



Privatisering, regulering og demokrati

Carsten Greve

Magtudredningen

Privatisering, regulering og demokrati
Telestyrelsens funktion som uafhængig
reguleringsmyndighed

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Carsten Greve

Privatisering, regulering og demokrati
Telestyrelsens funktion som uafhængig
reguleringsmyndighed

Magtudredningen

Privatisering, regulering og demokrati
Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed
© Magtudredningen og forfatteren, 2004
ISBN: 87-7934-859-9

Omslag: Svend Siune
Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Universitetsparken
8000 Århus C
Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk
www.ps.au.dk/magtudredningen

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Forord

Regeringer verden over, inklusive den danske regering, privatiserer fortsat offentlige virksomheder. Dette skrift handler om regulering af privatiserede virksomheder, som er et område, der bliver ved med at være i vækst og tiltrække sig interesse. I fokus er Telestyrelsens funktion som reguleringsmyndighed. Med regeringsskiftet i november 2001 skiftede Telestyrelsen navn og hedder nu IT- og Telestyrelsen. I skriftet anvendes det gamle navn.

En række mennesker har bidraget med kommentarer og assistance. Jeg vil gerne takke Torben Beck Jørgensen og Peter Munk Christiansen fra Magtudredningen samt Camilla Palmhøj Nielsen og Katja Sander Johansen (ph.d.-stipendiater på Københavns Universitet) for gode og konstruktive kommentarer. Telestyrelsen takkes for stor venlighed i forbindelse med interviews og adgang til skriftligt materiale. Pernille Steen var en dygtig studentermedhjælp i projektets første periode. Mette Bjørn-Andersen har ydet en meget effektiv hjælp i projektets sidste fase med at få manuskriptet gjort klar til udgivelse.

København, november 2002

Carsten Greve

Indhold

Kapitel 1. Privatisering – hvorfor så regulering?	9
Data og metode	11
Skriftets opbygning.....	12
Kapitel 2. Uafhængige reguleringsmyndigheder: teorier og modeller	13
Hvad er regulering?	13
Hvad skal reguleres?.....	13
Den ny reguleringsmodel sammenlignet med den gamle reguleringsmodel.....	14
Uafhængige reguleringsmyndigheder	16
Erfaringer fra Storbritannien med uafhængige reguleringsmyndigheder.....	17
Uafhængighed: en forståelsesramme	19
Konklusion.....	21
Kapitel 3. Dansk telepolitik: fra beskyttelse af monopol til fremme af konkurrence.....	22
Udviklingen i dansk telepolitik 1995-2000.....	22
Vurdering af den danske telepolitik udvikling	26
Konklusion.....	27
Kapitel 4. Telestyrelsens reguleringsstrategier	29
Hvilke selskaber skal reguleres af Telestyrelsen?.....	30
Formelle rammer for Telestyrelsens uafhængighed	30
Uafhængighed i praksis: Telestyrelsens aktive “uafhængighedskamp”	33
Kontraktstyring som ramme for dialog mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen.....	35
Telestyrelsens strategier i en global kontekst	41
Strukturelle betingelser for Telestyrelsens strategi	45
Kapitel 5. Hvordan placeres reguleringsmyndigheder i det danske demokrati?.....	46
Privatisering, regulering og demokrati	49
Litteratur	52
Om forfatteren	55

Kapitel 1

Privatisering – hvorfor så regulering?

Jeg vil gerne have et Danmark, der ganske enkelt er verdens bedste IT-nation (Statsminister Poul Nyrup Rasmussen i sin nytårstale 1. januar 2001).

Denmark has one of the most open telecommunications market in the OECD area (OECD i rapport om Regulatory Reform in Denmark, Paris (OECD, 2000: 91)).

Telestyrelsen skal aktivt medvirke til, at borgere og virksomheder i Danmark, sammenlignet med andre lande, har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og høj kvalitet (Telestyrelsens mission i Telestyrelsens resultatkontrakt. Justeret for perioden 2001-2004 (Telestyrelsen, 2001a)).

Formålet med dette skrift er at undersøge uafhængige reguleringsmyndigheders rolle og funktion i det danske demokrati. Når offentlige virksomheder bliver privatiserede, mindskes behovet for regulering ikke nødvendigvis, hvis der stadig ikke er fuld konkurrence. Derfor har stater rundt omkring i verden oprettet reguleringsmyndigheder til at holde øje med selskaberne. Reguleringsmyndighederne er uafhængige af det politiske niveau for at sikre deres troværdighed og upartiskhed. I en magt- og demokratisammenhæng rejser etableringen af uafhængige reguleringsmyndigheder mindst to spørgsmål: 1) Hvor meget magt delegeres til reguleringsmyndigheder fra regering og Folketing? 2) Hvordan står uafhængige reguleringsmyndigheder til ansvar over for Folketing og regering for udøvelsen af deres magt?

For skeptikerne er konsekvensen af etableringen af uafhængige reguleringsmyndigheder, at politikerne risikerer at miste direkte indflydelse på reguleringen af telepolitikken, når der delegeres magt til uafhængige reguleringsmyndigheder, og at reguleringsmyndighederne undviger at stå til ansvar over for Folketinget og regeringen. Reguleringsmyndigheden vil beskytte sin viden og sin organisation mod indblanding.

For tilhængerne af uafhængige reguleringsmyndigheder forholder det sig omvendt. De ser en fordel i, at politikerne delegerer magt til reguleringsmyndigheden, som får ansvaret for den konkrete reguleringsaktivitet. Politikerne behøver ikke at blive blandet ind i tekniske detaljer, men kan holde sig til at udstikke politiske mål- og retningslinier. Dernæst ser tilhængerne en fordel i, at reguleringsmyndigheden tvinges til at afgive beretnin-

ger og oplysninger til ministeren, som skal videregive dem til Folketinget. Herved sikres, at reguleringsmyndigheden ikke egenhændigt kan føre en politik, der ikke er i overensstemmelse med et politisk flertal i Folketinget.

Telestyrelsen er som case særdeles velegnet til at belyse problemstillingen, fordi telemarkederne er blevet liberaliseret i EU gennem 1990'erne (Melody, 1996). Danmark har været i front blandt de lande, der liberaliserede telekommunikationsmarkedet ved at liberalisere to år før den påkrævede dato, 1.1.1998, i EU. De nye aktører på telemarkederne er teleselskaberne. En del af teleselskaberne rundt om i verden er tidligere statslige virksomheder, der er blevet privatiserede. Det gælder i f.eks. Storbritannien, hvor *British Telecom* var en af de første statslige virksomheder, hvis aktier blev solgt. I Danmark har vi set en tilsvarende udvikling, hvor Tele Danmarks aktier blev solgt til et amerikansk selskab, *Ameritech* (senere *SBC*) i 1990'erne (Greve, 2000a; Greve & Viborg Andersen, 2001). I den amerikanske reguleringslitteratur har man beskæftiget sig med, hvorvidt reguleringsmyndighederne kom i lommen på virksomhederne ("capture"). I Marvin Bernsteins udlægning af teorien om "capture" hævdes det, at reguleringsmyndigheder gennemgår en livscyklus, hvor de først er unge og vitale og dernæst langsomt ældes og giver efter for virksomhedernes ønsker. I Stiglers udlægning af teorien er det virksomhederne selv, der kræver regulering af deres område med det formål at holde konkurrenter ude af markedet, fordi svagere konkurrenter antages ikke at kunne leve op til reguleringskravene (se Baldwin, Scott & Hood, 1998 for en gennemgang af de amerikanske reguleringsteorier). Teoretisk kan uafhængigheden dermed også være uafhængighed i forhold til virksomhederne. Dette perspektiv, hvor interessant det i øvrigt er, vil ikke blive undersøgt yderligere i dette skrift, som primært koncentrerer sig om forholdet til de politiske institutioner i regering og Folketing. En vis afgrænsning i skriftets fokus har fundet sted, mere på grund af manglende ressourcer end teoretisk og empirisk relevans.

Liberaliseringen af markedet betyder som nævnt ikke, at al regulering forsvinder. En række praktikere og forskere har påpeget, at markedsliberalisering kræver efterfølgende regulering. Denne aktivitet med at omforme reguleringen kaldes for "reguleringsreform" (OECD, 1997). Resultatet af reformbestrebelse i 1990'erne har derfor paradoksalt været "friere markeder, flere regler" (Vogel, 1996). Der finder stadig regulering sted, men på en ny og omformet måde. Regulering er atter blevet til landenes og EU's foretrukne policyinstrument (Majone, 1994, 1996, 1997).

Den danske Telestyrelse er etableret som en selvstændig organisation for at imødekomme kravet om uafhængig regulering. Telestyrelsen har fået

sin egen lov, der nøje præciserer arbejdsopgaver, arbejdsbetingelser og organisatorisk status. Telestyrelsen skal optræde fair over for de forskellige teleselskaber, og må ikke give nogen, f.eks. Tele Danmark, særbehandling. Internationalt ses en tilsvarende tendens med uafhængige reguleringsorganer (Hall, Scott & Hood, 1999; Parker, 1999; Ypsilanti, 1997).

Mens der eksisterer en række økonomisk og juridisk baserede studier af reguleringsproblematikken, vil dette studie anlægge et politologisk forvaltningsperspektiv med vægt på organisation, interne arbejdsprocesser, forhold til politikere og centraladministration og samspil med organisationer i omverdenen.

Herved får vi placeret fænomenet “uafhængige reguleringsorganer” i en magt- og demokratisammenhæng. Når tendensen til at etablere uafhængige reguleringsorganer breder sig, vil behovet for at få viden om disse uafhængige organers placering i forvaltningen også vokse. Derfor er en empirisk baseret analyse af de første erfaringer med uafhængige reguleringsorganer i Danmark relevant.

Data og metode

Skriftet bygger på dels et studie af den tilgængelige litteratur om regulering af privatiserede virksomheder, herunder teleselskaber, og dels et casestudie af den danske Telestyrelse.

I første del af skriftet diskuterer jeg udviklingen inden for reguleringsteorien, som har undergået store forandringer de senere år. Dernæst ser jeg mere specifikt på litteraturen om uafhængige reguleringsorganer. En del af litteraturen om regulering og uafhængige reguleringsorganer handler om teleområdet. Det er den sektor, der oplever den største vækst inden for de tidligere infrastruktur-virksomheder. Det empiriske materiale omhandler især lovgivningen i Danmark om den ny Telestyrelse samt Forskningsministeriets og Telestyrelsens egne publikationer.

Der findes meget officielt materiale, herunder betænkninger og oplæg om telepolitik. På Telestyrelsens hjemmeside www.tst.dk (17.06.2002) findes blandt andet materiale om opbygningen af styrelsen. I forbindelse med indførelsen af kontraktstyring er der publiceret meget materiale. Jeg har haft god nytte af resultatkontrakterne og af virksomhedsregnskabet for 2000. Desuden findes der materiale om teleregulering i OECD regi, i International Tele Union (ITU) og hos andre landes reguleringsorganer på teleområdet. Her har jeg særligt kigget på det britiske Office of Telecommunication Regulation (OfTel).

Det skriftlige materiale er blevet suppleret med fire interviews, som blev foretaget i sommeren 2000. Interviewpersonerne var nøglepersoner i og omkring den danske Telestyrelse. Interviewene er efterfølgende skrevet ud. Der er ikke bragt citater direkte i teksten, men interviewene er brugt som en informationskilde til at afdække baggrund og initiativer fra Telestyrelsen.

Skriftets opbygning

I skriftet undersøges problematikken om uafhængige reguleringsorganer på følgende måde:

I kapitel 2 gives en oversigt over udviklingen i reguleringsproblematikken. Her beskrives forholdet mellem de tre tæt forbundne nøglebegreber: Liberalisering, privatisering og regulering. Dernæst ses nærmere på de uafhængige reguleringsorganer, hvor fokus særligt er på den britiske regulator Oftel. Det diskuteres, hvordan uafhængighed kan forstås for reguleringsmyndigheder, og jeg opstiller en fortolkningsramme for begrebet uafhængighed.

I kapitel 3 opridses telepolitikens nyere udvikling i Danmark. Her undersøges de forskellige faser, som telepolitikken har gennemgået. Den mest interessante faktor i denne sammenhæng er forskningsministerens tidlige erklæring om, at telepolitikken er vigtig for Danmark. Med denne erklæring blev telepolitikken højt prioriteret i den socialdemokratiske regering. Den blev kædet sammen med en bredere politisk dagsorden om Danmark som førende IT-nation.

I kapitel 4 er det Telestyrelsens reguleringsstrategier, som er i fokus. Det vises, hvordan Telestyrelsen aktivt har søgt at markere sig selv og dansk telepolitik på den globale telepolitiske scene. Derved har Telestyrelsen udfyldt sin rolle som uafhængig telereguleringsmyndighed.

I kapitel 5 afrundes analysen med de væsentligste konklusioner. Jeg fremhæver, at den danske Telestyrelse har forvaltet sin rolle som uafhængig reguleringsmyndighed ved at balancere mellem politiske hensyn og branchehensyn i telemarkedet. Dette arbejde er dog lettet af en fælles vision hos de politiske forligspartier og teleselskaberne om at gøre teleydelserne bedre og billigere og om at få det danske liberaliserede telemarked til at virke. Telestyrelsens model for en moderne reguleringsmyndighed kan derfor potentielt fungere som forbillede for andre typer af reguleringsmyndigheder.

Kapitel 2

Uafhængige reguleringsmyndigheder: teorier og modeller

Hvad er regulering?

Regulering er en klassisk funktion for den offentlige forvaltning. Regulering kan bruges synonymt med f.eks. styring eller kontrol. I dette skrift bruges en mere afgrænset opfattelse af regulering, som tager udgangspunkt i følgende definition af regulering: "En kontinuerlig og fokuseret kontrol af aktiviteter, som er værdsat af samfundet, der udøves af en offentlig myndighed på grundlag af lovgivning" (Selznick, 1985 citeret i Majone, 1996: 9). Det vigtige er her, at regulering ses som en kontinuerlig aktivitet, og dermed er regulering ikke en del af Folketingets daglige aktiviteter, som f.eks. lovgivningsarbejde. Reguleringsmyndigheden er adskilt fra de personer eller organisationer, der reguleres (Mitnick, 1980: 20). Regulering, specifikt i forhold til teleselskaber, forstås i det følgende på denne måde:

Regulering er de processer gennem hvilke, formelle og uformelle standarder eller regler fastsættes (for f.eks. priser, kvalitet eller adgang til serviceydelser); kontrol med at disse standarder og regler bliver fulgt; tildeling af sanktioner i forhold til uønsket adfærd (Hall, Scott & Hood, 1999: 15-16).

Hvad skal reguleres?

I litteraturen om regulering af telemarkederne peges der ofte på tre områder, som reguleringen skal koncentreres om: *Prisregulering, social regulering og markedsadgangsregulering.*

Prisregulering er den reguleringstype, der oftest kommer i fokus. Når virksomhederne ikke er i fuld konkurrence, er det reguleringsmyndighedens opgave at sørge for, at virksomhederne ikke tager ekstra høje priser for deres ydelser til forbrugerne. En af reguleringsmyndighedens fornemste opgaver er således at beskytte forbrugerne, blandt andet fordi priserne sammensættes på en måde, der kan være vanskelig at gennemskue for den enkelte forbruger, hvilket kan hæmme dennes reelle mulighed for valg mellem forskellige operatører. Desuden kan televirksomheder være fristet af krydssubsidiering, det vil sige, at de flytter penge fra et profitabelt område til et mindre profitabelt område for at dække tab. Det er der forbud mod i lovgivningen, og derfor har reguleringsmyndigheden en opgave med at efterse, at det ikke sker.

Social regulering betegner den form for regulering, hvor regeringen ønsker at opnå andre mål end kun at skabe lave priser. Det kan være fremme af politiske og sociale mål, som f.eks. betjening af geografiske yderområder. Det kan også være tilvejebringelse af tjenester for svage grupper, f.eks. handicappede. Hvis Folketinget har skrevet de formål ind i lovgivningen, er det reguleringsmyndighedens opgave at tilse, at de bliver opfyldt af de privatiserede teleselskaber.

Markedsadgangsregulering betegner den situation, at nye virksomheder skal have adgang til at komme ind og konkurrere med de etablerede virksomheder. Det har ofte været et problem, at de enkelte stater ønskede at beskytte deres egne virksomheder mod konkurrence udefra. Reguleringsmyndigheden skal skaffe markedsadgang.

Den ny reguleringsmodel sammenlignet med den gamle reguleringsmodel

Der er flere grunde til, at regulering af privatiserede statslige selskaber er blevet relevant.

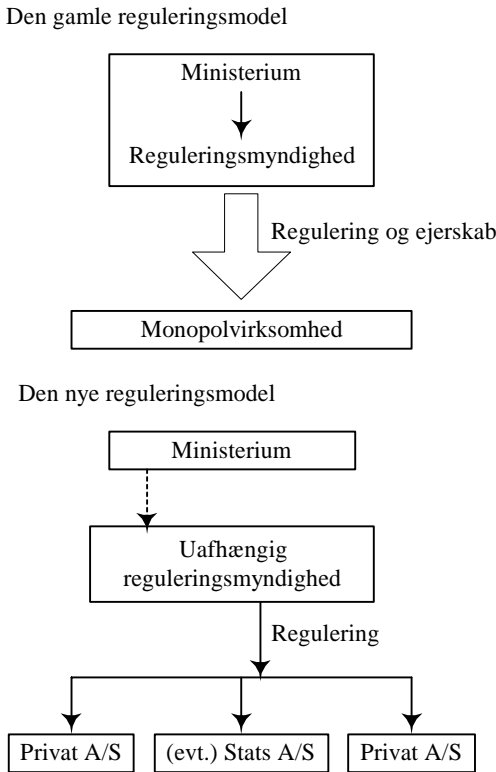
Liberalisering af markederne: I EU har der fundet en omfattende liberalisering eller deregulering af markederne for infrastruktur sted. Det betyder, at regler fjernes, lempes eller standardiseres. Formålet har været at skabe konkurrence på de tidligere monopoler på infrastrukturområder, som naturgas, el, jernbanedrift, postforsørgelse og telekommunikation. I begyndelsen af liberaliseringsprocessen troede politikerne og forskerne, at behovet for regulering gradvist ville forsvinde i takt med, at konkurrence indfandt sig på de forskellige markeder. På en række af infrastrukturområderne har det vist sig ikke at holde stik. Der er stadig ufuldkommen konkurrence, og derfor er der fortsat behov for regulering.

Privatisering af ejerskabet til offentlige virksomheder: Størstedelen af infrastrukturvirksomhederne inden for EU har tidligere været ejet af staten. Samtidig med at liberaliseringen af markederne begyndte, startede der også en privatiseringsproces i mange lande verden over (Hodge, 2000). I Danmark blev en række selskaber privatiseret i løbet af 1990'erne, og staten fik knap 40 mia. kr. i indtægter fra salget (Greve, 2000a). Fortalerne for privatisering mener, at virksomhederne vil blive drevet mere effektivt under privat ejerskab, fordi ejerne vil have større incitament til at skabe overskud, når de selv får del i det, i modsætning til politiske ejere, som er begrænset til at bruge overskuddet til eksempelvis at nedbringe statsgælden.

I den gamle reguleringsmodel var ministeren både reguleringsmyndighed og ejer. Den regulerede virksomhed var ofte et statsligt monopol. På te-

lemarkedet var Tele Danmark i begyndelsen af 1990'erne den dominerende udbyder. På naturgasområdet var DONG det dominerende statslige selskab. På jernbaneområdet havde DSB monopol på at køre tog på hovedstrækningerne. Danmark har dog haft et regionalt islæt i de offentlige erhvervsvirksomheder i form af regionerne i DONG og på telemarkedet før 1990. Alligevel har det offentlige haft monopol på udbydelsen af infrastrukturopgaver, og konkurrenter har ikke kunne komme ind på markedet.

Figur 1. Den gamle og den nye reguleringsmodel



I den nye reguleringsmodel er forholdene forandrede. Når statslige virksomheder privatiseres, skal ministeren ikke længere koncentrere sig om at være ejer. Ejerfunktionen nedtones til fordel for reguleringsfunktionen. Reguleringsfunktionen varetages ikke længere i centralstatsligt regi i et departement. Reguleringsfunktionen kan i stedet delegeres til en uafhængig reguleringsmyndighed. Der skabes konkurrence, hvilket øger antallet af virk-

somheder på markedet. Den ny uafhængige reguleringsmyndighed skal derved regulere en række selskaber, hvoraf nogle stadig kan være statsligt ejede, men hvor der vil være flere private eller privatiserede selskaber i blandt. Der er dog en tendens til, at tidligere monopolselskaber bevarer deres dominerende markedsposition i et stykke tid (som Tele Danmark har gjort det i Danmark).

Regulering foregår ikke i et tomrum. Inden for reguleringsteorien tales om begrebet ”et organisatorisk reguleringsrum” (Hancher & Moran, 1998; Hall, Scott & Hood, 1999; Thatcher, 1998). Dette perspektiv lægger op til at forstå regulering i dens særlige historisk-institutionelle kontekst (se også Steinmo, Thelen & Longstreth, 1992). Det betyder, at både formelle regelsæt og uformelle normer og værdier skal analyseres i reguleringsmodellen for telemarkedet. Regulering af telemarkedet i Danmark kan dermed ikke forstås uden at inddrage den specifikke telepolitiske strategi, som den danske regering har ført historisk og i nutiden. En analyse af regulering af telemarkedet i Danmark må ses i lyset af den forvaltningskultur, der eksisterer i Danmark, og som har præget centraladministrationens opbygning og virkemåde.

Uafhængige reguleringsmyndigheder

I litteraturen om regulering af infrastrukturvirksomheder har fremkomsten af uafhængige reguleringsorganer været genstand for en del opmærksomhed. I USA har man kendt til fænomenet i en lang årrække, men fænomenet er først senere kommet til Europa som følge af liberalisering af markederne for infrastruktur (Majone, 1996).

Reguleringsmyndigheders uafhængighed diskuteres især i forhold til det politiske niveau, hvor reguleringsmyndigheden afskærmes fra direkte indgreb fra regering og Folketing.

Hvorfor skal reguleringsmyndigheder være uafhængige? Og hvordan sikres denne uafhængighed i givet fald? Argumenterne for uafhængighed er følgende:

Formelt krav om adskillelse mellem politiske organer, reguleringsmyndighed og operatører: Kravet om formel adskillelse mellem den, der regulerer infrastruktur-virksomheder, og dem, der driver eller ejer virksomheden, er opstået i takt med liberaliseringen af telemarkedet. EU's direktiver kræver således, at der er en adskillelse mellem reguleringsmyndigheden og driftsherren. Dette skaber bedre muligheder for konkurrence.

Troværdighed: Regulering af priser, sociale mål og markedsadgang skal fremstå troværdig over for virksomheder, der udsættes for regulering, over

for forbrugerne og over for fremtidige virksomheder, der ønsker at komme ind på markedet. Den troværdighed kan være vanskelig at opretholde, hvis politikerne for ofte blander sig i reguleringspraksis. Tesen er, at virksomheder bedre kan formulere deres forretningsstrategier, når de har tiltro til, at reguleringsmyndigheden kun lader sig lede af telefaglige hensyn, og ikke tager kortsigtede politiske hensyn. Troværdigheden er også vigtig for investorer, der ikke ønsker at få skabt unødigt tvivl om deres investeringer. I den teoretiske litteratur er argumentet om troværdighed fremført af blandt andet Horn (1995) og Majone (1996).

Erfaringer fra Storbritannien med uafhængige reguleringsmyndigheder

Storbritannien var det første europæiske land, der oprettede en uafhængig teleregulator. Derfor er denne case interessant at diskutere. I litteraturen har teleregulering i Storbritannien været genstand for opmærksomhed i en række komparative studier (Hall, Scott & Hood, 1999; Hulsink, 2001; Parker, 1999; Thatcher, 1998, 1999a, 1999b).

De britiske uafhængige reguleringsmyndigheder på naturgas-, el- og teleområdet er oprettet efter, at den britiske stat privatiserede de pågældende industrier. Det er væsentligt at skelne mellem den formelle opbygning af de britiske reguleringsmyndigheder og den praktiske virksomhed, som finder sted i reguleringsmyndighederne.

Formelt set er reguleringsmyndighederne opbygget på følgende måde (Thatcher, 1998: 124-128): Gennem lovgivningen for f.eks. teleområdet findes magten til at udstede licenser til operatører hos ministeren. Ministeren har det formelle overordnede ansvar for telereguleringen og kan gøres ansvarlig over for parlamentet for sine handlinger. Det daglige ansvar for reguleringen er overladt til reguleringsmyndigheder som f.eks. Office of Telecommunications (OfTel) på teleområdet. Men den britiske lovgivning på teleområdet var meget bredt formuleret. Derfor blev en del af lovens praktiske udmøntning og implementering på teleområdet overladt til reguleringsmyndigheden. Det britiske system udmærker sig desuden ved, at magten gives til generaldirektøren for reguleringsmyndigheden ved, at denne udpeges for en femårig periode. Magten ligger således formelt set i embedet som generaldirektør.

De opgaver, reguleringsmyndigheden blev sat til at løse, var følgende: sikre forsyningssikkerhed, sikre forbrugerbeskyttelse, skabe konkurrence på markedet, sikre rammer for forskning og udvikling, beskytte miljøet og beskytte udvalgte vitale former for service (som f.eks. alarmberedskab) og

beskytte særligt svage grupper (som f.eks. blinde og handicappede) (Thatcher, 1998: 126). En række af opgaverne overlapper med de opgaver, som en konkurrencemyndighed har.

Det særlige ved den britiske model er som nævnt, at lovgivningen ikke i detaljer har beskrevet reguleringsmyndighedens beføjelser. Det har betydet, at der har været et stort råderum for de britiske reguleringsmyndigheder til i praksis at fylde rollen som reguleringsmyndighed ud. Skiftende britiske direktører af Oftel har gjort meget ud af at være synlige over for de selskaber, som skal reguleres og over for offentligheden.

Oftel blev dannet i 1984 efter privatiseringen af British Telecom, som fik en mindre konkurrent i Mercury. Oftel har været genstand for en intens analyse i Hall, Scott & Hood (1999), hvilket det følgende bygger på.

Organisationen i Oftel var en traditionelt afdelingsopdelt organisation med kun få tværgående enheder. Generaldirektøren, Don Cruishank, ændrede organisationen i retning af mere projektorientering. Dette faldt naturligvis ikke i alle medarbejderes smag, men generaldirektøren mente, at det var nødvendigt, da meget af Oftels arbejde i opbygningsfasen var policyorienteret. Resultatet var en mere slagkraftig organisation, der var i stand til at sætte dagsordenen for regulering af telemarkedet.

Relationerne til British Telecom var karakteriseret ved, at British Telecom i en lang periode stadig havde været den dominerende spiller på markedet og ikke havde nogen nævneværdig konkurrence fra Mercury. Oftel var ivrig efter at lade nye spillere komme til (Hall, Scott & Hood, 1999: 89), hvilket besværliggjorde forholdet.

Samspillet med ministeriet var især præget af, at Handels- og Industriministeriet (Department of Trade and Industry) var den anden dominerende spiller i reguleringsspørgsmålet. Handels- og Industriministeriet skulle konsulteres, når Oftel traf en beslutning. Der var hyppig kontakt mellem Oftel og Handels- og Industriministeriet på alle niveauer og ofte flere gange dagligt (Hall, Scott & Hood, 1999: 90).

Oftels relationer til andre styrelser kunne være anstrengt, fordi Oftel var så synlig i den offentlige debat. Det var ikke altid, at andre reguleringsinstanser følte sig dækket ind af Oftels markeringer udadtil i reguleringsspørgsmål af mere generel karakter (Hall, Scott & Hood, 1999: 95).

I forhold til Europakommissionen har Oftels relationer været positive, da Europakommissionen har set Oftel som den reguleringsinstans, der var længst fremme på sit felt. Europakommission har derfor lyttet til Oftel og været imødekommende over for Oftels synspunkter. Det er sikkert, at mange andre regulatorer ikke ville få samme behandling som Oftel i EU. Det er

blevet hævdet, at direktiverne om teleregulering fra EU i høj grad bygger på de britiske erfaringer, og her har Oftel med stor sandsynlighed været en prominent spiller.

I følge Hall, Scott & Hood (1999: 199-200) kan der drages følgende konklusioner fra studiet af Oftel: For det første er den organisatoriske og kulturelle kontekst i Storbritannien vigtig for at forstå Oftels baggrund og handlinger. Oftel blev dannet som et af de første reguleringsorganer til at regulere en i 1980'erne nyligt privatiseret industri. I lang tid var British Telecom dominerende, hvilket betød, at en del af de gamle rutiner kunne fortsætte, samtidig med, at Oftel forsøgte at hævde sin position som delvist uafhængig af ministeren og ministeriet. For det andet kan reguleringsorganer ikke forstås alene ved at se på den enkelte generaldirektørs handlinger. Regulering er en kompleks aktivitet, der involverer hele Oftel som organisation og foregår i samspil med en række andre aktører.

Uafhængighed: en forståelsesramme

”Uafhængighed” er et omdiskuteret begreb i forskningen om regulering specifikt og i den samfundsvidenskabelige forskning generelt. Uafhængighed foranlediger spørgsmålet: ”Uafhængig i forhold til hvad og til hvem?”

Da uafhængighed fremstår som et centralt begreb for at forstå reguleringsmyndighedernes nye rolle og funktion over for privatiserede virksomheder, vil jeg i det følgende skitsere en ramme for analyse af reguleringsmyndigheders uafhængighed på markeder, hvor privatiserede virksomheder opererer.

Uafhængighed i den politologiske litteratur diskuteres primært som uafhængig i forhold til regering og Folketing og Europakommissionen (Majone, 1996; 1999). Uafhængighed i forhold til regering og Folketing kan på baggrund af de britiske erfaringer tolkes i flere dimensioner.

1) *Spørgsmålet om ministerens og regeringens direkte indblanding.* Kan den ansvarlige ressortminister blande sig i konkrete sager eller strategiske beslutninger i reguleringsmyndigheden? Hvordan er den formelle beslutningskompetence fordelt mellem ministeren og direktøren for reguleringsmyndigheden?

2) *Spørgsmålet om klageadgang.* Kan virksomheder og forbrugere klage direkte til ministeren eller går klagerne til et uafhængigt klagesystem? Får reguleringsmyndigheden lejlighed til at besvare klagerne eller hører den i sagernes substans?

3) *Spørgsmålet om ledelsesretten.* Er det ministeren, der formelt set ansætter det relevante personale, og har denne mulighed for at blande sig i

personalegruppens sammensætning og arbejdsopgaver? Eller har direktøren for reguleringsmyndigheden adgang til at selv at ansætte sit eget personale uafhængigt af de statslige personaleregler?

4) *Spørgsmålet om policyformulering.* Er det regering og Folketing, der suverænt fastlægger politikken for, hvordan reguleringen skal foregå? Eller har reguleringsmyndigheden kompetence til selv at lancere nye initiativer? Kan reguleringsmyndigheden sætte nye standarder for produkter og skabe ny politik på teleområdet?

5) *Spørgsmålet om den økonomiske afhængighed af regering og Folketing.* Får reguleringsmyndigheden økonomiske ressourcer direkte fra regering og Folketing på en årlig basis gennem finansloven? Er reguleringsmyndigheden afhængig af finanslovsforhandlingernes udfald? Eller har reguleringsmyndigheden andre indtægtskilder, som den finansierer sin reguleringsaktivitet med?

Figur 2. Reguleringsmyndigheders uafhængighed

Dimension	Spørgsmål	Fortolkning
Beslutning	Kan ministeren gribe ind i konkrete faglige sager og omstøde konkrete afgørelser?	I den grad, der kan svares "nej" på disse spørgsmål, i den grad er reguleringsmyndigheden uafhængig af minister og Folketing
Strategisk beslutning	Kan ministeren tage strategiske beslutninger om teleregulering?	
Ledelse og personaleforhold	Gælder de statslige ledelsesvilkår og personaleregler for reguleringsmyndigheden?	
Policyformulering	Kan ministeren formulere policy selvstændigt uden om reguleringsmyndigheden?	
Økonomi	Finansierer Folketinget og regering reguleringsmyndigheden?	

Det væsentligste – og sværeste – element at vurdere er dog, hvorvidt reguleringsmyndigheden fremtræder som troværdig i sin praksis. Troværdighed er en afgørende faktor for, om virksomhederne retter sig efter reguleringsmyndighedens afgørelser. Troværdighed er også vigtig for modtagelsen af initiativer til ny policy hos både etablerede virksomheder og kommende virksomheder på et marked.

Konklusion

I dette kapitel har der været fokus på uafhængige reguleringsmyndigheder, herunder reguleringsorganer specielt i telesektoren. Uafhængige reguleringsmyndigheder er et nyt element i forvaltningsstrukturen i mange lande.

I det foregående er det beskrevet, hvordan reguleringsmyndigheders uafhængighed kan defineres og analyseres ud fra en række dimensioner. Disse dimensioner er: 1) Beslutningskompetencen mellem minister og direktøren for reguleringsmyndigheden; 2) klageadgang til ministeren; 3) ledelsesretten; 4) muligheden for at skabe policy; 5) det økonomiske ressourcgrundlag for reguleringsmyndighedens arbejde.

Graden af uafhængighed kan måles på disse fem dimensioner. Hvis reguleringsmyndigheden kan svare ”nej” til alle fem spørgsmål i skemaet, så vurderes reguleringsmyndigheden at være uafhængig af regering og Folkeeting i udøvelsen af sin reguleringsaktivitet. Omvendt hvis der kan svares ”ja” til alle fem spørgsmål, vurderes reguleringsmyndigheden at være meget afhængig af regering og Folkeeting. Endelig er troværdigheden i omverdenen vigtig for at forstå myndighedens uafhængighed, idet troværdighed kan opfattes som en forudsætning for uafhængigheden. For at kunne udøve sin reguleringsaktivitet på en effektiv måde er det afgørende, at man i omverdenen opfattes som en troværdig myndighed. Analyserammen bruges i kapitel 4 og kapitel 5.

Kapitel 3

Dansk telepolitik: fra beskyttelse af monopol til fremme af konkurrence

Liberaliseringen af telemarkedet i Europa og Danmark er beskrevet i mange sammenhænge (Eliassen & Sjøvang, 1999; Melody, 1996). Telemarkedet blev udset i det daværende EF til at være spydspids for det indre marked. Liberalisering sker af fastnet, af mobiltelefoni og af samtaletrafik. Liberalisering har medført en udvikling i relationen mellem det nationale reguleringsniveau og det europæiske reguleringsniveau (Majone, 1996). Den ny konkurrence har ændret på relationerne mellem staten og teleselskaberne efter, at teleselskaberne er blevet privatiserede og markedet er blevet konkurrencepræget. Hvordan telestyrelserne agerer regulatorisk, afhænger af statens opbygning (Thatcher, 1998; Hulsink, 2001).

I dette kapitel vil vi koncentrere os om den *danske* udvikling på teleområdet. Først vil vi se på dansk telepolitik i 1990'erne. Hvilke principper byggede telepolitikken på? Hvordan blev telepolitikken implementeret?

Udviklingen i dansk telepolitik 1995-2000

Den danske telepolitik er blevet dannet gennem et sæt af lovgivning i løbet af 1990'erne. Da Tele Danmark blev omdannet til aktieselskab i 1990, stod det klart, at teloliberalisering var på vej under en eller anden form. I EU's tidsplan skulle liberalisering og en ændring i reguleringsmåden finde sted inden udgangen af 1998. I det følgende beskrives de væsentligste lovkomplekser og de tilhørende konsekvenser for telereguleringen, herunder Telestyrelsens rolle.

I 1995 lancerede regeringen sit bud på en ny dansk telepolitik. Forskningsminister Frank Jensen (S) stod i spidsen for arbejdet. Regeringen fastlagde en forholdsvis ambitiøs målsætning:

Regeringens hovedmålsætning for telepolitikken er, at vi i Danmark inden år 2000 skal have verdens bedste og billigste teledydelser (Forskningsministeriet, 1995: 15).

Regeringen havde også et mere langsigtet mål med sin telepolitik:

Set i et bredere perspektiv er en velfungerende telesektor præget af vækst og innovation, også af stor betydning for dansk erhvervslivs konkurrenceevne og for mulighederne for at sikre effektiviseringer og serviceforbedringer i den offentli-

ge sektor. Det gælder især for det væsentlige vækstpotentiale, der ligger i at fremme nye og innovative anvendelser på IT-området. Telepolitikken må indrettes, så dette vækstpotentiale udnyttes bedst muligt (Forskningsministeriet, 1995: 15).

Midlet til at sikre målet for regeringen i 1995 var at skabe en effektiv konkurrence på telemarkedet. Og regeringen var parat til at måle graden af konkurrence på markedet:

Målestokken for, om det reelt lykkes at sikre en effektiv konkurrence, vil være den konkrete markedsudvikling, herunder om nye markedsaktører oplever væsentlige barrierer i forbindelse med deres indtrængning på det danske marked (Forskningsministeriet, 1995: 17).

Regeringen mente ikke, at den almindelige konkurrenceregulering ville kunne sikre dette mål. Der var behov for specifik sektorregulering af telemarkedet:

De sektorspecifikke regler skal blandt andet sikre, at der også i praksis er fri og åben adgang til de enkelte markeder inden for telesektoren (...). Sektorspecifikke regler vil desuden være nødvendige for at sikre fair og lige adgang til "begrænsede ressourcer", som f.eks. frekvensressourcer, nummerressourcer, adgang til arealer, hvor der kan nedgraves yderligere kabler, opsættes sendemaster mv. uden krænkelse af privates rettigheder, adgang til eksisterende alternativ infrastruktur mv. (Forskningsministeriet, 1995: 18).

Regeringen var opmærksom på relationen mellem de nationale reguleringsmyndigheder og reguleringen fra EU's side:

Der må desuden sikres en fornuftig "arbejdsdeling" mellem EU-reglerne på telemarkedet og de nationale regler. Det må herunder afklares, på hvilke områder det er i Danmarks interesse, at der bliver fælles europæiske rammer for telesektoren og hvilke dele af telepolitikken, der bør overlades til det nationale niveau (Forskningsministeriet, 1995: 21).

Regeringen var klar over, at konkurrencen betyder, at Tele Danmark skal presses i forhold til sin dominerende stilling på markedet. Regeringen satte derfor et mål for, hvad konkurrencen skal føre til:

Sikring af fair og lige konkurrencevilkår er særligt vigtigt, hvis der skal sikres reel konkurrence inden for telesektoren, fordi udgangspunktet ved indførelse af fuld liberalisering, som tidligere nævnt, vil være en særdeles "skæv" markedsstruktur, hvor ét selskab, Tele Danmark A/S, i udgangssituationen har en alt-dominerende stilling. Det er derfor nødvendigt med rammer, der aktivt kan hjælpe konkurrencen på vej (Forskningsministeriet, 1995: 27).

Overvejelserne fra regeringens side drejede sig især om en åben rådighedsstilling af net og tjenester på områderne telefoni, basal infrastruktur og offentlige mobil- og personsøgningsnet og sammenkoblingen af disse (Forskningsministeriet, 1995: 35).

Politisk fik forskningsministeren i november 1995 forhandlet en principaftale hjem om "total liberalisering af telesektoren i Danmark medio 1996" (Principaftalen, 1995). Den blev indgået mellem Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Centrum Demokraterne. Datoen for liberaliseringen af den danske telesektor blev fremrykket til 1996.

I principaftalen fra 1995 gentages målet fra rapporten om, at danskerne skal sikres "verdens bedste og billigste teleydelser" inden år 2000, at midlet hertil er reel konkurrence, og at et yderligere mål er at sikre danske virksomheders konkurrenceevne i EU. Formålene i principaftalen afspejler, nogle gange ordret, indholdet i rapporten om *Bedst og billigst gennem reel konkurrence* (Forskningsministeriet, 1995). Principaftalen er en totrins raket, som består af trin 2A og trin 2B. Lovgivningen fremsættes derfor sekventielt i løbet af 1996.

Elementerne i principaftalens trin 2A omhandler forsyningspligt, infrastrukturliberalisering, foreløbige rammer for samtrafik, en uafhængig tilsynsmyndighed og effektive klageinstanser, fremme af yderligere konkurrence på mobilområdet, konkurrenceforhold i telesektoren, sendernet til radio og tv samt teleselskabers mulighed for at drive radio- og tv-programvirksomheder. Elementerne i trin 2B omhandler forbrugerinteresser, en egentlig samtrafikregulering, en ny radiofrekvenslovgivning, ny lovgivning på nummerområdet, graveadgang, adgang til bygninger, opstilling af master mv.

Om etableringen af en uafhængig tilsynsmyndighed hedder det i principaftalen:

Telestyrelsens uafhængighed som generel tilsynsmyndighed på teleområdet sikres. Det vil indebære afskæring fra den nuværende klageadgang fra Telestyrelsen til Forskningsministeriet samt afskæring af adgangen til instruks fra ministeriet til styrelsen i forbindelse med tilsynsopgaver og enkeltafgørelser i den forbindelse (Principaftalen, 1995: 6).

Endvidere hedder det, at forholdet til konkurrencelovgivningen bør afklares, herunder fordelingen af arbejdsopgaverne mellem Telestyrelsen og Konkurrencestyrelsen.

Ved et tilbageblik i 1999 i en telepolitisk redegørelse kaldet *Sund konkurrence og ægte valgfrihed* undersøgte regeringen, om målsætningerne fra

1995 blev indfriet i forhold til produktudbuddet, produktudviklingen, priserne og konkurrencen.

Produktudbuddet: Der skete en “betydelig udvikling, som gør, at der i dag [1999] er over 50 forskellige alment udbudte teleprodukter på markedet” (Forskningsministeriet, 1999: 40). I redegørelsen fremhæves det, at erhvervslivet desuden får skræddersyet sine produkter, så produktvariationen er reelt større end det anførte tal på 50 produkter.

Produktudviklingen: Produktudviklingen får også tommelfingeren opad, og det konstateres ikke overraskende, at produktudviklingen er størst på de markeder, hvor der er størst konkurrence. Forskningsministeriet hæfter sig ved “et usædvanligt flot udbud af konvergensprodukter på tværs af fastnet og mobilnet, sammenholdt med andre lande” (Forskningsministeriet, 1999: 40), og her tænkes der måske særligt på “Duet”-produktet fra Tele Danmark?

Priserne: Det er blevet billigere at bruge telekommunikation, fastslår Forskningsministeriet i 1999. Sammenlignes prisniveauet fra 1995 med 1999 “er det tydeligt, at liberaliseringen virkelig har gjort en forskel. Danmark er på en række områder blevet et langt bedre teleland prismæssigt set. Samtidig er prisdaldet størst på de mest konkurrenceeffektive delmarkeder” (Forskningsministeriet, 1999: 40).

Konkurrencen: Det konstateres i sammenfatningen, at indtrængningen af teleselskaber på det danske marked har været succesrig. Der er kommet mange aktører til, og der er forskellige markedsstrategier under afprøvning. Der findes også selskaber, der “kun” tilbyder ydelser og som ikke har nogen infrastruktur selv. Disse udbydere lejer sig ind på den eksisterende infrastruktur. Der er stor konkurrence på udlandstelefonier (samtaledelen), mobiltjenester samt internettrafik. Af uløste problemer nævnes, at der er for “små konkurrencemarginer”, og at der ikke tænkes nok i innovative investeringer. Der mangler endvidere konkurrence på en række delmarkeder; det gælder markedet for samlede abonnementsløsninger til private samt markedet for avancerede IT-tjenester. Hvad angår samlede abonnementsløsninger til private forbrugere, konstateres det, at Tele Danmark stadig er dominerende. Forskningsministeriet slår fast, at konkurrencen skal drive vækst og innovation frem.

Redegørelsen og de efterfølgende politiske drøftelser førte til indgåelsen af en ny politisk aftale den 8. september 1999: *Principaftale om sigtelinier for telepolitikken – danskernes adgang til netværkssamfundet.*

I denne aftale bekræfter regering og opposition hinanden i at gøre en særlig indsats for IT- og teleområdet med henblik på at styrke danskerne i

netværks- og IT-samfundet. Det var baggrunden for, at statsministeren senere i nytårstalen 1. januar 2001 kunne sige: "Jeg vil gerne have et Danmark, der ganske enkelt er verdens bedste IT-nation."

I aftalen understreges det, at telepolitikken "skaber fundamentet for netværkssamfundet". Telepolitikken tildeles dermed en ny og mere ophøjet rolle. Frem for blot at være et middel til konkurrenceåbning fordi EU og det globale marked kræver det, er telepolitikken nu et led i regeringens overordnede politik om Danmark som et "godt samfund at leve i". Teoretisk kan man tale om et "two-level game", hvor telepolitikken hives ud af sin vante sfære og ind i et nyt og endnu større spil.

Konkret opstillede regeringen skærpede krav til telepolitikken, idet den ville fremme en markedsudvikling, der fører til innovation og vækst, og samtidig sikre *alle* danskere adgang til de moderne kommunikationsmidler (kursiv i original). Den konkrete lovgivning skal tage tre veje ifølge politikerne: 1) sikre at teknologiske landvindinger finder vej ud til forbrugerne, 2) sikre at forbrugerne kan gennemskue markedets tilbud og 3) sikre at prisudviklingen fortsat hviler på princippet om bedst og billigst, hvor begge dele vægtes lige meget.

Dermed bekræfter den politiske aftale, at Telestyrelsens opgaver er vigtige, og at Telestyrelsen er en vigtig brik i regeringens bestræbelser på at nå sine mål. I aftalen gennemgås dernæst en række konkrete punkter, hvor Telestyrelsen skal sætte ind eller forstærke sit allerede igangværende engagement.

Vurdering af den danske telepolitikks udvikling

Den danske telepolitik kan dermed karakteriseres på følgende måde: Telepolitikken fulgte, i den betragtede periode, den overordnede internationale og globale linie, dvs. i retning af markedsliberalisering, deregulering, reguleringsreform, opprioritering af IT og telekommunikation for samfundets borgere.

Danmark har på et tidligt tidspunkt i omstillingsprocessen, dvs. før mange andre sammenlignelige lande, taget en række offensive skridt blandt andet ved at liberalisere markedet to år før planlagt. Denne beslutning hang sammen med en samtidig beslutning fra regeringen om at privatisere Tele Danmark. Allerede i 1995 kom et meget offensivt udspil i form af debatoplægget *Bedst og billigst gennem reel konkurrence* (Forskningsministeriet, 1995). Senere har der foregået et omfattende lovgivningsarbejde, hvor principperne i blandt andet dette debatoplæg er blevet ført ud i livet.

Regeringens politik på området har været sammenhængende med hensyn til konkurrencefremme og valgfrihed. Alternativet med at beskytte sit statsejede monopol eller hindre konkurrence fra udenlandske firmaer har ikke været på dagsordenen i Danmark. I debatoplægget fra 1995 var det et eksplicit politisk mål, at Tele Danmark skulle presses på sine markedsandele, når liberaliseringen af markedet indtrådte.

Regeringen har vist sig villig til at evaluere og justere politikken i takt med den hastige udvikling på området. Den politiske aftale fra 1999 om sigtelinier for telepolitikken viser, at regeringen tager telepolitikken alvorligt og giver den en placering højt oppe på den politiske dagsorden. Statsministerens udmelding om Danmark som verdens bedste IT-nation var et tegn på denne prioritering, og udmeldingen blev et af mest omtalte emner fra det års nytårstale.

Telepolitikken overlades ikke kun til de få indviede, men ses som en del af en proces, hvor mange parter kan deltage. Telestyrelsen sidder inde med kerneviden på området, men regeringen benytter sig også af tænketanke og IT-branchen. De politiske aftaler er med til at holde Folketingets medlemmer interesserede i telepolitikken udvikling. Sammenlignet med andre lande er det straks vanskeligere at vurdere, hvor Danmark ligger placeret. Andre lande har sat sig samme ambitiøse mål, f.eks. i USA, hvor e-government var på daværende vice-præsident Al Gores dagsorden for "reinventing government". Der bliver kapløb om at blive verdens bedste IT-nation.

Der er sket et generelt skift fra kun at tale om "tele" til at tale om "kommunikation". Telestyrelsens opgaver bliver tilsvarende udvidet. For fremtiden skulle den måske omdøbes til "Kommunikationsstyrelsen". Telestyrelsens rolle og placering skal fremover ses i forhold til Konkurrencestyrelsen. I takt med at markedet bliver mere og mere præget af konkurrence, mindskes behovet principielt for en sektorbaseret reguleringsmyndighed. Forholdet mellem telelovgivning og almindelig konkurrencelovgivning er også omtalt i principaftalen fra 1999, men det varer noget tid, inden problemet bliver reelt.

Konklusion

Telepolitikken blev udformet i midten af 1990'erne. En politisk stærk forskningsminister, Frank Jensen (S), gik i front for at få en ny telepolitik. Efter international standard var telepolitikken på det tidspunkt med fremme i forreste linie. Briterne havde ganske vist privatiseret British Telecom i 1980'erne, men de havde ikke aktivt søgt at skabe konkurrence på telemarkedet i samme omfang, som den danske regering satte sig for at gøre. Mini-

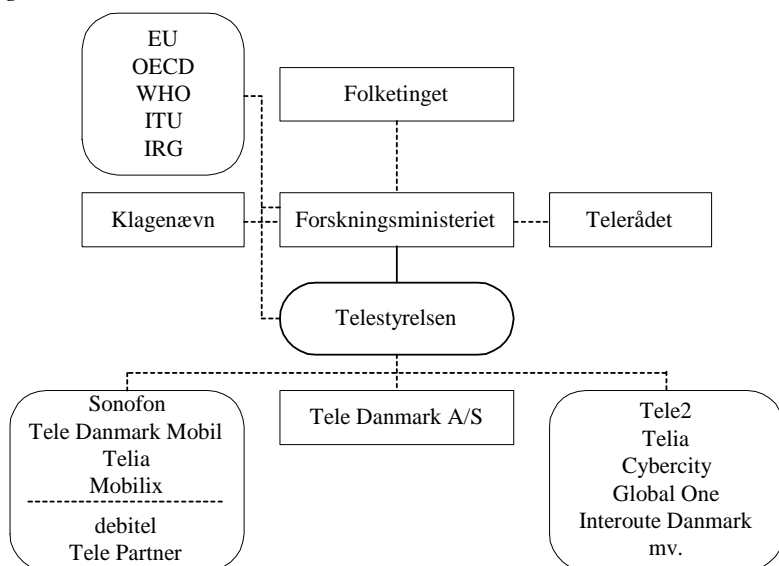
steren fik rådgivning af departementet og af Telestyrelsen til denne politik. Grundstenen til telepolitikken blev lagt i 1995 med publikationen *Bedst og billigst gennem reel konkurrence*, som senere blev fulgt op af lovgivningsinitiativer. Baggrunden var den internationale markedsudvikling på teleområdet og udviklingen i EU om telepolitikens centrale rolle. Hertil kom EU's prioritering om at liberalisere og regulere infrastrukturområderne for at skabe øget konkurrence, hvor teleområdet indgik som et centralt område.

Kapitel 4

Telestyrelsens reguleringsstrategier

Dette kapitel analyserer, hvordan Telestyrelsen har håndteret udfordringen om at udvikle sig fra at være en traditionel myndighed til at være en mere uafhængig reguleringsmyndighed. Telestyrelsen befinder sig i en kontekst præget af forandring, hvor telemarkedets eksplosive udvikling har vendt op og ned på meget. Følgende spørgsmål er relevante at undersøge: 1) Hvordan er Telestyrelsens formelle uafhængighed udmøntet i den danske lovgivning, og hvilke problemer kan denne udmøntning give? 2) Hvordan har Telestyrelsens reguleringspraksis påvirket graden af uafhængighed af regering og Folketing? I denne forbindelse vil vi blandt andet se på, hvordan kontraktstyring har udgjort den formelle ramme omkring relationen mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen. 3) Hvordan har Telestyrelsens internationale engagement i den globale telepolitiske kontekst spillet en rolle i Telestyrelsens reguleringspraksis? På baggrund af disse spørgsmål og den opstillede analyseramme i kapitel 2 undersøges Telestyrelsens rolle i den danske telepolitik.

Figur 3. Telesektoren



Kilde: Telestyrelsen (2000b).

Hvilke selskaber skal reguleres af Telestyrelsen?

Der kan skelnes mellem tre typer af teleselskaber: 1) Det gamle monopol-selskab, Tele Danmark. 2) Selskaber, der allerede er på markedet som konkurrenter til Tele Danmark. 3) Selskaber, der gerne vil ind på markedet.

Tele Danmark er langt det største selskab med over 90 pct. af markedet for fasttelefoni. Tele Danmark ejer desuden infrastrukturen, herunder ”det rå kobber”, som de andre selskaber må leje sig ind på, hvis de skal tilbyde deres kunder telekommunikationsprodukter.

Tele Danmark har fra starten vidst, at dets dage som absolut monopol var talte, og at den traditionelle markedsandel derfor ville falde. Alligevel har Tele Danmark ikke givet sig uden kamp. Eftersom det er langt det største teleselskab, er det naturligt, at en stor del af Telestyrelsens tid og ressourcer må gå til at behandle sager om Tele Danmark. Et særligt område er regulering af samtrafik. Regulering af samtrafik handler om reguleringen af adgangen og betingelserne for andre teleselskaber for at bruge Tele Danmarks kabler og infrastruktur.

De selskaber, der allerede konkurrerer med Tele Danmark, har en interesse i, at Telestyrelsen regulerer Tele Danmark på en markant måde. Særligt kan de nyere teleselskaber være opmærksomme på, om der eksisterer et ”særligt forhold” mellem Telestyrelsen og Tele Danmark. Især omkring regulering af samtrafikken har de nyere teleselskaber fundet, at Telestyrelsen ikke har været skarp nok over for Tele Danmark.

Den tredje gruppe af selskaber er de, der endnu ikke er på markedet, men ønsker at komme det. For dem er det især regulering af markedsadgang, der naturligvis er vigtig. Dette gælder spørgsmål som f.eks. hvordan adgangsbetingelser er til det danske marked, om Tele Danmark beskyttes mod konkurrence udefra og om allerede eksisterende konkurrenter som Telia og Sonofon beskyttes mod nye konkurrenter.

Formelle rammer for Telestyrelsens uafhængighed

Telestyrelsens opgave er at udmønte telepolitikens overordnede målsætning om verdens bedste og billigste teleydelser. Folketingets forventninger og krav til Telestyrelsen er udtrykt i loven om Telestyrelsen. Folketinget har pålagt Telestyrelsen at løse tre opgaver: 1) At skabe en sund og reel konkurrence. 2) At sørge for forbrugerbeskyttelse for telekunderne. 3) At sikre at begrænsede ressourcer udnyttes optimalt. Disse krav er kædet sammen med den overordnede politik, der består i at give danskerne de bedste muligheder i netværks- og informationssamfundet (Telestyrelsen, 2001a: 6). I lovgivningen om Telestyrelsen er de mere konkrete opgaver præciseret. De be-

står af fem dele: Administration af telelovgivningen. Aktiv medvirken til at fremme konkurrencen. Beskytte forbrugerne. Rådgive ministeren. Varetage danske interesser på teleområdet i international sammenhæng.

Regeringens forventninger og krav til Telestyrelsen er ikke overraskende sammenhængende med Folketingets. Det er dog regeringen, der særligt har presset på med at lancere visionen om netværks- og informationssamfundet, hvor telekommunikation spiller en central rolle. Regeringen har satset politisk på, at de områder Telestyrelsen er ansvarlig for, er centrale i regeringens overordnede politik. Nyrups ord i nytårstalen om, at Danmark skal være verdens bedste IT-nation, kan kun realiseres, hvis Telestyrelsen udfører sine opgaver på en tilfredsstillende måde. Regeringen har ligeledes konkrete interesser i at sikre en reel konkurrence på telemarkedet, da det kan tiltrække investeringer til Danmark.

I lov om Telestyrelsen § 3 står der om forholdet mellem minister og reguleringsmyndighed:

Forskningsministeren kan ikke, ud over hvad der følger af denne lov, give Telestyrelsen tjenestebefaling om styrelsens varetagelse af myndighedsopgaver vedrørende konkrete sager, om behandling og afgørelse af enkeltsager, om Telestyrelsens udstedelse af administrative forskrifter på områder, hvor styrelsen er bemyndiget hertil, eller om Telestyrelsens øvrige tilsynsaktiviteter med henblik på at sikre overholdelsen af følgende love og administrative forskrifter udstedt i medfør heraf (herefter nævnes en række love, blandt andet om forsyningspligt, offentlig mobilkommunikation etc.).

Lovens ord er en udmøntning af principaftalens ord om, at:

Telestyrelsens uafhængighed som generel tilsynsmyndighed sikres. Det vil indebære afskæring af den nuværende klageadgang fra Telestyrelsen til Forskningsministeriet samt afskæring af adgangen fra instruks fra ministeriet til styrelsen i forbindelse med tilsynsopgaver og enkeltafgørelser i den forbindelse.

I bemærkningerne til lovforslaget afvises det at lave en fuldstændig uafhængig styrelse, der slet ikke er underlagt Forskningsministeriet på nogen måde:

En fuldstændig gennemførelse af princippet om Telestyrelsens uafhængighed, herunder en afskæring af forskningsministerens instruksadgang over Telestyrelsen, der også omfatter de økonomiske rammer for Telestyrelsens virksomhed, den overordnede overvågning af Telestyrelsens generelle effektivitet i forvaltningen af offentlige midler (finanslovsforslag og ansvar over for revisionsmyndigheder), løn- og personaleforhold, overordnede spørgsmål vedrørende forvaltningen af lovgivning og bekendtgørelse inden for ministeriets ressort – dvs. de områder hvor den til enhver tid værende forskningsminister som en del af sit

generelle ministeransvar for sit ressortområde, står til ansvar over for Folketinget – indebærer en række statsretlige problemer, herunder i forhold til den gældende ministeransvarlighedslov.

Ledelsesmæssigt har Telestyrelsens direktør frihed til at ansætte sine egne medarbejdere, men det sker som et led i den almindelige decentralisering af ledelseskompetencen i staten, og kan ikke henføres til uafhængighedsproblematikken. Telestyrelsens medarbejdere er ansat på de vilkår, der også gælder for resten af statens medarbejdere i departementer og styrelser. Telestyrelsen kan dermed ikke vælge at give særligt høje lønninger til dele af personalet, hvis markedsvilkårene dikterer det.

Der findes ikke klageadgang til ministeren eller departementet. I Lov om Telestyrelsen er den direkte klageadgang i stedet henvist til to klagenævne på teleområdet. Ministeren kan dermed ikke omgøre Telestyrelsens konkrete, telefaglige beslutninger. Men beslutninger kan indbringes for de særlige klagenævne.

Alligevel siges det i bemærkningerne, hvordan Telestyrelsens rolle trods alt bliver mere uafhængig end andre dele af den danske centraladministration:

Der eksisterer ikke i dag nogen centraladministrativ forvaltnings- og tilsynsmyndighed med en så vidtgående lovfæstet uafhængighed og så kraftige indgrebs- og sanktionsbeføjelser, som Telestyrelsen i dette lovforslag er tillagt.

Regering og Folketing har været tilfredse med sig selv, da det af bemærkningerne til lovforslaget fremgik, at balancen mellem uafhængighed og politisk indflydelse var sikret:

Forlaget rummer en model, der på en gang sikrer den reelle uafhængighed med hensyn til tilsynsopgaver, som er central for telesektoren, og samtidig sikrer en fuld gennemsigtighed for blandt andet telesektoren med hensyn til den overordnede minister- og Folketingsstyring af Telestyrelsen, som fortsat er nødvendig blandt andet med hensyn til de overordnede økonomiske og personalemæssige rammer for Telestyrelsens aktiviteter og aktivitetsniveau samt indseende med Telestyrelsens effektivitet.

Derimod var OECD knap så tilfreds med Tele Danmarks rolle. I en rapport roste OECD generelt den danske udvikling og den danske regerings indsats. I en samlet konklusion slår OECD (2000: 91) fast:

Danmark har et af de mest åbne markeder for telekommunikation blandt OECD-landene. Der er udviklet konkurrence, selv om Tele Danmark fortsat er dominerende på nogle markeder.

Hvorimod vurderingen af Telestyrelsens uafhængighed af Forskningsministeriet er væsentlig mere kritisk:

Indtil nu har Telestyrelsen (National Telecom Agency) været relativ svag og ude af stand til at gennemføre en effektiv regulering. Implementeringen af kritiske emner som f.eks. interconnection er i betydelig grad blevet forsinket af Telestyrelsens mangel på autoritet i reguleringssammenhænge og har vanskeliggjort adgangen til markedet/stillet nye leverandører ringere (OECD, 2000: 93).

OECD er bange for, at Telestyrelsens autoritet, og dermed troværdighed, ikke er tilstrækkeligt sikret af loven om Telestyrelsen. OECD's anbefaling går derfor ud på, at uafhængigheden i forhold til Forskningsministeriet skal skærpes:

Den uafhængige telekommunikationsregulator bør være adskilt fra ministeriet og bør gives en højere grad af autoritet, for at denne kan håndtere disse forhold [at Tele Danmark bliver udsat for konkurrence].

Forskningsministeriet er for aktiv i telepolitikken i forhold til OECD's synspunkt:

Ministeriets rolle er mere omfangsrig og aktiv i Danmark end i mange andre OECD-lande, som har en uafhængig reguleringsmyndighed. Dette skyldes reguleringsinstrumenternes inkrementelle natur (OECD, 2000: 93).

Kritikken af den inkrementelle måde at anvende reguleringsinstrumenter på, går på at det bliver vanskeligt at sondre mellem politik og reguleringspraksis. Folketingets lovgivning på teleområdet er ændret og justeret igennem de sidste ti år. Telestyrelsen har ikke et samlet mandat at gå ud fra ifølge OECD.

Økonomisk henter Telestyrelsen sin finansiering fra branchen. Omkring 96 pct. af Telestyrelsens indtægter kommer herfra. Telestyrelsen er dermed ikke afhængig af Folketingets bevillinger i finansloven. Til gengæld er det Folketinget, der fastsætter, hvilke priser Telestyrelsen må tage for sine aktiviteter.

Uafhængighed i praksis: Telestyrelsens aktive "uafhængighedskamp"

Fra 1991 blev Telestyrelsen til en myndighed under et ministerium. Fra 1995 har Telestyrelsen været en uafhængig reguleringsinstans. Hvordan har denne uafhængighed udmøntet sig for Telestyrelsen? Hvordan har Telestyrelsen forsøgt at påvirke sin status som uafhængigt reguleringsorgan? Det er emnerne for dette afsnit, hvor jeg ser nærmere på Telestyrelsens strategi

og konkrete håndtering af de forskellige krav og forventninger fra politikere, selskaber og forbrugere.

Telestyrelsen har benyttet sig af to forskellige strategier for at kunne manøvrere mellem de forskellige forventninger og krav: En strategi om administrativ effektivitet og en strategi om at være på forkant med regulering politisk i forhold til, hvad god regulering er. Det indebærer at være opmærksom på forbrugernes ønsker, og gennem sin praksis at være en fair og kompetent reguleringsmyndighed.

Strategien om administrativ effektivitet går ud på at leve op til politikernes forventninger om loyal administration gennem korrekt og hurtig sagsbehandling, fair regulering af teleselskaberne ud fra de politisk fastsatte mål samt sikring af forbrugernes rettigheder og information om disse rettigheder og muligheder. Politikerne skal ikke få nogen grund til at betvivle seriositeten og kvaliteten af Telestyrelsens administration af telelovgivningen. Et af de instrumenter, som Telestyrelsen har benyttet sig af, har været mål- og resultatstyring, der omtales mere nedenfor i afsnittet om kontrakter.

Strategien om at være på reguleringspolitisk forkant har Telestyrelsen anvendt for at påvirke politikernes, selskabernes og resten af omverdenens billede af, hvad moderne teleregulering er. Telestyrelsen skal rådgive ministeren om telepolitiske spørgsmål. Derudover forsøger Telestyrelsen at vise initiativ på en række forskellige områder, som måske nok er antydnet i lovgivningen, men hvor specifikke krav mangler. Et af de områder, hvor Telestyrelsen har taget mange initiativer, har været i forhold til forbrugerbeskyttelse. Her har Telestyrelsen benyttet sig af Internettets muligheder og været meget aktiv med at udvikle styrelsens hjemmeside, hvor der blandt andet er en interaktiv prisguide.

Hvordan har Telestyrelsen forstået sin uafhængighed i forhold til ministeriet og Folketinget? Telestyrelsens fortolkning af sin uafhængighed kan i udgangspunktet forstås på tre måder: Telestyrelsen tolker selv i første omgang uafhængigheden ud fra de lovgivningsmæssige rammer. For Telestyrelsen kommer uafhængighed til udtryk i administrationen af lovgivningen, ministerens manglende mulighed for at give instrukser, den manglende klageadgang til ministeren. En anden måde er som nævnt, at Telestyrelsen for mere end 96 pct. vedkommende er sektorfinansieret. Det vil sige, at Telestyrelsen ikke er økonomisk afhængig af tilskud fra ministeriet. Telestyrelsen har derved noget at stå imod med, og i et ressource-afhængigheds-perspektiv (Hanf & Scharpf, 1978) styrker det følelsen af uafhængighed i forhold til en overordnet myndighed. For det tredje er lovgivningen ikke altid lige klar. Det giver Telestyrelsen et spillerum for selv at præge indholdet

i reguleringen gennem den konkrete implementering, som det er kendt fra andre sammenhænge, hvor der laves rammelovgivning.

Den primære målestok, som Telestyrelsen – efter anbefaling fra en ledende professor i telekommunikationsforhold, William Melody – anvender, er troværdigheden. Troværdigheden som reguleringsmyndighed må der ikke sættes spørgsmålstejn ved efter Telestyrelsens egen mening. Telestyrelsen fortolker troværdighed som en effekt af sagsbehandlingen, som skal være hurtig, fagligt korrekt (teknik, jura, økonomi, marked, konkurrence), upartisk og objektiv samt forudsigelig. Om Telestyrelsen konkret fremstår som troværdig afhænger af sager vundet i Teleklagenævnet, lydhørhed i forhold til branchen og dialog med branchen (Telestyrelsen, 2000b). Telestyrelsen forstår derved sin uafhængighed gennem både formelle kriterier, som at ministeren ikke har instruksbeføjelse i relation til enkeltsager, og gennem substantielle kriterier, som at styrelsen fremtræder troværdig i sin reguleringspraksis, og at sagsbehandlingen opleves som korrekt og fagligt i orden.

I den internationale litteratur og i OECD's anbefalinger lægges der vægt på de formelle kriterier, hvor uafhængigheden især måles på regulatorens rolle i forhold til ministeren. Her scorer den danske Telestyrelse ifølge OECD ikke så højt på uafhængighedsskalaen. Omvendt lægger Majone vægt på, at regulatorens opgaveløsning fremtræder substantielt korrekt. Hvis regulatoren løser sine opgaver på en fagligt tilfredsstillende måde, er det ikke problematisk for Majone at afgive mere indflydelse til regulatoren. Her scorer Telestyrelsen forholdsvis højt, da dens substantielle afgørelser, og reguleringspraksis i øvrigt, har været medvirkende til, at Danmark har nogle lavere priser på telekommunikationsydelser, samt at markedet er så åbent, som det er.

Resultatet af Telestyrelsens reguleringspraksis kan aflæses af en række forskellige nøgletal og vurderinger fra blandt andet OECD på områder som priser, konkurrencefremme, samtrafik, markedsadgang og skabelsen af et netværkssamfund.

Kontraktstyring som ramme for dialog mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen

I store dele af den periode, hvor Telestyrelsen har været et uafhængigt reguleringsorgan, har styrelsen benyttet sig af nogle bestemte styringsredskaber til at håndtere uafhængighedsproblematikken med. Styringsredskaberne er kontraktstyring og virksomhedsregnskab. Telestyrelsen fik sin første kontrakt i 1998 og udarbejdede sit første virksomhedsregnskab i 1999. Kon-

traktstyring af styrelser i centraladministrationen blev indført i begyndelsen af 1990'erne og over 100 styrelser var på kontrakt med deres departement i år 2000 (Greve, 2000b).

Kontrakten er opdelt på følgende måde: Efter en indledning og en præsentation af Telestyrelsen, hvor Telestyrelsens mission og visioner indgår, gives en oversigt over Telestyrelsens resultatmål og udmøntede resultatkrav. Der redegøres detaljeret for resultatmål og udmøntede resultatkrav. Herefter redegøres for finansiering og bevillingsmæssige forhold. Et afsnit handler om kompetence- og ansvarsforhold. Den sidste del af kontrakten omhandler kontraktperiode, afrapportering og genforhandling. I to bilag vises Telestyrelsens koncept for effektivitetsmålinger og en oversigt over opgaver og mål med koncept for effektivitetsmålinger.

Virksomhedsregnskabet er opdelt på følgende måde: Først kommer direktørens forord. Derefter følger en årsberetning. Driftsregnskabet præsenteres i et afsnit før den egentlige resultatanalyse. I et afsnit redegøres for resultatopgørelsen for markedsstyrede og omkostningsbaserede aktiviteter. De to sidste afsnit er viet til et vidensregnskab og et grønt regnskab. Virksomhedsregnskabet påtegnes af teledirektør Jørgen Abild Andersen og kon-torchef Niels Korsby fra Forskningsministeriets departement. Der er et omfattende bilagsmateriale knyttet til virksomhedsregnskabet.

I kontrakten med Forskningsministeriet slår Telestyrelsen både sin mission og sine tre visioner fast. Telestyrelsens mission, som den er formuleret i kontrakten for 2000-2003 lyder:

Telestyrelsen skal som den danske telemyndighed aktivt medvirke til, at borgere og virksomheder har en bred og varieret adgang til telekommunikation til lave priser og af høj kvalitet (Telestyrelsen, 2000a).

I justeringen af kontrakten i 2001 blev ordlyden ændret en smule, så benchmarkingaspektet understreges. Nu hedder det i teksten:

Telestyrelsens mission er at medvirke aktivt til, at borgere og virksomhed *sammenlignet med andre lande* har en bred og varieret adgang til lave priser og af høj kvalitet (Telestyrelsen, 2001b: 13) (min kursivering).

Missionen er udmøntet i en vision delt i tre, hvor Telestyrelsen fokuserer på: 1) Udbydernes betingelser; 2) brugernes betingelser; 3) netværkssamfundets muligheder (Telestyrelsen, 2001b: 14).

For at give et eksempel på den måde Telestyrelsens mål- og kontraktstyringskoncept er skruet sammen på, kan vi se nærmere på, hvordan et hovedmål konstrueres og implementeres. Hovedmål nr. 1 (der er 6 hovedmål i alt i kontrakten) handler om konkurrencefremme. Det betyder, at:

... teleudbydere skal sikres stadig bedre muligheder for at kunne udbyde en bred vifte af såvel basale tjenester til stadig billigere priser som avancerede tjenester af høj kvalitet på et sundt konkurrencemæssigt grundlag.

Målemetoden er *benchmarking*, dvs. en sammenligning med andre landes telepriser. Målet er her, at "prisudviklingen på udvalgte samtrafikydelser skal opgøres i år 2003". Det første udmøntede resultatkrav vedrører implementeringen af *LRAIC-modellen*, som er en teknisk udregningsmodel til telepriser. Målemetoden er, at priserne skal evalueres ved hjælp af et peer-review panel. Det andet udmøntede resultatkrav er, at teleudbydere kan etablere en trådløs infrastruktur som alternativ til den allerede eksisterende infrastruktur. Her dækker resultatkravet kun perioden 2000-2001, hvor det først resultatkrav dækkede 2000-2003. Kravet er, at Telestyrelsen gennemfører en evaluering af de planlagte udbud af tilladelser. Det tredje udmøntede resultatkrav er, at "teleudbydere skal få et bedre overblik over samtrafiklovgivningens muligheder og anvendelse". Det sker ved at foretage brugerundersøgelser blandt teleudbydere. Dette resultatkrav dækker perioden 2000-2003.

Går vi til Telestyrelsens Virksomhedsregnskab for 2000 (Telestyrelsen, 2001b: 23-28) kan vi se, hvordan det er gået med at opfylde kravene i hovedformål 1 om konkurrencefremme. Her kan man se, at Telestyrelsen er gået i gang med at etablere en LRAIC-model til udregning af takster for adgang til det rå kobber, samhusning og koblet samtrafik. Samtidig meddeler Telestyrelsen, at modellen først kan tages i brug fra 2003. Det var også tanken i resultatkontrakten. Om det andet udmøntede resultatkrav om trådløs infrastruktur beretter Telestyrelsen om en række aktiviteter, blandt andet gennemførelse af en række udbudsforretninger om "FWA udbud", "GSM-udbud" (anden generations mobiltelefoni), "Tetra-udbud" samt "UMTS-udbud". Det konstateres, at effekten af tetra-udbud først kan måles senere end 2001. Om det tredje udmøntede resultatkrav om samtrafiklovgivning beretter Telestyrelsen, at der er udarbejdet vejledninger til teleudbydere (tre i alt), så teleudbydere har et bedre overblik over samtrafiklovgivningen. Ud over rapportering om udmøntning af resultatkravene, fortæller Telestyrelsen også om en opgave med en benchmarking af "best practice", hvor kun et land indgår som sammenligningsgrundlag (Telestyrelsen, 2001b: 27). Denne metode betyder, at samtrafikpriserne kan sættes ned, hvis Telestyrelsen kan godtgøre, at de er billigere i et enkelt udvalgt land. Norge blev udset som sammenligningsland for Danmark.

Denne praksis førte til, at Telestyrelsen kunne kræve samtrafikpriserne nedsat. Telestyrelsen meddeler, at den har arbejdet meget for at få etableret et sammenligningsgrundlag, der var troværdigt:

Forud for Telestyrelsens afgørelse blev der gennemført en omfattende høringsproces med parterne, idet særligt den nærmere identificering og fastlæggelse af relevante landerelaterede korrektioner forudsatte gennemførelsen af en række større analysearbejder (Telestyrelsen, 2001b: 27).

I virksomhedsregnskabet nævnes flere fokusområder for år 2001. Det er områder, ”der skønnes at have særlig betydning for den fortsatte positive udvikling i telesektoren, og som derfor bør have en særlig fokus i Telestyrelsens opgavevaretagelse”. Områderne vedrører adgangen til det rå kobber og adgang til samhugning samt konkurrence i forhold til den fysiske adgang til slutbrugerne. Begge krav er opstået i forbindelse med en diskussion på *International Discussion Forum 2000* (se nedenfor), og er dermed nogle krav, som Telestyrelsen af gode grunde ikke havde med i sin kontrakt fra 2000, men som bliver tilføjet. I et bilag til virksomhedsregnskabet kan man se alle resultatkrav og deres aktuelle status. Resultatkravene om hovedformål 1 om konkurrencefremme findes på side 81, og her står der ”tilfredsstillende” ud for de udmøntede krav nr. 1 og nr. 2, mens der af uvisse årsager ikke står noget ud for det tredje udmøntede krav. ”Best practice”-afgørelsen, hvor Norge var sammenligningsgrundlag, samt ”fokusområder 2001” på baggrund af diskussionen i *International Discussion Forum* er dog ikke nævnt i oversigten.

Kontrakten er blevet til som en ”rullende kontrakt”, det vil sige, at den er treårig, men at den justeres hvert år. Der kan komme nye mål til, mens andre mål kan udgå, fordi de er blevet uaktuelle. Kontrakten justeres hvert år gennem møder mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen. I oktober måned afholdes et statusmøde, før forlængelsen og justeringen af kontrakten efterfølgende aftales nærmere på et nyt møde. Kontraktperioden følger kalenderåret. I kontrakten står der endvidere, at parterne kan holde gensidig kontakt med hinanden løbende.

Kontraktstyringen er lovbestemt, idet den indgår som kapitel 3, § 8 i Lov om Telestyrelsen. Her står, at ”rammerne for Telestyrelsens samlede administrative aktiviteter fastlægges i en resultatkontrakt mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen.” I stk. 2. hedder det, at:

I resultatkontrakten kan blandt andet indgå specifikke mål og krav til Telestyrelsens, 1) resultater, produktivitet og kvalitet på de enkelte områder, 2) samarbejde med Forskningsministeriet om opgaveløsningen samt 3) anvendelsen af

ekstern ekspertise ved evaluering af kvalitet, produktivitet og effektivitet på et eller flere opgveområder.

I Telestyrelsens kontrakt findes standardformuleringen:

Det skal præciseres, at det aftale- og kontraktlignende begreb, der anvendes i denne resultatkontrakt, juridisk set ikke er en aftale i almindelig aftaleretlig betydning.

Videre om forholdet mellem ministeren og styrelsen står der:

Forskningsministeren har stadig det sædvanlige parlamentariske ansvar, og gældende lovgivning og hjemmelskrav, budget- og bevillingsregler, overenskomster mv. skal følges, medmindre der på sædvanlig måde er skaffet hjemmel til fravigelse.

Ministeren kan derfor ophæve kontrakten, hvis han eller hun ønsker det:

Dette indebærer endvidere, at ministeren kan tilbagekalde eller ændre kontrakten eller dele heraf i kraft af det almindelige over/underordningsforhold (Telestyrelsen, 2000a: 12).

I det følgende undersøges, hvordan kontraktstyringen har udviklet sig i styrelsen. Den første kontrakt var etårig. Der var ikke ressourcer til at satse på mere. Desuden tegnede fremtiden usikker. I 1999 gik Forskningsministeriet og Telestyrelsen i gang med det arbejde, der skulle føre til indgåelsen af en treårig kontrakt for perioden 2000-2003. Internt i huset blev der anvendt ressourcer til at styrke kontraktstyringen. En yngre fuldmægtig er ansat til primært at have med kontrakter og virksomhedsregnskab at gøre.

Der var flere udfordringer undervejs. Den ene udfordring var at få personalet med på idéen om at blive målt. Her valgte ledelsen at lade kontrakterne gælde for alle kontorer. Alle ansatte i organisationen er således med at til at opfylde konkrete mål. Det er målene i kontrakten, der er styrende for det daglige arbejde. En anden udfordring har været kampen om, hvad der kan måles, og hvordan det kan måles. Ledelsen lagde ambitiøst ud ved at stå i spidsen for udviklingen af et "koncept for effektivitetsmålinger", der var skræddersyet til Telestyrelsens opgaver. I et notat af 14. december 1999 (optrykt som bilag 1 i kontrakten 2000-2003) redegør Telestyrelsens administrationssekretariat for konceptet. "Målet er at dokumentere for omverdenen, hvad ressourcer [i Telestyrelsen] anvendes til". Administrationssekretariatet formulerer to krav til konceptet: at det skal omhandle alle opgavetyper, og at konceptet skal kunne give et retvisende billede af udviklingen i effektiviteten fra år til år. For Administrationssekretariatet ser udregningen således ud: effektivitet er forholdet mellem resultat og indsats og omfatter

desuden begreberne ”service” og ”kvalitet” (der gives eksempler på begge). I 2001 er Telestyrelsen gået bort fra konceptet i dets oprindelige udformning, da det ifølge virksomhedsregnskabet for 2000 var for besværligt at anvende i praksis, blandt andet fordi nogle målinger ikke var indbyrdes sammenlignelige.

Kontraktstyringsmodellen har skullet kommunikeres ud til medarbejderne. Det er i høj grad et ledelsesanliggende, fordi ledelsens arbejdsgrundlag, ud over lovgivningen, er de udmøntede resultatkrav i resultatkontrakten. For Telestyrelsen har kontrakten især været vigtig i de første år, fordi kontrakttænkningen kan have været ny for mange, og derfor bruges der kræfter på at relatere sig til de enkelte konkrete mål. Med tiden bliver kontraktprocessen mindre dramatisk.

Ud over styrelsens resultatkontrakt har direktøren en personlig direktørkontrakt med Forskningsministeriet. Her er det heller ikke alle opgaver, der er specificeret. Det omtalte *International Discussion Forum* er ikke med i direktørens kontrakt, selv om det har optaget en del tid og givet anledning til en række resultater (se nedenfor). Kontraktstyringen har således været og er stadig bindeleddet mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen.

Konkrete afgørelser og konkrete fortolkninger er i Danmark helt Telestyrelsens egen sag. Den regelforvaltning antastes ikke af politikerne. Til gengæld beholder politikerne i Folketing og især regering retten til regelsættelse. Derved er der opretholdt et skel mellem politik og forvaltning. Den senere bevægelse i 1999 mod mere bemyndigelsesjhemmel til Telestyrelsen er især sket på de meget tekniske områder f.eks. om, hvordan man når frem til den teknisk mest optimale løsning. Krav om fortolkninger om regelsættet er ikke kommet fra politikerne, men fra branchesiden.

Hvordan har de skiftende forskningsministre forholdt sig til denne situation? Her er holdningen i ministeriet, at hver forskningsminister har accepteret rollefordelingen, når de først har sat sig ind i den. Men selvfølgelig er der temperamentsforskelle mellem forskellige ministre. For Forskningsministeriet har processen med kontrakter og kontraktstyring været opfattet som en læringsproces, hvor alle parter skulle finde sig selv.

Kontraktstyringen har været benyttet som et af flere elementer i en intern omstillingsproces. Den første omstilling har været en strukturel reorganisering. I 1996 udarbejdede Finansministeriet en budgetanalyse om Telestyrelsen. Denne rapport viste, at Telestyrelsen klarede sine opgaver forholdsvist fornuftigt. Men budgetanalysen anbefalede, at visse grene af organisationen blev styrket, så de nye telepolitiske udfordringer kunne håndteres. Senere i 1990'erne blev der oprettet stillinger til to vice-direktører med

hvert deres ansvarsområde. Vurderingen fra Finansministeriets side er, at man er imponeret over den måde omstillingsprocessen er tacklet på, hvor Telestyrelsens ledelse har bestræbt sig på at udvikle organisationen i takt med de nye opgaver, den har fået.

Medarbejderne er en væsentlig brik i omstillingsprocessen, og Telestyrelsen har arbejdet på at rekruttere og fastholde den nødvendige arbejdskraft. Der er skiftet ud i personalekategorierne efterhånden, som opgaverne har ændret sig. Den mest markante udvikling er, at der i perioden siden 1995 er ansat en del DJØF'ere. Det er i nogen grad sket på bekostning af andre personalegrupper, særligt teknikerne. Processen med at integrere DJØF'erne på arbejdspladsen har ikke altid været lige nem, da der er kulturforskelle mellem disse og de teknisk uddannede personalegrupper.

Oven i dette har Telestyrelsen haft et problem med at fastholde medarbejderne i længere tid. Telestyrelsens medarbejdere har vist sig attraktive for telebranchen. En del medarbejdere har derfor forladt Telestyrelsen for at få ansættelse i teleselskaberne eller konsulentbranchen. Telestyrelsens opfattelse er her dobbelt. På den ene side er man kedet af at miste medarbejderne, når styrelsen lige har lært dem op og sat dem ind i sagerne. På den anden side er styrelsen smigret over at have så dygtige medarbejdere, at andre er interesserede i at ansætte dem. Telestyrelsen har derfor valgt en offensiv strategi, der blandt andet går ud på at skabe karriereveje og videreuddannelses tilbud til sine medarbejdere. Men at stoppe flugten helt lykkes nok ikke. Et konkret mål er opstillet i Telestyrelsens resultatkontrakt. Målet går ud på, at DJØF'ernes anciennitet i styrelsen skal stige fra 19 måneder til 36 måneder, når kontraktperioden udløber i 2003. Undersøgelse af den gennemsnitlige anciennitet skal derfor vise 36 måneder i år 2003 (Hovedformål 6, udmøntet resultatkrav 1, Telestyrelsens resultatkontrakt 2000-2003, Telestyrelsen, 2000a: 8).

Telestyrelsens strategier i en global kontekst

Telestyrelsens opgaver i den globale telepolitik- og forvaltning kan opfattes som todelt. På den ene side har Telestyrelsen været administrativt effektiv i forvaltningen af den gældende lovgivning og de aftaler, der findes internationalt og globalt på teleområdet. På den anden side er der en policyorienteret strategi, hvor Telestyrelsen på forskellig vis selv forsøger at sætte dagsordenen på Danmarks rolle i den globale telepolitik.

Konteksten for telepolitikken har ændret sig markant. Der er flere institutionelle fora, hvor telepolitikken bliver til. ITU (International Tele Union) er den ældste sammenslutning. ITU blev dannet i 1800-tallet af forskellige

stater og havde til formål at koordinere telepolitiske tiltag. ITU har hovedsæde i Schweiz. Verdenshandels organisationen WTO (World Trade Organization) beskæftiger sig også med telepolitik. Det sker som led i liberaliseringen og dereguleringen af markederne. EU har været aktiv på den telepolitiske arena siden 1980'erne, hvor telekommunikationspolitik har været en bærende del i bestræbelserne på liberalisering og konkurrencefremme. Der til kommer en nyere organisation, IRG (International Regulators Group), der består af de nyligt uafhængige teleregulatorer i Europa. Her er den danske Telestyrelse med i arbejdet. Hertil kommer den internationale satellitororganisation, INTELSAT. Der er således en række organisationer på internationalt niveau, der beskæftiger sig med teleregulering.

I lovgivningen om Telestyrelsen er Telestyrelsens internationale opgaver præciseret. Her står i § 2, stk. 5, at Telestyrelsens opgave er:

at varetage danske interesser på teleområdet i internationale organisationer og under internationale forhandlinger i det omfang forskningsministeren har henlagt kompetencen hertil til Telestyrelsen, samt i øvrigt at medvirke ved varetagelsen af danske interesser på de områder, hvor kompetencen til at varetage danske interesser ikke er henlagt til Telestyrelsen.

Der er tale om lovbundne pligt opgaver. Det er værd at bemærke, at den delegation, der omtales i loven, gælder på de fleste områder, så Telestyrelsen er de facto den danske repræsentant i en række sammenhænge. Det er derfor Telestyrelsens direktør, som udenlandske regulatorer henvender sig til, snarere end ministeren og Forskningsministeriet.

Danmark været aktiv i ITU siden begyndelsen i 1862. ITU fungerer som en mellemstatslig organisation med en traktat og en konvention, som Danmark er bundet af. Mandaterne til forhandlingerne hentes fra Forskningsministeriet, og Forskningsministeriets kompetence er delegeret videre fra Udenrigsministeriet. Det var vigtigt, at telekommunikation kom ud over landets grænser. ITU har i dag et velvoksnet sekretariat, der laver policy-papirer og baggrundspapirer, statistikker osv. Aktiviteten omkring ITU er koncentreret om ITU's generalforsamlinger, der afholdes hvert fjerde år med ca. 1500 deltagere fra hele verden. Generalforsamlingen kan vare flere uger, som man også kender det fra FN. I 1917 lavede man en organisation, der hed Nordtel, hvor de nordiske generaldirektører sad i. Senere i 1959 etableredes der en europæisk organisation for post- og telesamarbejde. Europæerne koordinerer deres aktiviteter i forhold til ITU-møderne. Der udarbejdes såkaldte European Common Positions, hvor europæerne fastlægger deres strategi, og her er Danmark ved Telestyrelsen ofte aktiv. De nordiske lande kan også koordinere deres synspunkter inden drøftelserne i forhold til

European Common Positions lægges fast, så Danmark har derved to forhandlingsled at skulle igennem, inden et forslag debatteres i ITU-sammenhæng. Det er forskelligt, hvor aktive de enkelte lande er i forhold til at stille og koordinere forslag, da det involverer meget arbejde. Telestyrelsen er gået ind og har taget sin del af ansvaret med at være koordinator på nogle forslag. I delegationerne til store konferencer, som ITU's generalforsamling, sender Telestyrelsen en delegation, som f.eks. kan bestå af en chef som delegationsleder, en specialkonsulent, en fuldmægtig og en tekniker.

ITU's råd mødes en gang om året og fungerer som bestyrelse mellem generalforsamlingerne. Her lykkedes det Danmark at blive valgt ind i 1994 på en konference i Kyoto, og Danmark opnåede genvalg på en konference i Minneapolis i 1998. 135 ud af 143 mulige lande stemte på Danmark, så Telestyrelsen kunne opleve det som en tillid til det internationale arbejde i styrelsen. En af Telestyrelsens medarbejdere, en specialkonsulent, blev valgt som vice-formand i ITU's råd, hvilket er en betydningsfuld stilling og en stor tillidserklæring til Telestyrelsens arbejde. Endvidere er specialkonsulenten vice-præsident i ITU's komite for Policy Decisions. ITU har for nylig taget initiativ til en reform af ITU's organisation, og der blev nedsat en reformgruppe, som teleselskaberne og den private industri også kan deltage i ud over medlemsstaterne. Her er den danske specialkonsulent fra Telestyrelsen blevet formand for den gruppe, der skal se på "structure and management". De andre lande op søger ofte denne specialkonsulent, så Danmarks og Telestyrelsens position er blevet styrket.

Danmarks interesser varetages dermed af Telestyrelsen. Det gælder også arbejdet i satellitorganisationen, INTELSAT, som står foran en privatisering. Her er det især Grønlands interesser, der varetages, da Grønlands behov for satellitdækning er afhængig af INTELSAT. Hvis ikke Grønland får en særordning i INTELSAT-sammenhæng vil den yderste konsekvens være, at Danmark selv bliver nødt til at sende en satellit op, der kan dække.

Det nyeste internationale samarbejde foregår i IRG, som er en sammenlutning af uafhængige teleregulatorer i Europa. Samarbejdet afviger lidt fra de ovennævnte typer af samarbejder, fordi der ikke er en formel traktat eller overenskomst, der binder parterne sammen. Det er i stedet en uformel mødeklub, hvor teledirektørerne mødes 1-2 gange årligt for at diskutere fælles anliggender. Der anvendes e-mail grupper inden for de forskellige fagområder til idé- og erfaringsudveksling mellem møderne. IRG opfattes i Telestyrelsen som en organisation, der supplerer de andre organisationer.

Telestyrelsen er med i de forskellige internationale organisationer, fordi de skal være det, men Telestyrelsen forsøger samtidig at være med til at

sætte dagsordenen i de forskellige organisationer. Det gælder særligt i ITU, hvor Danmark er repræsenteret i forskellige ledelsessammenhænge, som omtalt ovenfor.

Alligevel har Telestyrelsen taget et ekstra initiativ, der bekræfter den proaktive strategi. Telestyrelsen har indkaldt til en række årlige møder i det, styrelsen kalder *International Discussion Forum* (Telestyrelsen, 1999). Idéen opstod hos teledirektøren, der første gang tog initiativ til at indkalde til møde i Danmark i 1998. Baggrunden var Telestyrelsens lovbestemte opgave om at rådgive forskningsministeren om væsentlige telepolitiske udviklinger. Der drøftes spørgsmål om kommercielle, strukturelle og teknologiske aspekter af telemarkedet samt nye initiativer i telepolitikken.

Til stede på mødet i 1999 var generalsekretæren for ITU, generaldirektøren for DG 13 i EU, formanden for Federal Communications Commission i USA, et medlem af det franske konkurrenceråd, en ledende medarbejder fra den britiske teletjeneste og forskerne professor William Melody fra Delft Fakultet for Teknologi og Knud Erik Skouby fra Danmarks Tekniske Universitet. Fra teleselskaberne deltog den administrerende direktør fra Nokia, den administrerende direktør fra Tele Danmark og vice-bestyrelsesformanden for Telia i Danmark. Fra den danske centraladministration, departementschefen i Forskningsministeriet, direktøren for Konkurrencerådet og fra IT-brancheforeningen i Danmark deltog formanden. Samt naturligvis teledirektøren og de to vice-direktører fra Telestyrelsen i Danmark.

Formen på mødet er en slags brainstorming, hvor forskellige temaer diskuteres. Der bliver udarbejdet papirer som oplæg til mødet. Bagefter mødet udsender Telestyrelsen en rapport med navnet *International Discussion Forum*. På mødet tages ingen formelle beslutninger af nogen art, men deltagerne fra 1998 enedes om en række anbefalinger til den fremtidige telepolitik. I 1998 var emnerne ændringer i reguleringens rolle, udvikling af en sammenhængende dansk telepolitisk strategi, simplificering af en række komplekse teleemner, udvikling og stimulering af mere reel og fair konkurrence, ændret rolle af regulering vedrørende nye typer services, opbakning til det digitale samfund samt koordinering med andre (Telestyrelsen, 1999).

En af de vigtigste funktioner ved mødet er, at deltagerne kan mødes under uformelle former og diskutere forskellige emner frit med hinanden. Det er Telestyrelsens fortjeneste, at de forskellige repræsentanter kunne mødes på et så højt niveau. Tilstedeværelsen af de mange pinger sender et signal om, at Telestyrelsens bestræbelser og betydning ikke er helt lille.

Strukturelle betingelser for Telestyrelsens strategi

Telestyrelsens strategiske påvirkning skal ses i lyset af tre faktorer: 1) Teleområdet er et vækstområde, og opgaven handler mere om at håndtere et fremgangsrigt område end om regulering af en industri på vej ned. 2) Teleområdet er en del af et større spil om indretning af netværks- og informationsområdet. 3) Og der er store krav til den interne omstilling, herunder balancen mellem et miks af medarbejdere med erfaring og ny viden.

For det første har teleområdet siden begyndelsen af 1990'erne været i voldsomt vækst. Telekommunikationsindustrien havde \$600 milliarder i indtjening, mens medieindustrien havde \$1,3 trillioner. Potentialet er 50 pct. af BNP på verdensplan (Lucent Technologies, Telestyrelsen, 2000b). Alle kommentatorer er enige i betragtningen om, at teleområdet er i vækst. Derfor har Telestyrelsen også kunnet ekspandere sin virksomhed med medarbejdere og med at implementere ny lovgivning. Lovgivningen har givet Telestyrelsen et solidt fundament at udøve sin rolle som uafhængig myndighed og regulator på. Det må dog også konstateres, at fokus på Telestyrelsen er blevet skærpet på grund af disse omstændigheder. Tele- og IT-branchen lægger pres på Telestyrelsen for at komme med korrekte afgørelser, og en del af branchen ønsker, at Telestyrelsen udøver sin regulatorrolle over for den største spiller på markedet, Tele Danmark, mere aktivt.

For det andet er Telestyrelsens opgaver forbundet med et andet og politisk meget vigtigt spil: Spillet om adgangen til og mulighederne i netværks- og informationsområdet. Regering og Folketing har med en række lovgivningsmæssige initiativer signaleret, at IT og teleområdet har en høj prioritet. Ved at linke sine mere traditionelle myndighedsopgaver med visionen om "Danmark som verdens bedste IT-nation", kan Telestyrelsen regne med politikernes bevågenhed og opbakning bag nye initiativer. Telestyrelsen har dermed ikke et problem med at få politikerne til at interessere sig for området og med at skaffe bevillinger. Det sidste er i øvrigt klaret ved, at Telestyrelsen er næsten 100 pct. sektorfinansieret, og derved ikke afhængig af Folketingets nåde ved hvert års finanslovsforhandlinger. Telestyrelsen er med andre ord deltager i et "two-level game", hvor de krav Telestyrelsen måske ikke kan presse igennem den ene vej, kan presses igennem den anden vej ved at omtale visionen om "Danmark som verdens bedste IT-nation".

For det tredje har Telestyrelsen formålet at omstille organisationen fra en traditionel rolle som en statslig myndighed under det gamle P&T til at være en moderne, uafhængig regulator, som er med i den telepolitiske debat, og som sætter den telepolitiske dagsorden på nationalt og globalt plan.

Kapitel 5

Hvordan placeres reguleringsmyndigheder i det danske demokrati?

Privatisering af gamle statsvirksomheder har ført til, at en række selskaber nu må operere på et konkurrencepræget marked. Privatisering af ejerskab og øget konkurrence har medført en forandret rolle for regulering af erhvervsaktivitet, hvor offentlige virksomheder tidligere har været dominerende.

I den gamle måde at regulere på var regulering en integreret del af ministeriernes opgaver og ministerierne regulerede statsejede monopolselskaber. I den nye måde at regulere på, hvor ministerium og parlamentet fastlægger den overordnede politik, gøres et reguleringsorgan mere uafhængigt af ministeren på en række områder for at kunne udøve effektiv og fair regulering over for flere, ofte private, selskaber.

Litteraturen om regulering og erfaringer i organisationer som EU og Verdensbanken når frem til den samme konklusion: Der skal være en skarp adskillelse mellem dels regering, Folketing og reguleringsmyndigheden og dels mellem reguleringsmyndigheden og selskaberne (se f.eks. Parker, 1999). Dette anbefales også af OECD (2000). Men adskillelsen kan være et demokratisk problem, hvis reguleringsmyndighederne bliver for selvstændige. Folketing og regering vil have svært ved at styre og kontrollere reguleringsmyndighederne.

I dette skrift har fokus været på Telestyrelsens rolle som reguleringsmyndighed. Formelt set er Telestyrelsen stadig en del af den danske centraladministration. Telestyrelsen er underlagt et departement og ministeransvaret er bevaret. Den demokratiske ansvarlighed eksisterer fortsat, fordi Telestyrelsen stadig formelt set er underlagt ministeriet. Ministeren kan, hvis han eller hun ønsker det, forsøge at styre styrelsen i en bestemt policyretning. Formelt set kan ministeren tage initiativ til ændrede bekendtgørelser, mens Folketinget kan vedtage nye love eller indgå nye telepolitiske aftaler, som Telestyrelsen efterfølgende må forholde sig til. Teledirektøren er udnævnt af ministeren og har en direktørkontrakt med ministeriet ud over Telestyrelsens resultatkontrakt med Forskningsministeriet. Ministeriet kan altså via ansættelsesforholdet, direktørkontrakten eller resultatkontraktforhandlingerne forsøge at påvirke teledirektøren og Telestyrelsen i en bestemt retning. Det får OECD til at kræve, at "den uafhængige reguleringsmyn-

dighed inden for telekommunikation bør distanceres fra ministeriet og dens autoritet øges” (OECD, 2000).

Den hidtidige teledirektør er opvokset i det gamle system, hvor der stadig fandtes et generaldirektoratet, men han har taget turen over den første Telestyrelse til den nuværende form, som Telestyrelsen fik i 1997. Der er både styrker og svagheder ved denne position. På den ene side har teledirektøren et indgående kendskab til hele den danske praksis og tankegang på teleområdet, som han kender ud og ind. Han ved derfor også, hvor langt man normalt kan gå i forhold til en minister og et Folketing. På den anden side kan OECD have ret i, at hans uafhængighed ikke er mejslet i sten, og hvis en minister skulle ønske at spille med musklerne, ja så vil Telestyrelsen i teorien kunne påvirkes efter ministerens ønsker. Derved vil teledirektøren og Telestyrelsen have få formelle rettigheder over for ministeriet.

I praksis har den danske udvikling dog vist, at der godt kan reguleres, selv om ministeren stadig er ansvarlig for Telestyrelsens gerninger over for Folketinget. Hvorfor nu det? Her må vi relatere analysen til den danske forvaltningspraksis, hvor de øverste embedsmænd er loyale over for forskellige ministre samtidig med, at de bevarer en faglig integritet og ser efter deres eget ministeriums langsigtede interesser. Teledirektørens adfærd skriver sig ind i en lang tradition for, hvordan danske topembedsmænd agerer fagligt og administrativt korrekt (Knudsen, 2000). Hertil kommer formel uafhængighed på måske de vigtigste beslutninger, herunder afgørelser og reguleringsforvaltning, der berører teleselskaberne.

Om Telestyrelsen opfylder sine mål om en fair og effektiv regulering med henblik på at skabe konkurrence og opnå de andre mål, der er angivet i lovgivningen, har ikke været genstand for en selvstændig analyse i dette skrift. Bedømt ud fra tal og vurderinger om det danske telemarked, så har Telestyrelsen formået at løfte opgaven et langt stykke hen ad vejen: Der er skabt konkurrence. Man informerer om telepriserne til slutbrugerne i samfund og blandt erhvervsliv. Man giver adgang til det danske telemarked. Med OECD's ord har vi: "... et af de mest åbne markeder for telekommunikation blandt OECD-landene" (OECD, 2000). Det eneste emne, der kan pille ved bedømmelsen af reguleringsindsatsen, er Telestyrelsens rolle og ageren over for Tele Danmark. Kritikken fra teleselskaberne lyder på, at Tele Danmark som tidligere monopol skal presses, så andre kan komme ind på markedet. Kritikken af Telestyrelsens rolle har været, at styrelsen ind i mellem har været for eftergivende over for Tele Danmark. Med en række konkrete afgørelser har Telestyrelsen forsøgt at imødegå denne kritik. Det skete eksempelvis, da Telestyrelsen tvang en nedsættelse af priserne for

samtrafik med 40 pct. Det var Telia, der anklagede Tele Danmarks prispolitik, men det var Telestyrelsen, der ”førte kniven” ved at kræve priserne nedsat. Det skete efter en benchmarking med Norge som sammenligningsland.

Telestyrelsens forhold til Tele Danmark er ikke unikt i televerdenen. Overalt, hvor der fandtes store monopoler, har netop relationen mellem telestyrelse og tidligere monopolselskab vakt problemer og givet udfordringer. I beretningen om den britiske reguleringsmyndighed på teleområdet, Oftel, redegør Hall, Scott & Hood (1999) for, hvordan hele Oftels opmærksomhed var samlet om British Telecom, og om hvordan det mindre selskab, Mercury, fik tilsvarende ringe opmærksomhed, selv om den skulle være den nye konkurrent på markedet. Det kunne desuden være vanskeligt for de ansatte i Oftel at skelne deres interesser fra deres tidligere fælles venner i British Telecom. Telestyrelsens relation med Tele Danmark må derfor forventes stadig at give særlige udfordringer. Her har Telestyrelsen imidlertid en række forbundsfæller, blandt andet regering og Folketing, der presser på for mere konkurrence, samt de konkurrerende teleselskaber, der helt naturligt ønsker mere konkurrence.

Konklusionen er, at Telestyrelsen er uafhængig af regering og Folketing på nogle dimensioner, men ikke på andre. Ministeren kan ikke blande sig i enkeltsager og enkeltafgørelser. Men Telestyrelsen er ikke ”så uafhængig, at det gør noget” set fra regeringens og Folketingets synsvinkel. På andre dimensioner er regering og Folketing stadig i førersædet. Det gælder, når en ny telepolitik skal fastlægges, og når aftaler med andre lande skal indgås. Og det gælder for personaleforhold, hvor Telestyrelsen stadig har været underlagt personaleregler gældende i centraladministrationen.

Uafhængigheden i den nuværende model for reguleringsmyndigheder vælter ikke centraladministrationens foretrukne organisationsmodel i departements-direktorsmodellen. Den skaber ikke nogen ny superembedsmand som regulerings-direktør. På den anden siden er der på afgrænsede områder frihed til at udøve sin reguleringspraksis i forhold til bestemmelserne i loven om Telestyrelsen, hvor der er opregnet seks konkrete opgaveområder: føre tilsyn og træffe afgørelser, fastsætte administrative forskrifter, rådgive selskaber og forbrugere, rådgive forskningsministeren og varetage danske interesser på teleområdet i international sammenhæng. Hertil kommer kravene i forskellige regeringsudspil og politiske aftaler, som f.eks. aftalen fra 1999 og visionen om ”Danmark som verdens førende IT-nation”.

Telestyrelsen har generelt set ført en proaktiv strategi, som både politikmæssigt og personale- og organisationsmæssigt har styrket Telestyrel-

sens rolle i telepolitiske diskussioner. Gennem blandt andet *International Discussion Forum* har Telestyrelsen markeret sig, og Danmark, på den internationale og globale telepolitiske arena.

Er Telestyrelsens model velegnet for andre lande til efterfølgelse? Måske er det ikke alle landes reguleringsystemer, der skal skæres til efter den britiske model, selv om rådgivere og analytikere som f.eks. Parker (1999), EU og OECD anbefaler det? I stedet kan de forskellige lande gå frem som Danmark ved at vælge en model, der er tilpasset til landets politiske og administrative traditioner og rutiner. Levy & Spiller (1996: 1) peger på, at landenes politiske og sociale institutioner må interagere med reguleringsprocessen og de konkrete økonomiske vilkår.

Den danske måde at regulere på betyder dermed ikke, at regulering ikke kan være effektiv, blot fordi OECD's anbefalinger ikke følges til punkt og prikke. Det vigtigste er, som påpeget af mange analytikere (Melody, 1996; Levy & Spiller, 1996: 2), at reguleringsmåden fremtræder troværdig over for dem, der skal reguleres (teleselskaberne), og over for dem, der nyder godt af reguleringen (erhvervs-kunder og privatkunder).

Telestyrelsen skal dermed overbevise selskaber, politikere, brugere og internationale organisationer om, at styrelsens strategi og den danske telepolitik giver en brugbar og sikker ramme for aktørerne at agere i. Andre lande kan dermed også have *deres* egen måde at opnå troværdighed på. Den danske troværdighed kommer især af fair, reel og faglig korrekt regulering, af evnen til at være på forkant telepolitisk set samt af en lovgivning, der signalerer konkurrencefremme og ikke beskytter enkelt-selskaber.

Er Telestyrelsens model velegnet til imitation indenlands? Der er en række kandidater, der er ude i samme problematikker, som Telestyrelsen har været. De mest fremtrædende eksempler findes på områder, hvor der eksisterer forsynings- og infrastrukturvirksomheder, som el, gas, jernbaner og post. For hver af disse områder eksisterer der en reguleringsmyndighed (eksempelvis Energitilsynet på energiområdet). Ved at forsøge at imitere Telestyrelsens opbygning, ville sådanne institutioner føje sig godt ind i dansk forvaltningspraksis om tilpasning til nye idéer uden at følge reformelementerne 100 pct. efter bogen. Vi vil derfor kunne forvente at se nogle af Telestyrelsens organisationsprincipper fulgt, men dog ikke alle.

Privatisering, regulering og demokrati

Privatisering har ført til, at mange statslige virksomheder får nye ejere. Privatisering kan finde sted ved, at virksomheden sælges rub og stub til en anden virksomhed. Men privatisering kan også finde sted ved, at aktierne

sælges gradvist over en årrække. Danmark har haft erfaringer med begge dele. Statsanstalten for Livsforsikring blev solgt til forsikringskoncernen Baltica i 1990 efter en kortvarig proformastatus som statsligt aktieselskab. Privatiseringen af Post Danmark er sat i gang af VK-regeringen under ledelse af Anders Fogh Rasmussen, og det er planlagt, at 25 pct. af aktierne skal sælges. Om få år vil Post Danmark efter al sandsynlighed være solgt, og det postvæsen, som Christian den IV oprettede juleaften 1624 vil være ejet af et andet måske udenlandsk selskab. Ligeledes kan man forestille sig, at DSB om nogle få år vil være helt eller delvist ejet af andre virksomheder. Det første skridt til en privatisering af DSB blev taget med udliciteringen af togdriften i Jylland, som det britiske Arriva vandt i december 2001.

I den ny privatiserede virkelighed kommer regulering til at spille en afgørende rolle. Det er gennem reguleringen, at Folketing og regering stadig skal kunne øve indflydelse på infrastrukturuområderne. Derfor er det vigtigt at tænke reguleringens rolle nøje igennem og overveje, hvordan reguleringsmyndigheden skal opbygges institutionelt. Som vist i dette skrift vil regulering ikke længere udelukkende være et nationalt anliggende. Regulering er i høj grad et anliggende for EU. Og regulering er også et emne, som på verdensplan kræver opmærksomhed. Indtil videre er det dog især udviklingen i forholdet mellem regulering på europæisk niveau og regulering på nationalt niveau, som den danske regering skal koncentrere sig om. Her vil der i de kommende år skulle findes en balance mellem, hvad EU som reguleringsmyndighed tager sig af, og hvad de nationale reguleringsmyndigheder tager sig af.

Et andet fokuspunkt for opmærksomhed er forholdet mellem sektorreguleringens rolle og den almindelige konkurrenceregulering. Da briterne privatiserede British Telecom i begyndelsen af 1980'erne var tanken, at den sektorspecifikke regulering skulle ophøre og erstattes af almindelig konkurrenceregulering. Det viste sig ikke at holde stik. 25 år senere er der stadig brug for en sektorspecifik regulering på teleområdet. Konkurrencemyndighederne og sektorreguleringsmyndighederne varetager generelt set mange af de samme typer af opgaver. Konkurrencemyndighederne kan derfor af flere grunde ønske sig et "monopol" på konkurrencereguleringen! En af de store udfordringer for regeringen i de kommende år bliver derfor at sikre et sundt arbejdsklima mellem de nationale reguleringsmyndigheder, så forbrugernes interesse kan tjenes bedst muligt. Et scenario for de kommende år er, at Telestyrelsen og Konkurrencestyrelsen indædt vil bekæmpe hinanden i bestræbelsen på at varetage telereguleringsopgaver. Konkurrencestyrelsen vil hævde, at alt konkurrenceregulering bedst kan samles under et tag

– hos Konkurrencestyrelsen. Omvendt vil Telestyrelsen hævde, at der er brug for specialviden om telemarkedet, og at telereguleringen vil blive ringere, hvis den blandes sammen med regulering af f.eks. jernbanedrift eller naturgasproduktion. Telestyrelsen kommer til at argumentere godt for sin sag, da Konkurrencestyrelsen efter alt at dømme vil påberåbe sig stordriftsfordele og en ensartet praksis ved at samle så meget konkurrenceregulering hos den samme reguleringsmyndighed som muligt.

Hvis demokratiet skal sikres i de løbende diskussioner om regulering, er det vigtigt, at Folketing og regering har mulighed for at følge med i udviklingen på infrastrukturuområderne. Det kan ske gennem et tæt samspil med reguleringsmyndighederne. De skal balancere mellem at være troværdige over for den branche, de regulerer, og samtidig nyde Folketingets og regeringens tillid ved at være lydhør over for de politiske ønsker om fremtidens telemarked. Det har vist sig at kunne lade sig gøre i rimeligt omfang på det nationale niveau, men udfordringen bliver at få troværdig teleregulering til at hænge sammen med demokratisk indflydelse og kontrol på europæisk og globalt niveau.

Litteratur

- Baldwin, Robert, Colin Scott & Christopher Hood (eds.) (1998). *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Eliassen, Kjell A. & Marit Sjøvang (eds.) (1999). *European Telecommunications Liberalisation*, London: Routledge.
- Forskningsministeriet (1995). *Bedst og billigst gennem reel konkurrence. Temaoplæg om dansk telepolitik*, København: Schultz.
- Forskningsministeriet (1999). *Sund konkurrence og ægte valgfrihed*, København: Schultz.
- Graham, Cosmo (1998) [1997]. "Is There a Crisis in Regulatory Accountability?" i Robert Baldwin et al. (eds.), *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Greve, Carsten (2000a). *Statens virksomheder. Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2000b). "Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector", *Public Administration*, Vol. 78, No. 1, pp. 153-164.
- Greve, Carsten & Kim Viborg Andersen (2001). "Management of Telecommunication Service Provision. An Analysis of the Tele Danmark Company 1990-8", *Public Management Review*, Vol. 3, No. 1, pp. 35-52.
- Hall, Clare, Colin Scott & Hood, Christopher (eds.) (1999). *Telecommunications Regulation. Culture, Chaos and Interdependence Inside the Regulatory Process*, London: Routledge.
- Hancher, Leigh & Michael Moran (1998 [1989]). "Organizing Regulatory Space", pp. 148-172 i Robert Baldwin et al. (eds.), *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Hanf, Kenneth & Fritz Scharpf (1978). "Introduction", i Kenneth Hanf & Fritz W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Control*, London: Sage.
- Hodge, Graeme A. (2000). *Privatization*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hulsink, Wilhelm (2001). *Do Nations Matter in the Globalising Telecommunication Industry? Comparing Liberalisation and Privatisation Policies in the Netherlands, the United Kingdom and France*, The Netherlands: Erasmus University, Rotterdam.
- Knudsen, Tim (red.) (2000). *Regering og embedsmænd*, Århus: Systime.
- Levy, Brian & Pablo T. Spiller (eds.) (1996). *Regulations, Institutions and Commitment. Comparative Studies of Telecommunication*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lov om Telestyrelsen af 7. maj. 1997.

- Majone, Giandomenico (1994). "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, Vol. 17, pp. 77-101 (findes også i Robert Baldwin et al. (eds.) 1998, pp. 192-215).
- Majone, Giandomenico (ed.) (1996). *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Majone, Giandomenico (1997). "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of the Change in the Model of Governance", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2, pp. 1-24.
- Majone, Giandomenico (1999). "The Regulatory State and Its Legitimacy Problems", *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, pp. 1-24.
- Melody, William (ed.) (1996). *Telecom Reform. Principles, Policies and Regulatory Practices*, Lyngby: Technical University of Denmark.
- Mitznick, Barry (1980). *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press.
- OECD (1997). *Regulatory Reform*, Paris: OECD.
- OECD (2000). *Regulatory Reform in Denmark*, Paris: OECD.
- Parker, David (1999). "Regulating Public Utilities. What Other Countries Can Learn from the UK Experience", *Public Management*, Vol. 1, No. 1, pp. 93-120.
- Principaftale om totalliberalisering af telesektoren i Danmark medio 1996. Indgået mellem Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Centrum-Demokraterne. Forskningsministeren 30. november 1995.
- Principaftale om sigtelinier for telepolitikken – danskernes adgang til netværks-samfundet. Indgået mellem Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Centrum-Demokraterne. 8. september 1999. www.videnskabsministeriet.dk (17.06.2002).
- Selznick, Phillip (1985). "Focussing organizational research on regulation", i Roger Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Steinmo, Sven, Kathrine Thelen & Frank Longstreth (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Boulder. Colorado: Westview Press.
- Telestyrelsen (1999). *International Discussion Forum*, København: Konference-rapport.
- Telestyrelsen (2000a). *Telestyrelsens resultatkontrakt 2000-2003*, København: Telestyrelsen. www.tst.dk (17.06.2002).
- Telestyrelsen (2000b). Oplæg om Telestyrelsen af Jørgen Abild Andersen, udleveret juni 2000.
- Telestyrelsen (2001a). *Telestyrelsens resultatkontrakt. Justeret for perioden 2001-2004*, København: Telestyrelsen. www.tst.dk (17.06.2002).
- Telestyrelsen (2001b). *Virksomhedsregnskab 2000*, København: Telestyrelsen. www.tst.dk (17.06.2002).

- Thatcher, Mark (1998). "Institutions, Regulation and Change: New Regulatory Agencies in the British Privatised Utilities", i Hugh Berrington (red.), *Britain in the Nineties*, London: Frank Cass.
- Thatcher, Mark (1999a). *The Politics of Telecommunications. National Institutions, Convergence and Change in Britain and France*, Oxford: Oxford University Press.
- Thatcher, Mark (1999b). "Liberalisation in Britain. From Monopoly to Regulation of Competition", i Kjell A. Eliassen & Marit Sjøvang (eds.), *European Telecommunications Liberalisation*, London: Routledge.
- Vogel, Steven (1996). *Freer Market, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Countries*, Ithica: Cornell University Press.
- Ypsilanti, Dimitri (1997). *Multi-level Governance in the Regulation of Telecommunications*, Workshop Paper, Firenze: European University Institute.

Om forfatteren

Carsten Greve er ph.d. og lektor i offentlig forvaltning ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Han forsker i offentlig ledelse og styring med særlig henblik på offentlig-privat samspil. Forfatter til flere artikler og bøger, senest *Statens virksomheder* (2000) og *Offentlig ledelse og styring i bevægelse* (red. 2001). Sammen med Niels Ejersbo fra Syddansk Universitet leder han i perioden 2000-2002 et forskningsprojekt om ”Den offentlige sektor på kontrakt”, der er finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd i Danmark.

Udgivelser fra Magtudredningen pr. 15. december 2002

Bøger

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik - streger på landkortet, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt - nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørølev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Skrifter

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløshøne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurdere engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.

Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.

www.ps.au.dk/magtudredningen