (grønt forbrugerejeprogram, grønt konkurrenceprogram og konkurrenceprogram)	<u>Telesektoren i Danmark</u> Begrænset søgeproces (lokomotivprogrammet og det forbrugerorienterede konkurrenceprogram)
Lille reformkapacitet		<u>Elsektoren i Tyskland</u> Åben søgeproces (miljøprogram, flagskibsprogram og konkurrenceprogram)	<u>Telesektoren i Tyskland</u> Begrænset søgeproces (flagskibsprogram og konkurrenceprogram)

Tabel 11.1 illustrerer en vigtig pointe. Reformprocesserne var i alle de syv cases søgeprocesser, som dog ikke var lige åbne. Aktørerne brugte både politikprogrammer til at specificere deres interesser, og reformerne gik videre end krævet af EU. I Storbritannien var reformprocesserne i både el- og telesektoren præget af både konkurrence- og nationaliseringsprogrammer, hvorfor der var tale om meget åbne søgeprocesser. I den norske elsektor kunne reformerne være gået i en centralistisk retning med mere styring, men man endte i stedet med en liberalisering. Også det var en meget åben søgeproces. Reformerne i de tyske el- og telesektorer mindede en del om reformprocesserne i de to danske sektorer. De centrale aktører brugte politikprogrammer, der betonedes miljø, nationale flagskibe og konkurrence. Der var dog kun tale om henholdsvis en åben søgeproces i elsektoren og en begrænset åben søgeproces i telesektoren.

Heller ikke den svage version af prestesen er forenelig med disse søgeprocesser. Den antager nemlig, at det eksterne pres er så bredt og entydigt, at aktørerne uproblematisk kan specificere deres interesser i den fremtidige organisering af en sektor. Omvendt er presset ikke så stærkt, at der ikke er en vis national autonomi til meningsfuldt at vælge mellem forskellige institutio-

nelle modeller. Denne autonomi har som ovenfor nævnt været til stede. Til gengæld er effekten af politikprogrammer og indikationerne på stor usikkerhed (særligt i pionerlande) ikke forenelig med en forventning om klare interesser blandt de nationale aktører.

Gennemgangen af de fem yderligere cases gør det også muligt at belyse spørgsmålet om, hvorvidt analyserne af de to danske cases var biased, fordi der i forskningsdesignet var blevet overset nogle relevante variable, som derfor ikke havde været med til caseudvælgelsen i kapitel 5. Det kunne være, at der var en central forskel mellem el- og teleområdet, fordi elområdet givet energiproduktionens negative eksternaliteter for miljøet uundgåeligt også er en del af miljøområdet, mens noget tilsvarende ikke gælder for teleområdet. Hvis det er rigtigt, skyldtes variationen mellem en åben søgeproces i elsektoren og en begrænset søgeproces i telesektoren ikke nødvendigvis forskellene i de eksterne pres mellem de to sektorer. Det var ellers konklusionen i kapitel 10. Den kunne også skyldes forskellene mellem de to politikområders integration i miljøområdet. Den mere åbne søgeproces i elsektoren kunne skyldes, at man i modsætning til teleområdet også skulle tage hensyn til miljøet, hvorved søgeprocessen ville blive mere åben end søgeprocessen i telesektoren.

Liberaliseringen af den norske og britiske elsektor viste imidlertid, at der ikke er nogen nødvendig sammenhæng mellem inddragelse af miljøspørgsmålet i en liberaliseringsproces og så åbenheden i en eventuel søgeproces. Både reformerne af den norske og britiske elsektor var meget åbne søgeprocesser, mens miljøspørgsmålet ikke spillede nogen væsentlig rolle. I Storbritannien havde man oven i købet ligesom i Danmark en kulbaseret elproduktion med store negative miljømæssige eksternaliteter. Det viser, at sammenkædningen mellem miljøspørgsmål og elliberaliseringer snarere er et resultat af søgeprocesser end omvendt. Det afhænger af, hvilke politikprogrammer der kommer på banen. Det passer også med, at miljøvinklen i den danske energipolitik ikke opstod som et resultat af sammenlægningen mellem Miljø- og Energiministeriet i 1994. Den var opstået separat i Energiministeriet i slutningen af 1980'erne under den borgerlige regering KVR-regering. Miljøvinklen i energipolitikken kom derfor før den institutionelle sammenkædning af de to områder. Derudover kan gennemgangen af de fem cases bruges til en yderligere test af afhandlingens hypoteser.

Reformkapacitet og politikprogrammets forklaringskraft

Der er en række forskellige teoretiske bud på, hvordan reformkapacitet betinger politikprogrammets effekt på institutionelle reformer (jf. afsnit 11.1.2). Storbritanniens store reformkapacitet og Tysklands lave reformkapacitet gør, at de britiske og tyske cases skaber variation i reformkapaciteten i forhold til

de danske cases, idet Danmark har en medium reformkapacitet. De teoretiske bud kan evalueres ved at sammenligne typerne af reformprocesser med forskellig reformkapacitet, men det samme niveau af eksternt pres. Dermed vil det også kunne undersøges, hvorvidt analyserne af de danske cases blot var et udtryk for den danske reformkapacitet.

Det synes dog ikke at være tilfældet. Som det fremgår af tabel 11.1, var der ikke nogen væsentlig variation på tværs af reformkapacitet imellem de cases, hvor der var henholdsvis intet og et stort eksternt pres. Reformprocesserne i den britiske og norske elsektor, hvor der ikke var noget eksternt pres, var meget åbne søgeprocesser. Ligeledes var der både i den danske og tyske telesektor, hvor det eksterne pres var stort, begrænsede søgeprocesser. Det var, hvad man skulle forvente, hvis reformkapaciteten ikke påvirker, hvilken effekt politikprogrammer har på liberaliseringsprocesser.

Kun blandt casene med et lille eksternt pres var der variation. Liberaliseringsprocessen i den britiske telesektor var en meget åben søgeproces, mens liberaliseringen i de danske og tyske elsektorer kun var en åben søgeproces. Mens de danske og tyske elsektorer havde alternative politikprogrammer med fokus på miljø seriøst inde i reformprocessen, var der ikke et radikalt alternativ som renationalisering – der ikke indebar en minimal liberalisering – på spil, som det var tilfældet i telesektoren i Storbritannien. Det tyder på, at reformkapacitet rent faktisk betinger effekten af politikprogrammer på liberaliseringsreformer, og at denne effekt er større i lande med høj reformkapacitet frem for i lande med en lavere reformkapacitet. En alternativ forklaring kunne dog være, at der i den britiske case ikke var nogle EU-krav, der udelukkede radikalt alternative løsninger, som det var tilfældet i de danske og tyske elsektorer.

Uanset hvordan den meget åbne liberaliseringsproces i den britiske telesektor forklares, ændrer det ikke ved, at gennemgangen af casene hverken giver støtte til kapacitetsforventningen eller u-forms-forventningen. Hvis kapacitetsforventningen var rigtig, skulle søgeprocesserne på den vertikale dimension være mest åben i den norske og de to tyske cases, men det var ikke tilfældet. Hvis u-forms-forventningen var rigtig, skulle søgeprocesserne være mindst åben i henholdsvis den norske og de to danske cases, hvilket heller ikke var tilfældet.

At der ikke er nogen klar og entydig effekt af reformkapacitet – selvom der teoretisk er forventninger om en sådan – er måske heller ikke så overraskende, hvis man tager udgangspunkt i denne afhandlings teoretiske argument. Aktørernes behov for at reducere usikkerhed, hvilket er kilden til søgeprocesser, vil være svært at reducere gennem institutioner, der ikke foreskriver konkrete rammer for indholdet af institutionelle valg. Den makroinstituti-

onelle kontekst, der skaber et lands reformkapacitet, vil ikke i sig selv kunne reducere usikkerheden. Hvis det skulle være tilfældet, skulle der – udover de EU-krav, som er behandlet i denne afhandling – på konstitutionelt niveau for eksempel være et forbud mod tilpasning til konkurrencemodellen, som det ikke vil være muligt at ændre. Skulle en tysk forfatningsændring for eksempel vedtages med de samme stramme krav som en ændring af den danske grundlov, er det ikke sandsynligt, at Deutsche Telekom var blevet privatiseret. Nu kunne det klares med 2/3 flertal i både Forbundsdagen og Forbundsrådet.

Til gengæld kan man meget vel forestille sig, at søgeprocesser forløber forskelligt i systemer med stor og lille reformkapacitet. I et åbent føderalt systemer som det tyske må søgeprocesser nødvendigvis inkludere mange aktører, der i det omfang, de ikke kan købes eller tvinges til at støtte en reform, skal overbevises om, at reformen vil være i deres interesse. Omvendt vil søgeprocesserne i et system som det britiske i højere grad være koncentreret inden for det regerende parti. Deri ligger dog altid den risiko, at oppositionen, som man ikke behøver at overbevise for at vedtage reformen, kan komme til magten med et markant anderledes politikprogram.

Eksternt pres og politikprogrammets forklaringskraft

Analysen af de to danske cases støttede hypotesen om, at jo bredere, mere entydigt og stærkere det eksterne pres er, des mindre forklaringskraft har politikprogrammer på udfaldet af fasen for institutionelt valg.

Hypotesen finder også støtte i de fem nye cases. Som det fremgår af tabel 11.1, blev søgeprocesserne mere begrænset, des større det eksterne pres var. Liberaliseringsprocesserne i elsektorerne i Storbritannien og Norge var meget åbne søgeprocesser, mens liberaliseringerne i den danske og tyske telesektor, hvor der var et stort eksternt pres, var begrænsede. Imellem disse sektorer lå telesektoren i Storbritannien og elsektorerne i Danmark og Tyskland med et lille eksternt pres. Her var, som nævnt ovenfor, søgeprocessen meget åben i Storbritannien og åben i Danmark og Tyskland. Den generelle tendens er derfor, at politikprogrammer får mindre forklaringskraft, når det eksterne pres bliver stærkere, mere dækkende og mere entydigt.

De i alt syv cases kan også bruges til at sige noget mere generelt om betydningen af eksternt pres og politikprogrammer i løbet af reformbølger. Som nævnt i kapitel 4 er et lands placering i en reformbølge med til at afgøre, hvor stort et eksternt pres landet udsættes for. Det skyldes, at reformbølgerne selv er med til at øge det eksterne pres særligt fra globaliseringen, fordi liberaliseringer i andre lande skaber nye markedsmuligheder, nye selskaber der vil ind på nationale markeder og reguleringskonkurrence. Desuden kan det gøre det lettere at etablere bindende overnationale krav for eksempel i EU,

som efternølerlandene skal leve op til. Det er en væsentlig årsag til, at de tyske og danske sektorer har oplevet et større eksternt pres end de britiske sektorer, fordi sidstnævnte var pionerer, mens de førstnævnte var sene reformatorer. Dermed tyder resultaterne på, at politikprogrammer spiller en større rolle først i reformbølgen, hvor reformbølgen endnu ikke har været med til at forstærke det eksterne pres, mens deres betydning falder i løbet af reformbølgen.

At reformkapacitet ikke har en identificerbar direkte effekt på sammenhængen mellem eksternt pres og betydningen af politikprogrammer, betyder derfor ikke, at det ikke har betydning for forløbet af reformprocesser. Det er for eksempel nok ikke en tilfældighed, at de tyske cases var udsat for et større eksternt pres end de britiske cases, fordi liberaliseringerne skete senere i Tyskland end i Storbritannien. Det kan meget vel skyldes, at reformkapaciteten i Tyskland er lav, mens den er høj i Storbritannien. Tyskland hoppede derfor senere på reformbølgen, fordi det var langt sværere at skabe den fornødne nationale støtte til liberalisering her, end det var i Storbritannien. Det giver anledning til en hypotese om, at reformkapacitet påvirker, hvilket eksternt pres et land udsættes for, fordi det påvirker, hvor i reformbølgen landet placeres. Dermed får reformkapacitet en indirekte effekt på effekten af politikprogrammer og deres rolle i reformprocesser.

11.6 Konklusion

Formålet med dette kapitel var at undersøge, hvorvidt analyserne af de to danske cases var et resultat af nogle særligt danske forhold, samt om konklusionerne på analyserne af de to cases kan generaliseres til andre lande i reformbølgerne i de europæiske el- og telesektorer.

Det er blevet gjort ved at sammenligne de to danske cases med yderligere fem cases fra henholdsvis Storbritannien, Tyskland og Norge. Det har skabt variation i reformkapaciteten, der ikke varierede mellem de to danske cases, samt gjort det muligt at undersøge liberaliseringsprocesser i situationer, hvor der ikke var noget eksternt pres. I Storbritannien er reformkapaciteten stor, mens den er lille i Tyskland. Den danske og norske reformkapacitet er medium, og de ligger derfor imellem de to andre lande. Liberaliseringsprocesserne i den britiske og norske elsektor fandt også sted, før der var kommet noget EU-krav eller sket nogen globalisering af elsektoren. Gennemgangen af case-ne har belyst problemstillingen på to måder.

For det første har det styrket konklusionerne fra analyserne af de to danske cases. Der var således også (ligesom i de to danske cases) national autonomi i liberaliseringsprocesserne i Storbritannien, Tyskland og Norge. Det styrker grundlaget for at afvise den stærke version af prestesen, der antager, at der ikke er nogen national autonomi. Det samme gør sig gældende i forhold til den svage version af prestesen, der antager, at aktørerne i liberalise-

ringsprocessen har klare interesser. Da der også, som i de to danske cases, var søgeprocesser i de fem nye cases, styrker det grundlaget for at afvise den svage version af prestesen. Desuden viste liberaliseringsprocesserne i den norske og britiske elsektor, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem elektricitets- og miljøområdet. En sådan sammenhæng kunne have svækket konklusionerne fra analyserne af de to danske cases.

For det andet gjorde de fem cases det muligt at teste to hypoteser. Den ene hypotese var, at reformkapacitet påvirker, hvilken effekt politikprogrammer har på institutionelle valg. Det vil sige, hvorvidt der er tale om en søgeproces, og hvor åben denne er. En sammenligning med cases i lande, der havde både en højere og lavere reformkapacitet end Danmark, gjorde det muligt at evaluere hypotesen. Samtidig indikerede det, hvorvidt resultatet af analyserne af de to danske cases var knyttet til det danske niveau for reformkapacitet. Det viste sig ikke at være tilfældet, idet der var det samme mønster i de to tyske cases som i de to danske cases, selvom Tyskland har en lavere reformkapacitet end Danmark. Der var en afvigelse i forhold til de britiske cases, men denne afvigelse gav ikke støtte til nogen teoretisk baseret forventning om systematiske forskelle i politikprogrammernes forklaringskraft givet forskellige niveauer af reformkapacitet. Hverken kapacitetsforventningen eller u-forms-forventningen fik derfor støtte.

Ligeledes blev det muligt at udsætte hypotesen, om at det eksterne pres betinger politikprogrammernes påvirkning af institutionelle valg, for en yderligere test. Denne test gav generelt opbakning til hypotesen, idet søgeprocesserne var mest åbne i cases uden eksternt pres, åbne i cases med et lille eksternt pres og begrænsede i cases med et stort eksternt pres. Den britiske telesektor brød dog delvist dette mønster, idet liberaliseringsprocessen her, selvom sektoren blev udsat for et lille eksternt pres, var meget åben. Det ødelægger dog ikke den overordnede tendens – søgeprocesser bliver mere begrænsede ved et voksende eksternt pres – der støtter hypotesen.

Noter

1. Den sekundære litteratur vil blive brugt til at belyse de emner, der er relevante givet den afhandlings problemstilling. Derfor præsenteres hovedkonklusionerne fra disse analyser kun, hvis dette har direkte relevans for afhandlingens problemstilling. Det er således ikke et selvstændigt formål at præsentere resultatet af analyserne i den sekundære litteratur.
2. Der er i litteraturen om de britiske reformer i el- og telesektoren to forskellige opfattelser af den østrigske skole. Helm (2003) og Burton (1997) knytter den østrigske skole til idéen om en opsplnitning af selskaber, mens Midttun og Thomas (1998) omvendt mener, at

den østrigske skole anbefaler – eller i hvert fald er forenelig med – ikke at foretage nogen opsplitning. I denne afhandling følges den førstnævnte fortolkning.

Kapitel 12

Konklusion og teoretiske bidrag

Denne afhandling blev indledt med en beretning om en hypotetisk direktør i et dansk elselskab i begyndelsen af 1990'erne. Det hidtidige grønne monopolregime var i opbrud, og direktøren havde svært ved at specificere selskabets interesser i den fremtidige institutionelle organisering af sektoren. Selvom EU barslede med planer om en markedsåbning, og man havde åbnet markedet i Norge, var det ikke muligt på det grundlag at specificere selskabets interesse. Der var stadig usikkerhed om, hvad der var de relevante problemer i situationen, og hvordan de skulle løses.

Nu er vi på baggrund af denne afhandling forhåbentlig blevet en del klogere på, hvordan virkelighedens elselskaber, ministerier og partier i den danske el- og telesektor efter destabiliseringen af henholdsvis det grønne monopolregime og eneretsregimet specificerede deres interesser i den fremtidige institutionelle organisering af de to sektorer. Det er i afhandlingen nemlig blevet undersøgt, hvordan både EU-krav, globalisering, teknologisk udvikling og politikprogrammer reducerede den usikkerhed, som eldirektøren stod overfor. Det påvirkede både liberaliseringsprocessernes forløb og udfald, herunder hvordan Socialdemokratiet, Venstre samt el- og teleselskabernes specificerede deres interesser i den fremtidige organisering af de to sektorer. Samtidig har afhandlingen også med udgangspunkt i de to danske cases produceret en mere generel viden om liberaliseringsprocesser og -reformer, herunder idéers rolle i disse.

Der er to formål med dette kapitel. For det første skal der konkluderes på afhandlingens empiriske analyser i forhold til den problemstilling, som blev præsenteret i kapitel 1. Det var, i hvor høj grad liberaliseringsprocesserne i de danske sektorer for telekommunikation og elektricitetsforsyning var søgeprocesser. Det andet formål er at præsentere de teoretiske bidrag, som afhandlingens konklusioner og analyser giver både til litteraturen om idéer og til litteraturen om liberaliseringsreformer og reformbølger. Det gælder særligt den kausalmekanisme om usikkerhedsreduktion, der blev opstillet i kapitel 3, samt testen af den hypotese om sammenhængen mellem idéers effekt og det eksterne pres, der kunne udledes af kausalmekanismen.

Kapitlet har tre afsnit. I afsnit 12.1 konkluderes der på afhandlingens undersøgelse af problemstillingen samt dens implikationer for prestesen. I afsnit 12.2 præsenteres de bidrag, som afhandlingen har leveret til litteraturen om liberaliseringsreformer samt til litteraturen om idéer. Endelig gøres der i afsnit 12.3 en afsluttende bemærkning til afhandlingen.

12.1 De empiriske analyser og konklusioner

Udgangspunktet for liberaliseringsreformerne i den danske el- og telesektor var henholdsvis det grønne monopolregime i elsektoren og eneretsregimet i telesektoren. I det grønne monopolregime var der en institutionel model med kommunalt og forbrugerejede selskaber, der havde regionale og lokale monopoler. I eneretsregimet var der statslig aktiemajoritet i de regionale telefonselskaber, der sammen med generaldirektoratet P&T havde monopol på de forskellige elementer i telesektoren. Denne organisering var i begge sektorer begrundet med politikprogrammer – henholdsvis eneretsprogrammet i telesektoren og det grønne monopolprogram i elsektoren – der var forankret i monopolparadigmet (jf. kapitlerne 6 og 8). Det var derfor i denne periode ikke meningsfuldt at introducere konkurrence i de to sektorer. Det har med udgangspunkt i denne situation været afhandlingens hovedformål at forklare forløbet og udfaldet af de liberaliseringsprocesser, der i løbet af 1990'erne førte til ganske radikale liberaliseringsreformer i både den danske el- og telesektor.

Disse liberaliseringsprocesser er i afhandlingen blevet undersøgt i en systematisk procesanalyse, hvor effekten af konkurrerende forklaringsfaktorer – EU-krav, globalisering og politikprogrammer – blev analyseret gennem en klassificering af typen af reformproces i de to sektorer. Det vil sige, om liberaliseringsprocesserne var søgeprocesser, hvor politikprogrammer havde en effekt, eller henholdsvis EU-styrede implementeringsprocesser eller globaliseringsstyrede tilpasningsprocesser. Disse analyser tog imidlertid udgangspunkt i, at de hidtidige monopolregimer i de to sektorer var blevet destabiliseret, hvilket havde skabt stor usikkerhed.

12.1.1 Destabilisering og institutionelt valg i den danske el- og telesektor

Destabilisering er en proces, hvor et regime udfordres, idet en eller flere faktorer, der både kan være interne eller eksterne, ændrer regimets fordelingsmæssige konsekvenser for den koalition af aktører, der står bag regimet. Kan udfordringen ikke imødegås inden for rammerne af regimets politikprogram, destabiliseres regimet. Både EU-krav, globaliseringen og den teknologiske udvikling var eksterne forhold, der førte til destabiliseringen af eneretsregimet i den danske telesektor og det grønne monopolregime i den danske elsektor (jf. kapitlerne 6 og 8).

I telesektoren førte den teknologiske udvikling til konflikter mellem P&T og de regionale selskaber om retten til mobiltelefoni og datakommunikation. Det udfordrede sektorens hidtidige organisationsprincip – Konkordatet – og satte sektorens fremtidige organisering på dagsordenen. Samtidig begyndte internationale teleselskaber at vise interesse for det danske telemarked, og de

nationale teleselskaber begyndte at opføre sig på en måde – for eksempel gennem dobbeltinvesteringer – der var uforenelig med eneretsprogrammet. Sammen med truslen om EU-krav blev det derfor fra starten af 1990'erne klart, at en opretholdelse af monopolrettigheder i sektoren ikke ville være mulig på længere sigt (jf. kapitel 9).

I den danske elsektor var både den teknologiske udvikling og globaliseringen mindre omfattende end i telesektoren (jf. kapitel 4). Alligevel satte liberaliseringen af den norske elsektor i 1991 spørgsmålstegn ved det grønne monopolregime i den danske elsektor. Den norske reform gjorde det nødvendigt for de danske aktører at forholde sig til, hvorvidt handel med el i fremtiden kunne finde sted mellem et monopolbaseret dansk system og et konkurrencebaseret norsk system. Det var dog først og fremmest EU-krav, der destabiliserede det grønne monopolregime. EU-kommissionens planer i starten af 1990'erne om en liberalisering af den europæiske elsektor satte nemlig spørgsmålstegn ved selve muligheden for at opretholde nationale monopolrettigheder (jf. kapitel 7).

EU-krav, globaliseringen og den teknologiske udvikling var således hovedårsagen til, at man opgav monopolregimerne i de to sektorer. Næste skridt i afhandlingens analyser var at se på disse og andre faktorerers effekter på det efterfølgende valg af en ny institutionel model.

Destabiliseringen af monopolregimerne i de to sektorer skabte usikkerhed om problemer og løsninger. Aktørerne stod pludselig i en ny situation, hvor de ikke kunne specificere deres interesser ud fra kendte problemdefinitioner og løsninger med kendte konsekvenser. Denne usikkerhed blev også dokumenteret i analyserne af liberaliseringsprocesserne i de danske el- og telesektorer (jf. kapitlerne 7 og 9). Hvis denne usikkerhed blev reduceret af eksterne institutionelle krav fra EU, strukturelle incitamenter fra globaliseringen og den teknologiske udvikling eller politikprogrammer, ville det give anledning til henholdsvis implementerings-, tilpasnings- eller søgeprocesser.

I både den danske el- og telesektor var reformprocesserne søgeprocesser. Centrale aktører som Socialdemokratiet og Venstre brugte nemlig politikprogrammer til at specificere deres interesser i, hvordan de to sektorer skulle organiseres fremover, herunder hvorvidt og hvordan de skulle liberaliseres. Socialdemokratiet specificerede i elsektoren sin interesse ud fra et grønt konkurrenceprogram, hvor der skulle ske en liberalisering på miljøets præmisser med visse begrænsninger af konkurrencen. I telesektoren blev partiet tilhænger af en omfattende konkurrence, da det specificerede sine interesser gennem det forbrugerorienterede konkurrenceprogram. Det foreskrev en vidtgående liberalisering som løsning på problemer med prisniveau og udbud i sek-

toren, idet en øget konkurrence blev set som midlet til både at sænke priser og skabe et mere varieret udbud (jf. kapitlerne 7, 9 og 10).

Ligeledes var der i begge sektorer idéentrepenører, der spillede ud med politikprogrammer, som gav alternative fortolkninger af de problemer og løsninger, der kendetegnede den situation, som aktørerne stod i. Desuden gik reformerne i begge sektorer videre end krævet af EU, både i forhold til oprettelsen af uafhængige reguleringsmyndigheder og privatisering. Endelig var politikprogrammerne afspejlet i liberaliseringsprocessernes forløb og udfald. Det gælder for eksempel den positive forfordeling af den vedvarende energi i elsektoren samt den først svage og senere hårde konkurrenceudsættelse af Tele Danmark i telesektoren (jf. kapitel 10). Politikprogrammer besad derfor en vis forklaringskraft i forhold til valget af nye institutioner i de to sektorer. Omvendt skal den generelle bevægelse mod konkurrencemodellen ses på baggrund af, at EU i begge sektorer krævede en vis liberalisering, hvorfor det ikke var et meningsfuldt alternativ for de centrale aktører slet ikke at liberalisere.

Der var dog ikke en lige åben søgeproces i de to sektorer. I telesektoren var søgeprocessen begrænset åben. Både lokomotivprogrammet og det forbrugerorienterede konkurrenceprogram, som de centrale aktører brugte til at specificere deres interesser, foreskrev en liberalisering, der gik videre end en minimal liberalisering i form af en åbning af markedet for fastnettelefon. Af begge programmer fulgte for eksempel en privatisering af Tele Danmark (jf. kapitel 9). Det var til gengæld en åben søgeproces i elsektoren. Her foreskrev det grønne forbrugerejeprogram kun en minimal liberalisering med åbning af engrosmarkedet for elektricitet, mens der blev taget vidtgående hensyn til forbrugerejet og miljøet, selvom dette begrænsede konkurrencen (jf. kapitel 7). Politikprogrammer havde derfor større forklaringskraft i elsektoren end i telesektoren, hvilket analyserne viste skyldtes, at der var et mindre eksternt pres i el- end i telesektoren. Det skabte en større usikkerhed i elsektoren, som aktørerne brugte politikprogrammer til at reducere. Det eksterne pres kan også forklare den minimale liberalisering i begge sektorer, men det varierer mellem de to sektorer, i hvilket omfang udformningen af liberaliseringen skyldtes begrænsninger fra det eksterne pres eller politikprogrammer. Dermed viser afhandlingen også, at de forskellige faktors forklaringskraft kan variere mellem destabiliseringsfasen og fasen for institutionelt valg. Fordi EU-krav og globaliseringen river ned, er de ikke nødvendigvis hovedarkitekterne bag genopbygningen.

12.1.2 Prestesen og national autonomi

Prestesen byggede på en antagelse om, at det eksterne pres efter en destabilisering af det hidtidige regime ville være så dækkende, entydigt og stærkt, at der ikke ville være nogen usikkerhed, som politikprogrammer skulle reduce-

re. Det vil sige, at reformprocessen ville blive enten en tilpasningsproces eller en implementeringsproces eller en kombination af disse. Ovenstående konklusion vedrørende politikprogrammernes påvirkning af liberaliseringsprocessernes forløb og udfald i både den danske el- og telesektor er derfor ikke forenelig med prestesen. Der var på trods af det eksterne pres stadig usikkerhed om problemer og løsninger, som aktørerne brugte politikprogrammer til at reducere.

Dermed giver afhandlingen heller ikke støtte til de teoretiske forklaringer på liberaliseringsprocessers forløb og udfald, der eksplicit eller implicit antager, at det eksterne pres fra EU og globaliseringen i sig selv fjerner aktørernes usikkerhed om problemer og løsninger. Teoretiske forklaringer som reguleringskonkurrence og europæisering kan derfor ikke i sig selv forklare forløbet og udfaldet af de nationale liberaliseringsreformer. Omvendt har analyserne vist, at EU-krav, globalisering og teknologisk udvikling stadigvæk var væsentlige forklaringsfaktorer i forhold til processernes forløb og udfald – særligt i telesektoren, hvor det eksterne pres var størst. Deres effekt har imidlertid ikke været entydig, stærk og dækkende. Derfor har politikprogrammer også kunnet påvirke liberaliseringsprocesserne ved at hjælpe aktørerne med at specificere deres interesser inden for den strukturelle og institutionelle kontekst, som EU-krav og globaliseringen satte.

Afhandlingen bidrager derfor også til litteraturen om europæisering, idet den peger på behovet for at fastholde og videreudvikle de to forskellige mekanismer for europæisering, der undersøges i denne afhandling. Det er selve implementeringen af EU-krav og så de ændrede mulighedsstrukturer, som sådanne institutionelle krav kan skabe ved at ændre det institutionelle status quo i medlemsstaterne (Knill & Lehmkuhl, 2002: 258-260). Mens førstnævnte mekanisme havde betydning for det institutionelle valg i begge de danske sektorer, var sidstnævnte mekanisme på spil i forbindelse med destabiliseringen af det grønne monopolregime i elsektoren og eneretsregimet i telesektoren. Sondringen mellem de to mekanismer viste sig således frugtbar.

Med afvisningen af prestesen er der heller ikke fundet empirisk støtte til forestillingen om, at EU-krav og globaliseringen har fjernet den nationale autonomi. De nationale aktører havde autonomi til selvstændigt at vælge mellem en række forskellige former for liberalisering, hvor der kunne varetages meget forskellige hensyn. Denne autonomi kom til udtryk ved, at aktørerne i de to danske sektorer oplevede, at de i forhold til den nationale liberaliseringsproces faktisk påvirkede udformningen af liberaliseringerne i de to sektorer (jf. kapitlerne 7 og 9). Denne konklusion støttes også af, at det i kapitel 11 blev vist, at man i de fem andre cases i forskelligt omfang og på forskellige måder nærmede sig konkurrencemodellen i de to sektorer. Afvisningen af

prestesen gælder derfor både den svage version, hvor der ikke er nogen usikkerhed, og den stærke version, hvor der ikke er nogen national autonomi.

Ændrer man imidlertid kriteriet for autonomi til, hvorvidt de nationale aktører havde et meningsfuldt valg mellem at liberalisere eller ej, er konklusionen modsat. Hverken i den danske el- eller telesektor var der en sådan autonomi. Det kom til udtryk ved, at de centrale aktørers politikprogrammer i begge sektorer alle foreskrev mindst en minimal liberalisering. Samtidig havde aktørerne i begge sektorer en oplevelse af, at man ikke havde en reel mulighed for slet ikke at liberalisere (jf. kapitlerne 7 og 9). Det samme gjaldt også de tyske el- og telesektorer, der også blev udsat for henholdsvis et lille og stort eksternt pres. Kun i den britiske telesektor var der på trods af et lille eksternt pres en sådan autonomi. Presset inkluderede dog her ikke et EU-krav om en minimal liberalisering (jf. kapitel 11). Elsektorerne i Norge og Storbritannien, hvor der ikke var noget eksternt pres, havde også national autonomi med dette ændrede kriterium.

Den samlede konklusion er derfor, at de nationale aktører som Socialdemokratiet, Venstre og de store el- og teleselskaber ikke var ligegyldige stater i en liberaliseringsproces, hvis forløb og resultat var bestemt af udefrakommende faktorer som EU-krav og globalisering. De var på væsentlige punkter begrænset af dette pres, men den nationale reformproces var stadig vigtig i dobbelt forstand. For det første havde aktørerne en vis autonomi til at påvirke processernes udfald, og for det andet var de også så usikre på egne interesser, at de idéer og forestillinger, der prægede den nationale reformproces, påvirkede processens udfald. Der var hverken tale om en ren eksternt styret proces eller en ren national forhandlingsproces baseret på klare interesser.

12.2 Teoretiske bidrag

Der er to centrale teoretiske bidrag i afhandlingen. Det første er afhandlingens hovedbidrag i form af teoretiseringen af en kausalmekanisme for liberaliseringsreformer og idéers effekt på disse. Den anden er den empiriske test af, hvorvidt og hvornår idéer i form af politikprogrammer har en effekt på liberaliseringsprocessernes forløb og udfald.

12.2.1 Usikkerhedsreduktion som kausalmekanisme

Der er inden for litteraturen om idéer og institutionel forandring blevet peget på, at en bedre teoretisering af kausalmekanismerne bag idéers effekt er en central udfordring for forskningen i idéer (Campbell, 2002: 21; Berman, 1998: 15; Hall, 1997: 198). En kausalmekanisme er den eller de kausalsammenhænge, der ligger mellem de uafhængige variable og så den afhængige variabel (Hedström & Swedberg, 1998: 7). Den afhængige variabel er i denne afhandling liberaliseringsprocessernes forløb og udfald i form af et valg af

nye institutioner. Udfordringen afspejler, at idéer endnu ikke er en ligeså vel-teoretiseret forklaringskategori som strukturelle og institutionelle faktorer (Hay, 2002: 195; Blyth, 1997: 245; Heclo, 1994: 375). I kapitel 2 blev teoretiseringen af den kausalmekanisme, der forbinder de tværnationale forklaringsfaktorer som EU-krav, globalisering og spredning af opskrifter med de nationale reformprocesser og deres udfald, også identificeret som en hovedudfordring for litteraturen om liberaliseringsprocesser og reformbølger. En teoretisering af en sådan kausalmekanisme kan derfor ses som et bidrag til begge grupper af litteraturer.

Kausalmekanismen blev teoretiseret i kapitel 3. Udgangspunktet var fasemodellen, der opdeler den institutionelle reformproces i to faser. I den første fase destabiliseres det hidtidige regime og de institutioner, der var begrundet i dette. Det skaber usikkerhed om problemer og løsninger. På den baggrund skal der vælges nye institutioner. Det forudsætter, at usikkerheden bliver fjernet, så de centrale aktører kan specificere deres interesser i et nyt sæt af institutioner.

Det er denne usikkerhedsreduktion, som er selve kausalmekanismen. Den forbinder nemlig de uafhængige variable i form af EU-krav, globalisering og politikprogrammer med reformprocessen og dennes udfald. Disse faktorer kan nemlig reducere usikkerheden. Det eksterne pres fra EU-krav og globaliseringen reducerer usikkerheden, jo mere entydigt, dækkende og stærkt det er. Det vil nemlig gøre det lettere for aktørerne at få kendskab til deres muligheder samt konsekvenserne af forskellige institutionelle løsninger. Politikprogrammer kan derfor reducere usikkerheden ved at definere problemer for aktørerne og forbinde dem med løsninger.

At idéer får effekt, når der er usikkerhed, er ikke i sig selv en ny idé. Det er en udbredt antagelse i litteraturen om idéer (se blandt andet Hall, 2005: 134-135; Blyth, 2002: 35-37; Berman, 1998: 35). Afhandlingen leverer alligevel et bidrag til denne litteratur ved at forankre argumentet i en mekanisme, der også inkluderer alternative forklaringsfaktorer. Det gør det muligt at specificere og teste, under hvilke omstændigheder politikprogrammer har effekt.

Kausalmekanismen gør det muligt at formulere en hypotese om, hvornår politikprogrammer påvirker liberaliseringsprocesser og deres udfald. Det gør de, når det eksterne pres fra globaliseringen og EU-krav ikke er entydigt, dækkende og stærkt, da det så ikke afgørende vil kunne reducere den usikkerhed, som destabiliseringen har skabt. Omvendt vil politikprogrammer have en begrænset eller ingen effekt, når det eksterne pres er entydigt, dækkende og stærkt.

Udover dette centrale teoretiske bidrag har afhandlingen mere konkret bidraget med en ny variabel til litteraturen om liberaliseringsreformer og re-

formbølger. Det er variablen politikprogrammer. Den kan forklare institutionelle reformprocesser som liberalisering og særligt nationale variationer i disse processer og deres udfald. Den adskiller sig fra institutioner (som er den traditionelle variabel til at forklare national variation) ved, at den mere direkte reducerer aktørernes usikkerhed om problemer og løsninger. Kun direkte institutionelle krav om bestemte institutioner, som er dækkende, entydige og bindende, har en tilsvarende effekt. Og sådanne institutioner på nationalt niveau vil typisk være blevet destabiliseret i en institutionel reformproces. Når man vil forklare national variation, bør man derfor – særligt hvis det hidtidige regime er blevet destabiliseret – rette sit blik mod politikprogrammer frem for bare mod institutioner.

12.2.2 Påvisning af idéers effekt

Et subsidært formål med afhandlingen var med udgangspunkt i de to danske cases at producere mere generel viden om idéers betydning for forløbet og udfaldet af liberaliseringsprocesser. Det er sket ved at undersøge, hvorvidt idéer i form af politikprogrammer påvirkede liberaliseringsprocesserne i de to danske sektorer, herunder om der var støtte til ovennævnte hypotese om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer.

De to danske cases var velegnede til at undersøge denne hypotese. Det eksterne pres på liberaliseringsprocesserne i de to sektorer varierede nemlig, idet der var et lille eksternt pres på elsektoren og et stort eksternt pres på telesektoren. Desuden kunne der i de to cases kontrolleres for en række alternative forklaringer som reformkapacitet og policy-failure (jf. kapitel 5). Hvis hypotesen om, at det eksterne pres betinger effekten af politikprogrammer, var rigtig, skulle politikprogrammer derfor have større effekt i el- end i telesektoren.

Som det fremgik af konklusionen på de empiriske analyser ovenfor, var det netop tilfældet. Liberaliseringsprocessen i elsektoren var en åben søgeproces, mens liberaliseringsprocessen i telesektoren var en begrænset åben søgeproces. Det støtter således hypotesen.

Hypotesen fandt desuden støtte i analyserne af liberaliseringsprocesserne i tele- og elsektorerne i Storbritannien og Tyskland samt elsektoren i Norge (jf. kapitel 11). Søgeprocesserne fulgte nemlig det mønster, som kan forventes ud fra hypotesen. Det er, at søgeprocesserne bliver mindre åbne, og politikprogrammer således har mindre effekt, når det eksterne pres stiger. Søgeprocessen i den tyske telesektor, hvor der var et stort eksternt pres, var begrænset åben, mens søgeprocessen var åben i den tyske elsektor, hvor der var et lille eksternt pres. Den norske og den britiske elsektor, hvor der slet ikke var noget eksternt pres, havde omvendt meget åbne søgeprocesser. Det sam-

me havde den britiske telesektor, selvom den oplevede et lille pres. Det er dog ikke i modstrid med det forventede mønster i søgeprocessernes åbenhed.

Dermed viser afhandlingen også vigtigheden af at tænke i situationer og de omstændigheder, der kendetegner den enkelte situation, når man analyserer institutionelle reformprocesser som liberalisering. Specificeringen af interesser afhænger nemlig både af, hvorvidt der er tale om en stabil eller en ustabil situation, og hvorvidt der i situationen er et stærkt strukturelt og institutionelt pres. Dermed går afhandlingens konklusion om, at idéers effekt afhænger af den strukturelle og institutionelle kontekst, godt i spænd med anbefalingen i nyere rationel og historisk institutionel teori. Det er at tænke i situationer og deres omstændigheder, når man analyserer præferencer eller som her specificerede interesser (Katznelson & Weingast, 2005: 1). Omstændighederne, i form af den institutionelle og strukturelle kontekst, påvirker nemlig aktørernes mulighed for at specificere deres præferencer eller interesser, og de siger derfor også noget om, hvorvidt man skal forvente, at politikprogrammer spiller en rolle i denne proces.

12.3 Afsluttende bemærkning

At politikprogrammer, som konkluderet i denne afhandling, har betydning for institutionelle reformprocesser som liberaliseringsprocesser, er ikke bare en interessant pointe i en forskningsmæssig sammenhæng. Det kan også være vigtig viden i den virkelige verden. Når politikprogrammer påvirker institutionelle reformprocesser og deres udfald, har det også konsekvenser i et politisk og administrativt reformperspektiv. Det indebærer nemlig, at selve begrundelsen af en reform er et vigtigt redskab, når man forsøger at reformere et givent område. Begrundelsen kan nemlig påvirke reformprocessens forløb og udfald – herunder aktørernes syn på egne interesser. Denne betydning viste sig også i afhandlingens analyser, idet aktørerne brugte stor energi på at overveje og specificere deres interesser ud fra politikprogrammer, der gerne skulle kunne samle tilstrækkelig støtte til at blive gennemført.

Betydningen af begrundelser i form af politikprogrammer er især stor i situationer, hvor den hidtidige struktur er blevet destabiliseret, hvorfor der er usikkerhed om problemer og løsninger. Det betyder ikke, at det kun er sagligt rigtige begrundelser og værdige hensyn, der i en sådan situation har betydning for reformer. Men det betyder, at evnen til at begrunde politikker og institutioner i lyset af andre aktørers interesser – egoistiske eller ideelle – er en væsentlig kompetence for enhver politisk eller administrativ reformator, der skal skabe støtte om en reform og dens gennemførelse.

Omvendt viser afhandlingen også, at reformer ikke bare kan ske på en hvilken som helst måde, som en snedig reformator måtte ønske det. Reforme, der ikke kan begrundes med et politikprogram, der giver de centrale ak-

tører en meningsfuld specificering af deres interesser inden for den givne strukturelle og institutionelle kontekst, vil ikke være levedygtige. Idéer i form af politikprogrammer er derfor vigtige, men de er netop vigtige, fordi de giver en meningsfuld fortolkning af den strukturelle og institutionelle kontekst. Dermed skal det også være den sidste sætning i denne afhandling, at selvom "ideas matter", så får kun de idéer en effekt, der tager udgangspunkt i, at "structures and institutions matter too".

Appendiks A: Liberaliseringsreformer

Liberaliseringsreformer i elsektoren frem til 2003				
Land	Oprettelse af separat reguleringsmyndighed	Privatisering (overgang til blandet eller privat ejerskab)	Åbning af engrosmarkedet for elektricitet	Fuld privatisering
Australien	1992	1994	1999	Nej
Østrig	2001	1999	2002	Nej
Belgien	2000	1975*	Nej****	Nej
Canada	1959	1992	2002	Nej
Danmark	2000	1999	1996	Nej
Finland	1995	1999	1996	Nej
Frankrig	2000	Nej	2002	Nej
Tyskland	Nej***	1975*	2000	Nej
Grækenland	2000	Nej	Nej****	Nej
Irland	1999	Nej	Nej****	Nej
Italien	1996	2000	2002	Nej
Japan	Nej	1975*	2001	1975**
Holland	1998	2000	1999	2000
New Zealand	2003	1999	1996	Nej
Norge	1987	Nej	1991	Nej
Portugal	1996	1999	2002	Nej
Spanien	1994	1975*	1999	Nej
Sverige	1996	1975*	1996	Nej
Schweiz	Nej	1999	Nej*****	Nej
Storbritannien	1989	1990	1990	1995
USA	1935	1975*	1998	Nej
* Der var blandet eller privat ejerskab i 1975, hvor dataserien starter. ** Der var rent privatejerskab i 1975, hvor dataserien starter. *** Det blev i 2004 besluttet at oprette en separat reguleringsmyndighed. **** Særlige tekniske forhold gav disse lande udsættelse fra det første eldirektiv (Europa-Parlamentet og Ministerrådet, 1996) indtil 2000 og 2001. De tre lande havde alle åbnet deres engrosmarkeder i 2005 (Kommissionen, 2005: 2). ***** Schweiz er i dag det eneste land, der ikke har åbnet sit engrosmarked for elektricitet (OECD, 2006: 166).				

Kilder: Data om oprettelse af separate reguleringsmyndigheder er indsamlet af David Levi-Faur, som venligst har stillet sit datasæt frem til og med 2003 til rådighed. Data – som er indsamlet fra mange forskellige kilder – er rapporteret i Levi-Faur (2003: 707-708). Data om ejerskab samt åbning af engrosmarkedet er fra OECD International Regulation Database, der indeholder tidsseriedata om reguleringen af elsektorerne i OECD's medlemsstater for perioden 1975-2003. Ejerskab er i databasen kategoriseret som enten "public", "mostly public", "mixed", "mostly private" eller "private". Et lands bevægelse mod konkurrence-modellen måles i denne afhandling ved det år, hvor landet gik fra enten offentligt (public) eller mest offentligt (mostly public) ejerskab til enten blandet (mixed), mest privat (mostly private) eller privat (private) ejerskab. Fuld privatisering er blevet registreret, når der er et rent privat ejerskab. I forhold til engrosmarkedet for elektricitet er en åbning af markedet blevet registreret i databasen, når markedet er blevet liberaliseret gennem oprettelsen af "a wholesale pool?". Det vil sige, når der er blevet oprettet en børslignende funktion, hvor elektricitetsproducenter kan forhandle med distributører og handelsselskaber.

Liberaliseringsreformer i telesektoren frem til 2003				
Land	Oprettelse af separat reguleringsmyndighed	Mindre end 50 pct. offentligt ejerskab af nationalt teleselskab	Åbning af markedet for fastnettelefon	Fuld privatisering
Australien	1997	Nej	1997	Nej
Østrig	1997	2002	1999	Nej
Belgien	1993	Nej	1999	Nej
Canada	1976	1975*	1985	1975**
Danmark	1991	1997	1995	1997
Finland	1998	2003	1994	Nej
Frankrig	1997	1997	1998	Nej
Tyskland	1998	2001	1999	Nej
Grækenland	1995	2001	2002	Nej
Irland	1997	1999	1999	2001
Italien	1998	1997	1999	2003
Japan	Nej	2002	1988	Nej
Holland	1997	1996	1997	Nej
New Zealand	Nej	1991	1989	1991
Norge	1987	2000	1999	Nej
Portugal	1989	Nej	2000	Nej
Spanien	1997	1975*	1999	1997
Sverige	1992	2003	1991	Nej
Schweiz	1992	Nej	1999	Nej
Storbritannien	1984	1991	1991	1997
USA	1934	1975*	1975***	1975**
* Der var mindre end 50 pct. offentligt ejerskab i 1975, hvor dataserien starter. ** Der var fuldt privat ejerskab i 1975, hvor dataserien starter. *** Engrosmarkedet var åbnet før 1975, hvor dataserien starter. Kilder: Data om oprettelse af separate reguleringsmyndigheder er indsamlet af David Levi-Faur, som venligst har stillet sit datasæt for perioden frem til og med 2003 til rådighed. Disse data er rapporteret i Levi-Faur (2003: 707-708). Data om ejerskab samt åbning af markedet for fastnettelefoni er fra den sektion af OECD International Regulation Database, der indeholder tidsseriedata om reguleringen af telesektoren i OECD's medlemsstater for perioden 1975-2003. Åbningen af markedet for fastnettelefoni er i databasen kategoriseret ud fra spørgsmål om adgang til markedet for national langdistancetelefoni, nemlig "What				

are the legal conditions of entry into the trunk telephony market?”. Den kan enten være ”monopoly”, ”duopoly” eller ”competitive”. Markedet er i denne tabel blevet kodet som åbent, når det i databasen er blevet kategoriseret som ”competitive”. Ejerskabet til sektoren er i databasen opgjort ud fra statens ejerandel af PTO’s (public telephone operator), som er det eller de (tidligere) nationale monopolselskabers teleselskab(er). Fuld privatisering er blevet registreret, når denne ejerandel er 0.

Appendiks B: Data om elsektoren

Elproduktion, eksport, import og udlandshandel målt TWh i perioden 1960-2003				
År	Elproduktion i Europa	Eksport i Europa	Import i Europa	Elproduktion i vestlige industrialiserede lande
1960		12,769	12,24	
1971	1 259,0			3635,8
1973		52,431	54,637	
1980		78,314	83,653	
1985		108,612	115,001	
1988		134,158	143,488	
1989		151,913	161,547	
1990	2 319,0	166,232	175,3	7040,6
1991		153,761	162,472	
1994	2 432,8			7598,3
1995	2 498,1			7801,8
1996	2 554,7			7993,3
1997	2 586,4			8079,6
1998	2 651,2			8285,3
1999	2 698,2			8448,7
2000	2 779,9	246,439	230,188	8739,6
2001	2 836,6			8587,2
2002	2 846,0	270,008	238,177	8790,1
2003	2 895,2	270,376	237,361	8807,7
N = 17 for Europa (Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Holland, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz og Storbritannien). N = 22 for samlet elproduktion (Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Holland, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Schweiz, Storbritannien, Japan, USA, Canada, Australien og New Zealand). Elproduktion: Data (bortset fra 1980) stammer fra OECD (2005); Data for Europa i 1980 stammer fra International Energy Agency (2005: II. 132; II. 500; II. 612). De er udregnet som EU-15 plus den totale elproduktion i Norge og Schweiz. Eksport: Data for perioden 1960-1991 stammer fra International Energy Agency (1993: 48). Data er udregnet som totalen for Europa minus Tyrkiet; tallene for årene 1995, 2000, 2002 og 2003 stammer fra International Energy Agency (2005: I. 68; II. 87). Tallene er udregnet som totalen for Europa minus Tyrkiet, Slovakiet, Polen, Ungarn og Tjekkiet for 2000-2003 og gennem en aggregering af landene for 1995. Import: Data for perioden 1960-1991 stammer fra International Energy Agency (1993: 47). Data er				

udregnet som totalen for Europa minus Tyrkiet; data for årene 1995, 2000, 2002 og 2003 stammer fra International Energy Agency (2005: I.67, II.86). Data er udregnet som totalen for Europa minus Tyrkiet, Slovakiet, Polen, Ungarn og Tjekkiet for 2000-2003 og gennem en aggregering af landene for 1995.

Dansk elproduktion, eksport, import og udlandshandel i TWh fra 1976-2003				
	Elproduktion	Eksport	Import	Udlandshandel
1976	19,373	1,332	2,162	3,494
1977	20,867	1,9	2,529	4,429
1978	19,287	0,703	4,385	5,088
1979	20,565	1,289	4,405	5,694
1980	25,4644	3,216	1,979	5,195
1981	18,4163	2,33	7,868	10,198
1982	22,356	2,39	4,418	6,808
1983	20,688	3,928	8,136	12,064
1984	21,1424	2,16	7,044	9,204
1985	27,2129	2,695	3,155	5,85
1986	28,7968	2,084	2,166	4,25
1987	27,5521	1,757	4,172	5,929
1988	26,1516	1,647	5,859	7,506
1989	21,2247	2,202	11,661	13,863
1990	24,0318	4,902	11,974	16,876
1991	34,0615	5,094	3,075	8,169
1992	28,7787	4,902	8,648	13,55
1993	31,9111	5,094	6,279	11,373
1994	38,0815	6,622	1,781	8,403
1995	34,6491	4,807	4,013	8,82
1996	50,4275	19,183	3,781	22,964
1997	41,7355	11,049	3,796	14,845
1998	38,94776	7,601	3,28	10,881
1999	37,0142	7,276	4,963	12,239
2000	34,22663	7,752	8,417	16,169
2001	35,97812	8,775	8,2	16,975
2002	37,26281	11,011	8,94	19,951
2003	43,75692	15,569	7,024	22,593
Elproduktion: Data for årene 1976-2004 stammer fra Dansk Energis database, Branchestatistik. Eksport, import og udlandshandel: Data stammer fra Energistyrelsens database "Spørgsmål om energi". De er omregnet fra Tetra Joule (TJ) til Tetra Watt Timer (TWh). Udlandshandel er udregnet som import + eksport.				

Appendiks C: Data om telesektoren

År	Mobil-abon- nenter i Dan- mark per 1.000 indbyg- gere	Millioner minutter udgåen- de inter- nationa- le opkald i Dan- mark	Telesel- skaber- nes ind- tjening i US \$ per indbyg- ger i Danmark	Mobil- abon- nenter per 100.000 indbyg- gere i OECD	Millioner minutter udgåen- de inter- nationa- le samta- ler i OECD	Minutter udgående internati- onale samtaler i OECD per 1.000 indbygge- re	Telesel- skaber- nes ind- tjening i US \$ per 100 indbyg- gere i OECD
1980	-	132,8	153	-	6296	6627	15.528
1981	-	144,6	132	4	7863	8203	16.370
1982	1,41	159,1	131	7	8780	9081	16.893
1983	3,15	172,2	144	13	10.538	10.811	17.819
1984	5,99	190,1	145	29	11.743	11.952	18.813
1985	9,01	217	175	70	13.396	13.529	20.530
1986	11,25	240,5	249	137	14.997	15.029	24.428
1987	15,1	270,9	341	243	17.006	16.915	28.649
1988	19,78	296	371	408	19.115	18.861	30.984
1989	24,12	335	379	688	22.888	22.399	31.524
1990	28,83	364,1	458	1.029	26.883	26.214	34.491
1991	34,14	404,5	463	1.441	31.046	29.542	36.390
1992	40,82	424,6	499	1.995	34.918	32.948	38.854
1993	68,91	448,7	543	2.703	34.429	35.818	40.613
1994	96,72	497	599	4.265	42.418	39.222	43.679
1995	157,24	543	713	6.810	47.981	44.039	50.033
1996	250,21	570,5	663	10.937	53.280	48.522	53.699
1997	273,23	517,2	659	15.398	61.399	55.495	56.935
1998	364,13	582,1	709	22.035	67.792	60.829	60.533
1999	494	655,8	779	32.040	79.337	70.700	67.722
2000	630,11	875,52	781	45.153	78.111	69.071	73.341
2001	739,25	869,1	791	53.522	87.050	76.424	75.259
2002	832,93	791,3	815	58.594	86.213	75.176	74.813
2003	884,47	805,6	1002	64.216	85.694	74.230	81.948
Kilde: OECD Telecommunications Database; bemærk: Data for OECD-landene omfatter foruden de 21 lande inkluderet i denne afhandling også for nogle år Tjekkiet, Ungarn, Island, Korea, Mexico, Polen og Tyrkiet.							

Appendiks D: Henvendelse og interviewguide

Henvendelse om deltagelse i interview

Århus den XXXX

Angående et interview om liberaliseringen af netværksindustrier i Danmark

Kære XXX

Jeg kontakter dig for at anmode om din deltagelse i et interview i forbindelse med udarbejdelsen af min ph.d.-afhandling ved Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet.

Mit ph.d.-projekt startede i september 2003 og forventes færdigt i november 2006. Mine vejledere er professor Jørgen Grønnegård Christensen og lektor Asbjørn Sonne Nørgaard. Formålet med afhandlingen er at producere en mere generel og fyldestgørende analyse, end der er lavet hidtil, af det seneste årtis liberaliseringer af danske netværksindustrier som telekommunikation og elektricitet.

Afhandlingen er baseret på en række skriftlige kilder som aviser, tilgængelige officielle og uofficielle dokumenter samt forskellige former for statistisk materiale. Disse kilder kan dog kun give et delvist billede af, hvad der skete i de politiske beslutningsprocesser, der gik forud for liberaliseringerne i de enkelte sektorer som f.eks. elsektoren. En mere tilfredsstillende analyse bør også bygge på aktørernes egen viden om og oplevelse af disse reformprocesser. Din deltagelse i et interview vil derfor være en stor hjælp. Jeg er naturligvis særligt interesseret i at interviewe dig om din viden om og dit syn på reformerne af elsektoren.

Jeg vil gerne – med din tilladelse – optage interviewet på bånd. Interviewet forventes at vare cirka en time.

Interviewet kan finde sted, hvor det passer dig bedst, hvad enten det er hos dig privat eller et andet sted efter dit ønske. Jeg foreslår, at interviewet finder sted den 15. eller 16. juni. Jeg er dog meget fleksibel angående både dato og tidspunkt.

Med venlig hilsen

Mads Leth Felsager Jakobsen
Cand.scient.pol.
Ph.d.-stipendiat

Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Bartholins Allé, bygn. 331
8000 Århus C

Skabelon for interviewguide i elsektoren

Der er tale om et semistruktureret interview. I interviewguiden opstilles der for hver teoretisk dimension en række interviewspørgsmål.

Der er kun tale om en skabelon for interviewguiden, som er blevet tilpasset hver enkelt interviewpersons erfaringer og position.

Interviewguide

Introduktion

Formålet med interviewet er at belyse spørgsmål som ...

- Baggrunden for de seneste årtiers reformer af den danske elsektor.
- Processen omkring elreformen.
- Hvordan forskellige aktører herunder særligt ... (den organisation aktøren tilhørte) forholdt sig til og forsøgte at påvirke disse reformer.

Generelle oplysninger til interviewpersonen: Eventuelle direkte citater i afhandlingen sendes til interviewpersonen til berigtigelse.

Interview

Teoretisk dimension	Spørgsmål med mulige uddybende eksempler
Indledning	Hvad mener du har været de vigtigste forandringer i den danske el-sektor i de seneste årtier? Har disse forandringer efter din mening været positive eller negative? Hvilke relationer har du haft til elsektoren i denne periode? Hvorfor blev du involveret i sektoren? (politisk interesse, tildeling af udvalgsposter i FT etc., det har været dit arbejde, faglige motiver)
Reformprocessens kendetegn	Hvem satte hele processen om elreformen i gang? Var processen kendetegnet ved ... ▪ Gennemskuelighed? ▪ Konflikt eller samarbejde? ▪ Inddragelse af eksperter? ▪ Tidspres? I hvor høj grad orienterede man sig mod andre sektorer, lande og EU? Var der stor offentlig bevågenhed og interesse for reformprocessen?
Hvordan specificerede aktørerne deres interesser?	Hvad var efter ... (den organisation aktøren tilhørte) mening på spil i forbindelse med elreformen? (for eksempel mere konkurrence, miljøtilstanden, andelstanken, forbrugerdemokrati, den nationale selvbestemmelse, vedvarende energi, industriens konkurrencedygtighed el-

	ler forbrugerhensyn) Hvis ... (den organisation aktøren tilhørte) havde kunnet bestemme indholdet af elreformen uden hensyntagen til andre, hvordan ville reformen så have set ud? Hvad var baggrunden for disse ønsker? (for eksempel ideologi/holdning, elektorale hensyn, økonomiske hensyn) Hvad har I gjort efterfølgende for at sikre jer, at jeres ønsker blev ført ud i livet? Blev kravene fra EU's indre energimarked opfattet som hæmsko for jeres ønsker? Hvilken betydning havde udviklingen af det fælles nordiske elmarked for jeres ønsker? Tror du, at I ville have haft de samme ønsker til en reform – herunder liberalisering – 10 år tidligere? Hvorfor? Hvorfor ikke? Hvad er din vurdering af de andre aktørers ønsker til elreformen?
Indflydelsesstrategier	Hvilke midler brugte ... (den organisation aktøren tilhørte) til at påvirke reformprocessen? (for eksempel inddragelse i henholdsvis administrative og politiske forhandlinger, inddragelse af aktører uden for energiområdet, inddragelse af massemedier og inddragelse af eksperter) Brugte andre aktører de samme typer strategier som jer? Hvis ikke, hvilke brugte de så?
Koalitionsdannelse	Hvilke andre aktører var på jeres side i reformprocessen? Hvem var modstanderne? Kom der nye aktører til i løbet af processen eller skiftede nogen aktører holdning? Hvilken betydning mener du, at det fik?
Paradigmer og politikprogrammer i sektoren	Hvornår blev idéen om konkurrence i elsektoren udbredt i Danmark? Hvor kom idéen fra? (for eksempel EU, UK eller Norge) Hvad var ... (den organisation aktøren tilhørte) reaktion på en sådan ide? Hvordan opfattede ... (den organisation aktøren tilhørte) elsektoren før denne nye ide blev udbredt? Hvordan opfatter ... (den organisation aktøren tilhørte) elsektoren i dag?
Globalisering og EU-krav	Har der været væsentlige økonomiske og teknologiske udviklinger i de seneste årtier? Var ... (den organisation aktøren tilhørte) opmærksom på fremvæksten af både et nordisk marked for el og på den stadig større integration af energiselskaber i Europa? Hvordan påvirkede det ... (den organisation aktøren tilhørte) ønsker om indretningen af elsektoren?

Afslutning	Når man ser på reformens endelige udformning, mener du så, at den ikke kunne være blevet meget anderledes givet omstændighederne eller, at der alt afhængigt af det politiske spil omkring reformen kunne være blevet vedtaget en reform med et væsentlig andet indhold? (brug som muligt eksempel, at Svend Auken af centrale ministre i regeringen fik underkendt et anderledes forslag til en elreform, som der tilsyneladende var flertal for med venstrefløjen) Har du noget, som du ønsker at tilføje? Hvem skal jeg snakke med, hvis jeg vil vide noget mere om dette emne?

Litteratur

- Agerholm, Bent (1998). *En dansk energilovsreform*, Skriftligt indlæg på Teknologirådets konference den 2. juni 1998 ved direktør i Elkraft Bent Agerholm.
- Andersen, Jørgen Abild (1986). "Styring af de statslige og koncessionerede televirksomheder", *Teleteknik*, 2, pp. 85-88.
- Andersen, Jørgen Abild (1990). "Terminalliberaliseringen pr. 1. juli 1990", *Teleteknik*, 3, pp. 153-158.
- Andersen, Jørgen Abild (2006). *Interview med direktør i IT- og Telestyrelsen Jørgen Abild Andersen*, København.
- Andersen Management International A/S (1996). *Rapport vedr. udvalgte telepolitiske tiltag på samtrafikområdet i forbindelse med trin 2b liberaliseringen*, København: Udarbejdet for Forskningsministeriet af Andersen Management International A/S.
- Andersen, Michael Moesgaard (1986). "Internationale komparative undersøgelser på telefonprisområdet", *Teleteknik*, 1, pp. 14-22.
- Aoki, Masahiko (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge & London: The MIT Press.
- Arentsen, Maarten J. & Rolf W. Künneke (1996). "Economic organization and liberalisation of the electricity industry – In search of conceptualization", *Energy Policy*, 24, 6, pp. 541-552.
- Auken, Svend (1999). *Redegørelse 1999 – miljø- og energiministerens redegørelse i henhold til lov om energipolitiske foranstaltninger*, Det Energipolitiske Udvalg 1998-1999, Alm. del. bilag 300.
- Auken, Svend (2006). *Interview med forhenværende miljø- og energiminister Svend Auken*, Århus.
- Baldwin, Robert & Martin Cave (1999). *Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Barry, John & Matthew Paterson (2004). "Globalisation, Ecological Modernisation and New Labour", *Political Studies*, 52, pp. 767-784.
- Bartle, Ian (1999). "Transnational Interests in the European Union: Globalization and Changing Organization in Telecommunications and Electricity", *Journal of Common Market Studies*, 37, 3, pp. 363-383.
- Bartle, Ian (2002). "When Institutions No Longer Matter: Reform of Telecommunications and Electricity in Germany, France and Britain", *Journal of Public Policy*, 22, 1, pp. 1-27.
- Bartle, Ian (2005). *Globalisation and EU policy-making – The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity*, Manchester & New York: Manchester University Press.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Baumol, William J. (1982). "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry

- Structure", *The American Economic Review*, 72, 1, pp. 1-15.
- Beckert, Jens (1996). "What is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action", *Theory and Society*, 25, 6, pp. 803-840.
- Berman, Sheri (1998). *The Social Democratic Moment – Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Cambridge & London: Harvard University Press.
- Berry, Jeffrey M. (2002). "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing", *PSOnline*, December, pp. 679-682.
- Bille, Lars (1998). *Dansk partipolitik 1987-1998*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*, Århus: Magtudredningen.
- Blüdnikow, Bent (2000). *Tele Danmark – et erhvervseventyr*, Århus: Tele Danmark.
- Blyth, Mark (1997). "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy", *Comparative Politics*, 29, 2, pp. 229-250.
- Blyth, Mark (2002). *Great Transformations – Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2003). "Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science", *Perspectives on Politics*, 1, 4, pp. 695-706.
- Boje, Per & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat – Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Brendstrup, Stefan (2005). *Sectoral Autonomy as a Barrier to Liberalizations*, Ph.d.-afhandling, Århus: Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.
- Breyer, S. (1998). "Typical Justifications for Regulation", pp. 59-92 i Robert Baldwin, Colin Scott & Christopher Hood (eds), *A Reader on Regulation*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Bulmer, Simon, David Dolowitz, Peter Humphreys & Stephen Padgett (2003). "Electricity and Telecommunications: Fit for the European Union?", pp. 251-269 i Kenneth Dyson & Klaus Goetz (eds), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, Peter, Karin Gilland, Wyn Grant & Zig Layton-Henry (2004). *Research Methods in Politics*, Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.
- Burton, John (1997). "The Competitive Order or Ordered Competition?: The "UK Model" of Utility Regulation in Theory and Practice", *Public Administration*, 75, pp. 157-188.
- Böllhoff, Dominik (2002). "The New Regulatory Regime: The Institutional Design of Telecommunications Regulation at the National Level", pp. 235-261 i Adrienne Héritier (eds), *Common Goods – Reinventing European and International Governance*, Lanham, Boulder, New York & Oxford: Rowan & Littlefield Publishers, INC.
- Böllhoff, Dominik (2005). "Developments in Regulatory Regimes: Comparison of telecommunications, energy and rail", pp. 15-52 i David Coen & Adrienne Héritier (eds), *Refining Regulatory Regimes – Utilities in Europe*, Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.

- Campbell, John L. (2002). "Ideas, Politics, and Public Policy", *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 21-38.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2001). "Bureaucratic autonomy as a political asset", pp. 119-131 i B. Guy Peters & Jon Pierre (eds), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (2006). *Politik og forvaltning*, 2. udgave, København: Academia.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Thomas Pallesen (2001). "The Political Benefits of Corporatization and Privatization", *Journal of Public Policy*, 21, 3, pp. 283-309.
- Christiansen, Flemming Juul (2005). "Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget", *Politica*, 37, 4, pp. 423-439.
- Christiansen, Niels Finn (1994). "Denmark: End of an Idyll?", pp. 77-101 i Perry Anderson & Patrick Camiller, *Mapping the West European Left*, London & New York: Verso.
- Claes, Dag Harald (2002). "The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market", *Journal of Public Policy*, 22, 3, pp. 299-323.
- Clifton, Judith, Francisco Comín & Daniel Diaz Fuentes (2006). "Privatising public enterprises in the European Union 1960-2002: ideological, pragmatic, inevitable?", *Journal of European Public Policy*, 13, 5, pp. 736-756.
- Coen, David & Chris Doyle (2000). "Liberalisation of Utilities and Evolving European Regulation", *European Regulation*, 3, pp. 18-26.
- Cross, Eugene D. (1996). *Electric Utility Regulation in the European Union – A Country by Country Guide*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Culpepper, Pepper D. (2002). "Powering, puzzling, and "pacting": the informational logic of negotiated reforms", *Journal of European Public Policy*, 9, 5, pp. 774-790.
- Culpepper, Pepper D. (2005). "Institutional Change in Contemporary Capitalism – Coordinated Financial Systems since 1990", *World Politics*, 57, pp. 173-199.
- Dahl, Robert A. (1957). "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2, 3, pp. 201-215.
- Dansk Energi (2005). *Statistik 2004*, Frederiksberg: Dansk Energi.
- Dansk Industri (1999). *Høringssvar til elreformen*, Det Energipolitiske Udvalg, bilag 1.
- Dansk Tele Forbund (1990). *Rapport om den fremtidige organisering af den offentlige telesektor*, Trafikudvalget, B 59 – 6.
- Danske Elværkers Forening (1995a). *Referat af 13. møde i Ellovs-gruppen den 26. oktober 1995*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1995b). *Referat af 2. møde i ellovsgruppen den 3. januar 1995*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1995c). *Referat af 4. møde i Ellovs-gruppen den 2. februar 1995*, internt dokument.

- Danske Elværkers Forening (1995d). *Referat af 8. møde i Ellovs-gruppen den 18. maj 1995 i Odense*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1996a). *Notat af den 29/2 1996 "Strøtanker til et oplæg til politiske holdninger"*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1996b). *Notat af den 9/12 1996 om "Reformgruppens arbejde – diskussionspapir til Ellovsgruppen"*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1996c). *Referat af 17. møde i Ellovsgruppen den 1. marts 1996*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1996d). *Referat af den 4/3 1996 "Uformelt kontaktmøde i ENS 4.3.96"*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1996e). *Referat af møde i Ellovsgruppen fredag den 29. november 1996*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1997a). "Konkurrence på det danske elmarked – Danske Elværkers Forenings holdninger til fremtidens elmarked", *el og energi*, oktober, pp. 1-8.
- Danske Elværkers Forening (1997b). *Kort referat af møde mellem Ellovsgruppen og Reformgruppen den 14. april 1997 (mere detaljeret følger)*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1997c). *Referat af møde mellem Ellovsgruppen og Reformgruppen den 27. august 1997*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1998a). *Referat af møde mellem Ellovsgruppen og ENS's Reformgruppe den 6. maj 1998*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1998b). *Brev til ellovsgruppen af den 21/8 – Aflysning af møde samt reform-status*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1998c). *Notat af den 19/6/1998 om "DEF og Reformarbejdet"*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1998d). *Referat af møde i Ellovsgruppen den 20. august 1998*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1998e). *Referat af møde i Ellovsgruppen den 3. december 1998*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1998f). *Referat af møde i Ellovsgruppen den 5. november 1998*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1998g). *Referat af møde mellem Ellovsgruppen og Reformgruppen den 23. januar 1998*, internt dokument.
- Danske Elværkers Forening (1999). *Høringssvar på elreformen*, Det Energipolitiske Udvalg 1998-99, bilag 1.
- Denzau, Arthur T. & Douglass C. North (1994). "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, 47, pp. 3-31.
- Derthick, Martha & Paul J. Quirk (1985). *The Politics of Deregulation*, Washington: The Brookings Institute.
- Dobson, Stephen, G.S. Maddala & Ellen Miller (1995). *Microeconomics*, London: McGraw-Hill Book Company.

- Dolowitz, David P. & David Marsh (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13, 1, pp. 5-24.
- Drezner, Daniel W. (2001). "Globalization and Policy Convergence", *The International Studies Review*, 3, pp. 53-78.
- Eberlein, Burkard (2000). "Institutional Change and Continuity in German Infrastructure Management", *German Politics*, 9, 3, pp. 81-104.
- Eberlein, Burkard (2001). "To Regulate or not to Regulate Electricity: Explaining the German Sonderweg in the EU Context", *Journal of Network Industries*, 2, pp. 353-384.
- Eising, Rainer (2002). "Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization", *International Organization*, 56, 1, pp. 85-120.
- Eising, Rainer & Nicolas Jabko (2001). "Moving Targets, National Interests and Electricity Liberalization in the European Union", *Comparative Political Studies*, 34, 7, pp. 742-767.
- Eisner, Marc Allen (1991). *Antitrust and the Triumph of Economics*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Eisner, Marc Allen (2000). *Regulatory Politics in Transition*, 2. udgave, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- el & energi (1988a). "EF's indre marked en udfordring", *el & energi*, 84, 7, p. 4.
- el & energi (1988b). "Englænderne vil privatisere el-sektoren", *el & energi*, 84, 5, pp. 2-3.
- el & energi (1988c). "Uigennemtænkt jammer", *el & energi*, 84, 12, p. 4.
- el & energi (1988d). "Vi har de laveste produktionspriser – men de højeste afgifter i EF", *el & energi*, 84, 6, pp. 2-3.
- el & energi (1990a). "CO Metal ved 'El for milliarder '90': Dansk eksport og beskæftigelse er truet af energipolitikken", *el & energi*, 86, 2, p. 8.
- el & energi (1990b). "Energipolitikken lider af stivsind og kul-fobi", *el & energi*, 86, 4, p. 10.
- el & energi (1990c). "Træt af politiske håndkantslag", *el & energi*, 86, 2, p. 9.
- Elektronikfabrikantforeningen (1990). *Telestrukturen og Tele-industrien i Danmark*, Brev til Folketingets Trafikudvalg, B59 – bilag 1.
- Eliassen, Kjell A., Toby Manson & Marit Sjøvaag (1999). "European telecommunications policies – deregulation, re-regulation or real liberalisation?", pp. 23-37 i Kjell A. Eliassen & Marit Sjøvaag (eds), *European telecommunications liberalisation*, London: Routledge.
- Eliassen, Kjell A. & Marit Sjøvaag (1999). "Introduction", pp. 1-20 i Kjell A. Eliassen & Marit Sjøvaag (eds), *European telecommunications liberalisation*, London: Routledge.
- Elsam (1991). *Beretning og regnskab 1990*, Fredericia: Elsam.
- Elsam (1992). *Beretning og regnskab 1991*, Fredericia: Elsam.
- Elsam (1993). *Beretning og regnskab 1992*, Fredericia: Elsam.
- Energiministeriet (1990). *Energi 2000: handlingsplan for en bæredygtig udvikling*, København: Energiministeriet.

- Energipolitisk udvalg (1996). *Betænkning til lovforslag L 239*.
- Energipolitisk udvalg (1998). *Referat af "Debat om ellovsreformen"*, 4. november 1998.
- Energistyrelsen (1996). "Notat om væsentlige sager på energiområdet under det italienske formandskab", *Europaudvalget 1995-96*, bilag 302.
- Energistyrelsen (1998a). "Hovedelementer i en lovreform for elsektoren", *Det Energipolitiske Udvalg 1998-99*, bilag 97, 2. december.
- Energistyrelsen (1998b). "Hovedelementerne i den ny energilov" Arbejdspapir, 6. juli 1998.
- Energitilsynet (2006). *Om Energitilsynet*, www.energitilsynet.k/om-energitilsynet/?type=98.5/10/2006.
- Essex, Nigel (2004). "Privatisation of Energy: Was it Necessary?", *Economic Affairs*, 24, 3, pp. 15-23.
- Europa-Parlamentet og Ministerrådet (1996). *Direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet*, Direktiv 96/92/EC.
- Europa-Parlamentet og Ministerrådet (1997). *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 30. juni 1997 om samtrafik på teleområdet med henblik på at sikre forsyningspligtydelser og interoperabilitet ved anvendelse af ONP-principperne*, 97/33/EF.
- Europa-Parlamentet og Ministerrådet (2000). *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) af 18. december 2000 om ubundet adgang til abonnentledninger*, nr. 2887/2000.
- Europa-Parlamentet og Ministerrådet (2002). *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og tjenester*, 2002/21/EF.
- Europa-Parlamentet og Ministerrådet (2003). *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF*, 2003/54/EF.
- Eyre, Sebastian & Nick Sitter (1999). "From PTT to NRA: Towards a new regulatory regime?", pp. 55-73 i Kjell A. Eliassen & Marit Sjøvaag (eds), *European telecommunications liberalisation*, London: Routledge.
- Falch, Morten, Anders Nielsen, Flemming Henten & Knud Erik Skouby (1990). *International liberalisering af telekommunikation*, DATE-rapport nr. 1, Lyngby: Danmarks Tekniske Højskole.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp & Simone Leiber (2005). *Complying with Europe – EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Federspiel, Søren (2002). *Dynamikken bag energien. Det østdanske produktions- og transmissionssamarbejde 1960-2000*, København: Elkraft System, Elkraft Transmission & Energi E2.
- Finansministeriet (1989). *Styring af statsvirksomhederne*, Betænkning nr. 1165, København: Finansministeriet.
- Folketingets Forhandlinger, diverse år.
- Forskningsministeriet (1995a). *Bedst og billigst gennem reel konkurrence – temaoplæg om*

- dansk telepolitik trin 2*, København: Forskningsministeriet.
- Forskningsministeriet (1995b). *Tillæg 3 til den politiske aftale om telestrukturen*.
- Forskningsministeriet (1995c). *Tillæg 4 til den politiske aftale om telestrukturen*.
- Forskningsministeriet (1999). *Principaftale om sigtelinier for telepolitikken – danskernes adgang til netværkssamfundet*.
- Foster, C.D. (1992). *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Oxford: Blackwell.
- Genoud, C. & M. Finger (2004). "Electricity Regulation in Europe", i Dominique Finon & Atle Midttun (eds), *Reshaping European Gas and Electricity Industries*, Amsterdam etc.: Elsevier.
- Gilardi, Fabrizio (2002). "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9, 6, pp. 873-893.
- Gilardi, Fabrizio (2005). "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, pp. 84-101.
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993). "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", pp. 3-30 i Judith Goldstein & Robert O. Keohane (eds), *Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2003a). "Operationen lykkedes, men lægen døde. Socialdemokratiets krise fra Krag til Lykketoft", *Politica*, 35, 4, pp. 413-432.
- Goul Andersen, Jørgen (2003b). "Vælgernes nye politiske dagsorden", pp. 135-149 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre, *Politisk forandring – Værdipolitik og nye skillelinjer ved Folkeatingsvalget 2001*, Århus: Systime Academic.
- Gram, Niels O. (2005). *Interview med energipolitisk medarbejder i Dansk Industri*, Niels O. Gram, København.
- Green-Pedersen, Christoffer, Kees van Kersbergen & Anton Hemerijck (2001). "Neoliberalism, the 'third way' or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands", *Journal of European Public Policy*, 8, 2, pp. 307-325.
- Greve, Carsten (2000). *Statens virksomheder – Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2002). *Privatisering, regulering og demokrati – Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*, Århus: Magtudredningen.
- Hall, Peter A. (1989). "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas", pp. 361-394 i Peter A. Hall (eds), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain", *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296.
- Hall, Peter A. (1997). "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Po-

- litical Economy of the Industrialized Nations", pp. 174-207 i Mark Irwing Lichbach & Alan S. Zuckerman (eds), *Comparative Politics – Rationality, Culture, and Structure*, USA: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research", i James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. (2005). "Preference Formation as a Political Process: The Case of Monetary Union of Europe", i Ira Katznelson & Barry R. Weingast (eds), *Preferences and Situations – Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, New York: Russell Sage Foundation.
- Hall, Peter A. (2006). "Systematic process analysis: When and how to use it", *European Management Review*, 3, pp. 24-31.
- Hall, Peter A. & David Soskice (2001). "An Introduction to Varieties of Capitalism", pp. 1-68 i Peter A. Hall & David Soskice (eds), *Varieties of Capitalism – the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. & Kathleen Thelen (2006). *Institutional Change in Varieties of Capitalism*, The Europeanists Conference, March 2006, Chicago.
- Harris, R.A. & S.M. Milkis (1989). *The Politics of Regulatory Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Hay, Colin (2002). *Political Analysis. A Critical Introduction*, Houndmills: Palgrave.
- Heclo, Hugh (1994). "Ideas, Interests, and Institutions", pp. 366-393 i Lawrence Dodd & Calvin Jillson (eds), *The Dynamics of American Politics – Approaches and Interpretations*, Boulder: Westview Press.
- Hedström, Peter & Richard Swedberg (1998). "Social mechanisms: An introductory essay", pp. 1-31 i Peter Hedström & Richard Swedberg (eds), *Social Mechanisms – An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Helm, Dieter (1993). "Energy Policy and Market Doctrine", *The Political Quarterly*, 64, pp. 410-419.
- Helm, Dieter (2003). *Energy, the State, and the Market – British Energy Policy since 1979*, Oxford: Oxford University Press.
- Helm, Dieter & Tim Jenkinson (1998). "Introducing Competition into Regulated Industries", pp. 1-22 i Dieter Helm & Tim Jenkinson (eds), *Competition in Regulated Industries*, Oxford: Oxford University Press.
- Henten, Anders (1997). *100 års telefonlov – Universel service i Danmark*, CTI-rapport 97/3, Lyngby: Center for Tele-Information.
- Henten, Anders (2005). *Dansk telefonhistorie – en kort tematiseret oversigt*, CTI Working Paper. Lyngby: Center for Tele-Information.
- Henten, Anders & Thomas Wulff (1996). "Danish telecommunications: Keeping the policy options open", *Telecommunications Policy*, 20, 9, pp. 669-684.
- Héritier, Adrienne (1999). *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Héritier, Adrienne (2001). "Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking", pp. 1-22 i Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch & Anne-Cécile Douillet (eds), *Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, inc.
- Héritier, Adrienne & Christoph Knill (2001). "Differential Responses to European Policies: A Comparison", i Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch & Anne-Cécile Douillet (eds), *Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers inc.
- Hinich, Melvin J. & Michael C. Munger (1997). *Analytical Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hirst, Paul & Grahame Thompson (2001) (1999). *Globalisering til debat*, 2. udgave, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hix, Simon (2005). *The Political System of the European Union*, 2. edition, New York: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, Peter (1988). "EF's nye og spændende indre energimarked", *el & energi*, 84, 9, pp. 16-18.
- Hoffmann, Peter (1996a). "Strøtanker om afgørelsen i sagen om Dansk Kraftmægling", *el & energi*, 4.
- Hoffmann, Peter (1996b). "Tre afgørelser af betydning for det danske elmarked", *el & energi*, 8.
- Hoffmann, Peter (2005). *Interview med international medarbejder i DEF Peter Hoffmann*, København.
- Hoffmann, Peter & Dorte Lindholm (red.) (1996). *Rygraden i dansk elhandel*, København: DEF kurser og konferencer.
- Holzinger, Katharina & Christoph Knill (2004). "Competition and Cooperation in Environmental Policy: Individual and Interaction Effects", *Journal of Public Policy*, 24, 1, pp. 25-47.
- Holzinger, Katharina & Christoph Knill (2005). "Causes and conditions of cross-national policy convergence", *Journal of European Public Policy*, 12, 5, pp. 775-796.
- Howlett, Michael & M. Ramesh (1993). "Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience", *Policy Studies Review*, 12, pp. 3-24.
- Hulsink, Willem (1999). *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications – Comparing Britain, the Netherlands and France*, London & New York: Routledge.
- Hvelplund, Frede, Klaus Illum, Johannes Jensen, Niels I. Meyer, Jørgen S. Nørgård & Bent Sørensen (1983). *Energi for fremtiden – Alternativ Energiplan for 1983*, København: Borgen.
- Hvelplund, Frede K., Frank Rosager & Karl Emil Serup (1983). *Hindringer for vedvarende energi*, Serie om energi, 10, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

- Ikenberry, G. John (1990). "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and "Policy Bandwagoning"", i Ezra N. Suleiman & John Waterbury (eds), *The Political Economy of Public Sector Reform*, Boulder: Westview Press, Inc.
- Ilzkovitz, Fabienne, Roderick Meikljohn & Ulrik Mogensen (1999). *Liberalisation of network industries: Economic implications and main policy issues*, Brussels: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Industrirådet (1986). *Industrien og telesektoren*, København: Industrirådet.
- Industrirådet (1988). *Energi – Vejen frem mod en ny energipolitik*, København: Industrirådet.
- International Energy Agency (1993). *Electricity Information 1992*, 1993 edition, Paris: OECD.
- International Energy Agency (2005). *Electricity Information 2005*, 2005 edition, Paris: OECD.
- IT- og Telestyrelsen (2003). *Bilagssamling til Telekonkurrenceredegørelse 2003*, København: IT- og Telestyrelsen.
- Jacobsen, Kurt (2004). *Jydsk Telefon "Verdens bedste telefonselskab"*, København: Post & Tele Museum.
- Jensen, Frank (2006). *Interview med tidligere Forskningsminister, Frank Jensen*, København.
- Johansen, Hans Christian (1993). *P&Ts historie fra 1960. Fra monopol til konkurrence*, bind 5, København: Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet.
- Johansen, Katja, Lene Holm Pedersen & Eva Moll Sørensen (2004). *Independent Regulatory Authorities – a Comparative Study of European Energy Regulators*, København: AKF Forlaget.
- Jones, Bryan D. (1994). *Reconciling Decision-Making in Democratic Politics – Attention, Choice and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. (2001). *Politics and the architecture of choice: bounded rationality and governance*, Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D. & Frank R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago & London: Chicago University Press.
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur & Imma Puig (2006). "The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors", *Governance*, 19, 3, pp. 437-464.
- Jydsk TeleSamvirke (1990a). *Vedrørende regeringens forslag til Telestruktur*, Trafikudvalget, alm. del./P – bilag 33.
- Jydsk TeleSamvirke (1990b). *Vedrørende telestruktur*, Brev til Folketingets Trafikudvalg, B 59 – 3.
- Kallestrup, Morten (2002). "Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation Through the Articulation of a "need for Adaptation"", *Public Policy and Administration*, 17, 2, pp. 110-124.
- Katznelson, Ira & Barry R. Weingast (2005). "Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism", pp. 1-24 i Ira Katznelson & Barry R. Weingast (eds), *Preferences*

- and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*, New York: Russell Sage Foundation.
- King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, New Jersey: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. edition, New York: HarperCollins College Publishers.
- Kirchner, Christian (2003). *Rail Liberalisation Index 2002 – Comparison of the Status of Market Opening in the Rail Markets of the 15 Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, Berlin: IBM.
- Klein, Michael (1998). "Network Industries", pp. 40-76 i Dieter Helm & Tim Jenkinson (eds), *Competition in Regulated Industries*, Oxford: Oxford University Press.
- Knill, Christoph (2001). *The Europeanisation of National Administrations – Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph & Dirk Lehmkuhl (2002). "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41, 2, pp. 255-280.
- Knill, Christoph & Andrea Lenschow (2005). "Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their impact National Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 43, 3, pp. 583-606.
- Kommissionen (1987). *Grønbog om udvikling af det fælles marked for teletjenester og udstyr*, Com (87) 290.
- Kommissionen (1988a). "Det Indre Energimarked", *Grønbog*, Com (88) 238.
- Kommissionen (1988b). *Kommissionens direktiv af 16. maj om konkurrence på teleterminal-markederne*, 88/301/EØF.
- Kommissionen (1990). *Kommissionens direktiv af 28. juni 1990 om liberalisering af markedet for teletjenester*, 90/388/EØF.
- Kommissionen (1992). *Forslag til et direktiv om fælles regler for et indre marked for elektricitet*, Com(91) 548.
- Kommissionen (1996a). *Kommissionen direktiv af 16. januar 1996 om ændring af direktiv 90/388/EØF for så vidt angår mobil- og personkommunikation*, 96/27/EF.
- Kommissionen (1996b). *Kommissionens direktiv af 13. marts 1996 om ændring af direktiv 90/388/EØF for så vidt angår gennemførelse af liberaliseringen af markederne for teletjenester*, 96/19/EF.
- Kommissionen (2002). *Commission Staff Working Paper – Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, SEC (2002) 1038, Brussels.
- Kommissionen (2005). *Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*, Commission Staff Working Document, COM (2004) 863 final.
- Kommunikationsministeriet (1990). *Politisk aftale vedrørende telestrukturen*, Trafikudvalget, alm. del/P – bilag 41.

- KonkurrenceRådet (1993). *Undersøgelse af energiområdet – Struktur, energifgifter og konkurrenceforhold*, København: Konkurrencerådet.
- Konkurrencestyrelsen (1998). *Konkurrence i energisektoren*, København: Konkurrencestyrelsen.
- Konkurrencestyrelsen (2004a). *Fusionen mellem Elsam og Nesa*, København: Konkurrencestyrelsen.
- Konkurrencestyrelsen (2004b). *Konkurrenceredegørelse 2004*, København: Konkurrencestyrelsen.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Alliancer og konflikter i forbindelse med privatisering*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Kvale, Steinar (1997). *InterView – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, Anders & Olaf Rieper (1995). *Konkurrence eller planøkonomi i energisektoren – Synspunkter fra el-, gas-, og fjernvarmeselskaber om konkurrence og plankrav*, København: AKF Forlaget.
- Lauber, Volkmar & Lutz Mez (2004). "Three Decades of Renewable Electricity Policies in Germany", *Energy & Environment*, 15, 4, pp. 599-623.
- LBK nr. 785 (2005). *Bekendtgørelse af konkurrenceloven*.
- Levi-Faur, David (1999). "The Governance of Competition: The Interplay of technology, economics, and politics in European Union Electricity and Telecom regimes", *Journal of Public Policy*, 19, 2, pp. 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*. Oxford: Nuffield College Working Papers in Politics <http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/papers/>.
- Levi-Faur, David (2003). "The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries", *European Journal of Political Research*, 42, pp. 705-740.
- Levi-Faur, David (2004). "On the "Net Impact" of Europeanization – The EU's Telecoms and Electricity Regimes Between the Global and the National", *Comparative Political Studies*, 37, 1, pp. 3-29.
- Levi-Faur, David (2005). "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism", *The Annals of the American Academy*, 598, pp. 12-32.
- Levi-Faur, David & Jacint Jordana (2005). "The Making of a New Regulatory Order", *The Annals of the American Academy*, 598, pp. 6-9.
- Lieberman, Robert C. (2002). "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining political Change", *American Political Science Review*, 96, 4, pp. 697-712.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven & London: Yale University Press.
- Lov nr. 1388 (2004). *Lov om Energinet Danmark (20/12/2004)*.
- Lov nr. 189 (1997). *Lov om ændring af lov om elforsyning og lov om kommunal udligning og*

- generelle tilskud til kommuner og amtskommuner (Salg af elforsyningsvirksomhed m.v.).*
- Lov nr. 375 (1999). *Lov om elforsyning (2/6/1999).*
- Lov nr. 376 (1999). *Lov om CO₂-kvoter for elproduktion (2/6/1999).*
- Lov nr. 377 (1999). *Lov om ændring af lov om tilskud til elproduktion (2/6/1999).*
- Lov nr. 378 (1999). *Lov om ændring af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder m.v. (2/6/1999).*
- Lov nr. 398 (1997). *Lov om ændring af lov om visse forhold på telekommunikationsområdet (ændringer som følge af teleliberaliseringens trin 2b mv.).*
- Lov nr. 469 (1996). *Lov om ændring af lov om visse forhold på telekommunikationsområdet og lov om radio og fjernsynsvirksomhed.*
- Lov nr. 470 (1998). *Lov om ændring af lov om forsyningspligt og visse forbrugerforhold inden for telesektoren.*
- Lov nr. 486 (1996). *Lov af ændring af lov om elforsyning (adgang til elforsyningsnettet med m.v.).*
- Lov nr. 54 (1976). *Lov om elforsyning (12/6/1976).*
- Lov nr. 743 (1990). *Lov om visse forhold på telekommunikationsområdet.*
- Lykketoft, Mogens (2005). *Interview med tidligere finansminister Mogens Lykketoft, København.*
- Madsen, Jens Løgstrup (2006). *Interview med Venstres tidligere telepolitiske ordfører Jens Løgstrup Madsen, København.*
- Magnus, Eivind & Atle Midttun (2000). "The Norwegian Model: Competitive Public Economy", pp. 1-26 i Eivind Magnus & Atle Midttun (eds), *Electricity Market Reform in Norway*, New York: Palgrave Publishers.
- Mahoney, James (2003). *Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms*, The annual meetings of the American Political Science Association, 28. august 2003, Philadelphia.
- Mandag Morgen (1996). "Ingen tro på reel fri konkurrence i telesektoren til sommer", *Ugebrevet Mandag Morgen*, 11, pp. 24-28.
- Mansbridge, Jane J. (1994). "Politics as Persuasion", pp. 298-310 i Lawrence C. Dodd & Calvin Jillson (eds), *The Dynamics of American Politics – Approaches and Interpretations*, Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet – Game over?*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Megginson, William L. & Jeffrey M. Netter (2001). "From State to Market: A Survey of Empirical Studies in Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIX, pp. 321-389.
- Mez, Lutz (1997). "The German Electricity Reform Attempts: Reforming Co-optive Networks", pp. 231-252 i Atle Midttun (Eds), *European Electricity Systems in Transition*, Oxford: Elsevier.
- Mez, Lutz & Atle Midttun (1997). "The Politics of Electricity Regulation", pp. 307-332 i Atle

- Midttun (eds), *European Electricity Systems in Transition – A comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*, Oxford: Elsevier.
- Mez, Lutz, Atle Midttun & Steve Thomas (1997). "Restructuring Electricity Systems in Transition", pp. 3-12 i Atle Midttun (eds), *European Electricity Systems in Transition*, Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Midttun, Atle (1996). "Electricity Liberalisation Policies in Norway and Sweden", *Energy Policy*, 24, 1, pp. 53-65.
- Midttun, Atle (1997). "Regulation Beyond Market and Hierarchy: an Excursion into Regulation Theory", pp. 13-38 i Atle Midttun (eds), *European Electricity Systems in Transition*, Oxford: Elsevier.
- Midttun, Atle, Joar Handeland & Terje Omland (2003). "The Nordic public ownership model under transition to market economy: the case of electricity", pp. 133-168 i Jean-Michel Glachant & Dominique Finon (eds), *Competition in European Electricity Markets – A Cross-country Comparison*, Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Midttun, Atle & Svein Kamfjord (1999). "Energy Environmental Governance under Ecological Modernization: A Comparative Analysis of Nordic Countries", *Public Administration*, 77, 4, pp. 873-895.
- Midttun, Atle & Steve Thomas (1998). "Theoretical ambiguity and the weight of historical heritage: a comparative study of the British and Norwegian electricity liberalisation", *Energy Policy*, 26, 3, pp. 179-197.
- Miljø- og Energiministeriet (1996). *Energi 21 – Regeringens Energihandlingsplan 1996*, Danmark: Miljø- og Energiministeriet.
- Miljø- og Energiministeriet (1999a). *Tillægsaftale til aftalen af 3. marts 1999 om kraftværkernes økonomi*.
- Miljø- og Energiministeriet (1999b). *Aftale af 3. marts 1999 om elreformen*.
- Ministerrådet (1990). *Rådets direktiv af 28. juni 1990 om oprettelse af det indre marked for tele tjenester ved gennemførelse af tilrådgivningsstillelse af åbne net ONP, 90/387/EØF*.
- Ministerrådet (1993). *Rådets resolution af 22. juli 1993 om forholdende inden for telekommunikationssektoren og behovet for yderligere udvikling på telekommunikationsmarkedet*.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press.
- Mosekjær, Knud (1998). *Energisektoren under forandring – trusler og muligheder*, Skriftligt indlæg på Teknologirådets konference den 2. juni 1998.
- Nord Pool (2006). *Nord Pool's history*. 3/10 2006, www.nordpool.no/./organisation/History.html.
- Nordic competition authorities (2003). *A Powerful Competition Policy – Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power*, København, Oslo, Stockholm: The Nordic competition authorities.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Nørgaard, Asbjørn (1996). "Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis", *European Journal of Political Research*, 29, pp. 31-57.
- OECD (2000a). *Background Report on Regulatory Reform in the Electricity Industry*, Paris: OECD.
- OECD (2000b). *Regulatory Reform in Denmark*, Paris: OECD.
- OECD (2002). *OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom – Challenges at the Cutting Edge*, Paris: OECD.
- OECD (2004a). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Germany – Consolidating Economic and Social Renewal*, Paris: OECD.
- OECD (2004b). "Review of Sectoral Reforms in the United Kingdom: Energy and the Professions", *OECD Journal of Competition Law and Policy*, 6, 1 & 2, pp. 182-244.
- OECD (2005). *OECD Factbook 2005*, Paris: OECD.
- OECD (2006). *Switzerland – Seizing the Opportunities for Growth*, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris: OECD.
- Olsen, Henning (2002). *Kvalitative kvaler – Kvalitative metoder og danske interviewundersøgelers kvalitet*, Danmark: Akademisk Forlag A/S.
- Olsen, Johan P. (2002). *The Many Faces of Europeanization*, Paper, Arena Working Papers WP 01/2.
- Olsen, Ole Jess (1993). *Regulering af offentlige forsyningsvirksomheder i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Ole Jess (1994). *Konkurrence inden for elforsyningen – erfaringer fra England, Norge, Sverige og USA*, København: AKF Forlaget.
- Olsen, Ole Jess (1995). "The Danish Electricity Supply Industry and the European Internal Market", pp. 229-250 i Ole Jess Olsen (eds), *Competition on the Electricity Supply Industry – Experience from Europe and the United States*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Ole Jess, Peter Fristrup, Jesper Munksgaard & Klaus Skytte (2000). *Konkurrence i el-sektoren?*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Ole Jess & Poul Erik Grohnheit (1994). *Dansk elproduktion på et åbent nordeuropæisk marked*, København: AKF Forlaget.
- Padgett, Stephen (2003). "Between synthesis and emulation: EU policy transfer in the power sector", *Journal of European Public Policy*, 10, 2, pp. 227-245.
- Pedersen, Knud (2005). *Interview med vicedirektør i Energistyrelsen*, Knud Pedersen, København.
- Pedersen, Lene Holm (2003). *Miljø-økonomiske idéer i en politisk virkelighed*, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Peltzman, Sam (1997a). "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", pp. 286-323 i Sam Peltzman (eds), *Political Participation and Government Regulation*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Peltzman, Sam (1997b). "Introduction", i Sam Peltzman (eds), *Political Participation and*

- Government Regulation*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Peters, B. Guy (1998). *Comparative Politics – Theory and Methods*, New York: Palgrave.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields", pp. 63-82 i Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation – How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, London: University of California Press.
- Quirk, Paul J. (1988). "In Defence of the Politics of Ideas", *The Journal of Politics*, 50, 1, pp. 31-41.
- Radaelli, Claudio M. (2004). "The Puzzle of Regulatory Competition", *Journal of Public Policy*, 24, 1, pp. 1-23.
- Rasmussen, Hanne (1996). "Socialdemokratiets miljøpolitik", pp. 454-484 i Gerd Callesen, Steen Christensen & Henning Grelle (red.), *Udfordring og omstilling – Bidrag til Socialdemokratiets historie, 1971-1996*, København: Forlaget Fremad.
- Ritsholm, Mogens (1990). "EF's krav til fremtidens telenet", *Teleteknik*, 3, pp. 142-148.
- Rüdiger, Mogens (2003). "Energiforvaltningen – fra nationalisering til internationalisering og liberalisering", pp. 185-206 i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.), *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition Framework – An Assessment", pp. 117-168 i Paul Sabatier (eds), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz (1988). "The Joint-Decision Trap", *Public administration*, 66, pp. 239-278.
- Scharpf, Fritz W. (1994). "Games Real Actors Could Play – Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, 6, 1, pp. 27-53.
- Scharpf, Fritz W. (1996). "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", pp. 15-39 i Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter & Wolfgang Streeck (eds), *Governance in the European Union*, London: SAGE Publications Ltd.
- Scharpf, Fritz W. (1997a). *Games Real Actors Play – Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. (1997b). "Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance", *Journal of European Public Policy*, 4, 4, pp. 520-538.
- Schelling, Thomas C. (1999) (1960). *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press.
- Schmidt, Susanne K. (1991). "Taking the long road to liberalization – Telecommunications reform in the Federal Republic of Germany", *Telecommunications Policy*, Juni, pp. 209-222.
- Schmidt, Susanne K. (1996). "Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services", pp. 45-70 i Arthur Benz & Klaus H. Goetz (eds), *A New German Public Sector? Re-*

form, Adaptation and Stability, Aldershot: Dartmouth.

- Schmidt, Susanne K. (1998). "Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law", *Journal of European Public Policy*, 5, 1, pp. 169-184.
- Schmidt, Susanne K. (2005). "Reform in the Shadow of Community Law: Highly Regulated Economic Sectors", *German Politics*, 14, 2, pp. 157-173.
- Schneider, Volker (2001). "Institutional Reforms in Telecommunications. The European Union in Transnational Policy Diffusion", pp. 30-78 i Caporaso & Risse Cowles (eds), *Transforming Europe*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Schneider, Volker, Simon Fink & Marc Tenbrücken (2005). "Buying out the State – A Comparative Perspective on the Privatization of Infrastructures", *Comparative Political Studies*, 38, 6, pp. 704-727.
- Siaroff, Alan (1999). "Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement", *European Journal of Political Research*, 36, pp. 175-205.
- Skocpol, Theda & Margaret Weir (1985). "State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", i Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, G. & C. Friedland (1962). "What Can Regulators Regulate: The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, 5, pp. 1-15.
- Stigler, George J. (1971). "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1, pp. 3-21.
- Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox – The Art of Political Decision Making*, New York & London: W.W. Norton & Company.
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", pp. 1-39 i Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare & Wolfgang C. Müller (1999). "Political Parties and Hard Choices", pp. 1-35 i Kaare Strøm & Wolfgang C. Müller (eds), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decision*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Styrbro, Georg (2005). *Interview med tidligere administrerende direktør i Elsam og Eltra, Georg Styrbro, juni 2005*, Fredericia.
- Suck, André (2005). "The politics for a sustainable energy industry: renewable energy policy in the United Kingdom and in Germany", pp. 147-182 i David Coen & Adrienne Héritier (eds), *Refining Regulatory Regimes – Utilities in Europe*, Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Telestyrelsen (2001). *Telestyrelsens resultatkontrakt. Justeret for perioden 2001-2004*, København: Telestyrelsen.
- Thatcher, Mark (1999). *The Politics of Telecommunication: National Institutions, Convergence and Change*, Oxford: Oxford University Press.

- Thatcher, Mark (2004a). "Varieties of Capitalism in an Internationalized World – Domestic Institutional Change in European Telecommunications", *Comparative Political Studies*, 37, 7, pp. 751-780.
- Thatcher, Mark (2004b). "Winners and Losers in Europeanisation: Reforming the National Regulation of Telecommunications", *West European Politics*, 27, 2, pp. 284-309.
- Thomas, Steve (1997). "The British Market Reform: a Centralistic Capitalist Approach", pp. 41-88 i Atle Midttun (Eds), *European Electricity Systems in Transition*, Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Toft, Ole (1986). "Liberalisering, internationale udviklingstendenser", *Teleteknik*, 3-4, pp. 126-128.
- True, James L., Bryan D. Jones & Frank A. Baumgartner (1999). "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking", pp. 97-116 i Paul A. Sabatier (eds), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Oxford: University of California Press.
- Venstre (1978). *Den nødvendige energipolitik – Et debatoplæg fra Venstre*, Holte: Forlaget Liberal.
- Vickers, John & Wincent Wright (1988). "The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe", *West European Politics*, 11, 4, pp. 1-32.
- Vogel, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules – Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Walsh, James I. (2006). "Policy Failure and Policy Change. British Security Policy After the Cold War", *Comparative Political Studies*, 39, 4, pp. 490-518.
- Weir, Margaret (1992). "Ideas and the politics of bounded innovation", i Steinmo et al. (eds), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Werle, Raymund (1999). "Liberalisation of telecommunications in Germany", pp. 93-109 i Kjell A. Eliassen & Marit Sjøvaag (eds), *European Telecommunications Liberalisation*, London & New York: Routledge.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy. What Government agencies do and why they do it*, New York: Basic Books Inc. Publishers.
- Würtzen, Hans (1986). "Den nye arbejdsdeling inden for telekommunikationsområdet", *Teleteknik*, 2, pp. 81-84.
- Würtzen, Hans (1995). *Indlæg ved Forskningsministeriets Telepolitiske seminar 13. januar 1995*, Trafikudvalget, alm. del. bilag 273.
- Würtzen, Hans (2006). *Interview med tidligere administrerende direktør i Tele Danmark og generaldirektør i P&T*, Hans Würtzen, Viborg.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004a). *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne vedr. vindenergi og decentral kraftvarme mv (opfølgning på 19. juni 2002 aftalen)*.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004b). *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om fremtidssikring af energinfrastrukturen.*

Aviser og lignende magasiner

Berlingske Tidende (18/1/1990). *På vej mod konkurrence*, 2. sektion, s. 6.

Berlingske Tidende (2/8/1993). *Rovsing: Vi løber om kap med EF-domstolen*, 3. sektion, s. 8.

Berlingske Tidende (30/6/1993). *Elsektor: Vi kan godt konkurrere*, 3. sektion, s. 5.

Berlingske Tidende (19/8/1993). *EF bør vende energiskråen*, 3. sektion, s. 10.

Berlingske Tidende (31/8/1993). *Dansk elforsyning opsluges af de store*, 3. sektion, s. 14.

Berlingske Tidende (25/4/1994). *En monopolist takker af*, 3. sektion, s. 4.

Berlingske Tidende (12/12/1994). *Fri konkurrence er ved at forvandle Tele Danmark*, 3. sektion, s. 8.

Berlingske Tidende (9/11/1995). *Danmark kan ikke udnytte billig el*, 3. sektion, s. 3.

Berlingske Tidende (7/7/1996). *Jensen slipper telefonerne løs*, job, s. 1

Berlingske Tidende (26/10/1995). *Kommissionen bag hurtig tele-liberalisering*, 3. sektion, s. 3.

Berlingske Tidende (17/7/1998). *Telegiganten holder på tal*, 3. sektion, s. 4.

Berlingske Tidende (1/2/2006). *TDC-milliarder vælter ud til tusindvis af småsparere i dag*, 3. sektion, s. 13.

Energinyt (juli 2004a). *Fodformede VE-teknologier er blevet samfunds bærende*, nr. 2, s. 2.

Energinyt (juli 2004b). *Vindmølle-eventyret er en iværksætter-succes*, nr. 2, s. 4.

Information (5/11/1997). *Miljø skal beskyttes når energimarkedet gives frit*, 1. sektion, s. 4.

Information (8/7/1998). *Dansk Industri vil tage energien fra Auken*, 1. sektion, s. 4.

Information (17/8/1998). *Forbrugere skal modvirke el-monopoler*, 1. sektion, s. 3.

Information (17/4/2002). *Borte med blæsten*, 1. sektion, s. 9.

Morgenavisen Jyllands-Posten (21/12/1996). *Strid om liberalisering*, 1. sektion, s. 4.

Morgenavisen Jyllands-Posten (14/5/1997). *Venstre-politiker beskyldes for at sidde på skødet af Sonofon*, digitalt sektionen, s. 6.

Morgenavisen Jyllands-Posten (24/8/1998). *Elsektoren kritiserer oplæg til energireform*", erhverv og økonomi, s. 7.

Politiken (13/4/1991). *El stiger i konkurrence*, 3. sektion, s. 6.

Politiken (23/8/1992). *EF-liberalisering truer samarbejde*, 1. sektion, s. 7.

Politiken (12/11/1994). *Slut med tele-monopol*, 1. sektion, s. 12.

Politiken (14/1/1995). *Telepolitik får bred opbakning*, 1. sektion, s. 9.

Politiken (23/3/1995). *Venstre bremser teleforlig*, 1. sektion, s. 14.

Politiken (6/4/1995). *Tele Danmark har en nødplan*, 1. sektion, s. 20.

Politiken (2/12/1995). *Politisk tele-opgør udskudt*, 1. sektion, s. 11.

Politiken (23/1/1996). *Auken advarer el-verden mod udsalg*, 1. sektion, s. 7.

Politiken (30/5/1996). *Flertal for friere elmarked*, 1. sektion, s. 16.

Politiken (15/5/1998). *Hård debat om friere elmarked*, 1. sektion, s. 14.

Politiken (4/7/1998). *Ny chef: Tele-krig ikke retfærdig*, 1. sektion, s. 14.

Politiken (25/9/1998). *Energireform bag lukkede døre*, 1. sektion, s. 2.

Weekendavisen (23/10/1998). *Spillet om strømmen*, 1. sektion, s. 8.

Weekendavisen (29/9/2006). *Foghs 180-graders vending*, 1. sektion, s. 1.

Databaser

Dansk Energi, Branchestatistik, 1. udgave af 30. november 2005 (opdateres løbende),
<http://www.danskenergi.dk/EnergITal.aspx>

Energistyrelsens database "Spørgsmål om energi",
http://www.ens.dk/graphics/Energi_i_tal_og_kort/statistik/Hjemmeside/sp_frameset.htm

OECD International Regulation Database.

For data om telesektoren se <http://www.oecd.org/dataoecd/62/29/35794750.xls>;

for data om elsektoren se <http://www.oecd.org/dataoecd/61/47/35794589.xls>;

En nærmere beskrivelse af databasen findes i "P. Conway and G. Nicoletti (2006), "Product Market Regulation in non-manufacturing sectors in OECD countries: measurement and highlights", *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming"

OECD Telecommunications Database 2005; Der kan trækkes data fra databasen på:

<http://oecd-stats.ingenta.com/OECD/eng/TableViewer/Wdsdim/dimensionp.asp?IVTFileName=7ftelcom.ivt>

English Summary

Before the 1990s, the Danish telecommunications and electricity sectors were organised as monopoly regimes with semi-public ownership, national, regional and local monopolies, and corporative and self-regulatory structures. These regimes were anchored in policy programmes based on the belief that both sectors were natural monopolies in their entirety.

In the 1990s, however, the institutional organisation of the two sectors was radically reformed as they both moved in the direction of an institutional competition model with open markets, private ownership and independent regulatory agencies. The objective of this dissertation is to explain the development of and institutional output from these two processes of liberalisation. Both reforms happened in the context of globalisation and technological developments, EU demands for national liberalisation and the international diffusion of ideas about the competition model. The analysis of the two Danish cases, therefore, makes it possible to assess the explanatory power of these factors.

A secondary objective of the dissertation is to produce more general knowledge about processes of institutional reforms like liberalisation, and particularly the way in which ideas affect the outcome and development of such processes. Since the external pressure from globalisation, technological developments and EU demands vary between the two cases, it is possible to test the causal impact of ideas on processes of institutional reform in situations with different degrees of external pressure. It is hypothesised in the dissertation that the causal impact of ideas is reduced, the stronger, more extensive and unambiguous the external pressure is. This is so, because (causal) ideas like policy programmes derive their impact from the fact that they reduce the uncertainty about problems and solutions that often characterises processes of institutional reform. The more extensive, unambiguous and strong the external pressure is, the more it reduces uncertainty, thereby also weakening the impact of ideas.

The two processes of liberalisation is analysed by the method of structured process analysis. In this method, the impact of competing theoretical explanations is tested through the evaluation of their respective assumptions and expectations regarding the processes of reform. Therefore, three different types of reform processes are developed. If EU demands are the driving force behind the reform, the process will be an implementation process. If globalisation and technological developments are the driving force behind the reform, the process will be an adaptation process. And, finally, if the process is driven by policy programmes reducing uncertainty about problems and solu-

tions, it will be a search process. EU demands, globalisation and technological developments are in this dissertation treated as a composite variable called 'external pressure'. Consequently, the dissertation's fundamental research question becomes to what degree the two Danish processes of liberalisation were search processes. The analytical focus is, therefore, on the impact of ideas relative to the external pressure.

Chapter 2

The two Danish cases have been part of a wave of liberalisations among the western industrialised countries. However, within this movement towards the same model, the national processes of reform – like in the two Danish cases – have followed many different paths with regard to both the development of the processes and their institutional output. Consequently, the general literature on the causes of liberalisation and institutional reform is reviewed in this chapter in order to provide a theoretical basis for the analysis of the two Danish cases and to identify key theoretical challenges within the literature.

The key finding regarding existing theories about external pressure – theories about Europeanisation, the economic theory of regulation and the theory on regulatory competition – is that although they identify important explanatory factors and key issues in processes of reform, they cannot stand alone. Particularly, they can neither account for the actual, observed processes of reform nor adequately explain the underlying causal mechanism. Theories about ideas like paradigms and recipes can plug some of the gaps, but there is still a need for more integrated theorising about the impact of these factors in national processes of reform. Thus, the main theoretical challenge of this dissertation is to theorise such a causal mechanism.

Chapter 3

This causal mechanism is theorised in chapter 3. The starting point is the assumption that when regulatory regimes are destabilised, it leads to uncertainty. That is so, because the actors can then no longer rely on the same set of solutions with well known consequences that used to be valid. Following destabilisation, a number of factors such as EU demands, globalisation/technological developments and policy programmes affect the process of reform by reducing this uncertainty and thereby helping actors to specify their interests in a new institutional model. EU demands do this by restricting the choice set of the actors; globalisation and technological developments create incentives for choosing certain solutions, i.e. liberalisation, while policy programmes connect problem definitions with institutional solutions, i.e. a version of the competition model. This causal mechanism also gives rise to a hypothesis. The stronger, more unambiguous and extensive the external

pressure is, the more it reduces the uncertainty created by destabilisation and therefore also the causal impact of policy programmes.

Based on this causal mechanism, I model the three different types of processes of reform that indicate the impact of, respectively, EU demands, globalisation/technological developments and policy programmes. In an implementation process, binding external demands – i.e. from the EU – that restrict the choice sets of national actors are the central factor. If these demands are to be implemented nationally, the key actor will be the relevant national ministry or agency, which will seek to maintain the national status quo. Consequently, the development of the process of reform and its institutional output will mirror these external demands. In a process of adaptation, structural incentives – i.e. globalisation and technological developments – are the key factor that reduces uncertainty. The institutional output of the process, thus, reflects structural incentives for enhancing competitiveness and satisfying the demands of business.

Finally, in a search process, policy programmes reduce uncertainty and thereby affect the interests of the actors. The process will be characterised by competing policy programmes, reflecting the actors' need to search for new solutions in an uncertain situation. Furthermore, the programmes that specify the interests of the central actors will be reflected in the institutional output. The explanatory power of policy programmes, however, varies with the degree of openness in the search process. If the policy programmes among the central actors also include solutions without any liberalisation, policy programmes play a more significant role than in search processes, where the different policy programmes all prescribe at least some form of liberalisation. Such difference could be due to – as stated in the hypothesis above – varying degrees of external pressure.

Chapter 4

In this chapter the two key concepts of liberalisation and external pressure are elaborated. Liberalisation is defined as a movement towards the competition model with open markets, private ownership and independent regulatory agencies. These rather crude indicators are then related to the specific features of network industries like the regulation of access to monopoly components within an otherwise potentially competitive industry. Furthermore, the actual development in the external pressure for liberalisation in the telecommunications and electricity sectors are outlined in relation to EU demands, globalisation and technological developments. This shows that in the mid-1990s, external pressure on the western European countries was large in the telecommunications sector and small in the electricity sector.

Chapter 5

The design and methods of the dissertation are presented in this chapter. The key method is structured process analysis, wherein competing explanations are evaluated with respect to their assumptions and expectations about the process of reform and its institutional output. The analysis of the two Danish cases is anchored in a ‘most similar systems’ design, where the external pressure varies while alternative factors like reform capacity and policy failure are held constant. This makes it possible to evaluate the hypothesis about the relationship between external pressure and the causal impact of policy programmes.

Chapter 6 and 7

The theoretical expectations regarding implementation, adaptation and search processes in the Danish electricity sector are operationalised in chapter 6. This is done based on a historical presentation of the technical and green monopoly regimes that were dominant in the sector up until the early 1990s. The subsequent analysis of the destabilisation of the regime shows that the destabilisation was primarily caused by the EU Commission’s publicly announced intention to liberalise the national electricity sectors in Europe. This would, if necessary, be done through the use of competition directives, which the EU Commission could issue itself. The opening of the Norwegian electricity market also questioned the sustainability of the monopoly regime in the Danish electricity sector.

Following destabilisation, uncertainty was only to a minor degree reduced by EU demands, since they were still rather vague and weak. However, some liberalisation would be required. The social democratic minister for environment and energy, Svend Auken, specified the interests of his party and his ministry through a policy programme that focused on maintaining consumer ownership, environmental protection and sustainable energy within an only minimally liberalised sector. This programme did, however, meet stiff resistance from the right-wing parties, including Venstre (the Danish Liberal Party). Over time, the electricity companies and their association – the Association of Danish Energy Companies – also became strong supporters of liberalisation. They specified their interests through a competition-orientated policy programme.

When the policy programme of the Ministry of the Environment and Energy failed to produce a viable coalition, it was replaced with a programme that tried to unify the objectives of competition and environmental protection. Based on this programme, the government was able to reach a compromise with, among others, Venstre (the Danish Liberal Party). Later the pro-

gramme gained even broader support, particularly among the electricity companies. The process of liberalisation in the electricity sector was, consequently, a search process.

Chapter 8 and 9

In chapter 8 the theoretical expectations of the process of reform in the telecommunications sector are operationalised in the same way as it was done with the electricity sector in chapter 6. The starting point was a monopoly regime based on ideas that gave reason to the monopolistic organisation of the sector. Within this organisation, however, there were conflicts between the state directorate for mail and telegraphy and three regional and partly state-owned telecommunications companies. This regime was destabilised by a combination of rapid technological developments that undermined the reasons for monopoly, and the EU Commission's (successful) attempts to liberalise the European electricity sector through competition directives.

The destabilisation created uncertainty. However, compared to the situation in the electricity sector, the analysis shows that the external pressure imposed narrower constraints and clearer and stronger incentives upon the telecommunications sector. However, policy programmes still mattered, which makes the process a search process. In the early 1990s, a so-called "locomotive" programme created strong support for the establishment of a strong national operator – Tele Danmark – which should have advantageous conditions in order to become a strong player in the international telecommunications market. Later, a more consumer- and competition-oriented programme promoted by the social democratic minister of research, Frank Jensen, achieved a broad consensus in favour a more radical and fast introduction of competition. This was opposed by Tele Danmark, but they had no allies, given the strong political consensus regarding competition.

Chapter 10

In this chapter the analyses of the two Danish cases are compared. The comparison shows that while both processes of liberalisation were search processes, indicating the explanatory power of policy programmes, they were not equally open. The search process in the electricity sector has also among the central actors included a policy programme that only prescribed a minimal liberalisation, while both policy programmes in the telecommunications sector prescribed a rather high degree of liberalisation. This also supports the hypothesis that a stronger, more unambiguous and more extensive external pressure reduces the explanatory power of policy programmes. The explanatory power of policy programmes was lowest in the telecommunications sector, where the external pressure was high, while policy programmes had

higher explanatory power in the electricity sector, where the external pressure was low.

Chapter 11

Following the investigation of the two Danish cases, the findings of these analyses were generalised and tested within a design of five additional cases. These additional cases not only secured more variation in the degree of external pressure, but also included cases that had either higher or lower reform capacity than the two Danish cases. The five cases comprised the processes of liberalisation in the British telecommunications and electricity sectors, the German telecommunications and electricity sectors and the Norwegian electricity sector. This broader analysis supported the conclusions from the analysis of the Danish cases, thereby showing that these results can be generalised to other contexts. Furthermore, when looking at the five additional cases, there was also support for the hypothesis that external pressure conditions the causal impact of ideas in the form of policy programmes.

Chapter 12

In this chapter the dissertation presents a number of conclusions in relation to the stated research questions, and the potential contributions to the theoretical literature are outlined. One key conclusion is that not even in the telecommunications sector does external pressure seem to have eroded national policy autonomy to such an extent that national policy-makers no longer shape the development and institutional outputs of national processes of liberalisation. However, the pressure did not leave national policy-makers in either of the sectors with a meaningful option of not liberalising at all.

Another important conclusion is that policy programmes played a key role in the processes of liberalisation in the Danish electricity and telecommunications sectors by shaping the development of the processes and their institutional output. Furthermore, the varying explanatory power of policy programmes in the two sectors also supports the hypothesis that external pressure determines when and to what degree policy programmes matter. That is in itself a significant contribution to the literature on ideas and institutional reforms.