

En ny dagsorden for telepolitikken?

Morten Falch & Anders Henten



CMI Working Paper no. 10:

Morten Falch & Anders Henten (2015) *En ny dagsorden for telepolitikken?* AAU, Copenhagen

ISBN: 978-87-7152-085-9

DOI: 10.13140/RG.2.1.1963.5049

Published by:

center for Communication, Media and Information technologies (CMI)

Department of Electronic Systems,

Aalborg University Copenhagen,

A.C. Meyers Vænge 15,

DK-2450 Copenhagen SV

Tel +45 99403661

E-mail cmi@cmi.aau.dk

URL <http://www.cmi.aau.dk>

CMI Working Papers provide a means of early dissemination of completed research, summaries of the current state of knowledge in an area, or analyses of timely issues of public policy. They provide a basis for discussion and debate after research is completed, but generally before it is published in the professional literature.

CMI Papers are authored by CMI researchers, visitors and participants in CMI conferences, workshops and seminars, as well as colleagues working with CMI in its international network. Papers are refereed before publication. For additional information, contact the editors.

Editor: Anders Henten, co-editor: Jannick Sørensen

Morten Falch og Anders Henten
CMI, Elektroniske Systemer, AAU CPH

En ny dagsorden for telepolitikken?

Resumé

Telepolitikken har som ressortområde haft en omskiftelig tilværelse. I 2011 blev den hidtidige teleregulator, IT- og Telestyrelsen, nedlagt og dens funktioner lagt ind under andre styrelser og ministerier, og i 2015 skete der endnu en opsplitning. Formålet med dette arbejdspapir er at analysere, hvorvidt disse ændringer er udtryk for ændrede prioriteringer i den danske telepolitik. Det er endnu for tidligt at vurdere betydningen af den seneste ændring, og analysen omhandler derfor kun de ændringer, der blev foretaget i 2011. Disse ændringer var desuden langt de mest omfattende. Den overordnede hypotese er, at ændringerne er udtryk for, at en selvstændig teleregulering nedprioriteres, og at telepolitikken i højere grad skal forstås som en del af en bredere erhvervsfremmepolitik. Denne artikel undersøger hvorvidt dette har været tilfældet. Undersøgelsen baserer sig på interviews med nøglepersoner indenfor sektoren og en vurdering af eventuelle ændringer af telepolitikken siden 2011.

A new Agenda for Danish Telecom Policy

Abstract

In 2011 the Danish Telecom Agency was abolished, and their responsibilities delegated to a number of other governmental bodies. In 2015 the responsibilities were delegated to even more different bodies. This paper aims to investigate whether this was a first step towards a new telecom policy with more focus on facilitation of infrastructure development and less focus on competition. The analysis is supported by interviews of key actors within the Danish telecom sector.

Indledning

Telepolitikken har haft en omtumlet tilværelse i de senere år. Da den ny Venstre-regering tiltrådte i juni 2015 skete der endnu engang en omfordeling af ansvaret for teleområdet mellem de enkelte ministerier. Da den socialdemokratiske ledede regering tiltrådte i 2011 skete der ligeledes en omfordeling. Dengang blev IT- og Telestyrelsen (ITST), der hørte under det daværende Videnskabsministerium, nedlagt og dens arbejdsopgaver spredt ud over fire forskellige ministerier. I 2015 skete der så en yderligere opsplitning således at de opgaver, der tidligere lå i ITST, nu er spredt udover fem forskellige ministerier.

Den egentlige teleregulering blev i 2011 overflyttet til Erhvervsstyrelsen under Erhvervs- og Vækstministeriet, mens Forsvarsministeriet skulle tage sig af IT-sikkerhed. IT-kommunikation og den offentlige digitalisering blev delt mellem Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet, således at IT-politikken, herunder det overordnede ansvar for digitaliseringen af den offentlige sektor, kom til at høre under Finansministeriet, mens selve implementeringen blev udlagt til Økonomi- og Indenrigsministeriet. I 2015 blev telereguleringen overflyttet til det nydannede Energi-, Forsynings- og Klimaministerium, dog således at konkurrencereguleringen forbliver som en del af Erhvervsministeriet.

Disse ret omfattende ændringer er gennemført uden nogen nævneværdig debat. I 2011 kom ændringen som en overraskelse, da det ikke var noget, der var blevet debatteret før valget – hverken i den brede offentlighed eller internt i sektoren. På den anden side blev ændringen ikke mødt af de store protester fra brugere eller teleoperatører. Der var dog behov for at give EU-Kommissionen en forsikring om, at nedlæggelsen af IT- og Telestyrelsen ikke medførte et ophør af den uafhængige regulering på teleområdet. Der var også nogle, der stillede spørgsmål ved, om Forsvarsministeriet var de rette til at være ansvarlige for IT-sikkerhed, men der var enighed om, at det var en god idé at samle Forsvarsministeriets og IT- og Telestyrelsens kompetencer på dette område under en hat.

Helle Thorning forsikrede i 2011 Folketinget om, at nedlæggelsen af ITST ikke var udtryk for en nedprioritering af IT- og teleområdet. Tværtimod var formålet at styrke koordineringen på tværs af ministerierne og at samle IT- og telereguleringen med den øvrige erhvervs- og vækstpolitik (Hansen, 2011).

Ej heller i 2015 var ændringen et resultat af en forudgående debat, og der er endnu ikke kommet nogen klare udmeldinger om, hvad den seneste ændring er udtryk for, men teleindustrien har modtaget udspillet med en betydelig skepsis (Steinvei, 2015).

Nedlæggelsen af ITST kan ses som en rent administrativ ændring foretaget med det formål at effektivisere regeringsførelsen. Ved en enhver regeringsdannelse sker der mindre justeringer af ministeriernes ressortområder, som ikke alle er begrundet i en ny politik på området. Man kan imidlertid også se nedlæggelsen som et udtryk for en ny tendens i telepolitikken, hvor der er mere fokus på vækst og erhvervspolitik og mindre fokus på regulering og konkurrence. En sådan udvikling kan observeres både i EU og i flere af EU's medlemslande. Her lægges der i stigende grad vægt på at stimulere investeringer i ny bredbåndsinfrastruktur. I flere tilfælde er det offentlige direkte involveret i infrastrukturudviklingen enten via et offentligt selskab eller gennem medfinansiering.

Ydermere ses informations- og kommunikationsteknologi (IKT) som en basisteknologi, der er afgørende for konkurrenceevnen, og det er derfor naturligt at betragte telepolitikken som en del af erhvervspolitikken. Endelig kan man hævde at konstruktionen med en uafhængig regulator, som er inspireret af en amerikansk forvaltningstradition, er en 'fremmed fugl' i dansk forvaltning, hvor det traditionelt er ministeren, der er den øverst ansvarlige.

Vi vil i denne artikel diskutere nedlæggelsen af ITST i lyset af disse forhold og de perspektiver dette peger på for fremtidens telepolitik. Efter en kort historisk gennemgang af hvordan ITST blev dannet og dens rolle i telepolitikken, vil vi i de følgende afsnit diskutere IKT's betydning som basisteknologi og statens rolle som regulator og/eller facilitator, herunder placeringen af en uafhængig regulator i en dansk forvaltningssammenhæng.

Dette sker med udgangspunkt i en række interviews med aktører på det danske telemarked. Aktørerne er udvalgt således, at de inkluderer vigtige interessenter i telepolitikken. Herefter analyseres årsager og konsekvenser af nedlæggelsen ligeledes med udgangspunkt i de omtalte interviews. Endelig følger en afsluttende konklusion.

Dannelsen af Telestyrelsen og dens rolle i reguleringen

Som i andre lande har diskussioner om forholdet mellem politikudvikling og administrative funktioner i offentlige institutioner en lang historie. I 1960 blev den grundlæggende model med en arbejdsdeling mellem politikudvikling i ministerierne og de mere administrative funktioner i

styrelser fastlagt (Finansministertiet, 2006). I praksis har arbejdsdelingen dog aldrig været helt klar, og især siden 1980'erne er det blevet mere almindeligt, at styrelser også har arbejdsopgaver indenfor politikudvikling. Men der har været en klar tendens i det seneste par årtier til at lægge de reguleringsmæssige funktioner udenfor ministerierne i specialiserede styrelser (Finansministeriet, 2006).

Hvad angår telereguleringen, fik man i Danmark faktisk en separat reguleringsmyndighed allerede i 1919, hvilket er usædvanligt i international sammenhæng. Dette hænger sammen med, at hvor telefoni i Danmark såvel som i de fleste andre lande startede som små private lokale selskaber, så bibeholdt man i Danmark en sådan struktur indtil begyndelsen af 2. verdenskrig. I modsætning til de fleste andre lande havde Danmark aldrig ét landsdækkende offentligt telemonopol men regionale operatører med monopol i deres områder, som dog efter begyndelsen af 2. verdenskrig fik offentlige myndigheder som de dominerende ejere. I forskellige udgaver fortsatte separate telemyndigheder frem til 1982, hvorefter der var et kort intermezzo, indtil Telestyrelsen blev dannet i 1991 (Henten, 2005). Denne nye reguleringsmyndighed må ses som en reaktion på den gryende liberalisering af telemarkedet og EFs politik på området for skabelse af nye reguleringsmyndigheder. Men Telestyrelsen havde endnu ikke en uafhængig status og havde hovedsagelig til opgave at regulere det nydannede Tele Danmark, som i 1990 var blevet skabt som en national paraply for de regionale operatører.

Men dette ændrede sig afgørende midt i 90'erne. I 1995 udsendte det daværende Forskningsministerium politikdokumentet 'Bedst og billigst gennem reel konkurrence', som brød med den hidtidige telepolitik og lagde grunden til den efterfølgende liberalisering af teleområdet, som startede i 1996. Som en del af denne liberaliseringspolitik med stærk fokus på konkurrenceskabelse blev det besluttet at omdanne Telestyrelsen til en uafhængig regulator. Dette blev indskrevet i 'Lov om Telestyrelsen', som blev vedtaget i 1997.

I en dansk forvaltningstradition var den grad af uafhængighed, som Telestyrelsen blev tildelt, usædvanlig, hvilket blev understreget i bemærkningerne til loven. Dog var der alligevel i international sammenhæng (OECD, 2000) diskussion om, hvorvidt regulatoren var uafhængig nok. Det internationale politiske klima var på det tidspunkt sådan, at der var meget skarp fokus på telereguleringens uafhængighed – både af markedsaktørerne, naturligvis, men også af de politiske myndigheder. Dog var det mere en vurdering fra OECDs side baseret på de formelle regler for uafhængighed, som sammenlignet med situationen i USA eller Storbritannien, ikke var helt så klar,

end det var den reelle uafhængighed i praksis. OECD (2000) roste samtidig Telestyrelsens reelle uafhængighed i form af proaktivitet i forhold til skabelse af konkurrence i markedet.

Som det er omtalt senere i afsnittet vedrørende IT- og Telestyrelsens status som uafhængig regulator, så skete der siden det i 00'erne, at Telestyrelsen blev tillagt funktioner vedrørende fremme af IT-anvendelse, hvilket potentielt styrkede styrelsen, men samtidig skete også det, at den politiske opmærksomhed omkring telepolitikken, som i slutningen af 90'erne og begyndelsen af 00'erne havde været meget stærk, langsomt svandt ind. Opmærksomheden på skabelse af konkurrence faldt, samtidig med at fokus på at promovere bredbåndsudbygning steg. Dette må formodes at have været medvirkende til, at ITST mistede noget af sin indflydelse, og at den i 2011 endte med at blive nedlagt og dens funktioner lagt over i andre styrelser og ministerier.

IKTs rolle som basisteknologi

IKT har i de seneste ca. 30 år været anset som et teknologiområde med stor strategisk betydning. IKT er et højteknologisk område, og viden og kompetencer indenfor dette felt har væsentlig betydning for et lands økonomiske vækst og konkurrenceevne. Der er således gode argumenter for at fremme netop dette område. Det har haft stor politisk bevågenhed og har været genstand for adskillige forskningsprogrammer.

Telesektorens opgave er at tilvejebringe infrastruktur og serviceydelser for de mange nye anvendelser af informationsteknologi, og IT og tele er i dag blevet så integreret, at det er umuligt at trække en klar skillelinje mellem de to områder. Denne konvergens har politisk og regulatorisk haft som konsekvens, at opgaver indenfor disse områder i stigende grad er blevet varetaget af de samme institutioner - jf. det forhold at den oprindelige Telestyrelse i 2002 fik udvidet sit ressortområde indenfor teleregulering til også at omfatte IT-sikkerhed og IT-politik.

Den stigende anvendelse af IKT indenfor både den offentlige og den private sektor er imidlertid samtidig med til at opløse IKT som et veldefineret selvstændigt politikområde, eftersom IKT anvendes i alle dele af økonomien, og IKT-politik derfor i princippet omfatter stort set alle andre politikområder såsom erhvervs politik, kommunalpolitik, skolepolitik og sundhedspolitik. Den tidligere direktør for ITST, Jørgen Abild Andersen, har således argumenteret for, at denne udvikling skaber behov for at se telereguleringen i en bredere politisk sammenhæng (CMI konference, 2013). Dette synspunkt ligger i forlængelse af Højhastighedskomiteén, som i deres rapport anbefalede en bredt funderet tilgang til IKT-politikken (Højhastighedskomiteén, 2010). I den efterfølgende debat

rettede det politiske fokus sig imidlertid hovedsaglig mod målsætningen for båndbredde i fremtidens telenet.

Staten som regulator og facilitator

Statens rolle som henholdsvis regulator og facilitator har bl.a. været analyseret af Chalmers Johnson. I sine analyser af det økonomiske mirakel i efterkrigstidens Japan skelner han mellem disse to modeller for statslig intervention og viser, at facilitator-rollen var fremherskende i perioden efter 2. verdenskrig (Johnson, 1982).

Facilitator-rollen består i at gennemføre politikker, der mere eller mindre direkte understøtter udviklingen indenfor forskellige erhvervsgrøner. Facilitator-rollen svarer således til det, der tidligere gerne gik under benævnelser aktiv industripolitik. Regulator-rollen er mere indirekte, om end målsætningen er den samme. Som regulator intervenserer staten mere indirekte, idet den fokuserer på at skaffe de bedst mulige rammebetingelser i form af bl.a. en effektiv konkurrence. Facilitator-rollen har gennem tiden haft varierende betydning i forskellige lande. Facilitator-rollen har især været dominerende i Østasien og i nogen grad i det kontinentale Europa, hvorimod der har været mere fokus på regulator-rollen i de angelsaksisk prægede områder.

En anden fremtrædende analytiker på området er Giandomenico Majone. Ifølge Majone (1997) begyndte EU-landene i slutningen af 70'erne at øge deres fokus på regulering på bekostning af en mere udviklingsorienteret politik. Denne politik kom bl.a. til udtryk i omfattende privatiseringer af offentlige virksomheder. Privatiseringerne betød, at staten opgav den direkte kontrol med virksomhederne, der herefter skulle agere på markedsvilkår. Staten fraskrev sig dermed muligheden for at sikre bredere samfundsøkonomiske hensyn gennem en styring af infrastrukturinvesteringer og serviceudvikling.

Telesektoren var et af de områder, hvor dette skift kom mest tydeligt til udtryk. Det europæiske telemarked, der tidligere havde været domineret af statsejede nationale teleselskaber med monopolstatus på deres respektive markeder, blev liberaliseret, og mange af teleselskaberne blev privatiseret. Samtidig blev der udstedt en række EU-direktiver, der havde til formål at fremme konkurrencen gennem en sikring af lige markedsvilkår for både nye operatører og de tidligere telemonopoler.

Liberaliseringen af telesektoren i Danmark var i en periode ledsaget af kraftig vækst i investeringer og serviceudvikling, samtidig med at priserne faldt drastisk. På trods af liberaliseringens

uomtvistelige succes, har der med mellemrum været kritiske ryster, der har betvivlet, at den nuværende regulering er tilstrækkelig til at sikre de investeringer, der vil være nødvendige for at indfri regeringens egne målsætninger med hensyn til adgang til bredbånd.

Diskussionen går dels på, om den førte politik har været tilstrækkelig til at sikre konkurrencen, dels på om konkurrencen alene kan sikre en tilstrækkelig udbygning af infrastrukturen også i randområderne. Ydermere har ikke mindst teleselskaberne anført, at for meget prisbaseret konkurrence hæmmer teleselskabernes muligheder for at finansiere investeringer i innovation og net-udbygning.

I en europæisk sammenhæng har William Melody (2013) fremført, at liberaliseringspolitikken i sin nuværende fase er slået fejl, og han har foreslået at man overvejer andre metoder til at stimulere investeringer i ny infrastruktur og samtidig styrke konkurrencen. En lignende forståelse af, at den eksisterende telepolitik ikke er tilstrækkelig, kan ses i diskussionerne i EU. Allerede i dag giver EU mulighed for, at der under visse forudsætninger kan anvendes offentlige midler herunder regionalfondsmidler til at sikre adgang til bredbånd i områder, hvor udbygning på rene markedsvilkår ikke er mulig.

I Danmark har det siden indgåelsen af Teleforliget i 1999 (indgået af et flertal af Folketingets partier) været et dogme, at udbygningen af telenettene har skullet ske på almindelige markedsvilkår og uden offentlig involvering. Andre lande har været mindre rigoristiske i deres fokusering på konkurrencen og har igangsat diverse regionale udviklingsprogrammer med henblik på at stimulere adgangen til bredbånd. Dette gælder blandt andet Sverige, hvor en lang række kommuner og andre offentlige myndigheder er aktivt engagerede i etablering af fibernet (Lemstra & Melody, 2014). Der er således tegn på, at den markedsbaserede strategi, med staten som regulator i stigende grad bliver suppleret med mere facilitator-orienterede initiativer.

I Danmark har der til tider været fremsat en række mere eller mindre omfattende bredbåndsplaner, hvor det er blevet foreslået, at staten gik ind med milliardinvesteringer med det formål at få Danmark helt i front mht. adgang til højhastigheds-bredbåndsnet. Argumentet har her været, at etableringen af et sådant net ville være til stor gavn både for erhvervslivet som sådan og i snævrere forstand for den danske IKT-sektor, der hermed ville få et hjemmemarked for udbud af avancerede tjenester med høje krav til båndbredde. Disse planer har imidlertid aldrig vundet gehør blandt centrale beslutningstagere.

Men det skal understreges, at staten på intet tidspunkt har opgivet rollen som facilitator indenfor IKT generelt. Tværtimod har staten ført en særdeles aktiv IKT-politik op gennem 90'erne og 0'erne. IT- og Telestyrelsen var en aktiv deltager heri. Denne politik har imidlertid først og fremmest været rettet mod at stimulere efterspørgslen efter IKT, mens støtte til infrastrukturudvikling ikke har været på dagsordenen.

På det seneste er der imidlertid opstået visse sprækker i den markedsbaserede tilgang. Der er bevilliget 60 mio. kroner i tilskud til etablering af bredbåndsfaciliteter på Bornholm. Selvom dette initiativ i sektoren regnes for et særtilfælde, som næppe bliver gentaget i andre dele af landet, er det tale om et brud med de hidtil gældende principper. Alle de personer, vi har interviewet, foretrækker en markedsbaseret tilgang, men der er flere, som ønsker, at kommunerne tildeles en mere aktivt faciliterende rolle i etableringen af bredbånd. Der er således tegn på, at en mere faciliterende tilgang til infrastrukturudbygningen er ved at vinde delvis indpas også i Danmark.

IT- og Telestyrelsens status som uafhængig regulator

Etableringen af Telestyrelsen som uafhængig regulator var et væsentligt element i hele liberaliseringen af telemarkedet i 90'erne. Det var således ikke uden grund, at det netop var reguleringens fortsatte uafhængighed, der interesserede EU-Kommissionen, da IT- og Telestyrelsen blev nedlagt.

Selve konceptet med en uafhængig regulator er inspireret af den amerikanske tradition, hvor man lægger stor vægt på at have vandtætte skodder mellem de forskellige instanser. Konceptet er forbundet med statens rolle som regulator fremfor facilitator-rollen. Hele ideen er at have en uafhængig instans, der kan skabe et 'retfærdigt' marked med en høj grad af transparens, hvor reguleringen er uafhængig af politiske interesser. Uafhængigheden er især vigtig, hvis en eller flere af markedsaktørerne er offentligt ejede, da staten i denne situation kan beskyldes for at være partisk i sine afgørelser.

Det er langt fra indlysende, hvad der ligger i begrebet 'uafhængighed'. I forbindelse med Magtudredningen blev den danske Telestyrelses uafhængighed analyseret af Carsten Greve (2002). Her anlægges to forskellige synsvinkler: 1) En formel institutionel ramme: Hvilke formelle begrænsninger er der i institutionens råderum? 2) En ramme baseret på hvordan institutionen fungerer i praksis: I hvor høj grad er institutionen i stand til at agere selvstændigt?

Ingen offentlige institutioner er fuldstændigt uafhængige i dansk forvaltningstradition, hvor de enkelte styrelser er underlagt ministeren. Der er dog flere styrelser, der har en udstrakt grad af selvstændig kompetence, hvor der er sat begrænsninger mht. ministerens direkte indflydelse på de tagne beslutninger. Det særlige ved ITST har været, at dens opgaver er fastlagt i en selvstændig lov. Ministeren har således ikke uden videre kunnet ændre styrelsens kompetencer. Ministeriet har ifølge Principaftalen fra 1995 heller ikke haft adgang til at give styrelsen instrukser i forbindelse med tilsynsopgaver og enkeltafgørelser (Greve, 2002). Ministeren kan derfor ikke ændre styrelsens afgørelser. Styrelsens aktiviteter er finansieret af licensindtægter, og den er således økonomisk uafhængig af ministeriet. Det er imidlertid ministeren, der fastlægger de overordnede politiske rammer for telepolitikken.

I praksis har ITST haft en udstrakt grad af uafhængighed, men har dog ikke ageret lige så selvstændigt som Federal Communications Commission (FCC) i USA eller OFCOM i Storbritannien. Styrelsen har været 'uafhængig men ikke politisk tonedøv', som en af interviewpersonerne formulerede det. IT- og Telestyrelsen har således taget selvstændige initiativer, men har i sin ageren været lydør overfor de politiske signaler, der måtte komme ovenfra. Samtidig udgjorde Videnskabsministeriet et lille departement med begrænsede ressourcer inden for styrelsens ressortområde. Styrelsen har derfor - udover hvad der er fastlagt i loven - også været inddraget som ressource i opgaver af mere overordnet politisk karakter. De vandtætte skodder mellem styrelse og ministerium har derfor været noget hullede, uden at det nødvendigvis svækkede styrelsens kompetence.

Da Statens Informationstjeneste i 2002 blev lagt ind under ITST blev styrelsens arbejdsområde yderligere udvidet. Styrelsen skulle nu også være ansvarlig for at fremme anvendelsen af IT i den offentlige sektor. Sammenlægningen kan tolkes som en logisk konsekvens af konvergensen mellem IT og tele og havde som resultat, at IT- og Telestyrelsen anlagde en bredere synsvinkel i telepolitikken. Herudover betød sammenlægningen, at styrelsen nu både fungerede som regulator og facilitator.

Nedlæggelsen af IT- og Telestyrelsen – årsager og konsekvenser

Når man spørger aktører i sektoren, hvorfor ITST blev nedlagt, får man mange forskellige begrundelser. Der er dog enighed om, at nedlæggelsen ikke er udtryk for en nedprioritering af området – snarere tværtimod.

Telestyrelsen fik ved sin etablering en flyvende start, og området havde i 90'erne og begyndelsen af 00'erne stor politisk bevågenhed. I slutningen af 00'erne blev området langt mindre synligt, og Helge Sander blev som ansvarlig minister kritiseret for manglende initiativer. Dog kan den manglende synlighed også skyldes, at Videnskabsministeriet som et lille ministerium ikke havde tilstrækkelig styrke til at sætte sig igennem overfor de andre ministerier. Specielt Socialdemokraterne havde derfor længe haft et ønske om at styrke området gennem en ny struktur. Dette kan være baggrunden for, at Finansministeriet blev yderligere inddraget i implementeringen af IT i den offentlige sektor.

En overflytning af det tilbageblevne teleområde til Erhvervsstyrelsen gav mulighed for at indlejre telepolitikken som en del af den generelle erhvervs politik. Det kan også forekomme naturligt, at de to regulerende myndigheder, Konkurrencestyrelsen og telemyndigheden, er under samme ministerium. Man kunne stadig have bevaret ITST som en selvstændig styrelse og blot overflyttet den til Erhvervsministeriet. Det ville imidlertid være blevet en meget lille styrelse, og det har formentlig indgået i overvejelserne, om en sådan styrelse ikke ville være for lille set ud fra en ren effektivitetsbetragtning.

Overflytningen af telereguleringen til Erhvervsstyrelsen vurderes generelt positivt af de personer, vi har interviewet. Selve lovgrundlaget for reguleringen er uændret, og betydningen for selv reguleringen kan derfor ses som begrænset. Man kan endda argumentere for, at den politiske uafhængighed er blevet større, eftersom kommunikationen med ministeren er blevet mere indirekte. Erhvervsministeriet har et stort departement, og der kan derfor være tale om mindre ministerbetjening i telestyrelsesfunktionen.

Man må dog konstatere, at det ikke indtil videre har hjulpet meget på synligheden. IKT-området har om muligt været endnu mindre synligt i den offentlige debat, siden ITST blev nedlagt. Der er imidlertid en forventning om, at Erhvervsministeriet i højere grad vil være i stand til at synliggøre området.

I det omfang reformen har haft en indholdsmæssig betydning, ligger denne først og fremmest i, at telepolitikken i højere grad integreres i den generelle erhvervs politik. Telepolitikken vil også i højere grad kunne trække på de generelle erhvervs politiske kompetencer, der findes i Erhvervsstyrelsen. Dette gælder f.eks. på forbrugerområdet, hvor forbrugerspørgsmål vedrørende

telekommunikation nu varetages af de samme, som tager sig af forbrugerspørgsmål indenfor andre sektorer.

Konklusion

Den overordnede hypotese i denne artikel er, at ændringer i de politiske prioriteringer i telepolitikken kan danne baggrund for de organisatoriske ændringer af reguleringsmyndigheden. Da liberaliseringen blev gennemført, var der stor fokus på konkurrenceskabelse. Og for at styrke denne konkurrence, blev det set som vigtigt at skabe en uafhængig regulator. Forbilledet var den mangeårige amerikanske kommunikationsregulator og den britiske teleregulator, som var blevet dannet i begyndelsen af 1980'erne.

I den nuværende fase af teleudviklingen er der mere fokus på udbygningen af bredbåndsinfrastrukturen og den rolle, staten kan spille på investeringssiden. Dette udelukker ikke en udbygning af konkurrencen, men der er tendens til, at facilitator-rollen får en stigende indflydelse. Hvad dette betyder for regulator-rollen er endnu uklart. Men når dette ses ifm., at IKT i dag er meget mere forbundet med andre sektorer i samfundet end tidligere og derfor indgår i langt flere politikområder, tegner sig et billede af en telepolitik, som lægger mere vægt på erhvervsfremme end på regulering, og som vil have en mindre selvstændig status.

Spørgsmålet er, hvad 'uafhængighed' betyder. Noget af det handler om at være en separat institution. Noget andet handler om at være uafhængig af de daglige politiske interesser og markedets aktører. Med nedlæggelsen af IT- og Telestyrelsen er telemyndigheden ikke længere en separat institution men er en del af Erhvervsstyrelsen. Hvad angår uafhængigheden af de daglige politiske interesser og markedsaktørerne, er der tendens til, at den politiske uafhængighed ikke vægtes lige så kraftigt som uafhængigheden af markedets aktører. Samtidig kan dette betyde, at eftersom markedets aktører er meget aktive overfor det politiske niveau, så vil de også slå mere igennem overfor reguleringsmyndigheden. Den usædvanlige grad af uafhængighed, som den tidligere Telestyrelse blev tildelt, er på vej til at svinde ind – selv om loven om Telestyrelsen stadig består. Det ser ud til, at man er på vej tilbage til en form for normaltilstand i en dansk forvaltningstradition i stedet for den amerikansk inspirerede form for uafhængighed.

Hvad dette vil betyde for telepolitikken og dens udførelse i praksis er uklart. Der er umiddelbare fordele mhp. koordinering ift. andre politikområder, hvilket er nødvendigt med den stigende grad af dyb integration af IKT indenfor alle andre samfundsområder. Samtidig skal man tænke på, at der er

en vis grad af sammenhæng mellem de politiske prioriteringer og de organisatoriske former. Langt de fleste aktører i det danske IT- og teleområde foretrækker en markedsbaseret tilgang, men samtidig kan man se en tendens til, at en mere faciliterende politik vinder frem. Der vil komme mere vægt på at fremme infrastrukturudviklingen, og spørgsmålet er, om det vil føre til mindre vægt på at fremme konkurrencen.

Referencer

Carsten Greve, C. (2002) *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsen funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Magtudredningen: Aarhus Universitet.

CMI-konference (2013) Indlæg af Jørgen Abild Andersen, AAU Cph.

Finansministeriet (2006) *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*, København: Schultz.

Henten, A. (2005) *Dansk telefonhistorie – en kort tematiseret oversigt*, CTI Working Papers nr. 98, Lyngby: CTI.

Henten, A. & Falch, M. (2014) *The future of telecom regulation – the case of Denmark*, ITS-konference, juni 2014, Bruxelles.

Højhastighedskomiteen (2010) *Danmark som højhastighedssamfund*, København.

Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*. Stanford University Press.

Kristian Hansen (2011) *Helle Thorning: Derfor sprængte jeg it-styrelsen*, Computerworld 19. oktober 2011.

Lemstra, W., & Melody, W. H. (Eds.). (2014). *The Dynamics of Broadband Markets in Europe: Realizing the 2020 Digital Agenda*, Cambridge University Press.

Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(02), 139-167.

Melody, W. H. (2013) Moving beyond liberalization: stumbling toward a new European ICT policy framework. *info*, 15(2), 25-38.

OECD (2000) *Regulatory reform in Denmark*, Paris: OECD.

Steinvei, M. (2015) *Teleindustrien raser over at blive slået i hartkorn med strøm og kloakrør*, Finans.dk 30. juni 2015.