

Liberalisering og likhet

En analyse av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark og spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester

Tanja Storsul

Hovedoppgave

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

1997

Forord

Denne hovedoppgaven er skrevet i tilknytning til et større forskningsprosjekt om EUs påvirkning av tele-, IT og audiovisuell politikk i tre vesteuropeiske land under ARENA-programmet. Prosjektet er leda av Eli Skogerbø som har vært min veileder og også sjef i en periode jeg var ansatt som prosjektassistent. Jeg vil gjerne få takke Eli Skogerbø for at hun har gitt meg god veiledning, konstruktiv kritikk og ikke minst inspirasjon.

Oslo, januar 1997

Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	4
<i>Innholdsfortegnelse</i>	5
1. Innledning	7
1.1 Informasjonssamfunnet	7
1.2 Kommunikative ressurser	8
1.4 Regulering av telesektoren	10
1.5 Liberalisering av telesektoren	11
1.6 Universelle tjenester	12
1.7 Universelle tjenester i et liberalisert marked	13
1.8 Tilnæringsmåte og problemstillinger	15
2. Metode	18
2.1 Avgrensning av empirisk felt: En studie av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark	18
2.2 Innsamling av empirisk materiale: Dokumenter og intervjuer	21
2.3 Analyse av det empiriske materialet	26
2.4 Oppsummering	29
3. Rettferdighet og politisk likeverd	30
3.1 Rawls' teori om rettferdighet som rimelighet	31
3.2 Friheter og frihetenes verdi	33
3.3 Universelle tjenester i lys av Rawls' teori	34
3.4 Dahls demokratiteori	37
3.5 Telekommunikasjoner og verdien av politiske friheter	42
3.6 Teknologi som løsning?	43
3.7 Telekommunikasjoner og politisk ulikhet	44
3.8 Normative kriterier for universelle tjenester	45
3.9 Konklusjon	47
4. Fra monopol til konkurranse	50
4.1 Telestrukturen 1880-1986	50
4.2 1986-1992 Omorganisering og begynnende liberalisering	51
4.3 1992-1994 Omorganisering og tjenesteliberalisering	54
4.4 1995-medio 1996 På vei mot full konkurranse	56

4.5	Oppsummering	58
5.	<i>Liberalisering og universelle tjeneste</i>	59
5.1	EU definerer handlingsrommet	60
5.2	Norsk og dansk politikk for universelle tjenester	64
5.3	Partipolitisk debatt om liberalisering og universelle tjenester	72
5.4	Organisasjonenes syn på liberalisering og universelle tjenester	80
5.5	Konklusjon	88
6.	<i>Liberalisering og likhet</i>	89
6.1	Hovedfunn fra analysen	89
6.2	Rettferdighet og politisk likeverd	91
6.3	Liberalisering og ulikhet?	93
	<i>Litteratur</i>	95
	<i>Kilder</i>	99
	Norske kilder	99
	Danske kilder	100
	EU-kilder	103
	VEDLEGG I	105
	INTERVJUER	105
	Norge:	105
	Danmark	106
	VEDLEGG II	107
	INTERVJUGUIDER	107
	VEDLEGG III	112
	SKJEMA FOR ANALYSE	112

1. Innledning

Formålet med denne oppgaven er å studere hva som skjer med fordelingspolitiske målsettinger i telesektoren når det innføres et nytt reguleringsregime og konkurransereguleringer erstatter monopolreguleringer. Dette vil jeg gjøre gjennom en analyse av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark de siste åra.

Hva skjer med politiske målsettinger om universelle tjenester når det innføres et nytt reguleringsregime og konkurransereguleringer erstatter monopolreguleringer?

1.1 Informasjonssamfunnet

En viktig premiss i oppgaven er altså at informasjon og nye former for kommunikasjon blir stadig viktigere i samfunnet. Dette er en oppfatning som også gjenspeiles i offisielle rapporter både fra Den europeiske union (EU), Norge og Danmark. Rapporten fra EUs High-Level Group on the Information Society, Bangemann-rapporten¹, innledes slik:

Throughout the world, information and communications technologies are generating a new industrial revolution already as significant and far-reaching as those of the past (Bangemann m.fl. 1994).

Tilsvarende syn finner vi i rapporter fra regjeringsoppnevnte utvalg i Norge og Danmark:

Vi er midt i en revolusjon. En global kortslutning af tid, sted personer og processer (Forskningsministeriet 1994:7).

Informasjonsteknologien er en drivkraft som vil endre vår hverdag og vårt samfunn like gjennomgripende som den industrielle revolusjon i sin tid gjorde. I virkeligheten lever vi midt oppe i denne revolusjonen (Samferdselsdepartementet 1996:7).

a conviction that we should conceive of the informatisation of life, a process that has been ongoing, arguably for several centuries, but which certainly accelerated with the development of industrial capitalism and the consolidation of the nation state in the nineteenth century and which has moved into overdrive in the late twentieth century as globalisation and the spread of transnational organisations especially have led to the incorporation of hitherto untouched realms - far apart geographically and close to areas of one's intimate life - into the world market (Webster 1995:217).

1.2 Kommunikative ressurser

I et informasjonssamfunn er fordelinga av det jeg vil kalle kommunikative ressurser et sentralt spørsmål. Et velfungerende demokrati forutsetter at alle medborgere har reelle muligheter til informasjon og

¹ Bangemann-rapporten har navn etter lederen av gruppa, Martin Bangemann, som forøvrig også leder DG XIII i EU med ansvar for bl.a. telepolitiske spørsmål.

kommunikasjon. Dette er viktig for at medborgerne skal være autonome, for at de skal kunne bestemme over sine egne liv. I et demokrati er det nemlig et grunnleggende prinsipp at:

persons should enjoy equal rights, and, accordingly, equal obligations in the specification of the political framework which generates and limits the opportunities available to them; that is, they should be free and equal in the determination of the conditions of their own lives, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others (Held 1995:147).

Dette, som Held kaller *autonomiprinsippet*, bygger på

the capability of persons to determine and justify their own actions, with their ability to choose among alternative political programmes, and with the necessity of introducing guidelines to delimit the democratic process (Held 1995:149).

Fordelen med demokrati er ikke at det garanterer fred og ro og gode beslutninger, men at det gir medborgere rett til å vurdere og revurdere kvaliteten av sine beslutninger. Med John Keanes ord: "Democracy is rule by publics who make and remake judgements in public" (Keane 1992:129).

It is commonplace to assert that public communications lies at the heart of the democratic process; that citizens require, if their equal access to vote is to have any substantive meaning, equal access also to sources of information and equal opportunities to participate in the debates from which political decisions rightly flow (Garnham 1986:37).

Medienes rolle i samfunnet knyttes da også til deres funksjon som demokratiske institusjoner. Å styrke demokratiet har vært, og er et mediepolitisk siktemål (Østbye 1988:42). Eli Skogerbø (1996a) har beskrevet hvordan medienes rolle som demokratiske institusjoner utvikla seg med den gradvise framveksten av liberalt demokrati. Krav om ytringsfrihet la grunnlaget for en politikk der mediene skulle være frie fra statlig inngripen.

The defence of liberty of expression grew out of a need for protection of the individual against the powers of the state, and there is little in the classic texts that advocates a positive definition of communicative rights and to suggest that such rights would be regarded as desirable (Skogerbø 1996a:82).

Ensidig vektlegging av ytringsfrihet har seinere blitt kritisert nettopp for å fokusere for snevert på formelle rettigheter, og ikke på individenes positive rettigheter og reelle ytringsmuligheter. En større vektlegging av medborgernes positive rett til informasjon og til å ytre seg har ligget bak seinere mediepolitiske tiltak som pressestøtta, hvis motivasjon er å sikre flere informasjons- og ytringsmuligheter. I en særstilling står kringkastingspolitikken, og også telepolitikken.

The only existing regulatory models that have endorsed citizens, that is, people in their capacity of being citizens with explicit rights to information and communications resources, are the public broadcasting and telecommunications institutions in Western Europe, that is, strictly regulated public institutions (Skogerbø 1996a:111).

Allmennkringkastingsinstitusjonene ble fra starten av gitt monopol på kringkasting, og skulle som motytelse tilby ei universell tjeneste der de skulle dekke hele befolkninga til en lik pris (Syvertsen 1992:93-94). På tilsvarende måte ble teleselskapene overveiende regulert som monopoler som skulle bygge ut ei landsomfattende universell telefonitjeneste. Mens avviklinga av kringkastingsmonopolene har ført til endringer i allmennkringkastingens rolle og mer markedsretta institusjoner (se f.eks. Skogerbø 1996a; Keane 1991;

Syvvertsen 1992), kan avvikling av telemonopolene utfordre målsettinga om universelle tjenester.

Hvordan en skal sikre ei rettferdig fordeling av kommunikative ressurser når disse monopolene avvikles blir viktige demokratiske utfordringer. Særlig viktig blir dette i lys av at nye informasjons- og kommunikasjonsmuligheter utvikles.

1.3 Konvergering av tele-, IT- og mediesektoren

Utvikling av nye informasjons- og kommunikasjonsmuligheter er bl.a. en følge av at det skjer ei sammensmelting, eller konvergering mellom tele-, IT- og mediesektoren. van Cuilenberg og Slaa (1993) beskriver denne utviklinga som tre former for konvergering:

Den første er *nettverkskonvergering* som innebærer at flere sektorer benytter samme infrastruktur. Med digitale overføringsteknikker er det ikke lenger prinsippielt forskjellig å overføre lyd, tekst og bilde. Dermed kan f.eks. telefoni, data og kringkasting overføres over de samme kablene. Den andre formen for konvergering er *tjenestekonvergering*. Vi ser at nye hybride tjenester utvikles, og at eksisterende tjenester får nye former. Nye elektroniske medier etableres, og gamle medier får nye uttrykk, en kan f.eks. nå lese flere aviser i elektronisk form over internett. Den siste formen for konvergering er *eierskapskonvergering* der en får kryssierskap mellom f.eks. tele- og medieselskaper.

De to første formene for konvergering, nettverks- og tjenestekonvergering står sentralt i min oppgave. Det utvikles nye tjenester som åpner for store informasjons- og kommunikasjonsmuligheter. I motsetning til tradisjonelle medier som er basert på enveis kommunikasjon mellom en sender og mange mottakere, og telefoni som bygger på punkt til punkt kommunikasjon, åpner nye elektroniske medier for interaktiv kommunikasjon mellom flere parter. Dermed kan mediens rolle i større grad enn tidligere knyttes kommunikasjon, og ikke kun til informasjon.

For et demokrati blir da fordelinga av ressurser knytta til bruk av informasjonsteknologi et sentralt spørsmål. Med den danske forskningsministeren kan en si at:

Der er en påtrængende risiko for, at informationsteknologien gør de stærke i samfundet endnu stærkere og de svage endnu svagere. At vi får opdelt danskerne i et informationsteknologisk A- og B-hold, alt efter om man bruger og behersker den nye teknologi eller ikke (Forskningsministeriet 1996a:8).

For å unngå at bruk av informasjonsteknologi skal skape større forskjeller mellom folk, er innsats på en rekke områder nødvendig. For eksempel har utdanningssystemet et viktig ansvar for å sikre at unge utvikler ferdigheter i bruk av teknologien, mens de offentlige bibliotekene har en rolle i å formidle og vise vei i mengden av elektronisk informasjon.

En forutsetning for å benytte mange nye informasjonstjenester er at en har tilgang til gode nok telekommunikasjoner² til å overføre disse tjenestene. Telekommunikasjoner er nemlig infrastrukturen både for de nye tjenestene og for eksisterende tjenester som telefoni, datakommunikasjon og kringkasting. Tilgang til tjenester som overføres ved hjelp av telekommunikasjoner, teletjenester, vil dermed være en helt sentral kommunikativ ressurs i et informasjonssamfunn. Hva som vil være ei rettferdig fordeling av slike kommunikative ressurser, og hvordan telesektoren bør reguleres for å sikre dette, bør da være sentrale spørsmål i et demokrati.

1.4 Regulering av telesektoren

Telesektoren har tradisjonelt vært stramt regulert, ofte i form av statseide monopoler. Reguleringene har hatt både økonomiske, politiske og sosiale begrunnelser.

² Telekommunikasjoner ble på Den internasjonale telegrafunions verdenskonferanse i Madrid i 1932 definert som enhver overføring, sending, utstråling eller mottaking av tegn, signaler, skrift, bilder, lyd eller meldinger av alle slag ved tråd, radio, optikk eller andre elektromagnetiske systemer (Rafto 1955:561).

Økonomisk har telesektoren av mange blitt sett på som et naturlig monopol der stordriftsfordeler i sektoren har betydd at den billigste og beste tjenesten kunne tilbys av et nasjonalt monopol (Hills 1986:30, 1991). Hvorvidt telesektoren har vært et slikt naturlig monopol er omstridt. Davies mener det var *politiske* og ikke økonomiske forhold som førte til nasjonale monopol. Han mener det ikke var noe spesielt med teknologien som nødvendiggjorde nasjonale monopol framfor f.eks. lokale telefonmonopoler tilknyttet nasjonale og internasjonale systemer. Ifølge Davies var det de eksisterende post- og telegrafmonopolene som pressa på for å sikre sentralisert kontroll (Davies 1994:10). Noam bruker England som eksempel og viser til at monopolet var "far from 'natural', but rather the outcome of fierce economic and political battles for control" (Noam 1992:14). Selv om det kan trekkes i tvil om telesektoren har vært et naturlig monopol, har forestillingen om det fungert legitimerende for de nasjonale monopolene.

Samtidig har reguleringene hatt *sosiale* begrunnelser. De har hatt som hensikt å beskytte de interesser som markedet ikke kan forventes å møte (Hills 1986:29-31). Garnham (1991) mener diskursen i de europeiske land tradisjonelt har vært knyttet til 'public service'. Målet har vært å utvide infrastrukturen og introdusere høykvalitets tjenester. Monopolreguleringene har pålagt teleselskapene forpliktelser om universelle tjenester som motytelse mot monopolrettigheter. Forpliktelsene om universelle tjenester har betydd at selskapene har blitt pålagt å gi alle et tilbud om grunnleggende tjenester, tradisjonelt definert som taletelefoni, til en overkommelig pris uansett hvor de bor. Universelle tjenester har betydd ekstra kostnader for de teleselskapene som må tilby tjenester også til uøkonomiske kunder. Innen monopolene kunne dette finansieres gjennom krysssubsidiering innad i selskapene slik at f.eks. fjerntakster og internasjonale samtaler subsidierte lokalsamtaler og utbygging av infrastruktur i distriktene (se f.eks. Hills 1991:kap 3).

Hvor eksplisitte målsettingene om universelle tjenester har vært, har imidlertid variert. Garnham mener universelle tjenester har vært et implisitt mål som har blitt aktualisert når spørsmålet om liberalisering kom opp (Garnham 1991).

1.4.1 Reguleringer i Norge og Danmark

I Norge og Danmark er universelle tjenester et begrep som nylig er tatt inn i telepolitikken. Telesektoren har imidlertid vært stramt regulert også i disse landa, og fordelingshensyn har vært en av motivasjonene bak reguleringene.

I Norge var telesektoren fra 1899 regulert som et nasjonalt monopol der Telegrafverket, som seinere skifta navn til Televerket, hadde legalt monopol på telenett, utstyr og tjenester. I Danmark valgte man ei anna løsning der staten hadde monopol, men ga konsesjoner på telefoni til telefonselskaper slik at man fikk flere regionale telemonopoler i steden for ett nasjonalt. I tillegg fantes Statstelefonen som hadde monopol på rikstelefon, internasjonal telefoni, infrastruktur og andre tjenester, samt at den drev telefoni i visse områder uten konsesjonshaver³.

Til grunn for reguleringene i begge landa lå fordelingshensyn. I Norge etablerte staten et nasjonalt monopol der overskuddet fra lønnsomme områder kunne subsidiere ikke lønnsomme områder (Rafto 1955:473). I Danmark var Statstelefonens oppgave bl.a. å etablere telefon i tynt befolka områder hvor de private selskapene ikke hadde lyst, vilje, eller økonomiske muligheter til å drive telefonvirksomhet (Blüdnikow 1993:71). Reguleringene gjennom nasjonale monopol, eller regionale monopol supplert med statstelefon, skulle altså sikre landsdekning og ei universell telefonitjeneste.

1.5 Liberalisering av telesektoren

Dette gamle reguleringsregimet er nå i endring. Fra slutten av 1980-tallet starta en skrittvis liberalisering av telesektoren i Norge og Danmark, og fra å være en monopolregulert sektor har Danmark fullliberalisert telesektoren fra 1.7.1996, mens Norge har vedtatt å fullliberalisere fra 1.1.1998.

Med liberalisering mener jeg her innføring av konkurranse i markedet ved at det åpnes for flere operatører. Liberalisering må ikke forveksles med privatisering som innebærer salg av offentlige selskaper til private, eller at private overtar oppgaver det offentlige tidligere har ivaretatt.

³ I 1991 ble Tele Danmark AS etablert som et holdingselskap over de regionale selskapene. Nå er Tele Danmark et enhetlig selskap og de regionale selskapene er avvikla.

A market may be liberalised with one or more entities within that market remaining in public ownership or a publicly controlled entity may be privatised (i.e. its assets may be held by private institutions and individuals) with little or no ensuing liberalisation of the market, thereby creating a private rather than public monopoly (Hills 1986:5).

Et liberalisert marked betyr heller ikke et marked uten reguleringer, så sant reguleringene er kompatible med konkurranse.

Liberaliseringa av telesektoren vi ser i Norge og Danmark er en del av en verdensomspennende trend. I Europa kommer viktige initiativer fra EU. EU har vedtatt at det skal være konkurranse på alle områder i telesektoren innen 1.1.1998. Liberaliseringsdirektivene forventes også å skulle gjelde i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS⁴).

Når telesektoren liberaliseres forsvinner det gamle rasjonalet for å pålegge teleselskapene forpliktelser som gjenytelse for monopolrettigheter, og de gamle virkemidlene for universelle tjenester blir ikke lenger tilgjengelige. Dermed aktualiseres spørsmålet om universelle tjenester.

1.6 Universelle tjenester

Selv om fordelingshensyn har stått sentralt i telepolitikken er universelle tjenester et nytt begrep i telepolitisk sammenheng i Norge og Danmark. Det finnes heller ingen generell definisjon av universelle tjenester som det er allmenn enighet om. Grovt sett kan en si at universelle tjenester innebærer at grunnleggende tjenester skal gjøres tilgjengelige for alle. Men hvilke tjenester er det snakk om, og hva betyr det at de skal gjøres tilgjengelige for alle?

Jeg vil dele spørsmål om universelle tjenester inn i tre deler. Det første er spørsmålet om hvilke *tjenester* som skal være universelt tilgjengelige. Det andre er hva det innebærer at disse tjenestene skal være *universelt tilgjengelige*. Det tredje er hvilke *virkemidler* en mener er hensiktsmessige for å realisere målet.

1.6.1 Tjenester

Universelle tjenester er et prinsipp som sier at visse tjenester skal gjøres universelt tilgjengelige. Hvilke tjenester som anses å være så grunnleggende at de bør gjøres universelt tilgjengelige er et spørsmål det knytter seg uenighet til. De syn ulike aktører har på dette vil stå sentralt i min analyse av den telepolitiske debatten.

I denne sammenhengen er forholdet mellom tjenester og infrastruktur viktig. En forutsetning for å få tilgang på teletjenester er at en er tilknyttet infrastruktur som kan overføre disse. Hvilke typer tjenester som kan overføres og hvor mye en kan overføre er avhengig av hvor stor kapasitet infrastrukturen har. Det er derfor vanskelig å se tjenester og infrastruktur helt atskilt. Jeg vil allikevel vektlegge tilgang på tjenester framfor tilknytning til infrastruktur i min analyse. For mottakeren er det selve tjenestene og ikke infrastrukturen som er viktig. Om en får multimediatjenester eller telefoni via kabel-tv-ledninga, telefonkabelen eller satellitt, via kobber, fiberoptikk eller radiolinjer, er uvesentlig. Det som er viktig er at en kan motta de tjenestene en ønsker, at infrastrukturen har nok kapasitet, og tilfredsstillende kvalitet. Hva som er tilstrekkelig kapasitet til å overføre en tjeneste kan også endre seg. Det utvikles stadig mer effektive måter å overføre signaler på ved at signaler pakkes sammen og trenger lavere båndbredde⁵ (Negroponte 1995:30-31).

⁴ EØS er en avtale som i tillegg til EU omfatter av Norge, Island og Lichtenstein. Med noen unntak skal EU-direktiver som berører det indre marked gjøres gjeldende i hele EØS-området med mindre et eller flere EØS-land nedlegger veto mot dette. Siden EØS-avtalen trådte i kraft 1.1.94 har ingen nedlagt veto mot noen direktiver i EØS.

⁵ Båndbredden er et mål som forteller hvor stor overføringskapasitet infrastrukturen har.

1.6.2 *Universell tilgang*

Universelle tjenester er ikke bare et spørsmål om hvilke tjenester som skal være universelle, men også et spørsmål om hva det betyr at visse tjenester skal gjøres universelt tilgjengelige. Nicholas Garnham har delt spørsmålet om universell tilgang inn i fire deler (Garnham 1991:84). Universell tilgang er for det første et spørsmål om *geografisk* dekning slik at alle regioner får tilgang til disse tjenestene. For det andre er det et spørsmål om en skal ha så *rimelige priser* at en unngår at noen grupper ekskluderes på grunn av økonomiske barrierer. For det tredje er det et spørsmål om hvorvidt en bør ha *like priser*. Til slutt er det et spørsmål om hvilke *kvalitetskrav* en skal stille til de universelle tjenestene.

Hvilken vekt en legger på de ulike spørsmålene knytta til universell tilgang kan gjenspeile at ulike grupper blir sett som spesielt utsatte. 'Alle' skal ha tilgang på grunnleggende tjenester. Men hvem er disse alle? En sterk vekt på geografisk likhet kan gjenspeile at distriktene har blitt sett som spesielt utsatte, at noen områder vil bli dårligere dekket uten særskilte reguleringer. Tilsvarende kan spesiell fokus på rimelige priser reflektere sterkere oppmerksomhet rundt at alle sosiale grupper skal ha tilgang på tjenestene, mens en vektlegging av utvikling av handikaptjenester kan være et symptom på at 'alle' betyr at alle uansett funksjonsnivå, skal ha tilgang på likeverdige tjenester.

1.6.3 *Virkemidler*

Universelle tjenester kan altså ha ulikt innhold avhengig av hvilke tjenester en vil gjøre universelt tilgjengelig og hva en legger i universell tilgang. Et tredje spørsmål er hvilke *virkemidler* en vil benytte for å nå de målsettingene en har. På hvilken måte og i hvilken grad skal markedet reguleres, og hvordan skal universelle tjenester finansieres?

Her støter vi igjen på grenseoppgangen mellom tjenester og infrastruktur. For å kunne motta en tjeneste er en avhengig av en tilfredsstillende infrastruktur. Selv om det er tjenestenes sosiale betydning som kommunikative ressurser som er viktige, må politiske virkemidler for universelle tjenester forholde seg til mulighetene for utbygging og modernisering av infrastruktur og teknologiske løsninger.

1.7 **Universelle tjenester i et liberalisert marked**

Når monopolene avvikles og telesektoren liberaliseres endres de tradisjonelle virkemidlene for universelle tjenester. Jeg vil spesielt trekke fram tre forhold der liberalisering endrer grunnlaget for universelle tjenester. Det ene er at mulighetene for visse typer krysssubsidiering forsvinner, det andre er fløteskumming, og det tredje er kostnadsbaserte priser. Som jeg vil vise henger disse tre forholdene tett sammen.

1.7.1 *Krysssubsidiering*

Monopolselskapene har tradisjonelt hatt forpliktelser om universelle tjenester. Disse forpliktelsene har blitt finansiert gjennom krysssubsidiering innad i selskapet. Utbygging av infrastruktur i distriktene og lave priser på lokaltelefoni har blitt finansiert gjennom høyere priser på fjernsamtaler og internasjonal trafikk. Når monopolene nå oppheves og markedene åpnes for konkurranse blir monopolreguleringer erstatta med konkurransereguleringer. Det pekes faktisk på at behovet for reguleringer øker når monopolene oppheves (Mosco 1988). Hensiktene med markedsreguleringene er bl.a. at selskapene som fortsatt har legalt monopol på visse områder, eller som er den dominerende aktør i markedet, skal forhindres i å benytte dette som et konkurransefortrinn. De dominerende selskapene skal ikke kunne krysssubsidiere slik at tjenester eller infrastruktur der de har legalt eller tilnærma reelt monopol prises høyt for at prisene i den konkurranseutsatte virksomheten kan settes lavere for å presse konkurrenter ut av markedet. Dette ses som en forutsetning for at et regulert monopol ikke skal erstattes av et de facto monopol der det selskapet som allerede er etablert på markedet kan hindre nykommere (se f.eks. COM(95)158).

1.7.2 *'Bypass' og fløteskumming*

'Bypass' kan defineres som "enhver bruk av alternativ tjenesteleverandør, inkludert selvbetjening, for tjenester som også tilbys av det regulerte selskapet. Med andre ord; 'bypass' er for oss det samme som

konkurranse" (Husum 1995:23). *Fløteskumming* er også en form for 'bypass'. Det er "synonymt med ineffektiv 'bypass', det vil si tilfellet der den privatøkonomiske lønnsomheten ved nyetablering er positiv, mens den samfunnsøkonomiske er negativ" (Husum 1995:30). Når et tilfelle er 'bypass' og når det er fløteskumming kan være vanskelig å avgjøre.

Konkurranse på infrastruktur kan føre til at det bygges ut alternative nettverk som kan overføre flere tjenester til lavere pris for lønnsomme kundegrupper. Eierne av de dominerende nettverkene kan da enten oppleve at mye av den mest lønnsomme trafikken går utenom deres nettverk, eller de innfører prisdifferensiering mellom ulike kundegrupper eller ulike områder.

Et annet eksempel er at tett befolka områder med mange sterke bedrifter er de mest lønnsomme for teleselskapene. Da kan enkelte selskaper konsentrere driften i de lønnsomme områdene. Disse vil ha relativt sett større inntektsgrunnlag og lavere utgifter enn selskaper som også driver i distriktene. Selskaper som konsentrerer seg i sentrale strøk kan skumme fløten, få de mest lønnsomme kundene, og tilby lavere priser på sine tjenester enn det selskaper som også driver i distriktene kan. Dette leder også til at selskaper som driver i alle deler av markedet presses til å prise tjenestene i forhold til kostnader, slik at en tjeneste blir dyrere i distriktene enn i sentrale strøk.

1.7.3 Kostnadsbaserte priser

Regler mot krysssubsidiering og presset fra bypass og fløteskumming leder mot mer kostnadsbaserte priser. Er det knytta lavere kostnader til å tilby tjenester til store kunder i sentrale strøk, kan tjenestene her bli billigere enn for små kunder i tynt befolka distrikter. Det vil også være sterkere ønske om å bygge ut infrastruktur og tilby nye tjenester til de mest lønnsomme kundene enn til mindre lønnsomme eller ikke lønnsomme kunder. Som Hills uttrykker det:

Commercialisation implies an increased concern with revenue, and in particular, because of the skewed nature of traffic, with the revenue to be gained from large users and international expansion (Hills 1993:132).

Konkurranse på infrastruktur og tjenester kan dermed gi større ulikheter i tjenestetilbud, pris og kvalitet enn det en har i dag.

[T]o the extent that competition drives prices toward costs, it may not be possible to maintain existing pricing structures that incorporate cross-subsidies geared to social policy objectives for affordability and uniformity of charges for basic service (Collings 1994:569).

Tilhengere av liberalisering vil imidlertid argumentere for at øka konkurranse i sektoren totalt sett vil tjene alle brukerne. Større fleksibilitet i markedet er nødvendig for å oppmuntre og prøve ut nye teknologiske løsninger. Dessuten, hevdes det, selv om øka konkurranse vil gi større ulikheter i prisnivå, vil alle få lavere priser enn i dag og dermed tjene på det.

Evidence is emerging that competition in telecommunications does not necessarily threaten universal service. Indeed, where competition has been introduced, costs have fallen and penetration has risen (Blackman 1995:172).

1.8 Tilnæringsmåte og problemstillinger

Jeg har skissert ei utvikling der informasjon får stadig større betydning i samfunnet, kommunikative ressurser blir viktigere for den enkelte medborger og tilgang på teletjenester blir en mer sentral kommunikativ ressurs som følge av at nye tjenester utvikles. Samtidig liberaliseres telesektoren og gamle fordelingspolitiske virkemidler er ikke lenger er tilgjengelige. Dette vil være utgangspunktet når jeg i denne oppgaven vil gjennomføre en *policy-analysis* av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark for å studere hva som skjer med politiske målsettinger om universelle tjenester når telesektoren liberaliseres.

Som Ham og Hill (1984) påpeker er det mange former for policy-analyse der ulike deler av den politiske prosessen vektlegges. Ham og Hill skiller mellom deskriptive studier; analyser av politikk, og preskriptive

studier; analyser *for* politikk. Deskriptive studier analyserer innholdet i politikken, den politiske prosessen og ulike innflytelser i denne og politiske utfall. Preskriptive studier framskaffer informasjon for beslutningstaking, og anbefaler bestemte beslutningsprosesser eller en bestemt politikk. I grenselandet mellom disse har en evaluerende studier (Ham and Hill 1984:kap 1).

Min policy-analyse vil kombinere et deskriptivt og et evaluerende, normativt perspektiv. Jeg vil studere den telepolitiske debatten i Norge og Danmark med fokus på perioden fra 1992 til medio 1996 da full liberalisering av telesektoren ble debattert og vedtatt. Jeg vil analysere den politiske prosessen og hvilke standpunkter ulike aktører har til liberalisering og til universelle tjenester, og jeg vil analysere innholdet i den vedtatte politikken i de to landa. Konsekvensene av politikken, de politiske utfallene, vil det være for tidlig å analysere nå da full liberalisering først ble vedtatt på tampen av den perioden jeg studerer og konsekvensene ennå ikke er målbare.

Denne policy-analysen vil ha et normativt perspektiv. Jeg vil bygge på en tilnæringsmåte utvikla av bl.a. Robert A. Dahl (1967) og William Lafferty (1981a; 1981b). Dahl mener det en trenger for å evaluere politiske systemer er:

criteria of value, worth, goodness, excellence, desirability; data about the behaviour of the system; ways of applying the criteria to the behaviour of the system in order to measure the degree of value, worth, goodness, excellence, desirability (Dahl 1967:169-170).

Lafferty har utvikla denne tilnæringsmåten videre til det han kaller *normativ-empirisk forskning* (Skogerbø 1996a:46). Dette er "en forskningsprosess som undersøker graden av samstemmighet mellom vurderende og beskrivende sider av en sak" (Lafferty 1981b:212). Poenget er å formulere eksplisitte normer som operasjonaliseres til målbare størrelser og bringes videre med i analysen.

En slik normativ-empirisk tilnæringsmåte vil også ligge til grunn for min analyse. Jeg vil trekke verdier fra rettferdighetsteori og demokratiteori eksplisitt inn i studien ved at jeg etablerer normative kriterier for hvordan prinsippet om universelle tjenester bør konkretiseres. Som nevnt vil ikke min analyse kunne se på konsekvensene verken av liberaliseringa eller de reguleringene det legges opp til for å sikre universelle tjenester. Jeg vil i steden analysere den telepolitiske debatten i Norge og Danmark og studere ulike aktørers standpunkter til telepolitikk generelt og universelle tjenester spesielt. Det er disse standpunktene jeg så vil vurdere opp mot de normative kriteriene jeg har etablert. Dermed avviker min tilnæringsmåte noe fra Dahl og Laffertys tilnærming som først og fremst fokuserer på hvordan en kan vurdere konsekvensene av en politikk opp mot eksplisitte normer.

Skjematisk kan fokus for min policy-analyse framstilles på følgende måte:

Normativt	Konflikt/	Vedtatt	(Implementering/
Grunnlag	Debatt	Politikk	Konsekvenser)

Min policy-analyse vil altså se på to av Ham og Hills områder for deskriptiv policy-analyse; den politiske prosessen med debatt og konflikt rundt spørsmål om liberalisering og universelle tjenester, og den vedtatte politikken på området. De politiske utfallene; implementeringa av politikken og konsekvensene av denne kan ikke studeres på dette tidspunkt. De politiske standpunktene i den politiske prosessen og den vedtatte politikken vil analyseres og vurderes ut fra normative kriterier for universelle tjenester.

1.8.1 Problemstillinger og disposisjon

Den overordna problemstillinga for denne oppgaven er som nevnt innledningsvis:

Hva skjer med politiske målsettinger om universelle tjenester når det innføres et nytt reguleringsregime og konkurransereguleringer erstatter monopolreguleringer?

Denne problemstillinga vil jeg studere gjennom tre delproblemstillinger av normativ og deskriptiv art:

- Hvordan bør prinsippet om universelle tjenester konkretiseres?
- Hvordan kommer spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester til uttrykk i den telepolitiske debatten?
- I hvilken grad settes hensyn til rettferdighet og demokrati til side i liberaliseringsprosessen?

Disposisjonen for oppgaven vil følge disse problemstillingene. I kapittel tre vil jeg ta for meg problemstillinga: *Hvordan bør prinsippet om universelle tjenester konkretiseres?* Jeg vil her med utgangspunkt i sentral rettferdighetsteori og demokratiteori utlede normative kriterier som bør ligge til grunn for et prinsipp om universelle tjenester.

I kapittel fire vil jeg så gi en kort oversikt over den telepolitiske utviklinga i Norge og Danmark. Denne oversikten vil danne bakgrunnen for kapittel fem der jeg vil analysere den telepolitiske debatten i disse landa ut fra problemstillinga: *Hvordan kommer spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester til uttrykk i den telepolitiske debatten?* Analysen vil struktureres ut fra de normative kriteriene fra kapittel tre.

Konklusjonene fra denne analysen vil i kapittel seks vurderes i lys av de normative kriteriene jeg har utleda. Spørsmålet jeg stiller er: *I hvilken grad settes hensyn til rettferdighet og demokrati til side i liberaliseringsprosessen?* Jeg vil her studere om det er noen mønstre i ulike aktørers standpunkter til liberalisering og til universelle tjenester, og om en kan se tendenser til at de normative kriteriene for universelle tjenester må vike nettopp på grunn av liberaliseringa. Jeg vil i dette siste kapitlet også komme tilbake til oppgavens hovedproblemstilling: *Hva skjer med politiske målsettinger om universelle tjenester når det innføres et nytt reguleringsregime og konkurransereguleringer erstatter monopolreguleringer.*

Først vil jeg imidlertid gjøre rede for hvilke metodiske valg jeg har gjort i oppgaven. Det er tema for neste kapittel.

2. Metode

Metodevalgene i ei undersøkelse avhenger av undersøkelsens formål, teoretiske perspektiv og hvilke ressurser en har til rådighet (Borum 1990:41). De metodiske valg jeg har gjort har alle hatt som hensikt å belyse oppgavens problemstillinger på en best mulig måte innafor de rammene omfanget av en hovedoppgave setter.

I innledninga redegjorde jeg for hvorfor det ikke er mulig i dag å gå inn på alle sider av hvilke konsekvenser liberaliseringa får for målet om universelle tjenester. Liberaliseringa er nylig vedtatt, og de empiriske konsekvensene kan ikke måles før konkurransen har virka ei tid. Jeg har derfor valgt å gjøre denne studien til en policyanalyse med et normativt perspektiv. Jeg ønsker å utlede normative kriterier for et prinsipp om universelle tjenester basert på rettferdighetsteori og demokratiteori, og jeg vil analysere og vurdere den telepolitiske debatten og spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester i lys av disse kriteriene. Studien har dermed både et normativt og et deskriptivt formål.

Borum viser til at selve metodevalget består av tre hovedvalg:

- avgrensning av det empiriske feltet som skal studeres,
- valg av metode(r) til produksjon av data,
- tilretteleggelse av undersøkelsesprosessen (Borum 1990:44).

Jeg vil nedenfor redegjøre for hvilke metodiske valg jeg har foretatt i min studie med hovedvekt på hvordan jeg har avgrensa det empiriske feltet og hvilke metoder jeg har benytta for innsamling og analyse av datamaterialet. Jeg vil samtidig begrunne hvordan disse valgene er foretatt ut fra vurderinger av hva som vil tjene oppgavens formål og belyse oppgavens problemstillinger og teoretiske perspektiver på en best mulig måte. Jeg vil først redegjøre for hvordan jeg har avgrensa det empiriske feltet for analysen, før jeg kommer tilbake til metodene for innsamling og analyse av det empiriske materialet.

2.1 Avgrensning av empirisk felt: En studie av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark

For å studere hva som skjer med prinsippet om universelle tjenester når telesektoren liberaliseres, vil jeg fokusere på den telepolitiske debatten. Det er her en kan forvente at spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester kommer til uttrykk i tida fram mot vedtakelsen av full liberalisering av telesektoren.

Når jeg har valgt å fokusere på den politiske debatten er det en rekke flere valg som må tas. I hvilke land skal debatten studeres? I hvilket tidsrom? Og hvordan skal debatten studeres? Jeg har valgt å studere den telepolitiske debatten i Norge og Danmark fra 1992 til medio 1996 gjennom en analyse av standpunktene til viktige aktører. Disse valgene vil jeg begrunne nedenfor.

2.1.1 Valg av land: Norge og Danmark

Jeg vil fokusere på den telepolitiske debatten i to land. Dette gir muligheter for en grundig analyse av den politiske debatten i disse landa, samtidig som det gir muligheter for å sammenlikne mellom landa og avdekke forskjeller og likheter som kan bidra til en bedre innsikt i debatten i hvert enkelt land. Som jeg vil komme tilbake til er imidlertid generaliseringsmulighetene begrensa med et så lite utvalg.

Denne studien vil ha visse likhetstrekk med en sammenliknende case studie. Slik Robert K. Yin definerer det er en case studie en empirisk undersøkelse som studerer et samtidig fenomen innen rammen av det virkelige liv, hvor grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er innlysende (Yin 1994:13). Slik sett kan min oppgave ses som en sammenliknende case studie der casene er den telepolitiske debatten innen hvert land. Å se en politisk debatt som et fenomen er imidlertid ikke uproblematisk. Robert E. Stake vektlegger at et case bør være et integrert system, et objekt heller enn en prosess (Stake 1995:2). Jeg vil derfor ikke bruke betegnelsen case studie om oppgaven, men se det som en sammenliknende analyse av to politiske debatter.

Mye av litteraturen om sammenliknende studier fokuserer på hvordan utvalget av det som skal sammenliknes bør velges ved at en forsøker å holde enten avhengige eller uavhengige variabler konstant (Lijphart 1971;1975, Smelser 1973, Frendreis 1983). Hensikten er å kunne isolere kausale faktorer ved å eliminere konkurrerende variabler som mulige årsaker (Frendreis 1983:260). Slike strategier er fruktbare når formålet med ei undersøkelse er å forklare et fenomen. Forklaring er imidlertid ikke hensikten i denne studien. Jeg ønsker å beskrive, forstå og vurdere den telepolitiske debatten. Norge og Danmark er valgt fordi disse landa har mange fellestrekk samtidig som de har interessante forskjeller. En sammenlikning av landa vil derfor kunne gi verdifull innsikt i debatten i hvert enkelt land.

De mest iøynefallende forskjellene mellom landa er at Danmark er et lite og flatt land der en del små øyer utgjør distriktene. Norge, derimot, er et langstrakt land med fjell og fjorder. Utbygging av infrastruktur har dermed svært ulike vilkår. Den tradisjonelle telereguleringen har også hatt ulik form i landa. Mens Norge har hatt ett statlig telemonopol, har Danmark hatt regionale monopoler kombinert med et statlig nasjonalt monopol for bl.a. internasjonale tjenester.

Samtidig er det mange likheter mellom landa. Begge land er små, relativt homogene land med sterke sosialdemokratiske partier, sterke fagbevegelser og en forholdsvis godt utbygd velferdsstat. De er nå begge underlagt EUs regelverk, Danmark som EU-medlem, Norge som medlem av EØS. I både Norge og Danmark har telesektoren vært strengt regulert og fordelingshensyn har vært en viktig begrunnelse for reguleringene. Begge har oppnådd tilnærma full telefondekning⁶. Når telesektoren nå liberaliseres kan en forvente at de sterke egalitære verdiene i den politiske kulturen i Norge og Danmark vil føre til debatt om hvordan prinsippet om universelle tjenester skal sikres i et konkurransemarked.

Mulighetene for generaliseringer er begrensa med et utvalg på kun to land, og resultatene fra undersøkelsen kan strengt tatt kun si noe om den telepolitiske debatten og spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester i Norge og Danmark.

2.1.2 Avgrensning i tid: Fra 1992 til medio 1996

I analysen av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark har jeg lagt hovedvekten på tidsrommet fra 1992 til medio 1996. Det er i denne perioden jeg forventer at spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester kommer klarest til uttrykk.

Mot slutten av 1980-tallet starta en skrittvis liberalisering av telesektoren i både Norge og Danmark. I 1992 var imidlertid taletelefoni og infrastruktur fortsatt regulert som monopoler, og disse monopolreguleringene var grunnlaget for de fordelingspolitiske målsettingene i telesektoren; de var grunnlaget for universelle tjenester. Debatten om full liberalisering av telesektoren starta så for alvor ved at De europeiske fellesskaper (EF⁷) i 1992 la en tidsplan for full liberalisering av taletelefoni innen 1.1.1998. Seinere ble denne datoen satt som frist også for full liberalisering av infrastruktur. Samtidig ble det påpekt at det var behov for en felles politikk for hvordan universelle tjenester skulle sikres i et liberalisert marked. I Norge og Danmark ble stadig flere områder liberalisert fram mot sommeren 1996 da det danske Folketinget vedtok full liberalisering av telesektoren fra 1. juli 1996, og det norske Stortinget vedtok full liberalisering fra 1.1.1998.

Gjennom en tidsavgrensning fra 1992 til medio 1996 vil jeg dermed kunne studere den telepolitiske debatten fra det tidspunktet EF starter arbeidet med å lage et rammeverk for full liberalisering innen 1.1.1998. Utviklinga følges så fram til Norge og Danmark medio 1996 har vedtatt full liberalisering av

⁶ Pålitelige tall for dekningsgrad er vanskelige å oppdrive. De fleste statistikker viser hvor mange telefonlinjer eller abonnementer det finnes i forhold til innbyggertallet. F.eks. viser en oversikt fra OECD gjengitt i Melody m.fl. (1996) at det i 1994 var 58,9 linjer pr. 100 innbyggere i Danmark, mens det tilsvarende tallet for Norge var 53,9. Dette gir imidlertid ikke noe godt bilde av om alle som ønsker det har telefon. De fleste bedrifter har flere telefonlinjer, og mange husstander har også mer enn ei linje. Årsaken til at jeg her skriver *tilnærma* full telefondekning er at det er grunn til å anta at det fortsatt er en del husstander som ikke har telefon fordi de enten bor for avsideliggende til eller ikke finner at de har råd til det.

⁷ De europeiske fellesskaper (EF) skifta navn til Den europeiske union (EU) 1.1.1994. Jeg vil gjennom oppgaven benytte EF når jeg omtaler organisasjonens initiativer før 1994, og EU i omtalen av organisasjonen etter 1.1.1994.

telesektoren, om enn i ulikt tempo. Denne tidsavgrensningen er fruktbar når formålet er å studere den telepolitiske debatten og spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester i disse landa.

2.1.3 Valg av aktører: Myndigheter, partier og organisasjoner

Å analysere alt som sies og skrives i en debatt er en umulig oppgave. Når jeg skal analysere den telepolitiske debatten i Norge og Danmark har jeg derfor valgt å gjøre dette gjennom en analyse av standpunktene til sentrale aktører i den politiske debatten. De aktørene jeg studerer er for det første regjeringene i Norge og Danmark, for det andre de viktigste politiske partiene, dvs. de som er representert i Stortinget og Folketinget i perioden, og for det tredje sentrale organisasjoner.

Det viktigste kriteriet for utvelgelse av organisasjoner har vært hvilke organisasjoner som gjennom høringsuttalelser til IT-rapportene (Forskningsministeriet 1994 og Samferdselsdepartementet 1996), og større telepolitiske lovendringer (Ot.prp 36 (1994-95) og L241-246 (1995-96)) har uttrykt synspunkter på liberalisering generelt eller universelle tjenester spesielt. Dessuten har jeg sammenlikna utvalget av aktører i Norge og Danmark og tatt med organisasjoner som ikke har deltatt i den telepolitiske debatten i det ene landet, dersom tilsvarende organisasjoner deltar aktivt i det andre landet. Hensikten med dette er å øke sammenlikningsgrunnlaget, og å undersøke om det at ulike organisasjoner deltar aktivt i debatten kan avspeile interessante forskjeller i den telepolitiske debatten.

Med disse kriteriene som grunnlag har jeg studert standpunktene til følgende typer organisasjoner: De nasjonale teleselskapene; bransjeorganisasjoner for utstysprodusenter, teleoperatører, kabel-tv operatører, utstysleverandører og telebrukere; fagbevegelse; kommunenes organisasjoner; forbrukerorganisasjoner; og organisasjoner for funksjonshemmede.

Med unntak av de dominerende teleselskapene studerer jeg utelukkende organiserte interesser. Dette er både fordi det gjør analysen overkommelig, men også fordi organiserte interesser i større grad enn f.eks. enkeltbedrifter vil ha generelle politiske mål, og i mindre grad hemmelige bedriftsstrategier. Et problem med å studere organiserte interesser er at næringsinteressene er langt bedre organisert enn forbrukerinteressene. Dette gjør utvalget av sentrale aktører noe skeivt. De politiske partiene og regjeringene skal imidlertid ivareta både forbruker- og næringsinteresser, og vil studeres ut fra det.

Jeg vil analysere den politiske debatten gjennom regjeringenes, partienes og organisasjonenes standpunkter og argumenter. Jeg vil basere meg på to typer kilder; skriftlige dokumenter og kvalitative informantintervjuer.

2.2 Innsamling av empirisk materiale: Dokumenter og intervjuer

2.2.1 Dokumenter

Regjeringenes synspunkter vil bli studert gjennom en analyse av alle relevante lover og lovforslag, offentlige publikasjoner, offentlige utredninger og andre framlegg for Stortinget og Folketinget som regjeringene har lagt fram i løpet av perioden. For å utfylle bildet av gjeldende politikk er representanter fra fagdepartementene og teleregulatørene intervjuet. Partienes standpunkter analyseres slik de framstår i relevante komite- og utvalgsinnstillinger til Stortinget og Folketinget, og i parlamentsforhandlingene om disse.

Som det vil framgå av analysen har EUs politikk hatt vesentlig innflytelse på den telepolitiske utviklinga i Norge og Danmark. Utviklinga i EU vil studeres gjennom ulike offisielle dokumenter fra EU: grønnbøker, kvitbøker, anbefalinger, meddelelser, resolusjoner, direktivforslag og vedtatte direktiver⁸.

⁸ Ei *grønnbok* fokuserer på et område hvor EU ikke har lovgivning. Grønnbøkene skal stimulere til diskusjon hos de parter området berører, slik at de innenfor en gitt tidsfrist kan komme med sine forslag. Ofte vil ei *grønnbok* lede til en meddelelse, som igjen kan lede til lovforslag. Ei *kvitbok* inneholder analyser og forslag til tiltak på et stort sakfelt. En *anbefaling* er ikke bindende, men framsetter EUs råds synspunkter, vanligvis for å oppmuntre en ønskelig utvikling i EU-landa. En *meddelelse* kan gi skisse til EU-lovgivning i landa. En *resolusjon* vil gi en skisse av hvordan Rådet ser for seg en politisk løsning.

Organisasjonenes syn vil jeg studere gjennom en analyse av høringsuttalelsene som er avgitt til de to hovedutredningene på området: *Info-samfundet år 2000* (Forskningsministeriet 1994) og *Den norske IT-veien Bit for bit* (Samferdselsdepartementet 1996), samt høringsuttalelsene til den norske loven om telekommunikasjoner (Ot.prp 36 (1994-95)) og til den danske lovpakke om liberalisering av telesektoren (L241-246 (1995-96)). Annen informasjon i form av publikasjoner og avisartikler vil kunne gi utfyllende informasjon. I tillegg til disse skrevne dokumentene vil jeg bygge på intervjuer med representanter fra sentrale organisasjoner. Slike intervjuer vil være nødvendige fordi høringsuttalelsene delvis er knapt formulert, og ofte berører de ikke alle spørsmål som er relevante for oppgavens problemstilling. Dessuten er det en del organisasjoner som ikke har avgitt høringsuttalelse, men som allikevel vil være interessante bl.a. fordi deres søsterorganisasjon i det andre landet har sterke synspunkter i telepolitikken. Et viktig kildegrunnlag for organisasjonenes synspunkter er derfor kvalitative informantintervjuer.

2.2.2 Kvalitative informantintervjuer

Fordi formålet med intervjuene er å få grundigere innsyn i de viktigste aktørenes synspunkter, har jeg valgt å benytte kvalitative intervjuer. Et kvalitativt intervju forsøker å fange inn kompleksiteten i det fenomenet som studeres, og har som mål å gi en dyp, detaljert, livaktig og nyansert forståelse av fenomenet (Rubin og Rubin 1995:76).

Mye av litteraturen om kvalitative intervjuer fokuserer på hvordan kvalitative intervjuer kan øke forståelsen for individuell atferd. Kvale beskriver et kvalitativt forskningsintervju som et intervju hvis formål er å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden med henblikk på kvalitativ tolkning av meningen i de beskrevne fenomener (Kvale 1990:218).

Hensikten med intervjuene i denne oppgaven er ikke å belyse individuell atferd, men organisasjoners telepolitiske argumenter og standpunkter. De intervjuede betraktes som informanter som kan fortelle om synspunktene til den organisasjonen eller instansen de representerer. Jeg ønsker ikke å studere 'den intervjuedes livsverden', men organisasjonens uttrykte politikk.

Kvales videre beskrivelse av kvalitative intervjuer vil imidlertid være dekkende også for mine intervjuer. Han peker bl.a. på at det kvalitative forskningsintervju sikter på å forstå og fortolke *meningen* i det som sies, intervjuet skal gi nyanserte beskrivelser av *kvalitative* aspekter ved det som studeres, det er *deskriptivt* og beskriver *spesifikke* situasjoner og handlingsforløp, det er *forutsetningsløst* ved at intervjueren er åpen for nye og uventa dimensjoner ved det som sies, det er *fokusert* på bestemte tema og det åpner for analyse av *flertydighet* (Kvale 1990:219-224). Selv om et kvalitativt intervju kan minne noe om vanlige samtaler der en forsøker å forstå den en snakker med, er det viktige forskjeller:

I forhold til dagliglivets samtaler er det kvalitative forskningsinterview kendetegnet ved en metodisk bevidsthed om spørgeform, en dynamisk bevidsthed om interaksjonen interviewer og interviewet og en kritisk bevidsthed over forståelse av det, som siges, som egne tolkninger af det, der siges (Kvale 1990:225).

I tråd med dette vil forståelse og fortolkning være sentralt for meg i både gjennomføringen av intervjuene og i analysen av disse. Jeg vil i det følgende knytte noen kommentarer til min gjennomføring av kvalitative intervjuer⁹.

Informantene

Hensikten med de kvalitative intervjuene i denne oppgaven har vært å få større innsikt i sentrale organisasjoners telepolitiske standpunkter, og også gjennom intervjuer med representanter fra forvaltninga, å få et bedre bilde av offisiell telepolitikk i Norge og Danmark. Det har derfor vært viktig at jeg kunne betrakte informantene som representanter for sine organisasjoner, og ikke som privatpersoner. Jeg har

Direktiver definerer det resultat som skal oppnås på et spesielt område og lar det være opp til de nasjonale myndigheter å bestemme form og midler for å oppnå dette (Nytt fra EF 39/40-1993).

⁹ Vi har vært to personer som har gjennomført intervjuene. Jeg kjenner imidlertid alle intervjuene godt, og selv om kommentarene nedenfor er knyttet til de intervjuene jeg selv har gjennomført, vil de i stor grad være dekkende for samtlige intervjuer.

derfor lagt vekt på at organisasjonene selv skulle peke ut hvem som skulle svare på vegne av organisasjonene. Mine forespørsler om intervju ble stilet til organisasjonenes ledelse, og intervjuene ble gjennomført med representanter fra ledelsen, eller med noen ledelsen delegerte det til¹⁰. Rammene for intervjuene, og at det var organisasjonens synspunkter jeg var interessert i, var dermed formelt avklart, og ble også presisert gjennom intervjuene.

Intervjuguide

Metodisk kaller Kvale det kvalitative forskningsintervjuet 'halvstrukturert'. Intervjueren har ikke ferdig formulerte spørsmålsstillinger, men en intervjuguide som er fokusert på bestemte temaområder (Kvale 1990:219).

En slik intervjuguide ble også brukt i intervjuene i denne oppgaven¹¹. Intervjuguiden var strukturert etter tema, og inneholdt generelle spørsmålsformuleringer. Spørsmålene ble stilt i ulik rekkefølge og på ulik måte avhengig av hvordan intervjuene forløp. Dette var viktig fordi jeg ville åpne for en grundigere forståelse av organisasjonene og deres synspunkter og så det derfor som vesentlig at informantene kunne formulere organisasjonenes synspunkter med egne ord. Noe av poenget med kvalitative intervjuer er jo som Kvale sier å kunne være fokusert på tema, men å være forutsetningsløs i den betydning at en er åpen for nye dimensjoner. Det informanten sier fortolkes både under intervjuet og i analysen av det etterpå.

Temaene og spørsmålene i intervjuguiden var formulert for å belyse oppgavens problemstillinger best mulig. Oppgaven inngår imidlertid i et større forskningsprosjekt, og intervjuene skal også brukes for å belyse flere problemstillinger enn de jeg studerer. Derfor inneholdt intervjuguiden noen spørsmål som ikke er direkte relevante for min oppgave.

Intervjuguidene ble tilpassa situasjonen for det enkelte intervju. Som Jan Trost (1993) påpeker trenger ikke intervjuguidene i ei undersøkelse være identiske, men de må være sammenlignbare og inneholde det samme (Trost 1993:26). Intervjuguidene ble for det første tilpassa at den telepolitiske situasjonen i Norge og Danmark var ulik. For det andre hadde situasjonen endra seg noe fra de første intervjuene ble foretatt høsten 1995 til de siste ble foretatt våren og sommeren 1996. For det tredje var det naturlig å ha en noe ulik innfallsvinkel på spørsmålene til representantene fra forvaltninga enn til representantene fra organisasjonene. Til sist ble intervjuguidene tilpassa at vi var to intervjuere. Variasjonene mellom intervjuguidene var imidlertid små, og tema og hovedspørsmål var de samme.

Informantene fikk et eksemplar av intervjuguiden da intervjuet starta¹². Hensikten var at informantene skulle få en bedre oversikt over hvilke typer spørsmål og tema jeg var interessert i. Jeg tror dette fungerte godt, og at det at de selv fikk intervjuguiden bidro til å skape en tryggere intervjusituasjon.

Intervjusituasjonen

Intervjuene forløp ganske forskjellig. Dette er viktig for tolkningen av det som ble sagt. Jeg vil derfor knytte noen kommentarer til intervjusituasjonen.

Jeg opplevde alle steder å bli tatt svært godt imot. Informantene viste interesse for prosjektet og tok intervjuene seriøst. Noen informanter tok umiddelbart styringa i intervjuet. Dermed fikk de presentert sine syn godt, men det var vanskeligere for meg å styre vektlegginga av ulike saker i intervjuet. Dette er i tråd med Fivelsdals observasjoner om hvordan det er å intervju personer i ledende stillinger. Han sier en må regne med å ikke kunne følge spørreskjemaet (Fivelsdal 1990:291). Noen svarte knappere på spørsmålene, og jeg måtte følge opp med mange småspørsmål for å få standpunktene belyst. Dermed fikk jeg en mer styrende rolle, og muligheten for å virke ledende var større. Andre svarte konkret på spørsmålene, men ga utfyllende begrunnelser for sine svar. Slike ulikheter i samtaleforløpene trekkes inn når intervjuene analyseres.

¹⁰For ei fullstendig liste, se vedlegg I.

¹¹Intervjuguidene er vedlagt (Vedlegg II).

¹²Det eneste unntaket er Kommunernes Landsforening (KL) som hadde bedt om å få intervjuguiden på forhånd da representanten fra KL var ny i stillingen og gjerne ville være sikker på at han kunne svare på alle spørsmålene. Jeg oppfatta dette som uproblematisk da det for det første var i min interesse at informantene ga uttrykk for organisasjonens holdninger, og spontaniteten i svarene ikke var like viktig for meg.

Noen intervjusituasjoner var vanskeligere enn andre. Grunnen til det er todelt. For det første var jeg i de første intervjuene selv uvant med intervjusituasjonen. For det andre var noen informanter lite inne i telepolitiske spørsmål. Dette opplevde jeg først og fremst der jeg intervjuet representanter fra organisasjoner som ikke hadde gjort seg bemerket i telepolitisk debatt tidligere, men som var plukket ut fordi tilsvarende organisasjon i det andre landet var sterkere inne i debatten. I disse situasjonene måtte jeg forklare en del om hvilke telepolitiske spørsmål som var aktuelle for så å få reaksjoner på det. Det er dermed en fare for at jeg til en viss grad la ordene i munnen på den jeg intervjuet. Dessuten er det usikkert hva jeg da kan tolke som utsagn som står for organisasjonens reelle synspunkter, og hva som var uttrykk for informantens personlige magesfølelse. Dette har jeg tatt hensyn til i tolkinga av intervjuene.

Med unntak av ett intervju ble alle intervjuene tatt opp på lydbånd. Krag Jacobsen advarer mot at bruk av lydbånd fordi det kan gjøre en mindre oppmerksom i situasjonen (Krag Jacobsen 1993:62). Jeg opplevde ikke dette som et problem. Tvert i mot gjorde lydbåndet det enklere å delta i samtalen. I det ene tilfellet hvor informantene ikke ønska lydbåndopptak, gjorde behovet for å notere at samtalen ble mer oppstykket. En annen fordel med bruk av lydbånd er at intervjuene kan skrives ut slik de forløp, og at en dermed har et godt grunnlag for analyse og tolking av intervjuene i ettertid (Trost 1993:28).

Tolkning av intervjuene

Samtlige intervjuer ble skrevet ut i sin helhet, og disse utskriftene ble så analysert sammen med organisasjonenes høringsuttalelser. Det er spesielt tre mulige feilkilder jeg vil trekke fram i forbindelse med tolkning av intervjumaterialet. Det ene er at språket i muntlige situasjoner er mindre nøyaktig enn skriftlig språk. Det andre er at en fort kommer inn i en veksling mellom organisasjonens offisielle synspunkter og informantens personlige meninger. Det tredje er at min rolle i intervjusituasjonen kan ha fungert ledende. Alle disse tre feilkildene vil det bli tatt hensyn til når intervjuene analyseres. Fortolkningen vil legge vekt på intervjusituasjonen, og helheter og deler av intervjuene vil bli sett i sammenheng.

Sitatene som presenteres i oppgaven er trukket fram fordi de kan ses som representative for ulike syn. Sitatene er presentert slik de ble framsatt av informantene, om enn ikke ordrett. Som Trost (1993) og Kvale (1996) påpeker er det muntlige språket mindre presist og mer repetitivt enn det skriftlige. En direkte utskrift av talespråket kan derfor virke respektløst og integritetskrenkende på den intervjuede (Trost 1993:64, Kvale 1996:172-173).

Som en dobbelt kontroll på at informanten står inne for sine utsagn på organisasjonens vegne, er samtlige sitater godkjent av informantene før de er brukt i oppgaven. Gjennom denne sitatsjekken er mulighetene for feiltolkninger redusert, og informantene har kunnet korrigere og presisere sine telepolitiske synspunkter. Gjennom denne kontrollen har jeg også fått oppdatert synspunktene fra de organisasjonene som ble intervjuet tidlig og før viktige telepolitiske endringer var vedtatt.

2.3 Analyse av det empiriske materialet

Regjeringenes, partienes og organisasjonenes standpunkter til universelle tjenester og liberalisering av telesektoren vil jeg studere gjennom en kvalitativ analyse av intervjuene og de skrevne dokumentene. Hvordan en bør gå fram når en skal gjennomføre en kvalitativ analyse finnes det få klare retningslinjer for (Andersen 1990, Solberg 1985). Andersen påpeker at årsaken til dette er at fortolkning er en form for intuitiv fremgangsmåte som ikke lar seg beskrive og styre på samme måte som tradisjonelle kvantitative analysemetoder (Andersen 1990:162).

Kildekritikk er imidlertid en viktig framgangsmåte i kvalitativ analyse. Kildekritikk er ikke en metode med nøyaktige retningslinjer for hvordan en skal gå fram i analysen, men gir prinsipper og kriterier for fortolkning av kilder. Tradisjonelt er kildekritikk knytta til historisk metode, men også for samtidige studier innen samfunnsvitenskap er kildekritisk metode svært anvendelig.

2.3.1 Kildekritikk

Min analyse vil bygge på kildekritisk metode slik denne presenteres av Ottar Dahl (1994; 1986). Dahl viser til at kilder kan brukes på to måter; de kan utnyttes som beretninger og som levninger.

Når man utnytter kilder som *beretninger* ser en på kildene som meddelelser om et saksforhold (Dahl 1994:36). Kilden forteller om noe som har vært eller som har skjedd. For å stole på en kilde som en beretning er kildens troverdighet viktig. Idealet for å utnytte en kilde som beretning er at flere innbyrdes uavhengige, detaljerte og på stedet nedskrevne beretninger fra kompetente og nøytrale, eller motsatt engasjerte vitner forteller det samme (Langholm 1977).

Når man utnytter en kilde som *levning* søker en ikke svar på sine spørsmål i kildens budskap, men i relasjonen mellom budskapet og dets opphavssituasjon. Man spør ikke om kildens budskap er sant eller troverdig, men om hvorfor kilden eller budskapet ble til (Dahl 1986:32). Mens alle kilder kan utnyttes som levninger er det kun de som forteller om et saksforhold som kan utnyttes som beretninger (Dahl 1994:37).

Dokumentene og intervjuene jeg analyserer vil jeg utnytte både som beretninger og som levninger. Delvis vil dokumentene berette om utvikling i telesektoren og i telepolitikken. For eksempel kan Stortings- og Folketingstidene leses som beretninger om hva som har skjedd i Stortinget og Folketinget, om hva som er foreslått, hvem som har sagt hva, og hva som er vedtatt. Offisielle parlamentsdokumenter har kontrollmekanismer som gjør at de har stor troverdighet for hva som ble lagt fram, sagt og vedtatt i nasjonalforsamlingene. Men både disse og andre kilder inneholder flere typer beretninger. En stortingsrepresentant kan berette om en hendelse, og en informant kan i et intervju fortelle om et saksforhold organisasjonen mener er viktig. For at slike beretninger og andre sekundærkilder skal ha troverdighet bør de kunne bekreftes også gjennom andre kilder som er uavhengige av den første.

Samtidig vil kildene være levninger. De er frambrakt i en viss situasjon, og jeg ønsker å tolke fra kildene til hva som har vært opphavspersonenes hensikt. Høringsuttalelser er skrevet som en reaksjon på utredninger og forslag der avsenderen ønsker å påvirke politikken. Stortings- og Folketingstidene er på samme måte levninger der en kan tolke hvordan partiene har argumentert for sine standpunkt.

En hovedsak i utnyttinga av kilder, om de utnyttes som beretninger eller levninger, er tolkning.

Normalt vil man på alle punkter ha flere tolkningsmuligheter, og valg mellom disse muligheter på et punkt vil være avhengig av valg på andre punkter. Det er altså en gjensidig avhengighet i tolkningene, og særlig mellom helhetstolkninger på den ene side og detaljtolknninger på den annen side. Tolkningsprosessen vil være karakterisert ved en stadig pendling mellom ulike kombinasjoner av muligheter, og resultatet vil i beste fall være karakterisert ved valg av en tolkningshypotese som antas å være konsistent, evt. mer konsistent enn andre muligheter (Dahl 1986:70).

Tolkingen av kildene kan dermed karakteriseres som en hermeneutisk sirkel, eller en kan kalle det en spiral der pendlingen mellom helhets- og delstolkninger er progressiv fordi det skjer en stadig eliminering av visse muligheter (Dahl 1986:71). Uansett om en kaller prosessen en hermeneutisk sirkel eller en forskningsspiral, påpeker Dahl at en "helhetstolkning av en tekst vil bygge på en oppfatning av det saklige innhold i teksten, samt en kombinasjon av *del*-tolkningsmuligheter" (Dahl 1986:71).

2.3.2 Framgangsmåten

For å kunne fortolke og analysere det omfattende kildematerialet på en best mulig måte har jeg utarbeida skjema med standardiserte kategorier for kvalitativ analyse¹³. Kategoriene ble utforma ut fra oppgavens problemstillinger og teoretiske grunnlag og gjenspeiler sentrale spørsmål om liberalisering av telesektoren og universelle tjenester. Standpunktene til hver organisasjon, hvert parti, og hvert framlegg fra regjeringene ble analysert gjennom hver sine skjema. Gjennom kategoriene i skjemaene fortolkes organisasjonenes høringsuttalelser sammen med intervjuene, og deltolkninger justeres til en helhetlig tolkning. For partiene analyseres innstillingene og forhandlingene fra nasjonalforsamlingene, og endringer i det enkelte partis standpunkter blir synlige. Regjeringenes framlegg er analysert enkeltvis og en sammenlikning av skjemaene for hvert framlegg viser politisk endring over tid.

Disse skjemaene har vært et svært nyttig redskap i gjennomføringen av analysen. For det første har skjemaene gitt meg en trygghet på at analysen er knytta til problemstillingene og teorien. For det andre har

¹³ Standardskjemaet for analyse er vedlagt (Vedlegg III).

skjemaene vært et godt verktøy ved at kategoriene har fungert rettleidende når jeg har søkt å forene deltolkninger i en helhetlig tolkning av aktørenes standpunkter. For det tredje har de standardiserte kategoriene gjort det enklere å sammenlikne mellom ulike aktører, og sammenlikne samme aktørs standpunkter over tid. Sist og ikke minst har skjemaene vist vei i et omfattende materiale og gjort analysen overkommelig.

I ei empirisk undersøkelse står spørsmål om validitet og reliabilitet sentralt. Til slutt i dette kapitlet vil jeg drøfte hvordan jeg i denne oppgaven har tilstreba høyest mulig grad av validitet og reliabilitet.

2.3.3 Validitet og reliabilitet

Hellevik viser til at *validiteten* betegner datas relevans for problemstillinga i undersøkelsen, mens *reliabiliteten* sikter til nøyaktigheten i de målingene som gjennomføres (Hellevik 1980:155). Helleviks drøfting av validitet og reliabilitet er primært knytta til kvantitative undersøkelser, og standardiserte undersøkelsesbetingelser trekkes fram som en viktig strategi for å øke reliabiliteten (Hellevik 1980:166). Kvalitative intervju kjennetegnes imidlertid av lav grad av standardisering, og Jan Trost argumenterer derfor for at måling av validitet og reliabilitet i kvalitative studier blir malplassert (Trost 1993:68). Jeg vil gi Trost rett i at validitet og reliabilitet ikke kan måles kvantitativt i kvalitative analyser, men vil allikevel argumentere for at begrepene er fruktbare også i kvalitative analyser.

Validiteten i ei undersøkelse sier altså noe om datas relevans for problemstillinga. Jeg har tidligere forklart hvorfor jeg har valgt å fokusere på den telepolitiske debatten i Norge og Danmark gjennom en analyse av standpunktene til viktige aktører. Validiteten blir så videre et spørsmål om hvor godt kildematerialet kan belyse aktørenes syn på teleliberalisering og universelle tjenester. Som beskrevet bygger min analyse på både ulike skrevne dokumenter og kvalitative intervjuer. Ved at jeg bygger min analyse på flere kilder, kildetriangulering, har jeg ønsket å styrke validiteten (Silverman 1993:156; Grønmo 1985; Yin 1994:90). Kildetriangulering er også en strategi for å styrke ei undersøkelses reliabilitet.

Reliabiliteten sikter til nøyaktigheten i undersøkelsesforløpet. Reliabiliteten er høy dersom uavhengige målinger av det samme fenomenet gir tilnærmet identiske resultater (Hellevik 1980:155). Ideelt sett kan en måle reliabiliteten gjennom å teste intrasubjektiviteten ved at samme forsker undersøker samme fenomen, eller en kan teste intersubjektiviteten ved at ulike forskere utfører den samme undersøkelsen.

Intrasubjektiviteten er ivaretatt så godt som mulig ved at jeg har gjennomgått kildematerialet flere ganger. En viss test av intersubjektiviteten i denne oppgaven ligger i at oppgaven er en del av et større prosjekt der vi er to som benytter det samme kildematerialet og har diskutert tolkninger underveis. Vi har imidlertid en noe ulik tilnærming til materialet. En fullstendig test av intersubjektiviteten er det derfor ikke snakk om.

Idealet om intersubjektivitet er sjelden verken praktisk mulig eller ressursmessig forsvarlig. Yins anbefaling er da at:

The general way of approaching the reliability problem is to make as many steps as operational as possible and to conduct research as if someone were always looking over your shoulder (Yin 1994:37).

Selv om reelle tester av reliabiliteten i de fleste tilfeller er uoverkommelig, bør forskningen gjennomføres så en annen kan gjenta prosedyrene og få samme resultat (Yin 1994:37). En måte å gjennomføre en analyse på som gjør den etterprøvbare er å lage standardiserte kategorier for tolkning av tekster og intervjuer (Silverman 1993:148). Jeg har valgt en slik strategi for min analyse. Jeg har utarbeida skjemaer med standardiserte kategorier for en kvalitativ analyse av kildematerialet. I tillegg til at disse skjemaene har vært et nyttig redskap for gjennomføring av analysen, bidrar de standardiserte kategoriene til å synliggjøre framgangsmåten jeg har benytta og øker dermed etterprøvbareheten av analysen.

2.4 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet redegjort for de metodiske valgene som ligger til grunn for denne studien. Jeg har begrunna min avgrensning av det empiriske feltet, hvordan det empiriske materialet er samla inn og intervjuene gjennomført, og til sist hvordan jeg har gått fram i

analysen av materialet. Den videre analysen vil være en policy-analyse med et normativt perspektiv. I neste kapittel vil jeg utlede normative kriterier for et prinsipp om universelle tjenester basert på rettferdighetsteori og demokratiteori. Seinere vil jeg analysere og vurdere den telepolitiske debatten og spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester i lys av disse kriteriene.

3. Rettferdighet og politisk likeverd

Jeg har innledningsvis argumentert for at kommunikative ressurser er viktige for medborgernes politiske autonomi i et informasjonssamfunn, og at tilgang på teletjenester blir en stadig viktigere kommunikativ ressurs når tele-, IT- og mediesektoren smelter sammen og nye tjenester utvikles. Hvordan tilgangen på slike tjenester er fordelt blir da et sentralt spørsmål i et demokrati.

Universelle tjenester, prinsippet om at alle skal ha tilgang på grunnleggende teletjenester, har vært et av hensynene bak reguleringene av telesektoren. Dette prinsippet aktualiseres når telesektoren liberaliseres. Målsettinga, som i stor grad har vært implisitt i telereguleringa, bør nå gjøres eksplisitt dersom den fortsatt skal ha en funksjon i det nye reguleringsregimet der konkurransereguleringer erstatter monopolreguleringer. Spørsmålet er da:

Hvordan bør prinsippet om universelle tjenester konkretiseres?

Jeg vil i dette kapitlet drøfte det normative grunnlaget for universelle tjenester med utgangspunkt i sentral rettferdighetsteori og demokratiteori. Universelle tjenester kan også begrunnes ut fra økonomiske betraktninger. Det kan argumenteres for at telekommunikasjoner er av en slik art at jo flere som tilknyttes nettet, jo større verdi vil nettet få for alle brukerne, såkalte nettverkseksternaliteter (Hadden and Lenert 1995; Brock 1994). Slike argumenter kan supplere argumenter om rettferdighet, men kan ikke erstatte dem. Det normative grunnlaget for universelle tjenester bør, slik jeg ser det, være hensynet til rettferdig fordeling og medborgerskap i et demokratisk samfunn. Det vil være mitt utgangspunkt når jeg i dette kapitlet vil utlede ideelle kriterier for prinsippet om universelle tjenester.

For å utlede slike ideelle kriterier vil jeg for det første diskutere hvilke prinsipper som bør gjelde for fordeling av kommunikative ressurser og derunder teletjenester. For det andre vil jeg drøfte i hvilken grad tilgang på teletjenester er viktig for utøvelse av ens politiske rettigheter og hvilke konsekvenser dette bør få for fordelingsprinsippene. Disse diskusjonene vil bygge John Rawls' teori om rettferdighet og Robert A. Dahls demokratiteori.

Rawls og Dahl har til felles at de skriver innafør en politisk liberal tradisjon. Like politiske friheter er grunnleggende for begge teoretikerne. Som jeg vil komme nærmere inn på poengterer de på ulik måte at politiske friheter ikke bare skal være formelle, de må ha reell verdi for medborgerne. Dette er viktig når jeg vil diskutere det normative grunnlaget for universelle tjenester og utlede kriterier for hvordan prinsippet bør konkretiseres. Tilgang på kommunikative ressurser og teletjenester er ikke nødvendigvis en politisk rettighet, men kan ha betydning for hvilken verdi andre politiske rettigheter har for den enkelte medborger.

Jeg vil nedenfor med utgangspunkt i John Rawls' teori om rettferdighet diskutere hvilke prinsipper kommunikative ressurser og derunder tilgang på teletjenester bør fordeles etter. Jeg vil først redegjøre for Rawls' teori slik den ble framsatt i *A Theory of Justice* (1971). Så vil jeg diskutere en viktig revisjon av teorien som presenteres i *Political Liberalism* (1993). Deretter vil jeg se på hvilken betydning teorien kan ha for prinsippet for fordeling av kommunikative ressurser og for prinsippet om universelle tjenester.

3.1 Rawls' teori om rettferdighet som rimelighet

Rawls kaller teorien sin en *idealteori*. Det er ikke en teori om hvordan beslutninger fattes under bestemte historiske forhold. Rawls setter opp prinsipper som karakteriserer et velordna samfunn under fordelaktige forhold; under forhold av moderat knapphet der institusjonenes regler har allmenn tilslutning (Rawls 1971:245). Hans teori om rettferdighet spesifiserer ideelle prinsipper for hvordan grunnleggende samfunnsinstitusjoner *under ett* bør bestemme fordeling av sosiale primærgoder.

Sosiale primærgoder er ting det er forventet at ethvert rasjonelt menneske ønsker uansett hvilken oppfatning en har av det gode liv. Dette er i følge Rawls rettigheter og friheter, myndighet, formelle posisjoner og yrker, inntekt og rikdom, og det sosiale grunnlaget for selvrespekt. Dette er goder som normalt vil være essensielle uansett hvilke planer en har for livet sitt (Rawls 1971:62). Sett i forhold til

autonomiprinsippet hos Held (1995) kan sosiale primærgoder ses som goder som er nødvendige for ens autonomi; for evnen til å bestemme over sitt eget liv.

Fordeling av disse primærgodene påvirkes av *de grunnleggende samfunnsinstitusjonene*: den politiske konstitusjonen og det økonomiske og sosiale system. Dette inkluderer bl.a. politisk lovgivning, markedet og familien (Rawls 1971:7).

Rawls vil etablere prinsipper for hvordan disse grunnleggende institusjoner under ett skal fordele goder og byrder. Han benytter et *kontraktetisk perspektiv*: Et tilfredsstillende sett av regler er ett som alle berørte parter kan forventes å slutte seg til, uansett hvilken av de berørte parter man er (Føllesdal 1994:225). Partene er i en hypotetisk kontraktsituasjon og det forutsettes at de handler rasjonelt under 'reasonable'¹⁴ betingelser.

3.1.1 Den opprinnelige posisjon

Rawls konstruerer altså en kontraktsituasjon, den opprinnelige posisjon. I den opprinnelige posisjon er alle parter frie og like. For at partene ikke skal velge prinsipper ut fra situasjonsbestemt egeninteresse innfører Rawls et *slør av uvitenhet*. Partene i den opprinnelige posisjon kjenner ikke sin plass i samfunnet, sin klasseposisjon eller sosiale status. De kjenner heller ikke sine naturlige ferdigheter, sin oppfatning av det gode liv, eller sin rasjonelle livsplan. Partene kjenner dessuten ikke hva slags samfunn de lever i, eller hvilken generasjon de tilhører (Rawls 1971:137). Sløret av uvitenhet innfører begrensninger som er 'reasonable' når en skal fatte beslutninger om rettferdighet (Rawls 1971:18).

Den opprinnelige posisjon er først og fremst et redskap for å forene etiske intuisjoner og rettferdighetsprinsipper. Gjennom den opprinnelige posisjon konstrueres en situasjon som gjenspeiler den grunnleggende intuisjonen om menneskenes moralske likeverd. Prinsippene partene blir enige om i den opprinnelige posisjon skal være i overenstemmelse med denne etiske intuisjon. Dersom en ikke oppnår slik overenstemmelse må prinsipper, intuisjoner eller den opprinnelige posisjon justeres til en oppnår *refleksiv likevekt*.

By going back and forth, sometimes altering the conditions of the contractual circumstances, at others withdrawing our judgements and conforming them to principle, I assume that eventually we shall find a description of the initial situation that both expresses reasonable conditions and yields principles which match our considered judgements duly pruned and adjusted. This state of affairs I refer to as reflective equilibrium. (Rawls 1971:20)

I likhet med andre sosiale kontraktteorier er Rawls opprinnelige posisjon kritisert for å være svak fordi den hviler på usannsynlige antakelser (Kymlicka 1990:59). Rawls ønsker imidlertid ikke å finne samfunnets historiske opprinnelse eller de historiske pliktene til stat og individ. Rawls ønsker å lage en modell for ideen om menneskenes moralske likeverd (Kymlicka 1990:60). Det er en rent hypotetisk situasjon hvis karakteristika skal lede fram til en bestemt forestilling om rettferdighet (Rawls 1971:12). Den opprinnelige posisjon skal etablere en rimelig prosedyre slik at de prinsippene en kommer fram til er rettferdige (Rawls 1971:136).

3.1.2 Rettferdighetsprinsippene

I den opprinnelige posisjon er partene rasjonelle. Når de velger mellom prinsipper søker de å fremme sine egne interesser. De kjenner imidlertid ikke sin posisjon i samfunnet eller sin forestilling om det gode liv. De kan allikevel anta at de heller vil ha flere sosiale primærgoder enn færre. Rawls antar at partene derfor vil velge slik at de får flest mulig primærgoder selv om de ender i den verst tenkelige posisjonen i samfunnet. Dette kaller Rawls *maximin-prinsippet* (Rawls 1971:152-3). Med disse forutsetningene mener Rawls i *A Theory of Justice* at partene vil velge følgende prinsipper for fordeling av sosiale primærgoder:

¹⁴ Jeg velger å ikke oversette Rawls' begrep 'reasonable'. Dette for å unngå forveksling med 'rimelighet' som her benyttes for Rawls' 'fairness'. Både 'reasonable' og 'fair' kan på norsk oversettes til 'rimelig'. 'Reasonable' henspeiler imidlertid på fornuftig rimelighet, mens 'fairness' er rettferdig rimelighet.

First Principle

Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.

Second Principle

Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both:

(a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle¹⁵, and

(b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity (Rawls 1971:302).

Disse prinsippene er leksikalt ordna. Rawls' førsteprinsipp, frihetsprinsippet, rangeres før andreprinsippet, og innen andreprinsippet kommer (b), prinsippet om sjanselighet, før (a), forskjellsprinsippet. (Rawls 1971:302).

3.2 Friheter og frihetenes verdi

Rawls ser allerede i 1971 at selv om en formelt sett har like friheter og rettigheter, kan det være store reelle ulikheter. Verdien av personers frihet øker med deres evne til å fremme sine mål innafor systemet. Verdien, eller nytten av frihetene er ikke den samme for alle. Manglende innsikt, fattigdom og mangel på materielle midler generelt, hindrer folk i å utnytte sine rettigheter. Rawls ser imidlertid dette som noe som berører *frihetens verdi*, nytten personer har av sine friheter, ikke noe som begrenser frihetene selv (Rawls 1971:204).

I 1971 lar han ikke det at frihetene kan ha ulik verdi få konsekvenser for rettferdighetsprinsippene. Gjennom forskjellsprinsippet er grunnstrukturen i samfunnet arrangert sånn at den maksimerer primærgodene tilgjengelig for de dårligst stilte. Primærgodene kan så benyttes når medborgerne vil nyttiggjøre seg sine like grunnleggende friheter.

Norman Daniels kritiserer Rawls på dette punktet. Han viser til at ens

[...] worth of liberty is especially sensitive to relative differences in the index of primary social goods and is not a simple monotonic function of it. [...] Rather, the very inequality of wealth and powers which, we are assuming, acts to increase the index of the worst-off individuals can at the same time act to decrease his worth of liberty (Daniels 1975:271).

Mens ei økning av andre typer sosiale goder for de dårligst stilte vil bedre disses stilling, selv om den relative forskjellen mellom de dårligst og de best stilte økes, fungerer ikke politiske friheter på samme måte. Politiske friheter er goder i et nullsumspill; de er relative til andres friheter. Hvis verdien av ens politiske friheter øker og en får større innflytelsesmuligheter, vil det måtte skje på bekostning av verdien av noen andres politiske friheter. I og med at verdien av ens friheter er avhengig av andre sosiale primærgoder, kan forskjellsprinsippet føre til store forskjeller i verdien av ens grunnleggende friheter og rettigheter. Daniels argumenterer for at dersom det er rasjonelt for partene i den opprinnelige posisjon å velge like friheter, vil det være like rasjonelt å velge lik verdi av disse frihetene (Daniels 1975:264).

Rawls viser til denne kritikken i *Political Liberalism* (Rawls 1993:325, fotnote) og tar innvendinga så alvorlig at han *endrer sitt første prinsipp, frihetsprinsippet* slik at det nå sier:

¹⁵ 'The just savings principle' skal sikre rettferdighet mellom generasjoner. En generasjon kan ikke handle som den ønsker, men er bundet av de prinsipper som ville blitt valgt i den opprinnelige posisjon for å definere rettferdighet mellom personer på ulike tidspunkt (Rawls 1971:284-293).

Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all; and in this scheme the equal political liberties, and only those liberties, are to be guaranteed their fair value. (Rawls 1993:5, min utheving).

Rawls inkluderer altså en garanti om at politiske friheter skal ha en rimelig verdi. Andre friheter er ikke på samme måte som de politiske frihetene goder i et nullsumspill. Det er derfor kun politiske friheter som bør ha en slik garanti. Rawls presiserer at prinsippet innebærer at verdien av politiske friheter for alle medborgere må være omtrent lik, eller i det minste tilstrekkelig lik i den forstand at alle har en rimelig mulighet til valgte stillinger, og til å påvirke utfallet av politiske beslutninger (Rawls 1993:327).

Jeg støtter Rawls revisjon av frihetsprinsippet. Prinsippet om like politiske friheter er grunnleggende i et demokrati. Hver person har en stemme, og hver stemme teller likt når beslutninger skal fattes. Dersom disse frihetene kun er formelle, og det er store forskjeller i verdien frihetene har, vil demokratiet undergraves fordi hver stemme reelt sett ikke teller likt lenger.

3.3 Universelle tjenester i lys av Rawls' teori

3.3.1 Kommunikative ressurser som sosiale primærgoder

Rawls' teori om rettferdighet gir prinsipper for fordeling av sosiale primærgoder. Rawls definerer som nevnt sosiale primærgoder som goder det er forventa at ethvert rasjonelt menneske bak et slør av uvitenhet vil ønske seg. Dette mener han er rettigheter og friheter, myndighet, formelle posisjoner og yrker, inntekt og rikdom, og det sosiale grunnlaget for selvrespekt (Rawls 1971:62). I et moderne informasjonssamfunn vil imidlertid også kommunikative ressurser være vesentlige både økonomisk, sosialt og politisk. Vi kan derfor tenke oss at partene i den opprinnelige posisjon løfter litt på uvitenhetens slør. De vet at de lever i et informasjonssamfunn. Tilgang på informasjon og det å selv kunne kommunisere vil være en svært viktig ressurs og en forutsetning for å kunne benytte seg av de andre primærgodene. Kommunikative ressurser er viktige for folks autonomi (jmf. Held 1995). Det vil da være rimelig å anta at alle rasjonelle parter vil ønske seg kommunikative ressurser, og at de dermed kan kalles sosiale primærgoder.

Når tele-, IT- og mediesektoren smelter sammen og telekommunikasjoner blir den felles overføringsmekanismen for en mengde nye informasjons- og kommunikasjonstjenester, blir tilgang til teletjenester en stadig viktigere kommunikativ ressurs.

Et argument mot å utvide lista over sosiale primærgoder kan være at tilgangen på kommunikative ressurser henger tett sammen med folks inntekt som allerede betraktes som et sosialt primærgode. Dette er imidlertid ikke dekkende. Tilgangen på bl.a. teletjenester er også et spørsmål om geografisk, ikke bare sosial, utbredelse av både nettverk og tjenester. Jeg mener derfor at kommunikative ressurser forsvarer en plass som et sosialt primærgode i et informasjonssamfunn.

3.3.2 Fordeling av kommunikative ressurser

Hva er så ei rettferdig fordeling av kommunikative ressurser? Hvilket prinsipp, eller hvilke prinsipper bør kommunikative ressurser og derunder tilgang på teletjenester fordeles etter?

Kommunikative ressurser er ikke en ensarta gruppe goder. Ulike typer kommunikative ressurser bør dermed fordeles etter ulike prinsipper avhengig av hvilken type goder de er. Noen kommunikative ressurser er rettigheter. Dette gjelder f.eks. ytringsfrihet og forsamlingsfrihet. Disse rettighetene bør fordeles etter Rawls' første prinsipp: Alle skal ha et størst mulig sett av like friheter som er forenlig med det samme settet av friheter for alle.

En del kommunikative ressurser har ikke status som rettigheter i seg selv, men er viktige forutsetninger for at verdien av ens politiske friheter. Det gjelder for eksempel utdanning, og lese og skriveopplæring. Slike ressurser må fordeles slik at alles politiske friheter har en rimelig verdi. Dette kan legge strenge begrensninger på hvor store sosiale ulikheter en kan akseptere.

Andre kommunikative ressurser, sosiale primærgoder som ikke har status som rettigheter, bør fordeles etter Rawls' andreprinsipp, ulikhetene må være knyttet til posisjoner som er åpne for alle, og fremme de

dårligst stiltes kår. Å styre ei avis er en slik kommunikatív ressurs. Selv om ikke alle kan være avisredaktører, må slike stillinger være åpne for alle.

Hva slags type kommunikatív ressurs er så tilgang på teletjenester?

En del foreslår at tilgang på teletjenester også er en grunnleggende rettighet (Sawhney 1994:378-383). Det kan ses som en rettighet for alle borgere knytta til retten til å kommunisere, en rettighet som er essensiell for full deltakelse i samfunnet og et grunnelement i retten til yringsfrihet (Blackman 1995:172). Å gi tilgang på kommunikasjonstjenester status som rettighet vil imidlertid innebære en radikal utvidelse av Rawls' begrep om grunnleggende rettigheter. Rawls definerer grunnleggende rettigheter som tradisjonelle negative friheter, dvs. frihet fra statlig inngripen. Han sier at de grunnleggende frihetene er: politiske friheter, yrings- og forsamlingsfrihet, samvittighets- og tankefrihet, personlig frihet og retten til personlig eiendom, frihet fra vilkårlige arrestasjoner og til styre ved lov (Rawls 1971:61). Dersom en skal inkludere tilgang på teletjenester som en grunnleggende rettighet vil det innebære en svært kontroversiell revisjon av Rawls' teori.

Det kan være at Rawls' syn på rettigheter er for snevert og at grunnleggende rettigheter også burde inkludere positive sosiale rettigheter. Jeg mener sosiale rettigheter har en viktig plass både i nasjonal rett og i internasjonale menneskerettighetsregimer. Jeg velger imidlertid å lese Rawls teori slik at den ikke utelukker sosiale rettigheter. Sosiale goder skal fordeles etter prinsippet om sjanselighet og forskjellsprinsippet, med mindre de er en forutsetning for at politiske friheter skal ha en rimelig verdi. Det vil bety at alle må sikres et minimum av sosiale goder. Intensjonene i ideen om at folk har sosiale rettigheter vil dermed være ivaretatt.

Jeg ønsker ikke å her ta stilling til om tilgang på teletjenester bør ha status som en kommunikatív rettighet i nasjonal eller internasjonal lovgivning. Jeg vil heller drøfte om grunnleggende teletjenester er en forutsetning for at ens politiske friheter skal ha en rimelig verdi. Dersom noen grunnleggende teletjenester er en forutsetning for at politiske friheter skal ha en rimelig verdi, bør alle ha tilgang på disse tjenestene; de bør være universelle. De teletjenestene som ikke anses som grunnleggende kan fordeles etter forskjells- og sjanselighetsprinsippet.

Spørsmålet er da om tilgang på teletjenester er en forutsetning for at politiske friheter skal ha en rimelig verdi. I hvilken grad er tilgang på teletjenester viktig for utøvelse av ens politiske friheter, og hvilke konsekvenser bør dette i så fall få for fordelingsprinsippene?

Selv om det først er i 1993 Rawls inkluderer en garanti om politiske friheters rimelige verdi i sitt første prinsipp, diskuterer han som nevnt frihetenes verdi også i 1971. Han peker her på at yrings- og forsamlingsfrihet, tankefrihet og samvittighetsfrihet er noe som må tas for gitt i et demokratisk regime. Han sier videre:

If the public forum is to be free and open to all, and in continuous session, everyone should be able to make use of it. All citizens should have the means to be informed about political issues. They should be in a position to assess how proposals affect their well-being and which policies advance their conception of the public good. Moreover, they should have a fair chance to add alternative proposals to the agenda for political discussion (Rawls 1971:225).

En teoretiker som diskuterer slike betingelser for at politiske friheter skal ha en rimelig verdi mer systematisk er demokratiteoretikeren Robert A. Dahl¹⁶. Dahl bygger i likhet med Rawls på en grunnleggende oppfatning om menneskenes likeverd. Han er, som Rawls, opptatt av at formelle friheter ikke er tilstrekkelig, frihetene må sikres en verdi.

¹⁶Rawls viser også til Dahl som en teoretiker som diskuterer forutsetninger for politisk likeverd (Rawls 1971:225, fotnote). Rawls viser imidlertid her til Dahls diskusjon om polyarkiet (Dahl 1956:67-75). Den diskusjonen jeg vil bygge på hos Dahl er hans diskusjon om kriterier for prosedyredemokrati. Som vi skal se er disse kriteriene i god overenstemmelse med Rawls diskusjon om politiske friheters verdi i sitatet ovenfor.

Jeg velger å anvende Dahls teori om prosedyredemokrati slik den presenteres i *Democracy and Its Critics* (1989)¹⁷ som en teoretisk operasjonalisering av hvilke betingelser som er nødvendige for at politiske friheter skal ha en rimelig verdi. Jeg vil nedenfor redegjøre for de deler av Dahls teori jeg mener best kan belyse hvilke krav som bør stilles til beslutningsprosedyrer for at Rawls reviderte førsteprinsipp skal realiseres og politiske friheter skal ha en rimelig verdi. Deretter vil jeg komme tilbake til hvilke konsekvenser dette bør få for utformingen av ideelle kriterier for universelle tjenester.

3.4 Dahls demokratiteori

Rawls benytter kontraktteori og etablerer den opprinnelige posisjon som en modell for intuisjonen om menneskenes moralske likeverd. Hos Dahl ligger også en intuisjon om grunnleggende likeverd til grunn for hans teori om hvilke krav beslutningsprosedyrer bør tilfredsstillende for å realisere menneskenes likeverd.

Dahl tar utgangspunkt i antakelsen om at for å leve sammen i en sammenslutning trenger medlemmene i sammenslutningen prosedyrer for å treffe bindende kollektive beslutninger (Dahl 1989:83). Dahls begrunnelse for at slike prosedyrer bør være demokratiske er todelt.

For det første bygger han på *ideen om grunnleggende likhet*. "All Men' (or persons?) are, or ought to be considered, equal in some important sense" (Dahl 1989:85, *hans parentes*). Dahl mener den mest relevante tolkningen av denne ideen er at alles interesser skal vektlegges likt.

For det andre bygger Dahl på *antakelsen om personlig autonomi*: "In the absence of a compelling showing to the contrary everyone should be assumed to be the best judge of his or her own good or interest" (Dahl 1989:100). Dette er en antakelse om at folk er kvalifisert til å styre seg selv, en antakelse som også ligger til grunn for Helds autonomiprinsipp (se kap. 1).

Når prinsippet om likeverdige interesser og antakelsen om personlig autonomi ses som premisser, mener Dahl å ha rettferdiggjort *det sterke likhetsprinsipp* som han formulerer slik:

[W]hen binding decisions are made, no citizen's claims as to the laws, rules, and policies to be adopted are to be counted as superior to the claims of any other citizen (Dahl 1989:105).

I det vi aksepterer det sterke likhetsprinsipp, har vi også akseptert at demokratiske prosedyrer er en forutsetning for å fatte bindende beslutninger (Dahl 1989:105). Hver medborgers syn skal telle, og telle likt. Begrunnelsen for politisk likeverd og demokratiske prosedyrer er dermed ikke at de har en egenverdi. "Rather, they are justified as the most reliable means for protecting and advancing the good and interests of all the persons subject to collective decisions" (Dahl 1989:322).

Når kollektive beslutninger skal fattes skiller Dahl mellom to faser: å sette dagsorden og beslutningsfasen. Beslutninger er kun bindende når en konkluderer på beslutningsstadiet (Dahl 1989:107). I demokratier fattes bindende beslutninger kun av medlemmene av sammenslutninga, medborgerne (Dahl 1989:108).

3.4.1 Dahls kriterier for demokratiske beslutningsprosedyrer

Dahl mener at en demokratisk beslutningeprosedyre må oppfylle visse kriterier. Enhver prosedyre som tilfredsstillende kriteriene fullstendig vil være en perfekt demokratisk prosedyre (Dahl 1989:109). Han tar for gitt at perfekte demokratiske prosedyrer og perfekte demokratiske styresett aldri vil eksistere i virkeligheten (Dahl 1989:109). På samme måte som Rawls' teori er idealteori er Dahls kriterier idealer vi kan bruke for å vurdere beslutningsprosedyrer. De er kriterier for hvilke krav som bør stilles til beslutningsprosessen i det offentlige rom for at enkeltmennesket skal kunne delta på en fullverdig måte (Skogerbø 1988:20). Jeg vil nedenfor vise at noen av disse kriteriene kan ses som en teoretisk operasjonalisering av hva en beslutningsprosedyre må tilfredsstillende for at medborgernes politiske friheter skal ha rimelig verdi.

Dahls fem kriterier for demokratiske beslutningsprosedyrer er:

1. Effektiv deltakelse

¹⁷Resonnementet jeg bruker hos Dahl er også fremsatt tidligere, bla. i artikkelen "Procedural Democracy" i *Democracy, Liberty and Equality* (1986).

2. Stemmelikhet
3. Opplyst forståelse
4. Kontroll med dagsordenen
5. Innbefattethet

Kriteriene *stemmelikhet* og *innbefattethet*, er formelle kriterier for like politiske friheter innen et suverent politisk samfunn. På det endelige beslutningsstadiet skal alle medborgeres stemme telle likt. De som er innbefattet er "all adult members of the association except transients and persons proved to be mentally defective" (Dahl 1989:129). Min videre diskusjon vil bygge på at disse kriteriene er tilfredsstillende realisert. Det er etablert formelle prosedyrer som sikrer stemmelikhet for et nærmere definert demos.

Kriteriet *kontroll med dagsordenen* sier at folket skal ha det siste ord i hvilke saker som skal avgjøres; folket må være suverent (Dahl 1989:113). Dette kriteriet kan utfordres fra to kanter, enten ved at styresmaktene i et land opprettholder demokratiske beslutningsprosedyrer over visse spørsmål, men begrenser hvilke saker som kan avgjøres demokratisk, eller ved at en stat ikke er suveren i forhold til andre stater og internasjonale organisasjoner (Dahl 1989:13). Det er særlig den siste delen av dette kriteriet som er problematisk. Held argumenterer for at "[t]he transformation of politics which has followed in the wake of the growing interconnectedness of states and societies and the increasing intensity of international networks requires a re-examination of political theory" (Held 1995:143). Held mener derfor det er nødvendig med en kosmopolitisk demokratimodell. Dahl innrømmer også at kriteriet er vanskelig. I en artikkel argumenterer han for at vi står overfor et dilemma mellom medborgernes effektive innflytelse over beslutninger og systemets kapasitet til å svare tilfredsstillende på medborgernes kollektive preferanser (Dahl 1994). Overnasjonale institusjoner kan være mer effektive på systemnivå, men kan gjøre det vanskeligere for medborgerne å delta effektivt. Dette er en stor og vanskelig debatt, og jeg ønsker ikke å ta den opp i sin fulle bredde her. Det er medborgernes mulighet til å delta i og påvirke nasjonale beslutningsprosesser jeg ønsker å diskutere. Jeg vil seinere vise hvordan EU har overnasjonal myndighet bl.a. på teleområdet og dermed legger begrensninger på medlemslandas handlefrihet. En analyse av kommunikative ressursers betydning for innflytelse på beslutningsprosesser i EU kunne derfor også være interessant. Det faller imidlertid utfor ramma av denne oppgaven.

Jeg vil nå se nærmere på kriteriene for at politiske friheter skal ha reell verdi; opplyst forståelse og effektiv deltakelse. Disse beskriver Dahl slik:

Opplyst forståelse:

"Each citizen ought to have adequate and equal opportunities for discovering and validating (within the time permitted by the need for a decision) the choice on the matter to be decided that would best serve the citizen's interests" (Dahl 1989:112). Beslutningsprosedyrer bør evalueres i forhold til hvilke muligheter de gir medborgerne til å opparbeide seg forståelse av mål og midler for å fremme egne interesser, samt forståelse av forventede konsekvenser både for seg selv og for andre. En slik forståelse er nødvendig for å kunne fremme sine egne interesser i tråd med Dahls antakelse om personlig autonomi.

Effektiv deltakelse:

"Throughout the process of making binding decisions, citizens ought to have an adequate opportunity, and an equal opportunity, for expressing their preferences as to the final outcome. They must have adequate and equal opportunities for placing questions on the agenda and for expressing reasons for endorsing one outcome rather than another" (Dahl 1989:109). Ingen medborger skal nektes hensiktsmessige muligheter for effektiv deltakelse. Dersom medborgernes preferanser ikke teller likt på beslutningsstadiet er prinsippet om likeverdige interesser avvist (Dahl 1989:109).

Kriteriene effektiv deltakelse og opplyst forståelse vektlegger at alle skal ha like muligheter. Dahl presiserer at han her mener reelt sett like muligheter og ikke bare formell sjanselighet (Dahl 1989:115). Med Rawls' terminologi kan vi si at mulighetene til effektiv deltakelse og opplyst forståelse skal ha en rimelig verdi. Men hvordan kan Dahls kriterier oppnås? Held har tidligere kritisert Dahls teori fordi den

liberal-demokratiske tradisjonen Dahl er innafor ikke kan spesifisere forutsetninger for at kriteriene skal realiseres¹⁸ (Held 1987:282, Skogerbø 1988:59).

Dahl møter denne kritikken med å presisere at antakelsene som begrunner demokratiske prosedyrer

need to be complemented by an elementary principle of fairness that it will do no harm to make explicit. This principle, which few would contest, is simply that, in general, scarce and valued things should be fairly allocated. Fairness need not require equality in allocations; it might, for example, require allocation according to desert. Even when fairness does require equality, [...] fair equality might not require equal lots or shares. But in certain circumstances fairness does require that each person should receive an equal share or, if that is impossible, an equal chance to gain the scarce item (Dahl 1989:108).

Dahl innser at en rimelig fordeling av knappe ressurser er nødvendig for å realisere kriteriene for en demokratisk prosedyre. Han er imidlertid svært vag i forhold til hvilke ulikheter han godtar og hvor store disse kan være før en ikke lenger kan snakke om politisk likeverd. Dahl har da heller ikke utvikla en fullstendig teori om fordeling i samfunnet. En kan tenke seg at flere mulige fordelingsprinsipper kan tilfredsstillende kravene til politisk likeverd. Rawls' prinsipper for rettferdig fordeling kan være ett slikt sett av fordelingsprinsipper.

Selv om verken Rawls eller Dahl bygger sine teorier på den andre, mener jeg at de utfyller hverandre godt. På den ene siden kan Dahls kriterier for politiske prosedyrer ses som *en* mulig teoretisk operasjonalisering av at politiske friheter skal garanteres en rimelig verdi, slik Rawls reviderte frihetsprinsipp krever. På den andre siden gir Rawls' teori *ett* sett av prinsipper for fordeling av sosiale goder som kan tilfredsstillende Dahls krav til at ei rimelig fordeling må ligge til grunn for demokratiske prosedyrer.

Rawls' prinsipper og Dahls kriterier er idealer vi kan tilstrebe endring i retning av. Prinsippene og kriteriene utgjør et rammeverk for å diskutere forutsetninger for politisk likeverd. Bestemte tiltak for å nå, eller komme nærmere idealene, må vi imidlertid vurdere i den konkrete situasjonen. En slik situasjon er utviklinga i telesektoren.

3.5 Telekommunikasjoner og verdien av politiske friheter

Jeg vil nå vende tilbake til utgangspunktet for diskusjonen av Dahls demokratiteori, nemlig spørsmålet om tilgang på teletjenester er en forutsetning for at ens politiske friheter skal ha en rimelig verdi. Jeg vil nærme meg dette spørsmålet ved å drøfte hvilken betydning tilgang på teletjenester har for verdien av ens politiske friheter ut fra to av Dahls kriterier for demokratiske prosedyrer; effektiv deltakelse og opplyst forståelse. Kriteriene er forutsetninger for at politiske friheter skal ha en rimelig verdi for medborgerne, de er forutsetninger for medborgerne autonomi.

3.5.1 Opplyst forståelse

For at medborgerne skal kunne opparbeide seg en forståelse av mål og midler for å fremme egne interesser, samt innsikt i forventede konsekvenser, er informasjon vesentlig. Medborgerne må kunne få informasjon både om saker som allerede er på den politiske dagsorden, og de må kunne innhente informasjon så de selv kan sette saker på dagsordenen. Ulike typer informasjon gir oss den forståelse vi analyserer verden ut fra som ligger til grunn når vi søker å fremme våre interesser.

Mange har studert hvilken betydning tradisjonelle medier som presse og kringkasting har for spredning av informasjon i samfunnet. Informasjonsformidling ses som en av de viktigste samfunnsfunksjonene mediene har, og mangfold i mediene ses som et middel til å framskaffe informasjon fra flere kilder, en

¹⁸Held kritiserer teorien om prosedyredemokrati slik den ble fremsatt av Dahl i 1986 i "Procedural Democracy" i *Democracy, Liberty and Equality*. Dahls teori er imidlertid ikke vesentlig endret i *Democracy and its Critics*.

forutsetning for opplyst forståelse (se f.eks. Keane 1991; McQuail 1987; Skogerbø 1988; 1996a; Østbye 1988).

Med sammensmeltinga av telekommunikasjoner, IT og kringkasting utvikles det nye typer informasjonstjenester. Tradisjonelle medier formidler informasjon på nye måter, og organisasjoner, offentlige myndigheter, privatpersoner og kommersielle foretak får nye muligheter til å spre sin informasjon. Dermed øker mengden tilgjengelig informasjon. Dette vil bidra til å øke mangfoldet i tilgjengelig informasjon, og nye tjenester vil gjøre det mulig å mer selektivt søke den informasjonen en selv ønsker. Samtidig vil dette også bidra til at informasjonen blir mindre oversiktlig, og at det blir vanskelig å orientere seg i informasjonsjungelen.

Det synes imidlertid klart at når nye informasjonstjenester øker mulighetene for å søke informasjon vil tilgangen på slike tjenester være viktige for medborgerne. Dersom noen har slik tilgang, mens andre ikke har det, vil noen ha bedre forutsetninger for å utvikle en opplyst forståelse enn andre.

I tillegg til de nye teletjenestenes informasjonspotensiale er også den tradisjonelle telefonitjenesten en viktig kilde til informasjon. Uten muligheten til å ringe offentlige kontorer, private bedrifter, organisasjoner eller bekjente for å skaffe informasjon har en i dag et alvorlig handikap som medborger.

3.5.2 Effektiv deltakelse

I beslutningsprosessen skal medborgerne ha lik mulighet til å uttrykke sine preferanser, sette spørsmål på dagsorden og argumentere for sine synspunkter. Alle skal ha mulighet til effektiv deltakelse.

Mens kringkasting er enveis kommunikasjon fra en sender til mange mottakere og telefonen er toveis kommunikasjon mellom to personer, åpner nye typer teletjenester for interaktiv kommunikasjon mellom mange deltakere. En innhenter ikke bare informasjon, en kan også selv sende meldinger direkte og formidle sine synspunkter. Dessuten er telefonitjenesten nyttig for å ta kontakt med myndigheter, politikere, organisasjoner osv, ikke bare for å skaffe seg informasjon, men også for å fremme sine egne synspunkter, for å påvirke disse i saker som er på dagsorden, eller for å ta opp nye saker.

Tilgang på teletjenester må derfor ses som viktige for verdien av ens politiske friheter. Det er viktig for ens muligheter for informasjon og kommunikasjon, for mulighetene for effektiv deltakelse og opplyst forståelse i et informasjonssamfunn. Hvor stor betydning dette kan ha for demokratisk utvikling er det imidlertid uenighet om.

3.6 Teknologi som løsning?

Dahl setter stor lit til teknologien, og mener denne kan minske de forskjellene mellom demos og eliten som skyldes kunnskapsforskjeller. Han mener det er teknisk mulig:

- *to ensure that information about the political agenda, appropriate in level and form, and accurately reflecting the best knowledge available, is easily and universally accessible to all citizens,*
- *to create easily available and universally accessible opportunities to all citizens,*
- *to influence the subjects on which the information is available,*
- *and to participate in a relevant way in political discussion. (Dahl 1989:338)*

Det som gjør dette teknisk mulig mener Dahl er telekommunikasjoner.

By means of telecommunications virtually every citizen could have information about public issues almost immediately accessible in a form (...) and at a level (...) appropriate to the particular citizen. Telecommunication can also provide every citizen with opportunities to place questions on this agenda of public issue information. Interactive systems of telecommunication make it possible for

citizens to participate in discussions with experts, policymakers, and fellow citizens. (Dahl 1989:339)

Det er imidlertid mange flere årsaker til politiske ulikheter enn kunnskapsforskjeller. Selv om tilgangen på offentlige kommunikasjonsmidler, og derunder telekommunikasjoner blir rimelig jevnt fordelt i befolkninga, og informasjons- og deltakelsesmulighetene øker for alle, vil det fortsatt være barrierer av økonomisk, sosial og kulturell art mellom de som drar nytte av disse mulighetene og de som ikke gjør det. Troen på at telekommunikasjoner kan løse ulikhetens problem må ikke bli en sovepute som gjør at en unngår å se på andre årsaker til at medborgernes politiske friheter har ulik verdi.

For de forskjellene i politisk ulikhet som skyldes kunnskapsforskjeller, bør allikevel ikke telekommunikasjoner avvises som ett av flere redskaper for å minske forskjellene. Jeg har argumentert for at nye teletjenester gir nye muligheter for informasjon og kommunikasjon. Kombinert med f.eks. relevante offentlige informasjonstjenester kan universell tilgang på teletjenester bidra til å øke informasjons- og deltakelsesmulighetene for alle, og dermed minske politisk ulikhet. Telekommunikasjoner alene kan imidlertid ikke jevne ut betydninga av andre sosiale og økonomiske ulikheter.

Tvert imot er kanskje faren mer akutt for at telekommunikasjoner kan forsterke økonomiske og sosiale ulikheter dersom tilgangen på tjenestene er skeivt fordelt.

3.7 Telekommunikasjoner og politisk ulikhet

Dersom noen effektivt kan kommunisere med myndigheter, politikere, organisasjoner og andre medborgere, dersom noen kan skaffe seg omfattende informasjon raskt og effektivt, mens andre ikke har tilgang på slike tjenester, vil det bli ulikheter i mulighetene for å opparbeide det Dahl kaller en opplyst forståelse og for å delta effektivt for å fremme sine interesser. Dermed får også folks politiske friheter ulik verdi.

I første runde kan dette allikevel ses positivt også ut fra et demokratiperspektiv. Mens det tidligere kanskje kun har vært en liten gruppe av politikere, ressurssterke organisasjoner og næringslivsinteresser som hadde lett tilgang på slike kommunikasjons- og informasjonsmuligheter, kan nå flere få slike muligheter. For at alle medborgeres politiske friheter skal ha en rimelig verdi må allikevel målet være at alle skal ha tilgang på viktige kommunikasjons- og informasjonstjenester. Det betyr ikke at alle *må* være aktivt deltakende og informerte medborgere i alle viktige saker for at kriteriene skal realiseres. Det sentrale er at alle må ha en *reell mulighet* til det. Om medborgerne selv velger å avstå fra å benytte informasjons- og kommunikasjonsmulighetene må det være et fritt valg.

Dahl ser et informert og bredt deltakende demos som ønskelig, men mener dette er umulig å realisere. "What is required instead is a critical mass of well-informed citizens large enough and active enough to anchor the process, an 'attentive public'" (Dahl 1989:339). Gjennom Daniels kritikk av Rawls har jeg tidligere vist at verdien av politiske friheter kan ses som goder i et nullsumspill. Ved at en 'attentive public' får tilgang på nye teletjenester kan verdien av denne gruppas politiske friheter øke. I første omgang kan de som har fått tilgang på tjenestene øke verdien av sine politiske friheter på bekostning av makta til den etablerte eliten. I neste omgang kan en tenke seg at 'the attentive public' vil øke verdien av sine politiske friheter på bekostning av de som ikke har disse tjenestene. Jo flere som har tilgang på slike tjenester, jo mer vil informasjonsformidlere prioritere å gi ut sin informasjon gjennom de kanalene, jo mer kommunikasjon vil foregå over telenettet, og jo større problem vil det bli for de som ikke har tilgang på det. Ei slik utvikling har vi sett med tradisjonell taletelefoni. Fra å være et luksusgode for de få har det blitt et vesentlig gode for alle medborgere:

As more and more aspects of social life come to be based around the social norm of 'having a telephone', the condition of those who are without such a service becomes more and more marginal (Graham m.fl. 1996:8).

Det er tjenestenes sosiale betydning som avgjør hvor viktige de er for verdien av politiske friheter. Ei tilsvarende utvikling som den vi har sett med taletelefoni er det ikke usannsynlig at vi vil oppleve også med andre tjenester.

For at Dahls kriterier om effektiv deltakelse og opplyst forståelse skal kunne realiseres bør derfor alle ha tilgang på de viktige informasjons- og kommunikasjonskanalene. For å motvirke nye eller forsterka ulikheter i verdien av politiske friheter mener jeg derfor at et prinsipp om universelle tjenester er

nødvendig. Jeg ser universelle tjenester som et fordelingsprinsipp knytta til demokratiske rettigheter når det gjelder grunnleggende kommunikasjons- og informasjonstjenester. Spørsmålet er så hvilke tjenester som bør gjøres universelt tilgjengelig og på hvilken måte de bør gjøres tilgjengelige.

3.8 Normative kriterier for universelle tjenester

I innledninga til dette kapitlet stilte jeg spørsmålet: *Hvordan bør prinsippet om universelle tjenester konkretiseres?* Med bakgrunn i den teoretiske diskusjonen i dette kapitlet vil jeg her framsette hvilke kriterier jeg mener bør ligge til grunn for en konkretisering av prinsippet om universelle tjenester. Jeg vil strukturere diskusjonen nedenfor ut fra to av hovedspørsmålene som ligger i universelle tjenester: Hvilke tjenester skal være universelle, og hva innebærer universell tilgang?

3.8.1 Tjenester

I tråd med den teoretiske diskusjonen i dette kapitlet må utgangspunktet her være at det er de tjenestene som er viktige for at verdien av ens politiske friheter skal ha en rimelig verdi som skal være universelle. Alle bør ha tilgang til de teletjenestene som er vesentlige for å skaffe seg informasjon og for å kommunisere og delta i beslutningsprosesser. Men hvilke tjenester er det?

Jeg vil argumentere for at hvilke tjenester som er viktige for verdien av ens politiske friheter er avhengig av tjenestenes sosiale betydning, og at det vil utvikle seg over tid. Prinsippet om universelle tjenester bør derfor være *dynamisk*, det bør revideres jevnlig.

Få vil være uenige i at taletelefoni i dag er en slik grunnleggende tjeneste. Taletelefonitjenesten er imidlertid lite verdt for hørselshemmede. For at hørselshemmede ikke skal marginaliseres ytterligere ved at de heller ikke kan kommunisere via teletjenester, er det derfor utvikla en skrivetelefontjeneste. Dette er et godt eksempel på at det ikke er taletelefoni som en teknologisk definert tjeneste som er viktig, men tjenestens sosiale betydning.

Som nevnt har telefonitjenesten utvikla seg fra å være et luksusgode for de få, til å bli en forutsetning for informasjon og deltakelse for medborgere. Ei liknende utvikling vil vi kunne vente at også andre tjenester vil gjennomgå. Når en tjeneste har fått en viss utbredelse, og den har blitt en sentral informasjons- og kommunikasjonskanal, vil den være viktig for at medborgernes politiske friheter skal ha en rimelig verdi. I et dynamisk prinsipp om universelle tjenester bør en kontinuerlig vurdere hvilke tjenester som er viktige for at medborgernes politiske friheter skal ha en rimelig verdi, hvilke tjenester som er viktige for informasjon og kommunikasjon. En pekepinn på hvor stor sosial betydning en tjeneste har kan en få ved å se hvor stor utbredelse tjenesten har. Dersom et flertall benytter en tjeneste bør den gjøres tilgjengelig for alle. Samtidig bør tjenester for funksjonshemmede utvikles videre slik at de får en tilnærma samme verdi for brukerne som de alminnelige tjenestene har for funksjonsfriske.

I dag er taletelefoni en grunnleggende tjeneste. I Norge og Danmark er det også tilnærma full telefondekning. Jeg vil peke på to viktige grunner til at universelle tjenester bør omfatte mer enn taletelefoni i disse landa. For det første er det sannsynlig å anta at flere tjenester enn telefoni vil bli viktige for at medborgernes friheter skal ha en rimelig verdi. Det vil derfor være fornuftig å være tidlig ute med å gjøre disse universelt tilgjengelige. Hensikten må være å unngå en lengre periode der tjenestene er viktige, men der deler av befolkninga ikke har tilgang på dem. For det andre bør teknologiens nye muligheter for informasjon og kommunikasjon brukes for å forsøke å styrke demokratiet. Selv om teknologien ikke kan løse ulikhetens problem, kan nye teletjenester brukes for å gjøre mer informasjon lettere tilgjengelig og til å øke mulighetene for kommunikasjon mellom myndigheter og medborgere, og medborgere imellom. Da bør alle ha tilgang til slike tjenester.

Et åpenbart problem med disse to argumentene er at en ikke kan spå hvilke tjenester det er som vil bli viktige, og hvilke tjenester som vil fungere for å styrke demokratiet. En utvidelse av prinsippet om universelle tjenester til å omfatte mer enn taletelefoni vil imidlertid uansett innebære at kapasiteten i infrastrukturen vil måtte økes. En kan dermed ta utgangspunkt i at mer enn taletelefoni bør være tilgjengelig for alle. Konsekvensen av dette er at infrastrukturen bør utbygges. Problemet er igjen at en ikke kan forutsi hvor stor kapasitet som vil være det riktige nivå. Det vil avhenge både av hvor mye som skal overføres og hvordan signalene kan overføres. Slike avgjørelser må derfor bygge på antakelser og skjønn.

Prinsippet om universelle tjenester bør altså være dynamisk. Det bør være universell tilgang til tjenester som er viktige for at medborgernes politiske friheter skal ha en rimelig verdi. Det bør være universell tilgang på taletelefoni og tilsvarende tjenester for funksjonshemmede, men også på nye tjenester. Den umiddelbare konsekvensen av dette er å bygge ut infrastruktur med høyere kapasitet. Hva bør så universell tilgang innebære?

3.8.2 *Universell tilgang*

Geografisk bør universell tilgang bety at det må være et like godt tilbud av grunnleggende tjenester i hele landet. Dersom utkantstrøk eller områder i og utfor enkelte byer ikke har tilgang på visse tjenester vil det bety at ens politiske friheter får ulik verdi avhengig av hvor en er bosatt, eller at de geografiske ulikhetene som i utgangspunktet finnes forsterkes.

Tjenestene bør også sikres tilfredsstillende *kvalitet*. Dårlig kvalitet kan være i form av at en ikke alltid oppnår den forbindelsen en ønsker, at overføring av signaler er dårlig eller tar lang tid, eller at feil ikke utbedres. Ved dårlig kvalitet svekkes verdien av tjenestene. Hvis kvaliteten f.eks. varierer mellom ulike deler av landet får tjenestene ulik verdi avhengig av hvor en er bosatt. Det er vanskelig å fastsette hvor store kvalitetsforskjellene kan være før det påvirker verdien av medborgernes politiske friheter. Det viktigste må være å sikre at tjenestene har en minimumskvalitet som sikrer at de kan brukes effektivt uansett hvor i landet en befinner seg.

Universell tilgang handler også om *pris*. For det første er det et spørsmål om prisene bør være *like*, eller om de kan variere. For det andre er det et spørsmål om hva som er overkommelige, eller *rimelige* priser. På den ene sida kan store prisforskjeller undergrave universaliteten. Slike prisforskjeller kan oppstå når prisene skal være kostnadsbaserte. Dersom prisene varierer mye geografisk, vil det innebære at tilgangen på tjenestene vil avhenge av hvor en holder til. På den andre sida kan dette motvirkes dersom prisene uansett er rimelige eller overkommelige slik at alle kan benytte tjenestene, selv om det er prisvariasjoner. Et rimelig prisnivå er viktig for at tilgang på teletjenester ikke skal være avhengig av økonomisk velstand. Hvis prisene er for høye vil de ulikhetene i politiske friheter som skyldes økonomiske og sosiale forskjeller forsterkes. Rimeligere priser er dermed langt viktigere enn like priser. Prisnivået bør være så lavt at alle har mulighet til å benytte de grunnleggende tjenestene uten store forsakelser av andre sosiale goder. Hvor prisnivået bør ligge vil dermed variere avhengig av velstandsnivået i samfunnet.

3.9 Konklusjon

Jeg har i dette kapitlet argumentert for hvilke normative kriterier som bør ligge til grunn for et prinsipp om universelle tjenester. Et premiss bak diskusjonen har vært at kommunikative ressurser er viktige for medborgerskap, for at menneskene skal være politisk autonome. Jeg har ut fra Rawls' rettferdighetsteori og Dahls teori om prosedyredemokrati argumentert for at tilgang på grunnleggende teletjenester er en kommunikativ ressurs som er viktig for verdien av medborgernes politiske friheter. Universelle tjenester er derfor et viktig prinsipp i et demokratisk samfunn og bør konkretiseres ut fra følgende kriterier:

Tjenester:

De tjenestene som er viktige for verdien av ens politiske friheter bør være universelle. Dette taler for et dynamisk prinsipp om universelle tjenester som utvides i tråd med at flere tjenester får en viktig sosial betydning. I Norge og Danmark bør universelle tjenester utvides til å omfatte flere tjenester enn taletelefoni, og handikaptjenester bør utvikles videre.

Tilgang:

Alle grunnleggende tjenester bør tilbys i hele landet. Kvaliteten på tjenestene bør sikres en minimumsstandard. Prisene trenger ikke være like, men de må være så rimelige at alle kan benytte tjenestene uten å gi avkall på andre viktige sosiale goder.

Tidligere har fordelingspolitiske mål blitt pålagt teleselskapene som en motytelse mot monopolrettighetene. Når telesektoren nå liberaliseres forsvinner de gamle virkemidlene, og nye

virkemidler må være forenlige med konkurranse. Spørsmålet en står overfor er hvordan man løser ulikhetsproblemer når markedet blir fordelingsmekanisme

Min teoretiske diskusjon gir ikke svar på hvilke virkemidler som er de beste og mest effektive for å realisere målsettinger om universelle tjenester. Jeg vil derfor anta en Rawlsiansk holdning og si at det er samfunnsinstitusjonene under ett som bør sørge for universelle tjenester. I og med at liberaliseringa foregår nå er det også for tidlig å konstatere effektene av ulike virkemidler. I min videre analyse av den politiske debatten vil jeg studere aktørenes syn på virkemidler i forhold til deres syn på universelle tjenester.

4. Fra monopol til konkurranse

I forrige kapittel utarbeida jeg ideelle kriterier for universelle tjenester. Disse kriteriene vil ligge til grunn for en analyse av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark. Som en bakgrunn for den empiriske analysen vil jeg her gi en kortfatta oversikt over den telepolitiske utviklinga i disse landa fra telefonen innføres til medio 1996. En slik gjennomgang av utviklinga er nødvendig for å forstå hvordan reguleringsregimet, og dermed også grunnlaget for universelle tjenester, er endra. Dette kapitlet vil vise hvordan monopolreguleringene gradvis har blitt avvikla på stadig flere områder inntil vedtak om full liberalisering av telesektoren ble fatta i begge land medio 1996.

4.1 Telestrukturen 1880-1986

Mot slutten av 1870-åra ble forsøk med telefoning gjennomført i både Norge og Danmark. I begge land utstedte The International Bell Telephone Company de første innbydelser til å tegne abonnement på telefonforbindelser i 1880 (Thestrup 1992:245-247, Rafto 1955:170). Utover i 1880-åra så begge landa framveksten av flere små telefonselskaper. Utgangspunktet kunne se likt ut for Norge og Danmark. Allikevel valgte de to landa ulike reguleringsregimer for televirksomheten.

Telestrukturen i *Norge* ble formelt avklart i 1899 da telegrafloven ble vedtatt. Telegrafverket fikk legalt monopol på telefonnett, utstyr og tjenester. Det skulle imidlertid vise seg at det tok lang tid før monopolet ble reelt. Først i 1974 ble det siste lokale private selskapet overtatt av staten (Dahl m.fl. 1993:142). Prinsipielt, og etter hvert stadig mer reelt, ble televirksomheten i nesten 100 år regulert som et statlig monopol.

De første alvorlige spørsmålstegetene til denne organiseringa ble stilt midt på 1980-tallet. To offentlig utredninger (NOU 1983:32; NOU 1984:29) la da grunnlaget for en debatt om hvorvidt det var hensiktsmessig å fortsatt ha monopol på hele utstyrs- og tjenestemarkedet. Dette ble starten på en skrittvis liberalisering av den norske telesektoren.

I *Danmark* ble lov om telegrafer og telefoner vedtatt i 1897. Gjennom denne fikk staten monopol på anlegg og drift av telefoni, men kunne gi konsesjoner til telefonselskaper (Blüdnikow 1994:23). På bakgrunn av dette ble det i begynnelsen av dette århundret utdelt 11 konsesjoner. I tillegg fantes Statstelefonen som drev telefoni i visse områder uten konsesjonshaver, rikstelefon, samt internasjonal telefoni. Staten hadde dessuten enerett på infrastruktur og andre tjenester.

Som en følge av flere omstruktureringer og gradvise fusjoner av mindre selskaper fantes det i 1986 3 konsesjonerte regionale selskaper: Kjøbenhavns Telefon Aktieselskab (KTAS), Fyns Kommunale Telefonselskab (FKT) og Jydsk Telefon-Aktieselskab (JTAS). Mens KTAS og JTAS var aksjeselskaper der staten hadde majoritet, var FKT kommunalt eid. Staten var operatør for Sønderjylland (Skouby og Christoffersen 1991:110).

Selv om Norge og Danmark valgte ulike strukturer for televirksomheten lå et felles hensyn til grunn for reguleringene i begge land. Det var hensynet til landsdekning. Ved slutten av 1800-tallet hadde landa felles erfaring med at de private selskapene ikke var i stand til å sikre landsdekning og ei universell telefontjeneste (Rafto 1955, Blüdnikow 1994, Skøgerbø 1996b:12).

I Norge ble løsninga et nasjonalt monopol der monopolselskapet kunne krysssubsidiere mellom lønnsomme og ikke lønnsomme områder. Overskuddet fra bytelefonen, og særlig Oslotelefonen, gjorde det mulig for televerket å føre en sosial tariffpolitikk (Rafto 1955:473). I Danmark supplerte staten de regionale monopolene for å oppnå landsdekning. Det var statens oppgave å etablere telefon i tynt befolka områder hvor de private selskaper ikke hadde lyst, vilje eller økonomiske muligheter til å drive telefonvirksomhet. Det skjedde også at Post- og Telegrafvæsenet måtte overta ikke-rentable private telefonstasjoner, som f.eks. Skagen telefonsentral som de overtok fra JTAS i 1956 (Blüdnikow 1993:71).

4.2 1986-1992 Omorganisering og begynnende liberalisering

Fra 1986/87 til 1992 ble telestrukturen endra i begge land. I Norge skjedde dette gjennom begynnende liberalisering og omorganisering, i Danmark først og fremst gjennom endringer i forholdet mellom statsdrift og de regionale selskapene.

I *Norge* starta debatten om å innføre konkurranse i deler av telesektoren med de to offentlige utredninger i 1983 og -84 (NOU 1983:32; NOU 1984:29). Regjeringa som på dette tidspunktet var ei borgerlig koalisjonsregjering bestående av Høyre (H), Kristelig Folkeparti (KrF) og Senterpartiet (SP), la så i 1985 fram ei stortingsmelding som behandla hovedlinjene for Televerkets organisasjon, og forholdet mellom monopolet og konkurransevirkosomheten (St.meld 48 (1984-85)).

Forslagene fra stortingsmeldinga ble fulgt gjennom flere framlegg som ble behandla i Stortinget i perioden 1985-1987. At den borgerlige koalisjonsregjeringa falt i mai 1986 og ble avløst av ei Arbeiderpartiregjering førte ikke til endringer i den kursen som var lagt opp. Det ble vedtatt at bedrifts- og husstandsinterne nett, samt kabelnett for kringkasting skulle unntas fra monopolet (Ot.prp 56 (1985-86)). Tidligere hadde Televerket hatt enerett på å legge slike interne nett. Eneretten skulle fortsatt gjelde installasjon av telefonabonnement, men ikke lenger første telefonapparat. Dermed ble det også åpna for konkurranse på terminalutstyr, dvs. telefoner, telefaxer m.m. (St.meld 32 (1986-87)). Organisatorisk ble Televerkets konkurransevirkosomhet skilt ut i et eget selskap (TBK) (St.prp 92 (1986-87)), og Statenes Teleforvaltning (STF) ble oppretta for å overta noen av forvaltningsoppgavene som tidligere har ligget i Televerket (St.prp 98 (1985-86)). STF ble etablert pr. 1.1.1987. De øvrige endringene ble gjort gjeldende fra 1988.

Ytterligere liberalisering ble vedtatt i 1989 da det ble innført konkurranse på verdiøkende tjenester, dvs. tjenester som kombinerer databehandling med telekommunikasjon der en telekommunikasjonstjeneste er underlag (St.meld 38 (1988-89)). Dermed ble datakommunikasjon og tjenester som f.eks. teletorg liberalisert. Videre ble det i 1990, nå under ei ny borgerlig koalisjonsregjering bestående av H, KrF og SP, vedtatt at det skulle gis konsesjon til et konkurrerende GSM-nett på mobilområdet (St.meld 49 (1989-90)).

Med tanke på at statsmonopol hadde vært den offisielle politikken sia 1899 var det omfattende liberaliseringer som skiftende regjeringer gjennomførte fra 1986-1992. Staten hadde imidlertid fortsatt enerett på leide linjer, noe som innebar at instanser som leide faste samband ikke kunne videreselge overskuddskapasitet, og de hadde enerett på satelittjenester, infrastruktur og taletelefoni.

I *Danmark* var den samme perioden ikke like sterkt prega av liberalisering. Her var det to omstruktureringer av telesektoren som dominerte bildet. Den første i 1986, den andre i 1991.

I 1986 var det som nevnt 3 selskaper som hadde konsesjon på telefondrift. Det var KTAS, JTAS og FKT. Disse hadde i henhold til konsesjonene enerett på å ivareta lokaltelefoni innen sine respektive geografiske områder. Staten drev telefonvirkosomheten på Sønderjylland¹⁹, samt internasjonal telefoni og andre tjenester. Den første omstruktureringa av sektoren innebar ei styrking av de regionale telefonselskapene: Staten overdro store deler av telenettet til telefonselskapene og åpna for at disse kunne få konsesjon på en rekke tjenesteområder: datakommunikasjon, tekstkommunikasjon, personsøking, mobiltelefoni og videotjenester. Staten skulle imidlertid fortsatt ivareta forbindelser mellom landsdelene og internasjonal telefoni organisert gjennom Statens Teletjeneste (L 163 (1985-86)).

Denne strukturen ble ikke langvarig. I 1990 ble grunnlaget lagt for en enhetlig organisering av televirkosomheten, eller et 'enhetsvæsen' som Blüdnikow kaller det (Blüdnikow 1994). Det politiske grunnlaget for omstruktureringa var at regjeringa, som besto av det Konservative Folkeparti og Venstre, inngikk en politisk avtale med Socialdemokratiet om å endre telestrukturen. Disse partiene ville at Tele Danmark AS skulle dannes som et holdingsselskap som skulle eie alle teleselskapene 100% (Fyns Telefon, KTAS, JTAS, Tele Sønderjylland og Statens Teletjeneste). Staten skulle eie 51% av holdingsselskapet. Dette ble vedtatt av Folketinget i 1990 og gjort gjeldende fra 1991 (Politisk avtale av 22.6.90 og L 11 (1990-91)).

¹⁹ Telefonvirkosomheten på Sørjyland ble i 1989 organisert som et statseid aksjeselskap, Tele Sønderjylland (TS) (Skouby og Christoffersen 1991:110).

Liberalisering spilte også en rolle i Danmark i denne perioden. Lokale kabel-TV nett ble liberalisert i 1987 (Melody m.fl. 1996:8) og terminalutstyr²⁰ og interne nett i 1989-90 (Henten og Wulff 1996:4). I 1990 vedtok dessuten Folketinget at det skulle innføres konkurranse på mobilkommunikasjon gjennom konsesjon til en ny operatør på GSM-systemet (L 12 (1990-91)). Forventa liberalisering var dessuten en viktig del av bakgrunnen for samlinga av Tele Danmark. I den politiske avtalen ble det presisert at et liberalisert marked, EF-beslutninger og nye teknologiske forandringer endra rammevilkårene og gjorde det nødvendig med en samla organisasjon. Målet var at Tele Danmark skulle bli et lokomotiv for dansk industri i et liberalisert marked (Politisk avtale af 22.6.90).

4.2.1 Ulik hastighet og motivasjon

I 1992 begynte telestrukturen i Norge og Danmark å bli ganske lik. I begge landa var det nå ett nasjonalt teleselskap som hadde monopol på en rekke områder. Det var allikevel fortsatt betydelige forskjeller. Mens Tele Danmark var et holdingsselskap der de gamle regionale selskapene fortsatt hadde visse frihetsgrader, var det norske Televerket et enhetlig nasjonalt selskap med en utskilt konkurransedel. Dessuten var Tele Danmark et aksjeselskap med større frihetsgrader enn det norske Televerket som var en forvaltningsbedrift med sterk politisk kontroll. I Norge var det f.eks. Stortinget som bestemte teleprisene. En tredje viktig forskjell var at målsettinga i Danmark var å redusere statens eierandel i Tele Danmark til 51%, mens det ikke forelå tilsvarende planer i Norge. Televerket var 100% statseid.

Begge landa hadde liberalisert deler av teleselskapenes virksomhet. Slik det går fram av følgende oversikt lå imidlertid Norge et skritt foran Danmark, og hadde i 1992 også liberalisert datakommunikasjon.

Område	Liberalisert pr. 1992 ²¹	
	Norge	Danmark
Kabel TV	1988	1987
Interne nett 1	988	1989-90
Terminalutstyr	1988	1989
Verdiøkende tjenester/data	1989	--
Mobilkommunikasjon	1990	1990

Liberaliseringene i perioden må ses i lys av EF-initiativer. I 1984 tok EF de første initiativer på telekommunikasjonsområdet i form av en anbefaling om harmonisering av telesektoren i medlemslandene (84/549/EEC). Anbefalingen ble fulgt opp av ei grønnbok om felles marked for telekommunikasjonstjenester og utstyr i 1987 (COM(87)290). Grønnboka gikk inn for at monoopolet på terminal- og nettverksutstyr skulle avskaffes og at det skulle innføres konkurranse på alle teletjenester med unntak av taletelefoni. I løpet av de nærmeste åra ble det vedtatt direktiver som skulle realisere anbefalingene fra grønnboka. Disse var terminaldirektivet (88/301/EEC) som fastslår konkurranse på teleterminalutstyr, tjenesteliberaliseringsdirektivet (90/388/EEC) som erklærer at tradisjonelle telemonopol skal liberaliseres og at eneretter kun kan opprettholdes på taletelefoni og infrastruktur, samt rammedirektivet for regulerte netjtjenester, RNT-direktivet²² (90/387/EEC) som sier at det skal være tilgang til eksisterende infrastruktur på objektive, transparente og ikkediskriminerende vilkår. Hensikten med RNT-direktivet er at selskap som har monopol på infrastruktur, eller som er dominerende i markedet, ikke skal kunne bruke sin posisjon til å diskriminere andre aktører ved å tilby disse dårligere vilkår enn det de gir sin egen konkurranseutsatte virksomhet.

Den danske liberaliseringa i perioden var sterkt påvirket av disse direktivene. Henten og Wulff (1996) peker på at dansk liberalisering av terminalutstyr og interne nett var planlagt gradvis fra 1988-1992. Etter at terminaldirektivet var vedtatt ble det i 1989 klart at Danmark måtte forsere liberaliseringa til 1990 (Henten

²⁰ Liberalisering av terminalutstyr ble vedtatt tidlig (L 162 (1985-86)), men trådte først i kraft fra 1989 i følge L 176 (1992-93), L 201 (1993-94) og Henten og Wulff (1996).

²¹ Årstallene refererer til tidspunkt for ikrafttredelse, med unntak for mobilområdet der det refereres til året det ble fatta vedtak om liberalisering. Konsesjoner til et andre selskap på mobilområdet ble gitt noe seinere.

²² I EU kalles direktivet ONP-direktivet (Open Network Provision).

og Wulff 1996:4-5; Melody m.fl. 1996:7). De danske liberaliseringsinitiativene kan dermed tolkes som tilpasninger til EF-direktiver.

Den norske liberaliseringa kan i mindre grad forklaras som EF-tilpasning. Når det gjelder interne nett og terminalutstyr hadde Stortinget gått inn for liberalisering før grønnboka ble lagt fram og før terminaldirektivet var vedtatt i EF. Denne liberaliseringa var derfor ikke en direkte tilpasning til EF. Som ikke EF-medlem hadde Norge heller ingen forpliktelser til å følge opp EF-direktiver. I de påfølgende åra spiller EF allikevel en stadig viktigere rolle for norsk politikk, også på teleområdet. Etter at EF hadde vedtatt enhetsakten om etablering av det indre marked i 1985 starta debatten om norsk EF-medlemskap. I 1988 sendte Statsministeren et brev til departementene om at alle framtidige lover og forskrifter skulle være i overensstemmelse med EFs regelverk med mindre en særskilt begrunnelse ble gitt (Regjeringsutvalget for EF-saker (1989):330). I lys av dette kan det være at liberaliseringa av verdiøkende tjenester og mobilkommunikasjon, som ble vedtatt etter, og i tråd med EF-initiativer, kan forklaras som EF-tilpasninger.

4.3 1992-1994 Omorganisering og tjenesteliberalisering

Ved inngangen til 1992 var altså liberaliseringa i gang i begge landa, og EF var i ferd med å utforme en felles politikk på området der hovedlinja var liberalisering. Denne utviklinga fortsatte i perioden fra 1992 til medio 1996 som jeg vil vektlegge i min analyse. Denne perioden kan deles inn i to perioder - før og etter 1994.

For Norges vedkommende ble liberaliseringstempoet senka i tida fra 1992 til 1994. Perioden bar først og fremst preg av to omorganiseringer av Televerket. Den første omorganiseringa ble vedtatt i 1992 og ga Televerket større egenkontroll (St.meld 67 (1991-92)). Televerket skulle fortsatt være ei forvaltningsbedrift, men fikk en konsernliknende organisasjonsform. Begrunnelsen for omorganiseringa var at den teknologiske utviklinga og økt konkurranse førte til behov for endring av organisasjonen og større fristilling. Argumentasjonen var den samme da organisasjonsspørsmålet kom opp på nytt i 1994. Da ble det vedtatt å omdanne Televerket til et heleid statsaksjeselskap, og 1. november 1994²³ ble omdanninga realisert (St.prp 43 (1993-94); Ot.prp 61 (1993-94)). Televerket endra så navn til Telenor AS 1. januar 1995.

Selv om perioden preges av omorganiseringer så en også noen fremstøt på liberaliseringsveien. I 1992 ble videresalg av leide linjer til andre formål enn offentlig svitsja telefontjeneste liberalisert (St.meld 8 (1991-92)). Offentlig svitsja taletelefoni er alminnelig tilgjengelig telefoni via offentlige nettverk, dvs. ikke telefoni via f.eks. bedriftsinterne nett. I 1994 ble det også beslutta at det skulle åpnes for flere aktører på satellitnett og -tjenester²⁴.

For Danmarks vedkommende slo den politiske avtalen fra 1990 fast at liberalisering utover EF-tilpasninger ikke skulle skje før i 1994, og da etter forhandlinger mellom avtalepartene. Dette innebar ikke at liberaliseringa stansa. Fra 1992 til 1994 ble offentlige datakommunikasjonstjenester, videresalg av leide linjer til datakommunikasjonstjenester, teletorgtjenester²⁵ og offentlige betalingstelefoner liberalisert²⁶.

I 1993 ble det inngått en politisk avtale om Tele Danmarks kapitalstruktur. Avtalepartene var regjeringspartiene, som fra januar 1993 var Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Centrums Demokraterne og Kristerligt Folkeparti, samt Konservativt Folkeparti og Venstre. Hensikten var å endre aksjestrukturen slik at en kunne nå målsettinga om at staten kun skulle eie 51% av Tele Danmark. I det avtalen ble inngått var statens eierandel 93,7% (Politisk avtale av 25.6.93).

Intensjonene i avtalen fra 1993 ble presisert i en ny politisk avtale i 1994 mellom de samme avtalepartene. Den nye avtalen tok dessuten opp liberalisering av en rekke nye tjenesteområder slik avtalen fra 1990 åpna for at en kunne gjøre i 1994 (Politisk avtale av 8.2.1994). Inntil 1994 hadde Tele Danmark

²³ Etter det opprinnelige vedtaket skulle omdanninga til aksjeselskap tre i kraft fra 1. september 1994. Dette ble utsatt i to måneder og trådte først i kraft 1. november (se f.eks. Ot.prp 36 (1994-95):7).

²⁴ Kilde til dette er St.ptp. 70 (1995-96)

²⁵ På dansk brukes 'service 900-tjenester' om teletorgtjenester.

²⁶ I følge L 201 (1993-94) *Forslag til Lov om ændring af lov om visse forhold på telekommunikationsområdet* skjedde liberalisering på disse områdene gjennom følgende 'bekendtgørelser': Bekendtgørelse nr 109 af 10. marts 1993, bekendtgørelse nr. 986 af 11. december 1992, bekendtgørelse nr. 931 af 23. november 1992, bekendtgørelse nr. 985 af 11. december 1992.

hatt enerett på infrastrukturen til telekommunikasjonsformål, telefonitjenester, leide linjer til telefoniformål, satellittjenester, samt fremføring i telenettet av radio- og fjernsynsprogrammer (L 201 (1993-94):4-5) Den politiske avtalen og lovendringene som iverksatte denne innebar at gjeldende restriksjoner for bruk av leide linjer til telefoni ble lempa. Dermed ble offentlige telefonitjenester konkurranseutsatt ved at de som leide faste linjer kunne videreselge kapasiteten også til telefoni (L 201 (1993-94):7). Det skulle dessuten innføres konkurranse på digital offentlig personsøketjeneste (L 227 (1993-94)), og satellittområdet skulle åpnes for konkurranse.

4.3.1 Lik liberaliseringsgrad

Mens Norge liberaliserte hurtigere enn Danmark under de danske reorganiseringsdebattene, tok Danmark igjen Norge da Televerket ble omorganisert. Det kan synes som om konfliktnivået rundt store omorganiseringsprosesser i begge land gjorde at regjeringene styrte unna andre mulige konfliktområder.

Ved utgangen av 1994 sto landa omtrent likt på liberaliseringsveien. Dette går fram av følgende oversikt:

Område	Liberalisert pr. 1994	
	Norge	Danmark
Kabel TV	1988	1987
Interne nett	1988	1989-90
Terminalutstyr	1988	1989
Verdiøkende tjenester/data	1989	1993
Mobilkommunikasjon	1990	1990
Videresalg av leide linjer		
-til datakommunikasjon	1993	1993
-til telefoni	--	1994
Satellittnett og tjenester	1994	1994

Den vesentlige forskjellen i liberaliseringsgraden pr. 1994 mellom de to landa var taletelefoni. I Norge var taletelefoni fortsatt et monopolområde, mens dette var liberalisert i Danmark i og med at videresalg av kapasitet i leide linjer ble tillatt til telefoniformål. Taletelefoniliberaliseringa ble i følge Melody m.fl. (1996) sett som en omfattende uthuling av Tele Danmarks enerett. "I praksis har den dog været stort set uden effekt med hensyn til fremkomst af konkurrerende udbydere" (Melody m.fl (1996:8).

Organisatorisk likna nå Telenor AS og Tele Danmark AS svært på hverandre. Det som skilte teleselskapene var først og fremst at Telenor var et statseid aksjeselskap, mens Tele Danmark var 49% eid av private.

Den telepolitiske utviklinga i de to landa var prega av tilpasninger til EF-direktivene også i denne perioden. I Norge ble dette formelt sett også viktigere i og med at Norge gjennom avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) blir tilknyttet det indre marked fra 1.1.1994. Direktivene om telesektoren var en del av denne avtalen. I begge land var EUs direktiver en viktig del av bakgrunnen for liberaliseringstiltakene. Danmark gikk imidlertid lenger enn det EU foreløpig krevde ved at de tillot videresalg av kapasitet på leide linjer også til taletelefoni.

Utviklinga i EF var prega av stadig sterkere oppmerksomhet om telekommunikasjoner og drøfting av ytterligere liberalisering. I 1992 satte EF i gang en større høringsrunde om telesektoren. Kommisjonen la fram et 'review' om situasjonen i telesektoren (SEC(92)1048 final) som diskuterte eventuell videre liberalisering også av taletelefoni. Som en konklusjon på høringsrunden vedtok Rådet en resolusjon som slo fast at alle offentlige taletelefonitjenester skulle liberaliseres innen 1.1.98 (93/C213/01). Det skulle også legges fram ei grønnbok om liberalisering av teleinfrastruktur og kabel-tv-nettverk.

Parallelt pågikk det en debatt i EF om hvordan implementering av det indre markedet og unionsprosjektet kunne styrke økonomien og øke sysselsettingen. Ei kvitbok om vekst, konkurranseevne og sysselsetting ble framlagt i 1993 (COM(93)700). Kvitboka presiserte at EF burde stimulere bruk av teknologi og teknologisk utvikling samtidig som markedene liberaliseres videre. Kvitboka ble fulgt opp av ei arbeidsgruppe som i 1994 la fram en rapport om Europa og det globale informasjonssamfunn. Rapporten kalles *Bangemann-rapporten* etter lederen av arbeidsgruppa. Hovedkonklusjonene fra rapporten var at Den europeiske union (EU), som fra 1.1.1994 var organisasjonens offisielle navn, burde framskynde liberaliseringa av telesektoren og ikke bare liberalisere teletjenester, men også infrastrukturen.

I oktober 1994 og januar 1995 kom EUs Grønnbok om liberalisering av infrastruktur og kabel-tv-nettverk i to deler (COM(94)440 og COM(94)682), og Rådet vedtok en resolusjon om infrastruktur (94/C379/03). Her gikk EU inn for full liberalisering av infrastruktur innen 1.1.1998. Dermed var tidsplanen lagt for full liberalisering av telesektoren der taletelefoni og infrastruktur som de siste beskytta områdene skulle liberaliseres innen 1.1.1998²⁷.

4.4 1995-medio 1996 På vei mot full konkurranse

Utviklinga i Norge og Danmark fra 1995 til medio 1996 må ses i lys av EUs tidsplaner om at både taletelefoni og infrastruktur skulle liberaliseres innen 1.1.1998. Som vi skal se holder Norge seg til denne tidsplanen, mens Danmark liberaliserer tidligere.

I Norge vedtok Stortinget i 1995 en ny lov om telekommunikasjon som erstatta telegrafloven av 1899 (Ot.prp 36 (1994-95)). Med unntak av at det ble åpna for at video på bestilling kunne leveres i telenettet, endra ikke den nye teleloven grensene mellom monopol- og konkurranseområdet. De viktige monopolområdene for Telenor var fortsatt taletelefoni og infrastruktur. Loven la imidlertid opp til regulering gjennom konsesjoner, noe som skulle gjøre det mulig å endre disse grensene seinere, uten lovendringer. Teleloven trådte i kraft 1.1.1996 og bragte norsk lovgivning i samsvar med EØS-avtalen.

Ved inngangen til 1996 besto telemonopolet dermed av teleinfrastruktur og offentlig svitsja taletelefoni i faste nett. Dette monopolet ble det stilt spørsmål ved i en rapport fra Statssekretærutvalget for IT: *Den norske IT-veien Bit for bit* (Samferdselsdepartementet 1996). Våren 1996 la Arbeiderpartiregjeringa så fram en proposisjon for Stortinget om avvikling av resterende eneretter i telesektoren (St.prp 70 (1995-96)). Stortingets flertall tilslutta seg proposisjonen, og det ble vedtatt at det skulle utlyses nye konsesjoner på DCS 1800-systemet²⁸ for mobilkommunikasjon fra 1.11.1996. Samtidig skulle alternativ infrastruktur kunne brukes til andre tjenester enn telefoni. Alternativ infrastruktur er f.eks. kabel-tv-nettene, og jernbanen og el-verkenes kommunikasjonssystemer. Etter 1.11.1996 har Telenor kun enerett på offentlig svitsjet taletelefoni og infrastruktur til telefoni. Disse enerettene skal utvikles 1.1.1998.

I Danmark la et regjeringsoppnevnt utvalg høsten 1994 fram rapporten *Info-samfundet år 2000* (Forskningsministeriet 1994). Rapporten danna grunnlaget for en debatt om mulighetene i informasjonssamfunnet og hva en dansk IT-politikk burde være. Utvalget identifiserte en rekke satsningsområder, og pekte på at en forutsetning for at rapportens anbefalinger kunne realiseres var nye og billigere teletjenester. Liberalisering av flere områder ble trukket fram som et viktig virkemiddel for å oppnå dette (Forskningsministeriet 1994:81-83).

Info-samfunnet år 2000 ble våren 1995 fulgt opp av en IT-politisk handlingsplan: *Fra vision til handling. Info-samfundet år 2000* (Forskningsministeriet 1995a), samt en ny telepolitisk avtale (Politisk avtale av 6.4.95). Handlingsplanen og avtalen, der også Socialistisk Folkeparti nå var avtalepart, la opp til en tottrins strategi for teleliberalisering fram mot 1.1.1998.

Trinn 1 ble vedtatt av Folketinget våren 1995 og gjort gjeldende fra 1. juli samme år (L233 og 234 (1994-95)). Gjennom dette trinnet opphevdtes alle begrensninger på bruk av leide linjer og hybridnettet ble normalisert. Hybridnettet ble utbygd fra 1985 og var en kombinasjon av ulike typer kabler (koaksialkabler og fiberoptiske kabler) og overføringsformer (digitale og analoge). Hybridnettet skulle legge til rette for distribusjon av TV-programmer og framtidige breibåndstjenester, men ble et stort kabel-TV nettverk med ekstra fiberoptiske kabler for usikker framtidig bruk (Skouby og Christoffersen 1991). Normaliseringen av hybridnettet innebar at hybridnettet ble en del av Tele Danmarks overordna infrastruktur og ikke en utskilt del av dette. Dessuten ble breibåndnettet innen kommunenes grenser liberalisert, og det ble økt adgang til å etablere egne nett. I tillegg opphevdtes de politiske bindingene på Tele Danmarks organisasjon som hadde gitt de gamle regionale selskapene visse rettigheter. Tele Danmark ble dermed formelt sett en enhetlig organisasjon.

²⁷ Tidsplanen åpna imidlertid for at noen land med dårligere utbygd infrastruktur kunne ha et litt roligere tempo.

²⁸ DCS 1800-systemet er delvis et nytt system og delvis en utvidelse av det eksisterende GSM-systemet for mobiltelefoni.

Debatten om trinn 2 starta i juni 1995 ved at Forskningsministeriet utga et temaopplegg om dansk telepolitikk (Forskningsministeriet 1995b). I desember 1995 inngikk de samme avtalepartene en ny politisk avtale (Politisk avtale av 6.12.95). Gjennom denne avtalen fastslo partiene prinsippene for totalliberalisering av telesektoren, og tidsplanen for full liberalisering ble framskynda fra 1.1.98 til medio 1996. Dette ble seinere bekrefta gjennom *Info-samfundet for alle - den danske model* (Forskningsministeriet 1996a), som var regjeringas IT-politisk handlingsplan for 1996.

Trinn 2 skulle gjennomføres i to steg. Gjennom trinn 2a skulle konkurranse innføres på alle områder i telesektoren fra 1.7.96, mens trinn 2b skal vedtas seinere og vil omhandle mer presise reguleringer og avklare administrativ kompetansefordeling.

Folketinget behandla trinn 2a våren 1996, og vedtok 6 lover (L 241-246 (1995-96)). Hovedtrekkene ved den nye lovgivninga er at all infrastruktur med unntak av mobilnett med begrensa frekvensbånd liberaliseres. Det skal utstedes flere tillatelser til mobilkommunikasjon på DCS 1800 området. Det innføres også regler om samtrafikk der den generelle regelen er at operatører med en markedsandel på 25 % eller mer på et gitt område skal tilby samtrafikk på kostnadsbaserte vilkår som er objektive, gjennomsluttige og ikke-diskriminerende. Dessuten vedtok Folketinget en egen lov om forsyningsplikt som sier at det skal være forsyningsplikt på telefoni, ISDN, leide linjer samt handicapptjenester. Tele Danmark forventes å være forsyningspliktleverandøren i mange år framover. I tillegg ble det oppretta nye klagenemnder, og tilsynsmyndigheten Telestyrelsen får en noe friere stilling.

Trinn 2b skal utfylle trinn 2a med lovgivning på radiofrekvenser, nummerområdet, graveadgang og ekspropriasjonsrettigheter. Samtrafikkreguleringen skal gjennomgås og spesifiseres, og den regulerende myndighet, Telestyrelsen, skal få en mer uavhengig rolle. Trinn 2b skulle i utgangspunktet behandles høsten 1996 med sikte på ikrafttredelse 1.1.97. Denne tidsplanen holdt imidlertid ikke, og folketingsbehandling av trinn 2b planlegges til våren 1997 (Forskningsministeriet 1996b).

4.5 Oppsummering

Fra slutten av forrige århundre har telesektoren i Norge og Danmark vært strengt regulert. I Norge har reguleringene vært i form av et statseid monopol, og i Danmark i form av statlige monopolrettigheter supplert med konsesjoner til regionale monopoler. Fra siste halvdel av 1980-åra har en imidlertid sett en skrittvis liberalisering i begge landa, og begge land vedtok medio 1996 ei målsetting om full liberalisering av telesektoren. Tempoet for liberalisering er imidlertid ulikt. Mens Norge følger EUs tidsplan med liberalisering av taletelefoni og infrastruktur til taletelefoni 1. januar 1998, ble full liberalisering gjennomført i Danmark fra 1. juli 1996. Den ulike liberaliseringstakten gjenspeiles også i at Danmark har vedtatt mer konkrete regler for hvordan markedet skal reguleres for å sikre konkurransen.

5. Liberalisering og universelle tjenester

- en analyse av debatten

Ei sentral målsetting bak de tradisjonelle telereguleringene har vært å sikre landsdekkende tjenester. Telefonitjenesten skulle gjøres tilgjengelig for alle, den skulle være universell. I de seinere år har vi, som beskrevet i forrige kapittel, sett ei skrittvis liberalisering av telesektoren, og medio 1996 hadde både Norge og Danmark fatta vedtak om full liberalisering av sektoren, også for taletelefoni og infrastruktur.

Når telesektoren nå liberaliseres blir et viktig spørsmål hvordan ei målsetting om universelle tjenester kan sikres i et konkurransemarked. Dette er et sentralt spørsmål både i EU, Norge og Danmark som jeg vil studere gjennom problemstillinga:

Hvordan kommer spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester til uttrykk i den telepolitiske debatten?

Til grunn for analysen av den telepolitiske debatten ligger de normative kriteriene for universelle tjenester jeg utleda med utgangspunkt i John Rawls' teori om rettferdighet og Robert A Dahls demokratiteori. Hovedresonnementet bak de normative kriteriene er at i et rettferdig samfunn skal alle ha samme hevd på et fullt tilfredsstillende sett av like grunnleggende rettigheter og friheter, og i dette settet skal de politiske frihetene garanteres en rimelig verdi (Rawls 1993). For at de politiske frihetene skal ha en rimelig verdi må medborgerne ha like muligheter til opplyst forståelse og effektiv deltakelse (Dahl 1989). Jeg har argumentert for at kommunikative ressurser er en viktig forutsetning for at ens politiske friheter skal ha en rimelig verdi, og at en kommunikativ ressurs som får stadig større betydning for medborgerne er tilgangen til teletjenester.

Ut fra denne teoretiske diskusjonen har jeg utleda ideelle kriterier for universelle tjenester. Jeg konkluderte med at universelle tjenester bør bygge på et dynamisk prinsipp der hvilke tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelige utvides i tråd med at flere tjenester får en viktig sosial betydning. I Norge og Danmark bør universelle tjenester i dag utvides til å omfatte flere tjenester enn taletelefoni. At tjenestene skal være universelt tilgjengelige bør innebære at tjenestene er landsdekkende og at de holder en god minimumskvalitet. Tjenestene bør være så rimelige at alle kan benytte dem uten å gi avkall på andre viktige sosiale goder, og prisforskjellene må ikke føre til at prisene blir urimelige for noen, selv om prisforskjeller i seg selv kan aksepteres.

Den empiriske analysen i dette kapitlet vil struktureres ut fra disse normative kriteriene. Samtidig vil jeg vurdere de ulike aktørenes standpunkter i debatten i lys av kriteriene. Analysen vil dermed ikke bare være en deskriptiv analyse av debatten, men også en normativ analyse.

Før jeg går inn på en analyse av debatten i de to landa vil jeg vise hvordan EU definerer handlingsrommet for nasjonal politikk. Dette er viktig fordi EUs politikk legger føringer både på liberalisering av telesektoren og på hvordan universelle tjenester kan utformes.

5.1 EU definerer handlingsrommet

I forrige kapittel redegjorde jeg bl.a. for hvordan EU utformer en felles politikk på teleområdet. Denne politikken legger rammene for telepolitikken i Norge og Danmark. I Danmark, som er medlem av EU, er EUs politikk direkte bindende. I Norge er teleområdet en del av EØS-avtalen, og nye direktiver EU vedtar tas inn i EØS-avtalen etter at Stortinget har godkjent dem. Norge har formelt en mulighet til å nedlegge veto mot at nye direktiver skal gjøres gjeldende i Norge, men fram til i dag har ikke det skjedd på noe område. Ingen av organisasjonene i undersøkelsen mener det ville utgjort noen forskjell for norsk politikk om Norge hadde vært medlem av EU. Jeg mener derfor det er grunnlag for å si at EU definerer handlingsrommet for telepolitikken både i Danmark og i Norge.

5.1.1 EUs politikk for universelle tjenester

I EUs felles telepolitikk er liberalisering hovedbudskapet. Parallelt med dette utformer EU også en politikk for universelle tjenester. Universelle tjenester ble et tema i EU med 'reviewet' om situasjonen i telesektoren (SEC(92)1048 final) og den påfølgende høringsrunden (COM(93)159). Hovedhensikten med 'reviewet' var å legge grunnlaget for full liberalisering av alle teletjenester. Debatten om liberalisering av telesektoren, først tjenesteliberalisering, og seinere også liberalisering av infrastruktur, var også utgangspunktet for diskusjonen om universelle tjenester. EU ønska å opprettholde den sosiale målsettinga om universelle tjenester også i et liberalisert marked der de gamle telepolitiske virkemidlene forsvinner. Dessuten ville EU sikre operatørene like konkurransevilkår i et liberalisert marked. De enkelte landa skulle ikke kunne stille betingelser til aktørene på markedet som kunne virke konkurransevridende. EUs reguleringer på området er dermed rammer det enkelte land må holde seg innfor. Enkeltland skal ikke kunne ha reguleringer som kommer i strid med EUs.

De viktige spørsmålene i EU er hvilke regulerings- og finansieringsmekanismer som kan brukes for å nå målet om universelle tjenester, og hvilke tjenester disse finansieringsmekanismene skal gjelde for. Et viktig poeng er at universelle tjenester må implementeres i samsvar med prinsippene i RNT-direktivet og være fullt kompatible med fellesskapets lover, spesielt konkurransereglene.

Her ligger kjernen i spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester. EU ønsker å liberalisere telesektoren og mener at dette vil gi bedre og billigere tjenester. Samtidig har de erfaring fra at et fritt marked kan gi ei skeiv fordeling der de minst lønnsomme kundene faller utfor og ikke får et tilbud, eller får et tilbud som er dårligere eller svært dyrt. Derfor vil EU åpne for virkemidler for å gjøre visse tjenester universelt tilgjengelig. Utfordringa er at disse virkemidlene ikke må hindre den konkurransen en liberaliserer for å oppnå.

Disse problemstillingene har EU drøfta i flere runder²⁹. Høsten 1995 gjennomførte EU så en konsultasjon blant bedrifter, organisasjoner og regjeringer der en rekke problemstillinger om universelle tjenester ble reist (JEC/RC/PFS). På bakgrunn av dette og den tidligere debatten i EU la Kommissjonen i mars 1996 fram en meddelelse om universelle tjenester (COM(96)73). Meddelelsen drøfter prinsipper rundt universelle tjenester og konkluderer med at det reguleringsmessige grunnlaget for universelle tjenester skal fastslås gjennom et direktiv om samtrafikk (COM(95)379), et direktiv om full konkurranse i telesektoren (96/19/EC) og en revisjon av taletelefonidirektivet (COM(96)419, 95/62/EF). Alle disse direktivene er i overensstemmelse med meddelelsen fra mars 1996. Direktivet om full konkurranse er nå vedtatt, mens de øvrige er under behandling. Selv om EUs politikk for universelle tjenester ennå ikke er endelig vedtatt på alle områder er det ikke forventa vesentlige endringer³⁰. EUs politikk vil da bygge på følgende hovedprinsipper³¹:

Tjenester

Telefontjenester skal være universelt tilgjengelige³². Disse tjenestene skal inkludere nasjonale og internasjonale samtaler, telefax og/eller datakommunikasjon. Dessuten stiller EU krav til universelle opplysningstjenester³³, og til at det skal være offentlige betalingstelefoner som tilfredsstill brukernes

²⁹Se 93/C213/01, COM(93)543, 94/C48/01, COM(94)440final, COM(94)682, COM(95)158) og 95/C258/01.

³⁰ Dette bekreftes også av en meddelelse om retningslinjer for finansiering av universelle tjenester Kommissjonen la fram i november 1996 (Com(96)608)

³¹ Forslaget til revisjon av taletelefonidirektivet ble først lagt fram 11. september 1996, altså i etterkant av den perioden jeg studerer. Forslaget innebærer imidlertid ikke noe prinsipielt nytt i forhold til meddelelsen fra mars 1996. Jeg refererer derfor også til direktivforslaget i det følgende.

³² I meddelelsen om universelle tjenester (COM(96)73) het det at telefontjenester skulle være tilgjengelige gjennom faste samband. Dette prinsippet utgår i forslaget til taletelefonidirektiv (COM(96)419) som ikke spesifiserer overføringsmekanismen, og det presiseres i de framlagte retningslinjene for finansiering at "This recognises the role of wireless delivery to fulfil universal service obligations where this is the least costly technology" (COM(96)608).

³³ På engelsk: 'directory services'.

rimelige behov. Til slutt skal en også sikre tilgang til rimelige telefontjenester for funksjonshemmede og for brukere med spesielle behov (COM(96)419 art 5-8).

Hvert enkelt land kan ha målsettinger om at flere tjenester skal være universelle. Det er imidlertid kun de tjenestene EU har spesifisert som kan finansieres gjennom en felles finansieringsordning for markedsaktørene slik den blir beskrevet under 'virkemidler' nedenfor.

Universell tilgang

Statene har ansvaret for å gjøre disse tjenestene tilgjengelige i sine land (COM(96)419 art 3). Prisene på tjenestene skal være rimelige³⁴. Hvilket prisnivå som er rimelig skal medlemsstatene avgjøre i lys av nasjonale forhold. Prisene skal dessuten gjøres kostnadsorienterte. Det presiseres imidlertid at medlemsstatene har ansvar for å sikre at prisene er rimelige også i distrikts- og høykostnadsområder.

Virkemidler

Pristak-regulering³⁵ kan benyttes for de spesifiserte tjenestene som skal være universelle (COM(96)419 art 4). Det stilles også spesifikke kvalitetskrav (COM(96)419 art 12). De tjenestene som skal være universelle kan finansieres gjennom ei ordning for kostnadsfordeling mellom aktørene på markedet. Ei slik finansieringsordning kan kun gjelde disse tjenestene, og bare dersom en aktør pålegges forpliktelser som representerer en urimelig byrde. En slik ordning må baseres på gjennomsiktighet, ikke-diskriminering og proporsjonalitet (COM(95)379; 96/19/EC). Den kan ta form av et fond som administreres uavhengig av aktørene, eller være i form av en tilleggsavgift til samtrafikkavgiften, avgiften en aktør betaler for å benytte en annen aktørs nett (COM(95)379 art 5).

EU legger gjennom denne politikken rammene for politikken i de enkelte statene. Det åpnes for at statene kan innføre kostnadsfordeling mellom markedsaktørene for å sikre at visse tjenester blir universelt tilgjengelig. Hvilket prisnivå som vil være rimelig kan den enkelte stat selv avgjøre. Det er her viktig å merke seg at det kun er de tjenestene EU har politikk på at skal være universelle som kan finansieres gjennom en felles finansieringsordning. Dersom enkelte stater ønsker å gjøre flere tjenester universelt tilgjengelige kan de ikke finansieres gjennom kostnadsfordeling mellom aktørene.

5.2 Norsk og dansk politikk for universelle tjenester

Som jeg viste i forrige kapittel har både norsk og dansk telepolitikk endra seg betydelig i perioden fra 1992 til medio 1996. Skritt for skritt er telesektoren liberalisert. Parallelt med dette har også politikken for universelle tjenester endra seg. Jeg vil nå se på disse endringene i regjeringenes politikk for universelle tjenester. Deretter vil jeg studere hvordan de andre aktørene; partiene og organisasjonene, forholder seg til disse spørsmålene.

5.2.1 Norsk politikk for universelle tjenester

I 1992 var det i Norge innført konkurranse på verdiøkende tjenester, interne nett og terminalutstyr. Arbeiderpartiregjeringa gikk inn for å tillate videresalg av kapasitet på leide linjer til andre formål enn telefoni, men mente fortsatt at monopol på nettet og telefontjenesten var nødvendig for å kunne oppnå landsdekkende tjenestetilbud til lik pris over hele landet. Som en motpost til monopolrettighetene skulle Televerket sørge for en del samfunnsplågte oppgaver, deriblant landsdekkende tilbud av taletelefoni og datatjenester. For taletelefoni skulle takstene være like over hele landet. Slik hadde det også vært for datatjenester, men i og med at det ble åpna for konkurranse på dette området mente regjeringa at Televerket ikke lenger kunne pålegges enhetstakster på disse tjenestene, fordi Televerket da ville tape i konkurransen (St.meld 8 (1991-92)).

³⁴ På engelsk: 'affordable prices'.

³⁵ Pristakreguleringer innebærer at regulerende myndigheter etter gitte kriterier kan spesifisere en maksimalpris på en tjeneste eller en gruppe tjenester. Ingen operatører kan da kreve høyere pris på denne eller disse tjenestene for noen kunder.

Den første prinsipielt viktige endringa i denne målsettinga om landsdekkende telefonitjenester til lik pris kommer i forslaget til ny telelov (Ot.prp 36 (1994-95)). Hovedmålet for telepolitikken ble fastslått til: "-Å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester til like vilkår, lavest mulig pris og av høy kvalitet" (Ot.prp 36 (1994-95)). Her ser vi at *lavest mulig* pris har erstatta målsettinga om *lik* pris. Etter dette er ikke lenger lik pris på telefoni en del av regjeringas politikk. Dette må ses i sammenheng med regjeringas forberedelser til ytterligere liberalisering. Selv om ikke teleloven i seg selv endrer forholdet mellom enerett og konkurranse, viser proposisjonen til at EU har fatta vedtak om liberalisering fra 1.1.98, og varsler at regjeringa vil komme tilbake til slike spørsmål.

Fravikelsen av målsettinga om like priser kommer klart fram også i stortingsmeldinga om Telenor tidlig i 1996 (St.meld 21 (1995-96)). Her gjentas hovedmålet for telepolitikken, samtidig som det legges opp til større grad av kostnadsorientering. Kostnadsbaserte priser ses som en forutsetning for at Telenor skal hevde seg i konkurransen (St.forh. S (1995-96): 2533-2563). Regjeringa varsler at de vil komme tilbake med tiltak for hvordan en kan unngå at dette fører til for store regionale ulikheter. Målsettinga om lik pris er altså nå snudd til kostnadsorienterte priser med tiltak for å unngå for store regionale ulikheter. Fra å ha vært ei sentral telepolitisk målsetting forlater regjeringa prinsippet om lik pris idet beslutninga om å liberalisere taletelefoni og infrastruktur nærmer seg.

Regjeringas forslag om å avvikle de siste delene av telemonopolet fra 1.1.1998 ble lagt fram våren 1996. Regjeringa argumenterte for at: "Enerett er ikke lenger et nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel for å sikre landsdekning og nettutbygging" (St.prp 70 (1995-96):8). Beslutninga om liberalisering innebærer at universelle tjenester ikke lenger kan sikres gjennom Telenors eneretter. En må derfor finne nye virkemidler som er forenlig med et liberalisert marked. Dette krever også en presis definisjon av hva universelle tjenester skal innebære. Regjeringa skisserer innholdet i si målsetting om universelle tjenester på følgende måte:

Tjenester

Taletelefoni skal være tilgjengelig for alle husstander, bedrifter og virksomheter, mens leide linjer og datatjenester skal være tilgjengelige for alle bedrifter og virksomheter. Dessuten skal universelle tjenester omfatte at alle skal kunne få tilbud om tilknytning til digitalt nett. De særlige ytelser til funksjonshemmede som fins i dag ses som en del av telefontjenestene.

Det legges videre opp til at hvilke tjenester som skal være universelle skal kunne utvikles over tid. Proposisjonen sier at

Omfanget av pålagte landsdekkende tjenester må avspeile utviklingen og hvilke tjenester som må sies å være universelle utfra om størstedelen av kundene bruker tjenesten og om tjenesten er vesentlig for deltagelse i samfunnet. Nyttien av å inkludere nye tjenester må vurderes mot økningen i kostnader som pålegges aktørene og således kundene samlet. Omfanget bør vurderes med jevne mellomrom (St.prp. 70 (1995-96):23).

Universell tilgang

De spesifiserte tjenestene skal være landsdekkende. Prisene skal være kostnadsorienterte, men for å motvirke for store regionale forskjeller når det innføres konkurranse også på taletelefoni og infrastruktur, skal en innføre maksimalpriser. For telefoni skal det innføres maksimalpriser som legger til grunn en realprisnedgang de nærmeste åra. For leide linjer skal det innføres maksimalpriser som sikrer mot prisøkning.

Når det gjelder tilknytning til digitale nett legges det ikke opp til maksimalpriser. Det innebærer at alle skal kunne få tilbud om slik tilknytning, men uten en prisgaranti. Regjeringa forsøker dermed ikke å begrense prisvariasjoner på installasjon og abonnement på f.eks. ISDN-tjenester³⁶.

³⁶ ISDN står for *Integrated Services Digital Network*. På norsk kan dette oversettes til tjenesteintegreert nett, digitale nett som kan gi alle typer tjenester.

Virkemidler

Universelle tjenester skal sikres gjennom konsesjoner og pålegg. De økonomiske byrdene skal kunne fordeles på operatørene, men regjeringa har ikke tatt stilling til hvordan. De vil vurdere begge finansieringsordningene EU tillater og skal i 1998 avgjøre om det skal innføres et felles fond for universelle tjenester eller ei ekstra samtrafikkavgift. Ei kostnadsfordelingsordning kan så tre i kraft fra 1999.

5.2.2 Dansk politikk for universelle tjenester

I første del av perioden, fram til 1994, var ikke universelle tjenester et tema for den danske regjeringa. Først med den nye telelovgivninga i 1994 der en rekke tjenesteområder liberaliseres tas dette opp. Her slår regjeringa, som fra januar 1993 består av Socialdemokratiet og sentrumspartiene Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti³⁷, fast at Tele Danmark skal ha enerett på infrastrukturen, og at dette vil sikre et stabilt grunnlag for at Tele Danmark kan leve opp til sin forsyningsplikt³⁸. Forsyningsplikten ble definert som at alle og enhver skal gis adgang til på rimelige og like vilkår å få tilslutning til konsesjonshaverens anlegg. Opprettholdelse av forsyningsplikten ble dessuten sett som en vesentlig forutsetning for like og ensartede konkurransevilkår for tjenesteutbydere på de liberaliserte tjenesteområder (L 201 (1993-94)).

Med økende liberalisering blir universelle tjenester et viktigere område for regjeringa. Spanningsforholdet blir synlig, og en ny politikk for universelle tjenester må klargjøres. Når den danske regjeringa legger opp til full liberalisering av telesektoren, kan ikke lenger Tele Danmarks enerett på infrastruktur være grunnlaget for forsyningsplikten. I første trinn av liberaliseringsprosessen går ikke regjeringa spesifikt inn på forsynings sikkerheten, men presiserer at dette blir tema i trinn 2 (Politisk avtale av 6.4.95). Det blir det. Først blir det tatt opp i regjeringas debattopplegg om trinn 2 om full liberalisering (Forskningsministeriet 1995b), så legger regjeringa fram en egen 'Lov om forsyningsplikt og visse forbrukerforhold inden for telesektoren' (L 241 (1995-96)). Formålsparagrafen til loven sier at hensikten er "at sikre alle brugere af telekommunikation adgang til et grundleggende udbud af teleydelser til forud fastsatte, omkostningsbaserede og ikke-diskriminerende maksimalpriser". Videre sier loven:

Tjenester

Forsyningsplikten skal omfatte tilknytning til telefonnett og telefonitjenesten, tilknytning til ISDN-nett og ISDN-tjenester, samt leide linjer, men ikke breibåndskretsløp. I tillegg kommer særlige forsyningspliktjenester eller -vilkår til funksjonshemmede brukere.

Universell tilgang

Alle skal få tilgang til grunnleggende telenett og teletjenester til fastsatte, objektive, ikkediskriminerende og kostnadsbaserte maksimalpriser, uansett hvor de bor. I dette ligger det at telefoni, ISDN og leide linjer skal prisreguleres i form av maksimalpriser. Disse maksimalprisene skal være kostnadsbaserte og det heter at de skal reflektere beste praksis i sammenliknbare land.

Virkemidler

For den danske regjeringa ses konkurranse som et virkemiddel for å få bedre og billigere teletjenester. Forsyningspliktloven skal korrigere for skeivheter i markedet. Tele Danmark vil bli pålagt forsyningsplikten ut 1997. Etter dette vil Telestyrelsen kunne utpeke forsyningspliktutbydere som har en markedsandel på 50% på en eller flere tjenester. Forsyningsplikten for telefoni og handikaptjenester vil kunne finansieres gjennom et fond alle markedsaktører betaler inn til. Regjeringa regner ikke med at Tele Danmark vil gå med tap på telefonitjenesten og mener derfor at fondet inntil videre skal være hvilende. Dette vil seinere kunne

³⁷ Etter valget i 1994 faller KRF ut av Folketinget og går dermed ut av regjeringa.

³⁸ Forsyningsplikt er det danske uttrykket for forpliktelser om universelle tjenester. Begge uttrykk vil brukes i analysen av den danske debatten.

revurderes. Fordi EU ikke tillater felles finansieringsmekanismer på andre tjenester, kan ikke maksimalpris på ISDN og leide linjer finansieres gjennom en felles finansieringsordning. Opprinnelig ønska den danske regjeringa at finansieringsordninga også kunne omfatte slike tjenester, men fikk ikke gjennomslag for dette i EU (L241(1995-96):16). Dersom forsyningspliktutbyderen taper på å tilby disse tjenestene til maksimalpris kan ikke forsyningspliktfondet bidra til å finansiere forsyningsplikten på ISDN og leide linjer. Det skal allikevel innføres maksimalpriser på disse tjenestene. Dermed går den danske regjeringa lenger enn den norske som kun vil ha maksimalpriser på telefoni og leide linjer.

5.2.3 Konklusjon

I både Norge og Danmark ser vi at universelle tjenester gjøres til ei mer eksplisitt politisk målsetting når telesektoren liberaliseres. Særlig i Danmark hadde universelle tjenester vært ei implisitt målsetting i monopolreguleringene, men også de norske fordelingspolitiske målene hadde vært relativt generelle. Parallelt med vedtakene om full liberalisering presiserer nå regjeringene hvordan de definerer universelle tjenester. Dette er nødvendig dersom en skal kunne videreføre slike mål med et nytt reguleringsregime. Som jeg har påpekt tidligere øker behovet for reguleringer når monopolene oppheves (Mosco 1988). Mens et monopol er forholdsvis enkelt å regulere, krever markedsreguleringer som skal være kompatible med konkurranse svært presise og forutsigbare lover og forskrifter. Mer eksplisitte målsettinger om universelle tjenester innebærer derfor ikke nødvendigvis at disse målsettingene har blitt viktigere for regjeringenes politikk, men snarere at presiseringene har blitt nødvendige for at gamle målsettinger ikke skal undergraves.

Samtidig har jeg vist at regjeringenes målsettinger om hvilke *tjenester* som skal være universelt tilgjengelige er endra. Tradisjonelt har de fordelingspolitiske målsettingene primært vært knytta til taletelefoni. Parallelt med liberaliseringa utvides denne målsettinga til å inkludere flere tjenester. I Norge skal alle ha mulighet til tilknytning til digitalt nett, mens Danmark inkluderer ISDN i forsyningsplikten. Dette er neppe i seg selv et resultat av liberaliseringa, men snarere en følge av at nye tjenester utvikles og blir viktige for brukerne. Slike begrunnelser finner en også igjen i regjeringenes framlegg. Sentralt hos den danske regjeringa er argumentet om at en skal unngå en inndeling av danske borgere i et informasjonsteknologisk A- og B-lag (Forskningsministeriet 1996a). Den norske regjeringa argumenterer dessuten for at hvilke tjenester som skal være universelle må gjenspeile utviklinga, hvor mange som bruker tjenesten, og om den er vesentlig for deltakelse i samfunnet (St.prp. 70 (1995-96)). Begge lands regjeringer legger derfor opp til at hvilke tjenester som skal være universelle skal kunne revurderes jevnlig.

Regjeringenes argumenter er her i god overenstemmelse med kriteriet jeg stilte opp for hvilke tjenester som bør være universelle. Jeg argumenterte for at universelle tjenester bør bygge på et dynamisk prinsipp der de tjenestene som har betydning for verdien av medborgernes politiske friheter bør være universelle. Jeg argumenterte videre for at dette i dag bør omfatte mer enn telefoni. Både den norske og den danske regjeringa ivaretar dette kriteriet ved at universelle tjenester skal omfatte mer enn telefoni. De velger imidlertid noe forskjellig med hensyn til hvilke andre tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelig, og ikke minst hvordan dette skal realiseres.

Før jeg går nærmere inn på forskjellen i hvordan regjeringene legger opp til at visse tjenester skal gjøres universelt tilgjengelige vil jeg ta for meg en annen type tjenester, nemlig handikaptjenestene. Jeg har argumentert for at verdien av handikaptjenestene bør være så lik som mulig verdien funksjonsfriske har av de allmenne tjenestene. Dette forutsetter i dag at handikaptjenestene utvikles videre og at en ikke slår seg til ro med dagens nivå. Dette synet ivaretas av den danske regjeringa som har slått fast at de ønsker å utvide forsyningsplikten på dette området. Den norske regjeringa, derimot, vil videreføre dagens ytelser til funksjonshemma og går ikke i dag inn for noen endringer i ytelsenes omfang. Den danske regjeringa legger altså her opp til en politikk som står bedre i samsvar med de ideelle kriteriene enn det den norske gjør. Den danske regjeringa har også seinere presentert mer konkrete framlegg om hvordan funksjonshemmede skal integreres i informasjonssamfunnet (Forskningsministeriet 1996c). Her bør det imidlertid nevnes at jeg ikke har studert hvilket tilbud til funksjonshemmede som foreligger i dag i de to landa. Det er derfor uklart i hvilken grad behovet for å utvikle disse tjenestene videre er større i Danmark enn i Norge.

I spørsmålet om hvordan disse tjenestene skal gjøres *universelt tilgjengelige* er det vesentlige forskjeller mellom landa. Landsdekning, god kvalitet og rimelige priser står sentralt i begge land. Allikevel er det en vesentlig forskjell mellom landa. Mens den danske regjeringa vil regulere ISDN gjennom maksimalpriser for å sikre rimelige priser for alle, vil ikke den norske regjeringa ha maksimalpris på tilknytning til digitalt nett. Slik tilknytning skal være kostnadsbasert, og prisene avgjøres av markedet. Dermed kan vi forvente

store prisvariasjoner på tilknytning til digitalt nett og digitale tjenester i Norge. Selv om både den norske og den danske regjeringa legger opp til at flere tjenester enn telefoni skal gjøres universelt tilgjengelige, er det altså uklart om de norske virkemidlene vil være tilstrekkelig til å sikre dette. Uten prisreguleringer på tilknytning til digitalt nett *kan* prisene på slike tjenester bli urimelig høye i noen områder eller for noen kundegrupper. I så fall er den danske regjeringas politikk bedre i samsvar med de ideelle kriteriene enn det den norske regjeringas politikk er.

En annen interessant observasjon er at den norske regjeringa forlater målsettinga om lik pris når de går inn for liberalisering. Selv om jeg har argumentert for at rimelige priser er langt viktigere enn like priser ut fra hensyn til rettferdighet og politiske likeverd, er det allikevel et viktig poeng at liberaliseringa i Norge medfører at en tidligere sentral telepolitisk målsetting forlattes.

5.3 Partipolitisk debatt om liberalisering og universelle tjenester

I den partipolitiske debatten i Stortinget og i Folketinget er det gjennom perioden sterke motsetninger først og fremst i synet på liberalisering, men også når det gjelder universelle tjenester. En sentral tendens er at motstand mot liberalisering begrunnes i hensynet til landsdekkende tjenester og like vilkår. Selv om debatten i de to landa arter seg forskjellig, følger de politiske skillelinjene omtrent det samme mønstret. For å belyse spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester vil jeg først redegjøre for partienes syn på liberalisering før jeg går nærmere inn på debatten om universelle tjenester og ser om det er samsvar mellom synspunkter på liberalisering og universelle tjenester.

I begge land er det i perioden tre hovedstandpunkter til liberalisering; de som er konsekvente tilhengere av liberalisering, de som endrer standpunkt fra å forsvare monopolen til å ønske liberalisering, og de som er motstandere av liberaliseringa.

De mest liberaliseringsivrige er i begge land høyresida. I den norske liberaliseringsdebatten sier Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FrP) allerede i 1992 (Innst S 115 (1992-93)) at det ikke er noen grunn til å holde på eneretten som et mål. De mente dessuten at Televerket burde bli aksjeselskap, og går i flere forslag inn for privatisering. Disse synspunktene fremmes så hver gang telepolitikken er oppe til debatt. Da avviklinga av eneretten behandles våren 1996 ønsker de å framskynde liberaliseringa slik at det blir full konkurranse på alle områder i telesektoren fra 1.11.96 (Innst S284 (1995-96)).

I Danmark går Fremskridtpartiet (FRP) lengst i kritikken av monopol og offentlig eierskap. FRP var aldri en del av teleforlikene, og stemte i 1990 mot loven om danning av Tele Danmark fordi de ønska hurtigere og mer effektiv liberalisering. Disse synspunktene gjentar partiet ved alle seinere behandlinger av telepolitiske spørsmål.

Venstre (V) og Konservativt Folkeparti (KF) er fram til 1993 regjeringspartier i Danmark, og er parter i alle de politiske avtalene i perioden. I folketingsdebattene viser de imidlertid til at de gjerne ønsker mer og hurtigere liberalisering enn det de politiske avtalene legger opp til. Da trinn 1 i liberaliseringsprosessen ble vedtatt i 1995 framhevet begge partiene at de gjerne hadde sett liberaliseringa tidligere, men, som KF sa; "Vi har ikke forladt ønsket om den hurtigst mulige liberalisering, men vi erkender også de politiske vilkår" (Ft. forh. (1994-95): 5238). De uttrykker derfor også støtte til at trinn 2a gjennomføres et og et halvt år før opprinnelig planlagt. Venstre hadde imidlertid gjerne ønska en "mere sammenhengende og mindre regulerende teleliberalisering" (Ft. forh. (1995-96): 5941).

De partiene som endrer syn fra å være monopoltilhengere til å være liberaliseringstilhengere er hovedsaklig de sosialdemokratiske partiene og de fleste sentrumpartiene. I Norge er det tre partier som endrer syn i takt med de politiske endringene i regjeringas framlegg. Det er Arbeiderpartiet (AP), Kristelig Folkeparti (KrF) og Venstre (V). AP er regjeringsparti i hele perioden og støtter alle forslagene fra regjeringa. De argumenterer imidlertid så seint som i 1995 mot at liberalisering nødvendigvis gir et bedre og billigere tilbud (Innst O 66 (1994-95)). Året etter endrer AP syn og støtter forslaget om avvikling av enerettene (Innst S 284 (1995-96)). KrF markerer seg lite i liberaliseringsspørsmålene, men støtter den liberaliseringa regjeringa legger opp til. Det samme gjør Venstre, som ikke er representert i Samferdselskomiteen på Stortinget, men som støtter regjeringas framlegg i plenumsdebattene. Disse partiene endrer alle argumentasjon i løpet av perioden, og Venstre mest markert. Mens de i 1994 argumenterte mot omdanning til aksjeselskap fordi de mente telesektoren var et naturlig monopol, argumenterer de et år seinere for at det er et veldig defensivt at distriktpolitiske mål i telepolitikken bare kan opprettholdes med et evigvarende monopol for Telenor. Dette gjenspeiler en grunnleggende

holdningsendring i telepolitiske spørsmål vi også gjenfinner i de andre partiene som har skifta syn på monopolet.

I Danmark er det også flere partier som endrer syn. Sosialdemokratiet (S), Radikale Venstre (RV)³⁹, Centrum-Demokraterne (CD) og Kristeligt Folkeparti (KRF)⁴⁰ fikk i 1993 regjeringsmakta. Disse partiene støtter i Folketinget konsekvent regjeringas forslag og åpner for at stadig større deler av telesektoren kan liberaliseres. Det synes som om det foregikk en tilsvarende prosess i Sosialdemokratiet som det gjorde i deres norske søsterparti (AP) der aktiv støtte til monopolet ble vendt til ønske om liberalisering på alle områder. Så seint som i 1994 uttrykte S at: "Det er viktig, at Tele Danmarks monopol på selve infrastrukturen opretholdes. Det ville være helt grotesk, hvis der skulle være flere telefonnet i Danmark. Samfunnsøkonomisk ville det være helt hen i vejret" (Ft. forh. (1993-94):6863). Året etter snudde partiet i dette spørsmålet og gikk aktivt inn for den politiske avtalen om liberalisering også av infrastrukturen. Det har altså skjedd en politisk helomvenning i sosialdemokratiene og de fleste sentrumpartiene i begge land. Delvis kan disse endringene forklares av endra internasjonale rammebetingelser og teknologisk utvikling som utfordrer gamle styringsredskaper. Entusiasmen bak liberaliseringsforslagene, som er særlig framtreddende i Danmark, kan imidlertid ikke forklares på denne måten. Dette kan tyde på at endringene i telepolitikken reflekterer større generelle politiske endringer der sosialdemokratiene og størstedelen av det politiske sentrum i sterkere grad aksepterer markedet som fordelingsmekanisme.

Liberaliseringsmotstanderne finner vi først og fremst, men ikke bare, på venstresida. I Norge er liberaliseringsmotstanderne Senterpartiet (SP), Rød Valgallianse (RV) og, i mesteparten av perioden, Sosialistisk Venstreparti (SV). Disse argumenterer for at markeds mekanismer vil føre til ulike tilbud i distriktene. Eneretten til taletelefoni og infrastruktur ser de som et så viktig virkemiddel at SP og SV⁴¹ foreslår at dette lovfestes ved behandling av teleloven (Innst O 66 (1994-1995)). Ved behandling av regjeringas forslag om opphevelse av enerettene skifter imidlertid SV syn og støtter regjeringas forslag. SP og RV fastholder sitt syn og er de eneste partiene som i 1996 stemmer mot full liberalisering fra 1.1.1998.

De mest konsekvente liberaliseringsmotstanderne i Danmark er Enhedslisten (EL) som etter de kom inn på Folketinget i 1994 går mot alle liberaliseringsforslagene. De mener liberaliseringa truer allmenn tilgang og lik tilgjengelighet for borgerne og ser liberalisering som en avskaffelse av forsyningssikkerheten (Ft. forh. (1994-95):5939-5951). Fra 1995 er de dermed det eneste partiet som går mot liberaliseringene.

Sosialistisk Folkeparti (SF) spiller samme rolle som sitt norske søsterparti SV. I første del av perioden er partiet en sterk liberaliseringskritiker. De argumenterer mot EF-styrt liberalisering og mot delprivatisering av Tele Danmark (Ft. forh (1990-91):541-567). I likhet med sitt norske søsterparti SV snur også de i løpet av perioden. Det innebærer ikke at de støtter privatiseringa, men at de går inn for liberalisering. Fra og med 1995 er SF så part i de politiske avtalene om telesektoren. De argumenterer for at i og med at EU har beslutta liberalisering er det viktigste at dette skjer gradvis. Dessuten mener de at konkurranse kan gi lavere priser, og at halvprivate selskaper som Tele Danmark ikke bør ha monopol (Ft. forh. (1994-95):5237-5252). I 1996 er ikke SF lenger like opptatt av at liberaliseringa skal skje gradvis og går inn for forslaget om full liberalisering. De forsvarer sin tilslutning til dette med at det avgjørende er at en kan tilgodese likhetsprinsipper i en konkurransesituasjon, og at deres deltakelse i den politiske avtalen har bidratt til dette (Ft. forh. (1995-96):5939-5951).

De politiske debattene i Norge og Danmark har flere likhetstrekk. Partiene på høyresida argumenterer i begge land for mer og raskere liberalisering. De sosialdemokratiske partiene endrer i løpet av perioden sin politikk og går til slutt inn for full liberalisering, ei linje de fleste sentrumpartiene også støtter. De mest venstreradikale partiene, RV i Norge og EL i Danmark, er konsekvente motstandere av liberaliseringa, mens søsterpartiene SV og SF endrer syn mot slutten av perioden og støtter liberaliseringa. Det politiske skiftet vi ser hos de sosialdemokratiske partiene, sentrumpartiene og SF/SV skjer tidligere i Danmark enn i Norge, og reflekterer at liberaliseringstempoet er raskere i Danmark. Den største forskjellen i partiskillelinjene i de to landa er at Senterpartiet, et av de tradisjonelle sentrumpartiene i Norge, går mot avvikling av monopolet på telefoni og infrastruktur i hele perioden. Dette må ses i lys av Senterpartiets rolle

³⁹ Radikale Venstre er det norske venstres søsterparti. Det danske Venstre er et tradisjonelt høyreparti.

⁴⁰ KRF faller ut av Folketinget ved valget i 1994. Etter dette er KRF dermed ikke med verken i regjeringa eller i de politiske avtalene.

⁴¹ Det framgår ikke av Stortingstidende om RVs representant stemte for dette forslaget.

i norsk politikk og deres sterke distriktpolitiske profil, samt partiets styrke kritikk av markedsliberalistiske løsninger etter folkeavstemninga om EU-medlemskap i 1994.

For de som går mot liberalisering er hensynet til et likeverdig tilbud i alle deler av landet det viktigste argumentet. Dette gjenspeiles i debatten om universelle tjenester der skillelinjene i synet på liberalisering går igjen i standpunktene til universelle tjenester. Det er imidlertid ulike spørsmål som vekker debatt i de to landa, og det må kunne sies å være en større konsensus om spørsmålene i Danmark.

5.3.1 Tjenester

Hvilke tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelige er ikke et kontroversielt spørsmål i den partipolitiske debatten i noen av landene. Ingen argumenterer for at flere eller færre tjenester bør omfattes av en politikk for universelle tjenester enn det regjeringene legger opp til. Dette er interessant fordi regjeringenes politikk på universelle tjenester ikke er opplagt. For det første vil begge land gjøre flere tjenester universelt tilgjengelige enn det EU legger opp til. En kunne da ha venta at dette fører til politisk debatt om hvorvidt det er riktig å gå lenger enn EU, men ingen partier tar opp dette. For det andre velger regjeringene ulik innfallsvinkel til hvilke tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelig. Mens den norske regjeringa inkluderer tilknytning til digitalt nett til alle som ber om det, men uten maksimalpris, går den danske regjeringa noe lenger og vil inkludere ISDN som ei universell tjeneste med maksimalpris. Dermed kunne en forvente at politiske partier i Norge ville argumentere for ISDN som en del av prisgaranterte tjenester, eller at danske partier ville argumentert for en norskere løsning. Dette er heller ikke tilfelle. Nå er det ingen selvfølge at norske og danske partier vil se til hverandre for å finne politiske løsninger i eget land. Det forskjellene mellom landa viser er at de nasjonale løsningene på hvilke tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelige ikke er selvfølgelige, og at fraværet av debatt om dette er påfallende. Som jeg vil komme tilbake til seinere har oppmerksomheten om dette spørsmålet vært langt høyere i en del organisasjoner.

5.3.2 Universell tilgang

Når det gjelder hvordan tjenestene skal gjøres universelt tilgjengelige er det både likheter og interessante forskjeller mellom landa. I begge land er det enighet mellom partiene om at de universelle tjenestene skal være landsdekkende. Den samme enigheten ser en i målsettinga om rimelig pris. Alle mener at prisene skal være rimelige og at de bør synke. Når full liberalisering diskuteres i 1996 støtter også alle partier opp om at en skal ha maksimalpris på visse tjenester. Rimelige priser er ei generell målsetting for partiene i begge landa.

Spørsmålet om tjenestenes kvalitet er en viktig del av prinsippet om universelle tjenester. Dersom kvaliteten varierer mye mellom ulike deler av landet, eller hvor mye en kan betale, vil tjenestene få ulik verdi for brukerne. Med unntak av at de uttrykker generelle målsettinger om at tjenestene skal ha god kvalitet og tilbys på rimelige vilkår, vier imidlertid ikke partiene dette spørsmålet stor oppmerksomhet. Det kan synes som om partiene enten har en generell tillit til at teleselskapene vil tilby tjenester av god kvalitet, eller at spørsmål om tjenestenes kvalitet oppfattes som et teknisk spørsmål de politiske partiene ikke går inn i.

Den store forskjellen mellom partidebatten i de to landa er spørsmålet om hvorvidt lik pris bør være ei telepolitisk målsetting. Lik pris er ikke et debatttema i Danmark. De regionale teleselskapene har hatt ulik prisstruktur på sine abonnement og tjenester, og prisene har derfor aldri vært direkte sammenliknbare i Danmark (se f.eks. Forskningsministeriet 1995b: bilag IV). I Norge derimot er lik pris et av de viktigste telepolitiske spørsmålene. Jeg vil nedenfor vise hvordan partiene i Norge gikk fra en politisk konsensus om at lik pris var et riktig og viktig mål, til at de fleste partiene endrer syn på dette parallelt med at de går inn for liberalisering. De eneste som medio 1996 fastholder denne målsettinga er de som fortsatt er motstandere av liberalisering av taletelefoni og infrastruktur.

Da en enstemmig komite i 1992 gikk inn for *lik pris* på teletjenester kan det ses som et uttrykk for hvordan teleprisene ble regulert. På dette tidspunkt var det Stortinget som bestemte teleprisene ved fastsettelse av Televerkets budsjett. Det ble sett på som en selvfølge at takstene, dvs prisen pr. tellerskritt og på abonnement, skulle være ens over hele landet. Da Televerket ble omdanna til aksjeselskap skulle de

politiske styringsmulighetene gå gjennom konsesjonsbetingelser, pålegg, generelle retningslinjer, og rapporter om virksomheten i konsernet hvert annet år, mens Telenor skulle fastsette takstene sine selv.

Den viktigste årsaken til at prinsippet om lik pris ble fraveket var allikevel liberaliseringa. Den samme utviklinga vi har sett i regjeringas politikk gjorde seg gjeldende hos partiene, og synet på lik pris hang tett sammen med synet på monopolet.

Høyre og Fremskrittspartiet, de mest liberaliseringsivrige partiene, argumenterte tidlig for en mest mulig 'kostnadsriktig prissetting'. Så seint som ved behandlinga av omdanning av Televerket til aksjeselskap i 1994 var allikevel like priser fortsatt en del av Høyres argumentasjon. De sier det er et poeng med like priser over hele landet, og at krav om dette kan stilles gjennom konsesjon (St. forh. S (1993-94):3943-3992). Denne målsettinga går de så vekk fra. Fra og med behandlinga av Teleloven året etter (Innst O 66 (1994-95)) argumenterer de ikke lenger for like priser. Kanskje skyldes dette at det var i ferd med å bli politisk legitimt å gå bort fra denne målsettinga.

En slik glidende overgang bort fra et prinsipielt forsvar av like priser ser en også i AP og KrF, partiene som mest lojalt følger regjeringas linje gjennom perioden⁴². De holder imidlertid lenger på målsettinga om lik pris enn det regjeringa gjør. Ved behandlinga av omdanning av Televerket til aksjeselskap i 1994 har AP og KrF en felles merknad der de forutsetter at "'Televerket AS' forplikter seg til å sikre utbygging og service av telekommunikasjoner på likeverdige vilkår og til likeverdig pris over hele landet" (Innst S 163 (1993-94):7). På dette tidspunkt er prinsippet om lik pris ute av framlegget fra regjeringa (St prp 43 (1993-94)), men statsråden presiserer allikevel i debatten at merknaden fra AP og KrF er i tråd med regjeringas syn (St. forh (1993-94):3975).

Ved behandlinga av teleloven i 1995 nevner ikke regjeringa lik pris, verken i framlegget eller i debatten. Allikevel legger et flertall i Samferdselskomiteen (AP, KrF, SP og SV) inn en felles merknad om at en skal "sikre fordelingspolitiske mål som likeverdig tilbud og lik pris i hele landet" (Innst O 66 (1994-95)). AP og KrF holder altså lenger på prinsippet om lik pris enn det regjeringa gjør, men dette er siste gang de fremmer dette målet. Seinere nevner de ikke lik pris, men lavere priser i sine merknader, og de støtter maksimalpriser for å unngå for store regionale prisforskjeller (Innst S 284 (1995-96)).

SP, RV⁴³ og SV fastholder prinsippet om lik pris også seinere. Ved behandling av Telenormeldinga (St meld 21 (1995-96)) sier SV og SP at de "Forutsetter at prinsippet om likeverdige tilbud og lik pris på teletjenester i hele landet ligger fast i Telenors videre arbeid" (Innst S 132 (1995-96)). For SP er hensynet til lik pris i hele landet en hovedbegrunnelse for å stemme mot opphevelse av eneretten (Innst S 284 (1995-96)).

Som nevnt tidligere snur SV i spørsmålet om opphevelse av enerettene i 1996 (Innst S 284 (1995-96)). Samtidig endres partiets standpunkt til lik pris. Fra å være det partiet som advarte mot at lik pris ble avskaffa på datatjenester i 1992 (Innst S 115 (1991-92)), går SV i 1996 bort fra lik pris på taletelefoni. SV støtter ikke lenger SPs merknader om lik pris, men vil hindre prisforskjeller gjennom å innføre maksimalpriser (St. forh. (1995-96):4439-4465). Sannsynligvis er det *store* prisforskjeller partiet her sikter til at de vil hindre. Tendenser til en slik omdreining så en også i debatten om Telenormeldinga (St meld 21 (1995-96)). Da fastholdt SVs samferdselspolitiske talsmann prinsippet om lik pris, mens partilederen så *mest mulig* lik pris som målet (St. forh. (1995-96):2533-2563). I 1996 var det dermed kun SP og RV som hadde ei målsetting om like priser.

En sentral forskjell mellom de politiske debattene i de to landa er altså at lik pris er et hovedtema i den norske debatten, mens det ikke er et tema i Danmark. I Norge følger skillelinjene i denne debatten skillelinjene i synet på liberalisering. Partiene som tidligere forsvarte monopolet og lik pris, forlater målsettinga om lik pris i takt med at de går inn for liberalisering av taletelefoni og infrastruktur.

Bortsett fra spørsmålet om lik pris er likhetene mellom de politiske debattene slående. Samtlige partier i begge land ønsker landsdekkende tjenester til rimelig pris. For å unngå for store prisforskjeller støtter de

⁴² Det er meget mulig at dette også vil gjelde for Venstre. Dette partiet er imidlertid ikke representert i Samferdselskomiteen, og deltar kun i begrensa grad i plenumsdebattene. Det er derfor vanskelig å si dette med sikkerhet.

⁴³ RV er ikke representert i Samferdselskomiteen, men argumenterer i debatten om Telenormeldinga for at marked ikke hører sammen med likt tilbud og lik pris (St. forh S (1995-96) s2533-2563). RV har ingen direkte hentydning til dette i debatten om avvikling av enerettene (St. forh S 4439-4465)), men det er ingenting som tyder på at de har skifta syn - de går mot opphevelse av monopolet.

også regjeringenes framlegg om maksimalpriser. Spørsmål om kvaliteten til tjenestene er det lite oppmerksomhet om.

5.3.3 *Virkemidler*

Når det gjelder hvilke telepolitiske virkemidler som ville være mest hensiktsmessige for å nå de fordelingspolitiske målsettingene var liberalisering og graden av reguleringer et tema i begge land. I Norge var også Televerkets organisasjonsform et viktig spørsmål. I Danmark var organisatoriske spørsmål i hovedsak avklart med danninga av Tele Danmark i 1991.

I Norge ble Televerkets organisasjonsform debattert i to runder. I første runde var det enighet om å gi Televerket større handlingsfrihet (Innst S 25 (1992-93)). Flertallet mente dette kunne skje innafor ramma av ei forvaltningsbedrift, mens Høyre og FrP ønska aksjeselskap. I den neste runden ble det vedtatt å omdanne Televerket til et statsaksjeselskap (Innst S 163 (1993-94)). AP og KrF som stemte mot omdanning til aksjeselskap i 1992 hadde da snudd i dette spørsmålet og det ble flertall for et aksjeselskap. SV, SP og RV ønska imidlertid fortsatt forvaltningsbedrift. De ønska større grad av politisk styring enn det et aksjeselskap innebar, og mente målsettinga om like priser ville svekkes i et AS (Innst S 163 (1993-94)).

De samme skillelinjene gikk også igjen i spørsmålet om liberalisering. Høyre og FrP ønska liberalisering tidlig og argumenterte for at økt konkurranse ville føre til lavere priser. KrF, AP, V og SV mente lenge at monopol på infrastruktur og telefoni var et viktig virkemiddel for å sikre universelle tjenester. I 1996 snur de og ser ikke lenger monopolet som hensiktsmessig. De argumenterer imidlertid mer defensivt enn Høyre og FrP og viser til at teknologi og internasjonale forhold har endra seg slik at enerettene blir vanskelige å håndheve og ikke er like nødvendige. SP og RV holder gjennom hele perioden fast på at monopolet er et viktig virkemiddel for et landsdekkende tilbud til lik pris.

Da Televerket ble omdanna til aksjeselskap var det imidlertid enighet om at selskapet skulle styres gjennom statlig eierskap, konsesjoner og pålegg (Innst S 163 (1993-94)). Dette skal også danne grunnlaget for regulering etter at enerettene avvikles. Det var også enighet om at innføring av maksimalpriser ville være et viktig virkemiddel for å motvirke for store prisforskjeller, og at merkostnadene ved å tilby universelle tjenester skulle dekkes gjennom en form for kostnadsfordeling mellom teleselskapene (Innst S 284 (1995-96)).

I Danmark var enigheten om virkemidlene større enn i Norge. Etter at SF ble part i de politiske avtalene var det bare EL som argumenterte mot at liberalisering var et virkemiddel for bedre og billigere tjenester, og dermed bedre tilgjengelighet. Alle partiene slutta opp om at prisnedgang alle steder i landet skulle sikres gjennom maksimalpriser, også på ISDN-tjenester. Det var også enighet om at en skulle opprette et hvilende fond som kunne tre i kraft dersom kostnadsfordeling ble nødvendig. Det eneste partiet som viser noe skepsis er Venstre som hadde ønska seg en mindre regulerende teleliberalisering. Partiet nevner imidlertid ikke om det er reguleringa rundt universelle tjenester eller andre deler av telelovgivninga de finner unødvendige.

5.3.4 *Den danske konsensus*

Debatten om universelle tjenester, eller forsyningsplikten som det heter i Danmark, arter seg som vi ser annerledes i Folketinget enn i Stortinget. En hovedforskjell er at det er langt sterkere konsensus i den danske debatten. En av årsakene til det kan være at forlikstradisjonen. Vi har sett i forrige kapittel hvordan politiske avtaler regjeringspartiene inngår med andre partier før forslag framsettes for Folketinget spiller en viktig rolle i utforminga av telepolitikken. Mye av debattene tas dermed før de kommer til Folketinget, og initiativet til politikken kommer i stor grad fra ei gruppe partier og ikke kun fra regjeringspartiene. En annen årsak kan være at komiteinnstillingene har forskjellig form i de to landa. Mens norske stortingskomiteer avgir omfattende innstillinger der partiene begrunner sine standpunkt, avgir de danske folketingsudvalgene kortfatta 'betænkninger'. Et tredje moment er at parlamentsdebattene forløper ulikt. De danske folketingsdebattene er kortere enn de norske stortingsdebattene, og det er i hovedsak partienes saksordførere som gir en kort forklaring for partiets standpunkt. Mye av den danske teledebatten, synspunktene og argumentasjonen er altså trukket ut av Folketingssalen. I og med at de fleste partiene, fra 1995 alle med unntak av FRP og EL, deltar i de politiske forlikene, er konfliktnivået lavt når sakene behandles i Folketinget.

At den politiske konsensus er større i Danmark enn i Norge må imidlertid skyldes mer enn den ulike tradisjoner for politiske forhandlinger. Hovedforskjellen mellom den norske og den danske debatten ligger i at spørsmålet om lik pris er en av hovedkonfliktene i Norge, mens det overhodet ikke er et tema i Danmark. Jeg har tidligere pekt på de historiske reguleringsregimene som en av årsakene til denne forskjellen. Mens de regionale monopolene i Danmark opererte med ulike prisstrukturer og nasjonal sammenlikning av f.eks. lokaltakster var vanskelig, var et viktig prinsipp i det norske nasjonale monopolet like priser. Utgangspunktet for debatten om teleprisene er derfor ulikt. Tradisjonen med like priser kan imidlertid også være et symptom på at likhetshensyn har spilt en større rolle i den norske telepolitikken enn i den danske.

5.3.5 Konklusjon

Det sterkeste uttrykket for spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester i partidebatten ser vi ved at motstand mot liberaliseringa konsekvent begrunnes i hensynet til universelle tjenester. Samtidig ser vi at de som endrer syn på liberalisering også endrer syn på hvordan universelle tjenester kan realiseres. Fra å ha forsvart monopolet fordi det ivaretok viktige fordelingshensyn, skifter de fleste partiene standpunkt og mener at slike mål også kan ivaretas i et liberalisert marked.

Når det gjelder hva universelle tjenester bør innebære er imidlertid konsensusen om dette mer iøynefallende enn uenighetene. Det er stor enighet om hvilke *tjenester* som skal gjøres universelt tilgjengelige. Ingen partier argumenterer for at flere eller færre tjenester skal være universelle enn det deres respektive regjering legger opp til. Dette er interessant fordi det slett ikke er åpenbart at den linja regjeringene legger opp til er den beste. Regjeringene i de to landa velger forskjellig fra hverandre og fra EU. Dessuten kommer det forhold jeg har argumentert for, nemlig at hvilke tjenester alle skal ha tilgang til er et av de grunnleggende spørsmål i forhold til rettferdighet i et informasjonssamfunn. Hvorfor dette allikevel ikke blir et kontroversielt emne i den partipolitiske debatten i noen av landa blir dermed et sentralt spørsmål. Jeg vil se på en mulig forklaring på dette.

Mens motstanden mot liberalisering begrunnes i hensynet til universelle tjenester, er det ingen partier som begrunner hvorfor universelle tjenester er viktige. Verken generelle rettferdighetsbetraktninger, muligheten til kommunikasjon og informasjon i et informasjonssamfunn, eller andre begrunnelser trekkes fram som årsaker til at universelle tjenester er et sentralt mål. Dette kan ikke skyldes at slike argumenter ikke er viktige for partiene, til det er hensynet til universelle tjenester et for sentralt argument både for de som begrunner sin motstand mot liberalisering i fordelingshensyn, og for de som går inn for liberalisering, men som fortsatt vil ivareta universelle tjenester. Den manglende argumentasjonen for universelle tjenester må da skyldes at den er implisitt.

Hensynet til ei rettferdig fordeling synes å være et selvfølgelig mål som ikke trenger begrunnes i disse to nordiske velferdsstatene. Dette implisitte verdisynet legger grunnlaget for en konsensus om at grunnleggende tjenester skal gjøres tilgjengelige for alle. Men det kan også tenkes at denne implisitte begrunnelsen gir mindre debatt om hvilke tjenester som er grunnleggende. Når ingen partier argumenterer eksplisitt for at viktige tjenester skal gjøres tilgjengelige for alle fordi det handler om grunnleggende rettferdighet i et informasjonssamfunn, eller at muligheten for informasjon og kommunikasjon er viktige for verdien av medborgernes politiske friheter, er det heller ingen som diskuterer hvilke tjenester det er som er essensielle nettopp ut fra slike betraktninger. Selv om en ikke bør eller kan forvente at politiske partier begrunner sine standpunkter i Rawls' og Dahls teorier slik jeg har gjort, er fraværet av liknende eller tilsvarende resonnementer påfallende. Det kan være at nettopp mangel på eksplisitte begrunnelser bidrar til mindre oppmerksomhet rundt og debatt om hvilke tjenester som bør gjøres universelt tilgjengelige.

Enigheten om hvordan tjenestene som defineres som grunnleggende skal gjøres *universelt tilgjengelige* er tilsvarende stor. I begge land er alle partiene enige i de målsettingene regjeringene setter opp om at grunnleggende tjenester skal gjøres tilgjengelige for alle, at prisene skal være rimelige, og at dette i et konkurransemarked bør sikres for alle gjennom maksimalpriser. Kvaliteten diskuteres ikke spesifikt ut over hentydninger om at den skal være god. Enigheten om disse spørsmåla er altså stor. Dette kan skyldes at målsettingene virker selvfølgelig ut fra implisitte verdisyn, men også at målsettingene er svært generelle. Et eksempel på at hva rimelige priser innebærer ikke er et enkelt spørsmål så en i Norge rundt årsskiftet 1996-1997 da Telenor offentliggjorde sine nye takststrukturer med rimeligere fjerntakster og internasjonale takster, men dyrere lokaltakst. Dette ble sterkt kritisert bl.a. av enkelte partier, organisasjoner og privatpersoner fordi det fordyra tjenestene for vanlige folk, mens Telenor argumenterte for at det var

kostnadsorientering av takstene og en forberedelse på konkurransen (se f.eks. Dagbladet 27.11.96; Aftenposten 3.1.97 og 4.1.97).

På et område er det imidlertid stor konflikt mellom de norske partiene. Det er i forhold til målsettinga om lik pris. Fra å ha vært et grunnleggende prinsipp samt alle partier har slutta opp om endrer de fleste partier syn på lik pris. Idet beslutninga om full liberalisering treffes er det kun liberaliseringsmotstanderne som fortsatt ønsker ei målsetting om lik pris. De partiene som endrer syn gjør dette i tråd med de ideelle kriteriene jeg har utleda. De ser rimelige priser som det sentrale politiske målet, og oppfatter ikke prisforskjeller som noe problem så lenge prisene blir rimeligere for alle. Når lik pris allikevel har vært gjenstand for stor diskusjon må det skyldes at også andre og mer likhetsorienterte rettferdighetsprinsipp enn Rawls' har vært en viktig del av bakgrunnen for diskusjonen om universelle tjenester i Norge. Dette viser både at Rawls' teori ikke kan belyse alle sider av den norske debatten om universelle tjenester, og at hvilke rettferdighetsprinsipper en legger til grunn kan lede til ulike syn på hva universelle tjenester bør innebære. I Danmark har ikke lik pris spilt den samme rollen i den tradisjonelle telereguleringa, og prinsippet trekkes heller ikke fram i den partipolitiske debatten.

5.4 Organisasjonenes syn på liberalisering og universelle tjenester

I den partipolitiske debatten har vi sett at det klareste uttrykket for spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester er at motstand mot liberalisering begrunnes i hensynet til universelle tjenester. Jeg vil nå studere hvordan organisasjonene ser på liberaliseringa og hva de mente universelle tjenester bør innebære.

Fra slutten av 1994 var det åpenbart at det store spørsmålet var liberalisering av taletelefoni og infrastruktur. EU hadde tidfesta full liberalisering til 1.1.1998 (94/C379/03) og det var forventa at Norge og Danmark på en eller annen måte ville følge dette opp. Ingen organisasjoner i min undersøkelse var motstandere av liberalisering. Det som varierte var graden av entusiasme og synet på hvor fort liberaliseringa burde gå.

Bransjeorganisasjonene var mest entusiastiske til liberaliseringa og ønska konkurranse hurtigst mulig. Samtlige danske bransjeorganisasjoner var da også godt fornøyd med at den fulle liberaliseringa ble framskynda fra 1.1.1998 til 1.7.1996. Også de fleste norske bransjeorganisasjoner hadde primært ønska full liberalisering før 1.1.1998, men aksepterer den tidsplanen som er lagt, så sant det reguleringsmessige grunnlaget vil legge til rette for reell konkurranse fra denne dato. En organisasjon som ikke var like opptatt av liberaliseringstempoet er Informasjons-teknologinæringens Forening (ITF). ITF er organisasjonen for utstyrsprodusentene og har mesteparten av sin omsetning i utlandet. De mener derfor at to år fra eller til i Norge betyr lite.

Teleselskapene selv, Telenor og Tele Danmark, uttrykte også et sterkt ønske om liberalisering, og ville gjerne at denne skulle komme før 1998.

Vi har hilst liberaliseringa velkommen hele veien. Vi er veldig glad for at disse enerettene faller bort slik at teleaktørene kan møte markedet på like vilkår (Intervju med Ove Jacobsen, Telenor 7.6.96).

Teleselskapene og bransjeorganisasjonene deler altså oppfatning om at liberalisering er positivt, men de har ulike syn på hvilke reguleringer som vil være ønskelige i et liberalisert marked. Mens teleselskapene primært ønsker ei generell konkurranseregulering der alle aktørene reguleres likt, er de andre teleselskapene og bransjeorganisasjonene opptatt av at teleselskapenes juridiske monopol ikke må avløses av et de facto monopol. De ønsker derfor en asymmetrisk regulering som legger større forpliktelser på den dominerende aktøren enn på nykommere på markedet. Dette er en konflikt som vi vil se også gjenspeiler seg i standpunktene disse aktørene har til universelle tjenester.

Fagbevegelsen var ikke like entusiastiske til liberaliseringa som bransjeorganisasjonene, men gikk ikke mot liberaliseringa. I Norge uttrykte fagorganisasjonene at liberaliseringa uansett vil komme, og at det da ville være en fordel om Telenor fikk være offensive og tidlig på banen. De fleste fagorganisasjonene uttrykker imidlertid noe skepsis til konsekvensene av ei liberalisering. Lederen i Tele- og Dataforbundet sier det slik:

Vi er på linje med Telenor i at vi bør ha en fri konkurranse, men det vi sier er at vi bør ha en sterkere politisk styring på plikten til å opprettholde de samfunnstjenestene man bør ha. Vi frykter at konkurransen kan snu dette. Vi har sagt at vi vil ha en skikkelig forklaring på hvordan en vil styre det politisk (Intervju med Tore Lundberg, Tele- og dataforbundet 19.12.95).

Fagbevegelsen i Danmark uttrykker også noe skepsis. Det største fagforbundet i Tele Danmark, Telekommunikasjonsforbundet, er kritiske til det raske liberaliseringstempoet.

Forbundet er av den oppfattelse at vel skal Danmark prege EU-arbeidet, men ikke liberalisere i hurtigere takt enn beslutta i ministerrådet (Telekommunikasjonsforbundet 1995b).

[Telekommunikasjonsforbundet er] ikke overbevist om den såkalte 'frie konkurrences velsignelser'! (Telekommunikasjonsforbundet 1995a).

En mindre dansk fagorganisasjon for edb-folk, PROSA, går ikke mot liberaliseringa, men peker på at monopolet hadde fordeler.

Problemstillingen er ofte at når man liberaliserer så går det ut over de som ikke er gode betalere. Det er klart at den lille mann ute på heden kan falle igjennom med liberalisering. Det er ingen som interesserer seg for ham. Det er man tvunget til når man har monopol (Intervju med Peter Christensen, PROSA, 5.6.96)⁴⁴.

I Norge hadde organisasjonene utafør bransjen i liten grad engasjert seg i telepolitiske spørsmål. Forbrukerrådet påpekte at de var i startfasen av det telepolitiske arbeidet, Handikapforbundet (NHF) at de ikke satt på fagkompetanse på området, og Kommunenes Sentralforbund (KS) at de ikke hadde tatt de telepolitiske rammevilkåra opp til diskusjon, men konsentrerte seg om hvordan informasjonsteknologi kan tas i bruk i kommunal sektor⁴⁵. KS og Forbrukerrådet uttrykte allikevel en positiv holdning til liberalisering. Forbrukerrådet la imidlertid vekt på at forbrukervern må ivaretas i et konkurransemarked, og at liberaliseringa ikke må føre til at nye teleselskaper kun opererer i de attraktive områdene slik at en får store geografiske forskjeller. NHF hadde ikke noe standpunkt til liberalisering som sådan, men var opptatt av at funksjonshemmede måtte inkluderes uansett hvilken løsning man valgte.

Tilsvarende organisasjoner var langt mer engasjert i teledebatten i Danmark. Kommunernes Landsforening (KL) er svært positive til liberalisering. De mener dette vil føre til at kommunenes teleutgifter vil gå ned, og det åpner muligheten for at kommuner som har egne nett kan bruke disse til å kommunisere på tvers av kommunegrensene. Lavere telepriser og bedre service er også det danske Forbrugerrådets begrunnelse for at de er tilhengere av liberalisering. De peker allikevel på risikoen for at konkurransen primært vil konsentrere seg om næringslivskunder framfor privatkunder. De Samvirkende Invalideorganisasjoner (DSI) har ikke tatt stilling til liberalisering som sådan, men påpeker at den sosiale forpliktelsen som lå i de gamle monopoler forsvinner. DSI er her bekymra for at det kan bli vanskeligere å få noen til å påta seg ansvaret for nye terminaler og tjenester for handikappede.

I min undersøkelse er det altså ingen organisasjoner som uttrykker motstand mot full liberalisering av telesektoren, selv om de fleste fagorganisasjonene etterlyser hvordan sektoren skal styres politisk for å opprettholde samfunnstjenestene, og en del organisasjoner utafør bransjen peker på negative følger liberaliseringa kan få for den enkelte. Dermed ser vi også her at spørsmålstegnene til liberaliseringa stilles ut fra fordelingshensyn. Denne skepsisen deles imidlertid ikke av alle. Flere bransjeorganisasjoner mener at universelle tjenester er et overdimensjonert problem. Det er allikevel ingen av disse som har konkrete

⁴⁴ Samtlige sitater fra intervjuene med danske organisasjoner er gjengitt på norsk.

⁴⁵ Noen store kommuner har imidlertid gjennom høringsuttalelser til teleloven uttrykt sterkt ønske om liberalisering. Begrunnelsen er bl.a. at de ønsker mindre restriksjoner på hvordan de kan benytte og utvikle sine interne nett.

innvendinger mot at universelle tjenester skal sikres, så lenge virkemidlene ikke avviker fra politikken i EU. Organisasjonene har imidlertid noe ulike syn på hva universelle tjenester bør innebære.

5.4.1 Tjenester

Mens hvilke tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelige ikke utløste noen debatt mellom de politiske partiene, er det et sentralt spørsmål blant organisasjonene. Her varierer synspunktene fra de som ønsker å begrense universelle tjenester til telefoni, til de som er fornøyd med opplegget fra sin regjering, til de som vil gjøre universelle tjenester mer omfattende. Selv om bildet ikke er helt entydig kan en også her se at synspunktene på liberalisering henger sammen med synspunktene på hvilke tjenester som bør være universelle.

De sterkeste liberaliseringstilhengerne er bransjeorganisasjonene. De fleste av disse er opptatt av at universelle tjenester ikke bør inkludere andre tjenester enn taletelefoni. Bransjeorganisasjonene er generelt opptatt av at konkurransen må bli reell når monopolet avvikles. Det er derfor bekymring for at reguleringer som skal fremme universelle tjenester kan favorisere det dominerende teleselskapet. De argumenterer for at et omfattende prinsipp om universelle tjenester kan gjøre det vanskelig for nykommere å etablere seg på markedet. I Norge er dette et entydig signal fra bransjeorganisasjonene. I Danmark var bildet mer delt. Flere danske bransjeorganisasjoner aksepterer at også ISDN og leide linjer skal omfattes av forsyningsplikten fordi de mener tilgang til slik teknologi vil være viktig for næringslivet. En viktig forutsetning for at disse bransjeorganisasjonene aksepterer at universelle tjenester skal omfatte mer enn telefoni er at andre tjenester *ikke* skal inkluderes i en felles finansieringsordning. Dersom forsyningspliktfondet også skal finansiere forsyningsplikten på ISDN og leide linjer frykter bransjeorganisasjonene at dette vil bli kostbart for aktørene på markedet, og at andre markedsaktører gjennom forsyningspliktfondet vil bidra til å finansiere utbygging av infrastruktur for Tele Danmark. Bransjeorganisasjonenes standpunkter er her i samsvar med EUs politikk, og de har fått gjennomslag for sitt syn. ISDN og leide linjer skal ikke inngå i det danske forsyningspliktfondet, og vil derfor ikke kunne gi den dominerende aktøren økonomiske fordeler. Snarere kan dette begrense Tele Danmarks handlefrihet fordi det vil være en plikt som pålegges Tele Danmark uten kompensasjon. Dette ser bransjeorganisasjonene som et gode for å fremme mulighetene for nye aktører på markedet.

Teleselskapene Telenor og Tele Danmark aksepterer begge at de pålegges forpliktelser, men er kritiske til detaljnivået i reguleringene. Tele Danmark presiserer at de selv har tilbudt seg å påta seg forsyningsplikten for leide linjer og basal telefoni i en overgangsperiode på fem år, og mener det er unødvendig å regulere dette. Teleselskapene er dessuten skeptiske til å bli pålagt plikter uten å få full inndekning for dette. Tele Danmark mener prisreguleringene bør innskrenkes til telefoni, men har motsatt begrunnelse fra bransjeorganisasjonene. De ser det som urimelig at et eventuelt underskudd Tele Danmark vil kunne få på grunn av at det settes maksimalpriser på ISDN og leide linjer, skal dekkes av Tele Danmark selv. I Norge vil det bli etablert et maksimalprissystem for basistelefonitjenester og leide linjer. Det vil imidlertid ikke være maksimalpriser på tilknytning til digitalt nett. Telenor vil pålegges å levere tilknytning til digitalt nett til en kunde som ønsker det, men kunden må betale den prisen dette koster. Telenor har ingen innsigelser på dette. På spørsmål om universelle tjenester etter hvert bør utvides til å omfatte ISDN-tjenester avviser Telenor å ta stilling, men påpeker at "Det er meget avgjørende kostnadsspørsmål ute og går" (Intervju med Ove Jacobsen, Telenor 7.6.96).

Fagbevegelsen er mer tilbøyelige til å ønske flere tjenester som en del av de universelle tjenestene. Det danske Telekommunikasjonsforbundet sier at de "finder en definition af forsyningsplikten til alene at omfatte basal telefoni er en alt for snæver og kortsynet definition" (Telekommunikasjonsforbundet 1995b). De mener forsyningsplikten bør bygge på et dynamisk prinsipp der flere tjenester tas inn etter hvert.

Forsyningsplikt er ikke bare en overskrift, men det er begreper som opprettelsestid, feilrettingstid, hvor lett det er å komme igjennom, utbygging av nettet for kunder i periferien. Det er altså ikke bare et spørsmål om at alle skal ha telefon med vanlig kobbertrådforbindelse, men også hva de kan få på linjen. Vi har sagt at dette bør sikres for framtida slik at hvis det for forbrukerne blir behov for bredbånd etter hvert som folk får mer isenkram i hjemmet, så bør også

dette inngå i forsyningsplikten (Intervju med Bo S. Larsen, Telekommunikasjonsforbundet, 8.12.95).

Et liknende syn uttrykker PROSA som sier at en godt kan tenke seg at en om to år vil si at hvis en ikke har ISDN så er en en fattigere borger. Også i norsk fagbevegelse finner vi tilsvarende standpunkter. Tele og Dataforbundet mener at:

Full universell tilgjengelighet forutsetter ISDN-tilknytning som tilbud til all næringsvirksomhet og husstander over hele landet (Tele- og Dataforbundet 1996).

Organisasjonene utafør bransjen har i de to landa i svært ulik grad gått konkret inn på hvilke tjenester som bør være universelle. Generelt er de danske organisasjonene langt mer opptatt av telepolitiske spørsmål enn deres norske søsterorganisasjoner.

Mens Kommunenes Sentralforbund i Norge ikke har noe syn på hvilke tjenester som bør være universelle, er den danske organisasjonen Kommunernes Landsforening (KL) godt fornøyd med at ISDN og leide linjer skal være en del av forsyningsplikten. En så omfattende forsyningsplikt kan kun bli et problem for Tele Danmark, og det ser KL verken som problematisk eller sannsynlig.

Forbrukerrådet i Norge har sett lite på saka, men antyder at universelle tjenester bør bygge på et dynamisk prinsipp. Forbrukerrådet i Danmark er stort sett fornøyd med regjeringas linje, men legger størst vekt på forsyningsplikt på taletelefoni. De uttrykker noe skepsis over at ISDN skal inkluderes.

Vi er veldig lunkne overfor ISDN, fordi jo flere ting man passer inn under slike forsyningspliktjenester, jo dyrere kan det bli for forbrukerne. Det har vært snakk om at det skal være store investeringer, mens det foreløpig ikke er mange som bruker det. Da er det forbrukerne som må betale for det (Intervju med Ole Just, Forbrukerrådet 31.5.96).

Handikaporganisasjonene vektlegger viktigheten av at funksjonshemmede må få tilbud om tjenester på ikke-diskriminerende vilkår. De Samvirkende Invalideorganisasjoner (DSI) i Danmark presiserer at det innebærer at funksjonshemmede må få tjenester som er likeverdige de tjenestene de funksjonsfriske tilbys. Derfor må også disse tjenestene utvikles videre, og forsyningsplikten må utvides etter hvert som nye tjenester kommer. En kan ikke slå seg til ro med status quo, mener DSI.

Analysen viser altså at det er uenighet mellom organisasjonene om hvilke tjenester som bør være universelle. På den ene sida står de sterkeste liberaliseringstilhengerne, bransjeorganisasjonene og teleselskapene, som med ulike begrunnelser er kritiske til at flere tjenester enn telefoni skal reguleres som universelle tjenester. På den andre sida står fagbevegelsen og en del organisasjoner utafør bransjen som ønsker at universelle tjenester skal bygge på et mer omfattende og dynamisk prinsipp der flere tjenester tas inn etter hvert. Dette mønsteret er imidlertid ikke entydig, noe som kommer klarest fram i den danske debatten der flere bransjeorganisasjoner, om enn med sterke forbehold, aksepterer ISDN som forsyningspliktjeneste, mens Forbrukerrådet er lunkne til det samme. Den generelle tendensen går imidlertid i retning av at de mest liberaliseringsivrige ønsker et mindre omfattende prinsipp om universelle tjenester enn de som stiller mer kritiske spørsmål til liberaliseringa.

5.4.2 *Universell tilgang*

Når det gjelder hvordan tjenestene bør gjøres universelt tilgjengelige er organisasjonene i likhet med partiene enige om at de spesifiserte tjenestene skal være landsdekkende. Spørsmål om hvilken kvalitet tjenestene skal ha er, som hos partiene, heller ikke et stort tema blant organisasjonene. God kvalitet på tjenestene synes å være en forutsetning som tas for gitt. Det viktigste temaet i debatten om universell tilgang er prisspørsmål. Synene organisasjonene har på hvordan prisene på teletjenester bør være henger tett sammen med deres syn på hvilke tjenester universelle tjenester bør omfatte og hvilke virkemidler de mener er hensiktsmessige. Det vil dermed nødvendigvis bli noe overlapping i framstillinga av organisasjonenes syn på hvilke tjenester som bør være universelle, hva universell tilgang bør innebære og hvilke virkemidler som er ønskelige.

En av de erklærte målsettingene med liberaliseringa er at konkurransen skal gi lavere priser på teletjenester. Lave priser er ei målsetting som støttes av samtlige organisasjoner. For å sikre at prisnedgangen kommer alle deler av markedet til gode er det også vedtatt å innføre maksimalpriser på telefoni og leide linjer i Norge, og på telefoni, ISDN og leide linjer i Danmark. De fleste aksepterer prisreguleringer som sådan. Et unntak her er Leverandørforeningen for Radio- og Telekommunikasjon som mener enhver form for prisregulering vil svekke konkurransen (Leverandørf. for Radio- og Telekommunikasjon 1996). Øvrige bransjeorganisasjoner knytter sin aksept av maksimalpriser til at en felles finansieringsordning ikke skal finansiere mer enn taletelefoni og enkelte handikaptjenester. Telenor har ingen innsigelser på maksimalpriser på telefoni. Det er heller ikke uventa i og med at de vil kunne få finansiert et eventuelt underskudd. Maksimalpriser på leide linjer skal kun hindre prisstigning, og Telenor kommenterer ikke dette, de ser det åpenbart ikke som et problem. Tele Danmark, som vil måtte dekke et underskudd ved maksimalpriser på ISDN og leide linjer, mener også at det er urimelig at det skal være maksimalpriser på disse tjenestene.

Når de fleste danske bransjeorganisasjonene ikke argumenterer mot prisregulering på ISDN og leide linjer, må det som nevnt ses i lys av at dette eventuelt ikke vil bli noe problem for andre aktører enn Tele Danmark, og at prisregulering på disse tjenestene vil være en restriksjon som begrenser den dominerende aktøren og kan gjøre det enklere for nykommere å etablere seg på markedet.

Blant fagbevegelsen og organisasjonene utafør bransjen er det enighet om målsettinga om lavere priser, og i den grad de har gått inn på spørsmålene er det tilfredshet med maksimalprisene. Forbrugerrådet i Danmark er imidlertid opptatt av at maksimalprisene må knyttes til en kurv av tjenester som er nødvendige for forbrukeren. Basis i kurven bør være taletelefoni, så kommer en del tjenester i tillegg, som f.eks. muligheten til å kontrollere telefonregninga. Prisen for kurven bør så reguleres ut fra netto prisindeks minus f.eks. 3%, i følge Forbrugerrådet. DSI trekker dessuten takstnøytralitet fram som et viktig prinsipp. Takstnøytralitet innebærer at handikaptjenester ikke skal prises høyere enn alminnelige tjenester. DSI frykter at uten et slikt prinsipp vil tjenestene fordyres for en del funksjonshemmede brukere.

For eksempel kan våre brukere være meget langsomme brukere og det kan bli kolossalt dyrt. Derfor har vi sagt at vi i steden for dagens ordning bør ha en transaksjonsavgift, en enhetstakst der lengden på service-ytelsen ikke betyr noe (Intervju med Jette Juul Jensen, DSI, 3.6.96).

Spørsmål om lik pris var et av de store konfliktområdene blant de norske politiske partiene. Dette ser vi til en viss grad gjenspeile seg blant de norske organisasjonene, men ikke i like sterk grad.

Den generelle holdninga blant bransjeorganisasjonene er at konkurranse vil gi lavere priser og at prisforskjeller ikke bør ses på som et problem.

En vil få geografiske forskjeller, men hele prisnivået vil senkes radikalt, så hele landet vil totalt tjene på det (Intervju med Bjørn Paulsen, NORTIB, 8.11.95).

Det er kostnadsbaserte priser som gir den beste utbyggingen, de beste tjenestene og de laveste prisene totalt sett. Kanskje er det heller ikke urimelig at den som bor fjernt må betale ekstra for noen tjenester enn dem som bor sentralt. Det er et normalt forretningsmessig prinsipp (Intervju med Knut Børmer, NKTF, 20.10.1995).

Telenor er i dette spørsmålet enige med bransjeorganisasjonene. Telenor vektlegger at prisstrukturen må være slik at de kan konkurrere med andre aktører om de interessante kundene.

Dette betyr at du kan få forskjellige priser forskjellige deler av landet avhengig av trafikkmengder, kundenes størrelse og konkurranseintensitet. Allikevel, i alle deler av landet vil man oppleve at man får lavere priser enn i dag for vanlige telefonitjenester (Intervju med Ove Jacobsen, Telenor, 7.6.96).

I fagbevegelsen er ikke holdningene like entydige i prisspørsmål. KTTL og Tele- og Dataforbundet ønsker seg like, eller i alle fall mest mulig like priser, mens NITO-tele ikke tror kostnadsbaserte priser vil bli så

avskrekkende. Organisasjonene utafør bransjen legger størst vekt på at tjenestene ikke bør fordyres for noen grupper. Disse har imidlertid i liten grad gått spesifikt inn i problemstillinga.

Spørsmålet om lik pris er altså ikke et like kontroversielt spørsmål blant organisasjonene som det var blant partiene. Selv om vi ser at det er de mest liberaliseringsivrige bransjeorganisasjonene og Telenor som klarest argumenterer for prisforskjeller, mens størstedelen av fagbevegelsen er skeptiske til store prisforskjeller, er det ingen som argumenterer eksplisitt for like priser. Sammenlikna med den partipolitiske debatten er ikke dette uventa i og med at ingen av organisasjonene går mot liberalisering. Hos de norske partiene var det en tett sammenheng der det var liberaliseringsmotstanderne som forsvarte lik pris.

Like priser er som blant partiene ikke noe debatttema blant de danske organisasjonene. Som jeg har nevnt tidligere har lik pris aldri vært ei telepolitisk målsetting i Danmark i og med at en har hatt flere regionale telefonselskaper med ulike prisstrukturer. Av organisasjonene er det kun Forbrugerrådet som nevner at det er ønskelig med ensarta priser, men også de er mest opptatt av lavere pris.

5.4.3 Virkemidler

Hvordan universelle tjenester skal reguleres og finansieres er det større uenighet om. Her finner vi igjen hovedkonflikten mellom bransjeorganisasjonene og teleselskapene.

Bransjeorganisasjonene er som beskrevet tidligere svært opptatt av at ordninger som skal fremme universelle tjenester ikke skal favorisere det dominerende teleselskapet. De aksepterer at det skal opprettes et forsyningspliktfond, men forutsetter at beregningsgrunnlaget for kompensasjon ved underskudd for universelle tjenester blir reelt, og at fondet kun skal finansiere telefoni og visse handikaptjenester. Dansk Dataforening sier imidlertid at de i utgangspunktet mener at den sosialt betingede forsyningsplikt, dvs. først og fremst handikaptjenester, burde finansieres over sosialbudsjettene. Det er imidlertid ikke et standpunkt de jobber aktivt for, fordi som de sier, det er snakk om små penger.

Mens bransjeorganisasjonene påpeker at regulerings- og finansieringsordninger ikke må favorisere de dominerende selskapene, er Telenor og Tele Danmark opptatt av at de ikke må tape på at de blir pålagt maksimalpriser og andre forpliktelser som en del av reguleringene for å nå universelle tjenester. Telenor påpeker at plikten til å levere universelle tjenester har vært en motpost til eneretten på taletelefoni og infrastruktur. Når enerettene faller bort endres disse betingelsene.

Telenor vil det skal være symmetri i regelverket slik at når vi får full konkurranse også på telefoni og infrastruktur, så må andre aktører være med å betale sin andel av underdekningen ved universelle tjenester. Vi ønsker ikke å komme skeivt ut i konkurransesammenheng (Intervju med Ove Jacobsen, Telenor, 7.6.96).

Telenor mener en kostnadsfordeling primært bør utformes som en ekstra avgift på samtrafikk. De ser en fondskonstruksjon som unødvendig dyr og byråkratisk. Når det gjelder handikaptjenester mener Telenor det riktige ville være om utviklingskostnadene for slike tjenester ble finansiert gjennom trygdebudsjettet og ikke av telefonbrukerne.

Tele Danmark ser ingen grunn til at det i dag skal etableres et forsyningspliktfond, men er tilfreds med at det åpnes for at en finansieringsmekanisme seinere kan aktiveres. De er imidlertid misfornøyd med at denne finansieringsmekanismen først kan anvendes hvis de kan vise til underskudd på den samla forsyningspliktjenesta.

Hovedkonflikten om virkemidlene går altså mellom bransjeorganisasjonene og teleselskapene. Når det gjelder de andre organisasjonene har ikke fagbevegelsen, verken i Norge eller i Danmark gått konkret inn på hvilke finansieringsordninger de foretrekker. Av organisasjonene utafør bransjen er det handikaporganisasjonene som stiller mest konkrete krav til finansiering av tjenestene. For disse organisasjonene er sektorfinansieringsprinsippet helt sentralt. Kostnadene ved å sikre og utvikle handikaptjenester må finansieres av sektoren selv, og ikke over sosial- eller trygdebudsjettene slik f.eks. Telenor og Dansk Dataforening primært ønsker. DSI kritiserer derfor at forsyningspliktfondet skal være hvilende. De mener det bør gjøres aktivt med en gang for å støtte utvikling av nye tjenester for funksjonshemmede.

5.4.4 Konklusjon

Spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester er ikke like entydig blant organisasjonene som i den partipolitiske debatten. En viktig årsak til dette er at ingen av organisasjonene i undersøkelsen går eksplisitt mot liberalisering av telesektoren. Graden av entusiasme over liberaliseringa varierer imidlertid, og som blant partiene er den generelle tendensen at skepsis til liberaliseringa er knytta til universelle tjenester. Samtidig har jeg vist at hva organisasjonene mener universelle tjenester bør innebære til en viss grad henger sammen med synet de har på liberalisering.

De mest liberaliseringsivrige, bransjeorganisasjonene og teleselskapene, mener universelle tjenester er et overdimensjonert problem, men har allikevel ingen innsigelser på at universelle tjenester legges inn i reguleringene av telesektoren. Det synes som om det implisitte verdisyntet jeg har argumentert for at preger den partipolitiske debatten også preger organisasjonene. En representant fra en av de danske organisasjonene uttrykte det slik:

Jeg tror det er opplagt at bestyrelsen vår ikke kan forstille seg at det ikke skulle være noen forsyningsplikt (Intervju med Søren Birksø Sørensen, Forenede Danske Antenneanlæg, 4.6.96).

De fleste av bransjeorganisasjonene ønsker et snevrere prinsipp om universelle tjenester enn det jeg har argumentert for som ønskelig ut fra hensynet til rettferdighet og demokrati i et informasjonssamfunn. De mener universelle tjenester primært bør begrenses til å omfatte telefoni og visse handikaptjenester og at markedet bør styre fordelinga av øvrige tjenester. De danske bransjeorganisasjonene som aksepterer at ISDN skal være en del av forsyningsplikten gjør heller ikke dette av hensyn til rettferdig fordeling og politisk likeverd, men fordi dette vil komme næringslivet til gode. Konkurransesforholdene er bransjeorganisasjonenes primære interesse.

De som stiller mer kritiske spørsmål til liberaliseringa er fagbevegelsen og noen av organisasjonene utafor bransjen. Disse er opptatt av at liberaliseringa ikke må gå på bekostning av universelle tjenester. De ser slett ikke universelle tjenester som et overdimensjonert problem, men er tvert imot opptatt av at fordelingshensyn må sikres spesielt i et liberalisert marked. De fleste av disse ønsker også å utvide universelle tjenester til å omfatte flere tjenester enn telefoni. Fagbevegelsen peker her på ISDN som ei viktig tjeneste, mens handicaporganisasjonene er opptatt av at tilbudet for funksjonshemmede brukere bør utvides. Dette er standpunkter som samsvarer godt med de ideelle kriteriene jeg har argumentert for.

5.5 Konklusjon

Denne analysen av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark har vist at det er et spenningsforhold mellom liberalisering og universelle tjenester som i den telepolitiske debatten kommer til uttrykk gjennom en relativt sterk sammenheng mellom aktørenes standpunkter til liberalisering og deres syn på universelle tjenester. I partidebatten er motstand mot liberalisering sterkt knytta til fordelingshensyn, og mellom organisasjonene er det generelle mønsteret at de sterkeste liberaliseringstilhengerne, teleselskapene og bransjeorganisasjonene i mindre grad er opptatt av fordelingshensyn enn det fagbevegelsen og organisasjoner utafor bransjen er.

6. Liberalisering og likhet

Hovedproblemstillinga for denne oppgaven har vært:

Hva skjer med politiske målsettinger om universelle tjenester når det innføres et nytt reguleringsregime og konkurransereguleringer erstatter monopolreguleringer?

Med utgangspunkt i normative kriterier for universelle tjenester som jeg utleda fra rettferdighetsteori og demokratiteori har jeg analysert den telepolitiske debatten i Norge og Danmark. Dette kapitlet vil oppsummere hovedfunnene fra analysen og drøfte hvilke konsekvenser liberaliseringa får for rettferdighet og demokrati i informasjonssamfunnet.

6.1 Hovedfunn fra analysen

Gjennom analysen av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark har jeg vist at når monopolene avvikes oppstår det et spenningsforhold mellom liberalisering og målsettinger om universelle tjenester. En av årsakene til dette spenningsforholdet er at liberaliseringa legger begrensninger på hvilke virkemidler en kan bruke for å gjøre grunnleggende tjenester universelt tilgjengelige. Tidligere ble teleselskapene pålagt slike forpliktelser som motytelse mot monopolrettighetene. Når markedet liberaliseres må en finne nye virkemidler og nye måter å finansiere universelle tjenester på som er forenlige med konkurranse. EU har utarbeida direktiver og retningslinjer for dette som legger begrensninger for hvordan slike nye tjenester kan finansieres som universelle tjenester. Kun telefoni og visse handikaptjenester kan i følge EUs politikk sikres gjennom finansieringsordninger hele markedet bidrar til.

Fordelingshensyn har vært ei viktig målsetting bak de tidligere monopolreguleringene. Monopolene ble også lenge forsvart av regjeringer og partier nettopp fordi de var det reguleringsmessige grunnlaget for universelle tjenester. I løpet av den perioden jeg studerer går imidlertid regjeringene i både Norge og Danmark vekk fra dette synet. De går inn for full liberalisering av telesektoren og mener universelle tjenester også kan ivaretas i et liberalisert marked. Dette medfører at det blir nødvendig å presisere prinsippet om universelle tjenester. Fordelingspolitiske målsettinger som delvis har vært implisitte mål i monopolreguleringene gjøres nå eksplisitte. Dette ser vi eksempler på i regjeringenes framlegg både i Norge og i Danmark. Når målsettingene konkretiseres kommer spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester til uttrykk gjennom politisk konflikt rundt en del sentrale spørsmål.

For det første har vi sett at det er politisk konflikt om hvilke tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelige. Regjeringene i begge landa går inn for at flere tjenester enn tidligere skal gjøres universelt tilgjengelige. I Danmark skal nå ISDN gjøres til ei universell tjeneste med maksimalpris, mens i Norge skal alle som ønsker det få muligheten til tilknytning til digitalt nett, men uten prisgaranti. At hvilke tjenester som skal gjøres universelt tilgjengelig utvides parallelt med liberaliseringa er neppe et resultat av liberaliseringa, men er heller en følge av at nye tjenester utvikles og blir viktige for personer og bedrifter og at regjeringene derfor mener de bør gjøres tilgjengelige for alle. Som vi så avdekka den partipolitiske debatten ingen uenigheter om hvilke tjenester som burde reguleres som universelle tjenester. Blant organisasjonene var det imidlertid en tendens til at de som gikk sterkest inn for liberalisering, bransjeorganisasjonene og teleselskapene, primært ønska å begrense universelle tjenester til telefoni og visse handikaptjenester, mens de som stilte mer kritiske spørsmål til konsekvensene av ei liberalisering var opptatt av at universelle tjenester også burde omfatte tjenester som ISDN og nye handikaptjenester. Denne tendensen er imidlertid ikke entydig idet også en del danske bransjeorganisasjoner, med forbehold om at det ikke svekker konkurransen, aksepterer at ISDN skal være ei universell tjeneste. Tendensen er allikevel såpass klar at det viser at sterke interesser bak liberaliseringa utøver et press for en snevrere definisjon av universelle tjenester enn det som vil være det ideelt ut fra hensyn til rettferdighet og demokrati. I hvilken grad dette har gitt en politikk for universelle tjenester som omfatter færre tjenester enn det som ville vært tilfelle med fortsatt monopolreguleringer er imidlertid et spørsmål som må stå åpent.

For det andre er det uenighet om hva det innebærer at disse tjenestene skal være universelt tilgjengelige. Det er stor konsensus om at tjenestene skal være landsdekkende, at kvaliteten skal være god og prisene rimelige. Hva det innebærer at prisene skal være rimelige er imidlertid mer konfliktfylt. Et sentralt element i liberaliseringspolitikken er at prisene skal kostnadsorienteres. For å unngå at dette fører til at prisene på viktige tjenester skal bli urimelig høye for enkelte kundegrupper vil begge regjeringene innføre maksimalpriser. I Danmark skal det være maksimalpriser på telefoni, leide linjer og ISDN, mens Norge kun skal ha maksimalpris på telefoni og leide linjer. I den partipolitiske debatten har ikke dette skapt konflikt i noen av landa. Blant organisasjonene derimot, er prisregulering et sentralt tema, spesielt blant de aktørene som ivrer mest for liberalisering. I tråd med at de foretrekker at universelle tjenester primært bør begrenses til telefoni ønsker de også at prisreguleringer skal begrenses til telefonitjenester. Teleselskapene frykter at prisreguleringer på andre tjenester vil begrense deres konkurranseposisjon, mens bransjeorganisasjonene frykter for nykommeres muligheter på markedet. Når en del danske bransjeorganisasjoner allikevel aksepterer maksimalpriser på ISDN kan det forklares med at disse prisreguleringene kun vil pålegges Tele Danmark, og dermed kun vil legge begrensninger på dette selskapet, noe de ser som en fordel for konkurransen.

Selv om en del tjenester skal reguleres med maksimalpriser kan en forvente at kostnadsbaserte priser vil gi prisforskjeller mellom ulike geografiske områder og kundegrupper. I Norge markerer dette et klart brudd med den tradisjonelle telepolitikken der prinsippet om lik pris på teletjenester har stått sentralt. Lik pris er også et hovedspørsmål i den norske partipolitiske debatten. Den norske AP-regjeringa endra sin prispolitiske målsetting fra lik pris til rimelige priser parallelt med at de gikk inn for liberalisering. Det samme så vi i den partipolitiske debatten der partier som endra syn på liberalisering også endra syn på prispolitikken. De eneste partiene som medio 1996 sto fast på målsettinga om lik pris var de partiene som fortsatt var motstandere av liberaliseringa. Liberaliseringa innebærer her en klar endring av tidligere fordelingspolitiske målsettinger. I Danmark, derimot, var ikke spørsmålet om like priser ei aktuell problemstilling. Prisene i de regionale monopolene hadde aldri vært direkte sammenliknbare.

For det tredje har jeg vist at det klareste uttrykket for spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester er at motstand mot eller skepsis til liberaliseringa konsekvent begrunnes ut fra hensynet til universelle tjenester. Blant partiene er hensynet til universelle tjenester hovedbegrunnelsen til de partiene som går mot liberalisering. Disse partiene frykter at liberaliseringa vil gi ulike tilbud og vilkår i ulike deler av landet. Samtidig ser vi at partiene som endrer standpunkt til liberalisering tidligere har forsvart mono-polet ut fra fordelingspolitiske hensyn. Disse skifter syn og mener etter hvert at mono-polet ikke lenger er nødvendig. Blant organisasjonene ser vi en tilsvarende, om enn ikke like klar tendens. De sterkeste liberaliseringstilhengerne mener universelle tjenester er et overdimensjonert problem og at liberaliseringa ikke vil få negative konsekvenser. En del organisasjoner er mer kritiske, og selv om de ikke går mot liberalisering, peker de på at konkurransen kan slå skeivt ut mellom ulike grupper og mener derfor at det er svært viktig å regulere markedet for å sikre universelle tjenester.

6.2 Rettferdighet og politisk likeverd

I den telepolitiske debatten i Norge og Danmark er det altså et spenningsforhold mellom liberalisering og universelle tjenester som kommer til uttrykk gjennom en relativt sterk sammenheng mellom aktørens standpunkter til liberalisering og deres syn på universelle tjenester. I dette spenningsforholdet blir følgende spørsmål viktig:

I hvilken grad settes hensyn til rettferdighet og demokrati til side i liberaliseringsprosessen?

Jeg har tidligere argumentert for at kommunikative ressurser er viktige for medborgernes politiske autonomi i et informasjonssamfunn, og at tilgang på teletjenester blir en stadig viktigere kommunikativ ressurs når tele-, IT- og mediesektoren smelter sammen. På hvilken måte tilgangen på teletjenester fordeles blir da et sentralt spørsmål for rettferdig fordeling og demokrati i et informasjonssamfunn. Med dette som premiss har jeg med utgangspunkt i John Rawls' teori om rettferdighet og Robert A. Dahls teori om prosedyredemokrati utleda normative kriterier for universelle tjenester.

Jeg har argumentert for at universelle tjenester bør bygge på et dynamisk prinsipp der de tjenestene som skal gjøres universelt tilgjengelige utvides i tråd med at flere tjenester får en viktig betydning for den

enkeltes mulighet til informasjon og kommunikasjon. I Norge og Danmark bør universelle tjenester allerede i dag omfatte mer enn telefoni. Dessuten bør verdien av tjenestene i minst mulig grad avhenge av den enkeltes funksjonsnivå. Det er derfor viktig at funksjonshemmede også får et tilbud som i størst mulig grad er likeverdig tjenestene de funksjonsfriske kan dra nytte av. Handikaptjenester bør derfor utvikles videre. De tjenestene som skal være universelt tilgjengelige bør være landsdekkende, ha en definert minimumskvalitet og være så rimelige at alle som ønsker det kan benytte dem uten å gi avkall på andre viktige goder. Disse kriteriene har gjennom den empiriske analysen vist seg anvendbare. Kriteriene gjenspeiler de viktigste spørsmålene i den telepolitiske debatten om universelle tjenester og har derfor kunnet fungere som strukturerende prinsipp for analysen.

Når jeg her vil vurdere den telepolitiske debatten ut fra disse normative kriteriene, og studere i hvilken grad hensyn til rettferdighet og demokrati settes til side i liberaliseringsprisen, er det et sentralt poeng at det ikke er kontroversielt, verken i Norge eller i Danmark, at en skal sikre et prinsipp om universelle tjenester også i et liberalisert marked. Selv om en del bransjeorganisasjoner mener universelle tjenester er et overdimensjonert problem, er de ikke motstandere av at markedet skal reguleres for å sikre at noen tjenester gjøres universelt tilgjengelige.

En annen viktig observasjon er at mens argumenter mot liberalisering i begge land er knytta til hensynet til universelle tjenester, argumenteres det i liten grad eksplisitt for hvorfor universelle tjenester skal sikres. Spesielt påfallende er den manglende begrunnelsen for universelle tjenester i partidebatten. Som jeg har vært inne på skyldes dette neppe at rettferdighetsbetraktninger ikke er viktige for partiene, til det er hensynet til universelle tjenester en for viktig del av debatten. Den manglende argumentasjonen for universelle tjenester skyldes nok heller at den er implisitt. Hensynet til ei rettferdig fordeling er et selvfølgelig mål som ikke trenger begrunnes i velferdsstatene Norge og Danmark. Det er dermed ikke kontroversielt at en skal ha reguleringer som sikrer ei rettferdig fordeling av goder, og universelle tjenester trenger ikke begrunnes. Debatten går altså ikke på hvorfor universelle tjenester er viktig, men hvordan universelle tjenester bør utformes, hvilke tjenester bør være universelle og hva innebærer det at de skal være universelt tilgjengelige.

Jeg har påpekt en tendens til at de mest liberaliseringsivrige organisasjonene er minst opptatt av universelle tjenester. De fleste av disse ønsker å begrense universelle tjenester til å omfatte få tjenester og er kritiske til omfattende reguleringer for å sikre dette. Denne tendensen peker i retning av at sterke interesser presser på for et prinsipp om universelle tjenester som ikke svarer til idealene fra de normative kriteriene.

Selv om disse aktørene har fått gjennomslag for at telesektoren skal liberaliseres, er fordelingshensyn fortsatt ei sentral målsetting for de fleste aktørene. Begge regjeringene får støtte fra samtlige av partiene representert i nasjonalforsamlingene når de legger opp til at flere tjenester enn telefoni skal gjøres universelt tilgjengelige. De vil også jevnlig vurdere om universelle tjenester bør utvides til å omfatte flere tjenester. Det politiske utfallet om hvilke tjenester som skal være universelle ivaretar dermed hovedsaklig det ideelle kriteriet om at universelle tjenester bør bygge på et dynamisk prinsipp som i dag omfatter mer enn telefoni. Et sentralt spørsmål er imidlertid om disse tjenestene faktisk vil bli universelt tilgjengelige.

Jeg har beskrevet at mens en i Danmark skal ha maksimalpris på tilknytning til ISDN-nett og -tjenester, vil det ikke være prisregulering på tilknytning til digitalt nett i Norge. Store prisforskjeller på digitale tjenester mellom ulike deler av landet eller forskjellige kundegrupper kan føre til ulikheter i mulighetene den enkelte har til å benytte digitale tjenester. Dermed kan det være at disse tjenestene ikke reelt sett blir universelt tilgjengelige. I så fall vil den danske politikken i større grad enn den norske oppfylle de ideelle kriteriene om at tjenestene skal være så rimelige at alle kan benytte dem.

Et annet spørsmål som har stått sentralt i den norske debatten er spørsmålet om like priser. Ut fra Rawls' teori har jeg argumentert for at lik pris i seg selv ikke er nødvendig, så lenge prisene er så rimelige at alle kan benytte tjenestene. Et forsvar for like priser på teletjenester kan derfor ikke begrunnes ut fra min teoretiske diskusjon. Dette eksemplifiserer at selv om kriteriene jeg har utleda fra John Rawls' teori om rettferdighet og Robert A. Dahls demokratiteori har vist seg anvendbare på konkrete spørsmål som fordeling av kommunikative ressurser generelt og tilgang på teletjenester generelt, er begge svært generelle teorier om hvordan samfunnsinstitusjonene som helhet bør fungere. Det er derfor nesten mer overraskende at kriteriene i så stor grad som de gjør gjenspeiles i den politiske debatten, enn at et debatttema ikke kan forsvares teoretisk. Når lik pris er en så sentral del av den norske telepolitiske debatten er det et tegn på at også andre og mer likhetsorienterte rettferdighetsprinsipper enn Rawls' er styrende for en del norske aktørers telepolitiske standpunkter.

Analysen som helhet kan ikke gi noe entydig svar på om hensyn til rettferdighet og demokrati settes til side i liberaliseringsprosessen. På den ene sida ser vi et press fra sterke liberaliseringstilhengere mot et mindre omfattende prinsipp om universelle tjenester en det jeg har argumentert for som det ideelle. På den andre sida står fordelingshensyn fortsatt sentralt i den vedtatte telepolitikken. Det avgjørende spørsmålet vil være hvilke faktiske konsekvenser liberaliseringa får, og i hvilken grad de reguleringene det legges opp til fungerer etter intensjonene.

6.3 Liberalisering og ulikhet?

Denne oppgaven har ikke tatt for seg de empiriske konsekvensene av liberaliseringa. Årsaken til det er at liberaliseringa nylig er vedtatt, og at konsekvensene av denne derfor ikke kan måles ennå. Blant en rekke problemstillinger som derfor må stå åpne er følgende spørsmål sentrale: I hvilken grad har de liberaliseringstilhengerne som hevder at universelle tjenester er et overdimensjonert problem rett? Vil markedet kunne sørge for at alle får tilgang til de tjenestene som er viktige for mulighetene til informasjon og kommunikasjon? Er de reguleringene det legges opp til nødvendige, vil de fungere etter intensjonene slik at målsettingene om universelle tjenester realiseres, eller er de ikke tilstrekkelige? Vil handikaptjenestene bli utvikla videre slik at tjenestene for funksjonshemmede får tilnærma samme verdi for brukerne som de alminnelige tjenestene har for funksjonsfriske? Vil liberaliseringa av telesektoren forsterke ulikheter mellom de som har tilgang på viktige tjenester og de som ikke har det? For å kunne svare på slike spørsmål kreves en omfattende analyse av hvem som har tilgang på hvilke teletjenester og hvorfor det eventuelt finnes forskjeller. En slik undersøkelse kan ikke gjennomføres før etter at liberaliseringa er gjennomført og konkurransen i telemarkedet er effektiv. Noen antakelser kan imidlertid formuleres ut fra den analysen jeg har gjennomført.

Med bakgrunn i de vurderingene aktørene i den telepolitiske debatten gjør seg mener jeg det er grunn til å anta at markedet alene neppe kan sikre ei fordeling av tilgangen til teletjenester som ivaretar hensyn til rettferdighet og demokrati. Denne antakelsen er basert på at det er de sterkeste liberaliseringstilhengerne som argumenterer mot omfattende reguleringer av universelle tjenester. Bransjeorganisasjonene er først og fremst opptatt av at slik reguleringer vil kunne bremse konkurransen, og at et underskudd på å tilby flere tjenester enn telefoni til alle ikke skal finansieres av markedet som helhet. Teleselskapene er også svært opptatt av kostnadene universelle tjenester vil innebære for dem. Ved å peke på kostnadene knytta til universelle tjenester innrømmer disse aktørene indirekte at markedet i seg selv ikke vil sørge for ei fordeling der alle får tilgang til flere tjenester enn telefoni til en rimelig pris. I lys av dette synes ikke universelle tjenester å være et overdimensjonert problem, men tvert imot et helt sentralt prinsipp som må beskyttes gjennom reguleringer av markedet.

I hvilken grad de reguleringene det legges opp til vil være tilstrekkelig for å realisere målsettinger om universelle tjenester som ivaretar ideelle hensyn til rettferdighet og politisk likeverd er det for tidlig å konkludere over. Et sentralt usikkerhetsmoment er om manglende prisreguleringer på tilknytning til digitalt nett i Norge vil gi store ulikheter i muligheten til å benytte nye teletjenester. Dessuten er det stor usikkerhet omkring i hvilken grad prinsippet om universelle tjenester vil utvides i takt med at nye tjenester blir viktige for medborgernes muligheter til informasjon og kommunikasjon.

Det er et press fra sterke liberaliseringstilhengere om et begrensa prinsipp om universelle tjenester. Samtidig er begrunnelsen for universelle tjenester i stor grad implisitt. Det er dermed liten oppmerksomhet om hvorfor universelle tjenester er et viktig mål. Disse forholdene kan lede til at rettferdighets- og demokratihensyn på sikt settes til side. I så fall vil liberaliseringa kunne gi større ulikheter i verdien av medborgernes politiske friheter, noe som vil det være alvorlig for demokratiutvikling i et informasjonssamfunn.

Selv om konsekvensene av liberaliseringa ikke kan fastslås i dag synes det klart at det er et spenningsforhold mellom liberalisering og universelle tjenester. Utviklinga på området bør derfor følges nøye framover. For beslutningstakere vil det være ei stor utfordring framover å hindre at liberaliseringa gir ulikheter i tilgangen til teletjenester som forsterker gamle ulikheter og som skaper nye sosiale skiller mellom de som har tilgang til viktige kommunikative ressurser og de som ikke har det.

Litteratur

- Aftenposten, 3. januar 1997: Dobbelt så dyrt å ringe lokalt
- Aftenposten, 4. januar 1997: Internett-brukerne må svi for økningen
- Andersen, Ib (1990): "Analyse og tolkning av data" s155-164 i Ib Andersen (red) *Valg af organisationssociologiske metoder*, København: Samfundslitteratur
- Blackman, Colin R (1995): "Universal service: obligation of opportunity" i *Telecommunications Policy*, Vol 19:171-176
- Blüdnikow, Bent (1993): *P & Ts Historie 1927-1960. Post og Tele under samme tag*, København: Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet
- Blüdnikow, Bent (1994): *Enhedsvæsenet - og andre telefoniske fabeldyr. Samarbejde og tilsyn fra den første telefon til Tele Danmark*, København: Telestyrelsen
- Borum, Finn (1990): "Om valg af organisations-sociologisk metode" s39-62 i Ib Andersen (red) *Valg af organisationssociologiske metoder*, København: Samfundslitteratur
- Brock, Gerald W (1994): *Telecommunication Policy for the Information Age. From Monopoly to Competition*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press
- Collings, John J. (1994): "Managing the Process of Sector Reform" s567-580 i Bjorn Wellenius and Peter A Stern (eds): *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector. Lessons from Experience*, Washington DC: The World Bank
- Dagbladet 27. november 1996: *Dyrere å ringe naboen*
- Dahl, Ottar (1986): *Problemer i historiens teori*, Oslo: Universitetsforlaget
- Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, Oslo: Universitetsforlaget. Første gang utgitt i 1967.
- Dahl, Robert A (1956): *A Preface to Democratic Theory*, Chicago and London: The University of Chicago Press
- Dahl, Robert A (1967): "The Evaluation of Political Systems" s166-181 i Pool, Ithiel de Sola (ed): *Contemporary Political Science: toward empirical theory*, New York: McGraw-Hill Book Company
- Dahl, Robert A (1986): "Procedural Democracy", s191-225 i Robert A Dahl *Democracy, Liberty, and Equality*, Oslo: Norwegian University Press
- Dahl, Robert A (1989): *Democracy and its critics*, New Haven and London: Yale University Press
- Dahl, Robert A (1994): "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Effectiveness" i *Political Science Quarterly*, Vol 109 nr. 1:23-34
- Dahl, Tor Edvin, Terje Ellingsen, Anne Solberg (1993): *Hallo?! Norges telefonhistorie*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Daniels, Norman (1975): "Equal Liberty and Unequal Worth of Liberty" s253-281 i Norman Daniels (ed): *Reading Rawls. Critical Studies on Rawls' A Theory of Justice*. Oxford: Basic Blackwell
- Davies, Andrew (1994): *Telecommunications and Politics. The Decentralised Alternative*, London and New York: Pinter Publishers
- Fivelsdal, Egil (1990): "Nogle problemer ved interviewing af personer i ledende stillinger", s283-293 i Ib Andersen (red) *Valg af organisationssociologiske metoder*, København: Samfundslitteratur
- Frendreis, John P. (1983): "Explanation of variation and detection of covariation: The Purpose of and logic of comparative analysis" s255-272 i *Comparative political studies*, London: Sage Publications LTD
- Føllesdal, Andreas (1994): "Om Rawls og lokal rettferdighet" i *Norsk Statsvitenskaplig tidsskrift* 10:223-239
- Garnham, Nicholas (1986): "The Media and the Public Sphere" s 37-53 i Golding. Peter, Graham Murdoc and Philip Schlesinger (eds): *Communicating Politics. Mass communications and the political process*, New York: Leicester University Press
- Garnham, Nicholas (1991): "Universal Service in European Telecommunications" s21-109 i Garnham, Nicholas and Robin Mansell: *Universal service and rate restructuring in telecommunications*, Information Computer Communications Policy Series:23, Paris: OECD
- Graham, Stephen, James Cornford and Simon Marvin (1996): "The socio-economic benefits of a universal telephone network. A demand-side view of universal service" i *Telecommunications Policy*, Vol 20:3-10

- Grønmo, Sigurd (1985): "Datakombinasjoner og analysestrategier" i Dale, B. et al (red) *Metode på tvers*, Trondheim: Tapir
- Hadden, Susan G and Edward Lenert (1995): "Telecommunications networks are not VCRs: the public nature of new information technologies for universal service" i *Media, Culture & Society*, Vol 17:121-140
- Ham, Christopher and Michael Hill (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Sussex: Wheatsheaf Books
- Held, David (1987): *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press
- Hellevik, Ottar (1980): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget
- Henten, Anders og Thomas Wulff (1996): *Danish Telecommunications Policy. Conflicting Considerations*, Danmarks Tekniske Universitet, Center for Tele-information, CTI Working paper No. 17
- Hills, Jill (1986): *Deregulating Telecoms*, London: Frances Pinter
- Hills, Jill (1991): *The Democracy Gap. The Politics of Information and Communication Technologies in the United States and Europe*, London: Greenwood Press
- Hills, Jill (1993): "Universal Service: Connectivity and Consumer Rights" s 131-148 i Christoffersen, Mads og Anders Henten (ed) *Telecommunications: limits to Deregulation*, Amsterdam: IOS Press
- Husum, Hans Olav (1995): *"Bypass" og fløteskumming*, Bergen: Norges Handelshøyskole, Spesialoppgave ved høyere avdelings eksamen i økonomisk-administrative fag
- Keane, John (1991): *The Media and Democracy*, Cambridge: Polity Press
- Keane, John (1992): "Democracy and the Media - Without Foundations" i *Political Studies*, Vol XL, Special Issue: 116-129
- Krag Jacobsen, Jan (1993): *Intervju. Konsten att lyssna och fråga*, Lund: Studentlitteratur
- Kvale, Steinar (1990): "Det kvalitative interview" s215-240 i Ib Andersen (red) *Valg af organisations sociologiske metoder*, København: Samfundslitteratur
- Kvale, Steinar (1996): *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Thousand Oaks: SAGE
- Kymlicka, Will (1991): *Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Oxford University Press.
- Lafferty, William (1981a): *Participation and Democracy in Norway. The "Distant Democracy" Revisited*, Oslo: Universitetsforlaget
- Lafferty, William (1981b): "Demokrati og sivil ulydighet II" s212-234 i Bernt Hagtvat (red): *Den vanskelige ulydigheten*, Oslo: Pax
- Langholm, Sivert (1977): *Historisk rekonstruksjon og begrunnelse*, Oslo: Dreyer
- Lijphart, Arend (1971): "Comparative politics and the comparative method" i *American political science review*, 65:682-693
- Lijphart, Arend (1975): "The comparable-cases strategy in comparative research" i *Comparative Political Studies*, 8:158-174
- McQuail, Denis (1987): *Mass Communication Theory. An Introduction*, London: Sage Publications
- Melody, William H., Knud Erik Skouby, Thomas Wulff, Anders Henten og Morten Falch (1996): *Telesektoren i forvandling. Baggrund og perspektiver for den nye lovgivning i Danmark*, Danmarks Tekniske Universitet, Center for Tele-information, CTI Working paper No. 19
- Mosco, Vincent (1988): "Toward a Theory of the State and Telecommunications Policy" i *Journal of Communication*, Vol 38:107-124
- Negroponte, Nicholas (1995): *being digital* New York: Vintage Books
- Noam, Eli (1992): *Telecommunications in Europe*, New York: Oxford University Press
- Nytt fra EF 39/40-1993
- Rafto, Thorolf (1955): *Telegrafverkets historie 1855-1955*, Bergen: AS John Griegs Boktrykkeri
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press
- Regjeringsutvalget for EF-saker (1989): *Statusrapport oktober 1989: Norges tilpasning til EFs indre marked*
- Rubin, Herbert J and Irene S Rubin (1995): *Qualitative Interviewing. The Art Of Hearing Data*, Thousand Oaks: SAGE
- Sawhney, Harmeet (1994): "Universal Service: Prosaic Motives and Great Ideals" i *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, Vol 38:375-395

- Silverman, David (1993): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*, London: Sage
- Skogerbø, Eli (1988): *Demokratiperspektiv på lokalfjernsyn*, Universitetet i Oslo: IMK, Rapport nr. 2
- Skogerbø, Eli (1996a) *Privatising the public interest. Conflicts and compromises in Norwegian media politics 1980-1993*. Dr. polit dissertation. University of Oslo: Department of Media and Communication, IMK Report No. 20
- Skogerbø, Eli (1996b): *External constraints and national resources: reflections on the Europeanisation of communications policy*, Universitetet i Oslo: IMK/ARENA
- Skouby, Knud Erik og Mads Christoffersen (1991): "The Convergence of Telecommunications and Broadcasting in Denmark" i *IDATE* no 4 1991:105-126
- Smelser, Neil J. (1973): "The Methodology of Comparative Analysis" s42-86 i Warwick, DP and Osherson (red) *Comparative Research Methods*, Englewood Cliffs, NJ:Prentice Hall
- Solberg, Anne (1985): "Metodekapitlenes blanke sider" s 85-112 i Dale, Britt, Michael Jones og Willy Martinussen (red): *Metode på tvers*, Trondheim: Tapir
- Stake, Robert E. (1995): *The Art of Case Study Research*: SAGE
- Syvertsen, Trine (1992): *Public Television in Transition*, *Levende bilder* 5/92, Oslo: Norges allmennvitenskaplige forskningsråd
- Thestrup, Poul (1992): *P& Ts Historie 1850-1927. Vogn og tog - prik og streg*, København: Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet
- Trost, Jan (1993): *Kvalitative intervjuer*, Lund: Studentlitteratur
- van Cuilenburg, Jan and Paul Slaa (1993): "From Media Policy towards a National Communications Policy: Broadening the Scope" i *European Journal of Communication*, Vol 8:149-176
- Webster, Frank (1995): *Theories of the Information Society*, London and New York: Routledge
- Yin, Robert K, (1994): *Case Study Research. Design and Methods*, Second Edition, SAGE
- Østbye, Helge (1988): *Mediepolitikk. Skal medieutviklingen styres*, Oslo: Universitetsforlaget

Kilder

Norske kilder

Regjeringsframlegg

Samferdselsdepartementet (1996): *Den norske IT-veien Bit for bit* (1996), Rapport fra Statssekretærutvalget for IT
 NOU 1983:32 Telematikk
 NOU 1984:29 Organisering av Televerket i Norge
 Ot.prp 56 (1985-86) Endringer i Telegrafloven (private kabelnett anlegg)
 Ot.prp 61 (1993-94) Lov om omdanning av forvaltningsbedrifta Televerket til aksjeselskap
 Ot.prp 36 (1994-95) Lov om telekommunikasjon
 St.meld 48 (1984-85) Om Televerkets videre organisering og virkemåte
 St.meld 32 (1986-87) Hovedretningslinjer for grensesnitt mellom Televerkets monopol- og konkurranseområde
 St.meld 38 (1988-89) Om hovedlinjer for organisering av verdiøkende teletjenester m.v.
 St.meld 49 (1989-90) Om vurdering av monopol eller konkurranse for tilbud av mobiltelefon tjenester
 St.meld 8 (1991-92) Om televerksemda i Noreg og om fullmakter på statsbudsjettet for 1992 vedkomande telekommunikasjoner
 St.meld 67 (1991-92) Om omorganisering av Televerket
 St.meld 21 (1995-96) Om Telenor AS
 St.prp 98 (1985-86) Om etablering av et nytt forvaltningsorgan på telekommunikasjonsområdet
 St.prp 92 (1986-87) Om opprettelse av Televerkets konkurranseselskap TBK AS
 St.prp 43 (1993-94) Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene
 St.prp 70 (1995-96) Om avvikling av resterende eneretter i Telesektoren

Stortinget

Innst O 66 (1994-95) Lov om telekommunikasjon, Ot.prp 36 (1994-95)
 Innst S 115 (1991-92) Om televerksemda i Noreg, St.meld nr 8 (1991-92)
 Innst S 25 (1992-93) Om omorganisering av Televerket, St.meld 67 (1991-92)
 Innst S 163 (1993-94) Om tilknytningsform for samferdselsbedriftene
 Innst S 132 (1995-96) Om Telenor AS, St.meld 21 (1995-96)
 Innst S 284 (1995-96) Om avvikling av enerettene i Telesektoren, St.prp 70 (1995-96)
 Odelstingsforhandlinger O (1994-95) s 810-846, Debatt om Innst. O 66 (1994-95) jfr. Ot.prp 36 (1994-95)
 Stortingsforhandlinger S (1991-92) s 3146-3175, Debatt om Innst. S 115 (1991-92) jfr St.meld 8 (1991-92)
 Stortingsforhandlinger S (1992-93) s 742-766, Debatt om Innst. S 25 (1992-93) jfr. St.meld 67 (1992-93)
 Stortingsforhandlinger S (1993-94) s 3943-3992, Debatt om Innst S 163 (1993-94) jfr. St.prp 43 (1993-94)
 Stortingsforhandlinger S (1995-96) s 2533-2563, Debatt om Innst. S 132 (1995-96) jfr. St.meld 21 (1995-96)
 Stortingsforhandlinger S (1995-96) s 4439-4465, Debatt om Innst. S 284 (1995-96) jfr St.prp 70 (1995-96)

Organisasjoner

Den Norske Dataforening (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Den Norske Dataforening (1996): Høringsuttalelse til Den norske IT-veien Bit for bit
 Forbrukerrådet (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Informasjonsteknologi-næringens Forening (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon

Kontor og Datateknisk Landsforening (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Kontor og Datateknisk Landsforening (1996): Høringsuttalelse til Den norske IT-veien Bit for bit
 Norsk kabel TV forbund (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Norsk Tele- og informasjonsbrukerforening (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Norsk Tele- og informasjonsbrukerforening (1996): Høringsuttalelse til Den norske IT-veien Bit for bit
 Rådet for funksjonshemmede (1996): Høringsuttalelse til Den norske IT-veien Bit for bit
 Statens Teleforvaltning (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Statskonsult (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Tele- og Dataforbundet (1996): Høringsuttalelse til Den norske IT-veien Bit for bit
 Telenor (1995): Høringsuttalelse til Lov om telekommunikasjon
 Telenor (1996): Høringsuttalelse til Den norske IT-veien Bit for bit

Danske kilder

Regjeringsframlegg

Forskningsministeriet (1994): *Info-samfundet år 2000* Rapport fra Dybkjær-Christensen-utvalget
 Forskningsministeriet (1995a): *Fra vision til handling. Info-samfundet år 2000* Redegjørelse til Folketinget og IT-politisk handlingsplan
 Forskningsministeriet (1995b): *Bedst og billigst gjennom reell konkurrence* Temaopplæg om dansk telepolitikk trin 2
 Forskningsministeriet (1996a): *Info-samfundet for alle - den danske model* Redegjørelse til Folketinget og IT-politisk handlingsplan
 Forskningsministeriet (1996b) *Telelovgivning - trin 2b*, Notat av 12. september 1996 til Telepolitisk råd
 Forskningsministeriet (1996c): *Frihed til at vælge - handlingsplan for handicappedes IT-brug*

L 162 (1985-86) Forslag til *Lov om telefonapparater*
 L 163 (1985-86) Forslag til *Lov om udfærdigelse af koncessioner på anlæg og drift vedrørende visse telekommunikationstjenester*
 L 11 (1990-91) Forslag til *Lov om visse forhold på telekommunikationsområdet*
 L 12 (1990-91) Forslag til *Lov om offentlig mobilkommunikation (GSM-mobilnet)*
 L 176 (1991-92) Forslag til *Lov om teleterminalutstyr*
 L 201 (1993-94) Forslag til *Lov om ændring af lov om visse forhold på telekommunikationsområdet med flere love*
 L 227 (1993-94) Forslag til *Lov om offentlig personsøgning (ERMES)*
 L 233 (1994-95) Forslag til *Lov om ændring af lov om visse forhold på telekommunikationsområdet og lov om offentlig mobilkommunikation (GSM-mobilnet)*
 L 234 (1994-95) Forslag til *Lov om ændring af lov om radio og fjernsynsvirksomhed (Vilkår for fællesantenneanlæg m.v.)*
 L 241 (1995-96) Forslag til *Lov om forsyningspligt og visse forbrugerforhold inden for telesektoren*
 L 242 (1995-96) Forslag til *Lov om konkurrenceforhold og samtrafik i telesektoren*
 L 243 (1995-96) Forslag til *Lov om offentlig mobilkommunikation*
 L 244 (1995-96) Forslag til *Lov om ændring af lov om visse forhold på telekommunikationsområdet og lov om radio- og fjernsynsvirksomhed*
 L 245 (1995-96) Forslag til *Lov om radiokommunikation (ændring af nuværende lov)*
 L 246 (1995-96) Forslag til *Lov om standarder for transmission af TV-signaler m.v.*

Politiske avtaler

Politisk avtale av 22.6.1990 Politisk aftale vedrørende telestrukturen
 Politisk avtale av 25.6.1993 Tillæg til den politiske aftale af 22. juni 1990 vedr. telestrukturen (ændring af Tele Danmarks kapitalstruktur)

- Politisk aftale av 8.2.1994 Tillæg nr 2 til den politiske aftale vedr. telestrukturen (liberalisering efter 1. januar 1994 og ændring af Tele Danmark A/S kapitalstruktur)
- Politisk aftale av 6.4.1995 Tillæg nr. 3 til den politiske aftale om telestrukturen (liberalisering pr. 1. juli 1995)
- Politisk aftale av 6.12.1995 Tillæg nr. 4 til den politiske aftale om telestrukturen: Principaftale om totalliberalisering af telesektoren i Danmark medio 1996

Folketinget

- Trafikudvalgets betænkning over L 11 (1990-91)
- Trafikudvalgets betænkning over L 12 (1990-91)
- Trafikudvalgets betænkning over L 176 (1991-92)
- Trafikudvalgets betænkning over L 201 (1993-94)
- Trafikudvalgets betænkning over L 227 (1993-94)
- Trafikudvalgets betænkning over L 233 og L 234 (1994-95)
- Trafikudvalgets betænkning over L 241 (1995-96)
- Trafikudvalgets betænkning over L 242 (1995-96)
- Trafikudvalgets betænkning over L 243 (1995-96)
- Trafikudvalgets betænkning over L 244 (1995-96)
- Trafikudvalgets betænkning over L 245 (1995-96)
- Trafikudvalgets betænkning over L 246 (1995-96)
- Folketingsforhandlinger (1990-91) s 541-559, 1454-1456, 1682. Debatt om L 11 (1990-91)
- Folketingsforhandlinger (1990-91) s 559-567, 1456, 1682-1683. Debatt om L 12 (1990-91)
- Folketingsforhandlinger (1991-92) s 5579-5586, 7661, 7770. Debatt om L 176 (1991-92)
- Folketingsforhandlinger (1993-94) s 6862-6872, 7227-7228, 7501-7506. Debatt om L 201 (1993-94)
- Folketingsforhandlinger (1993-94) s 9268-9272, 10755, 10900. Debatt om L 227 (1993-94)
- Folketingsforhandlinger (1994-95) s 5237-5252, 6083-6084, 6327. Debatt om L 233 og L 234 (1994-95)
- Folketingsforhandlinger (1995-96) s 5939-5951, 1076-7078, 7375-7376. Debatt om L241-L 246 (1995-96)

Organisasjoner

- Dansk Dataforening (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996
- De Samvirkende Invalideorganisationer (1994): Høringsuttalelse til Info-samfundet år 2000
- De Samvirkende Invalideorganisationer (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996
- Forbrugerrådet (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996
- Forenede Danske Antenneanlæg (1994): Høringsuttalelse til Info-samfundet år 2000
- Forenede Danske Antenneanlæg (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996
- IT-brancheforeningen (1994): Høringsuttalelse til Info-samfundet år 2000
- IT-brancheforeningen (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996
- Kommunernes Landsforening (1994): Høringsuttalelse til Info-samfundet år 2000
- Leverandørforeningen for Radio og Telekommunikation (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996
- PROSA (1994): Høringsuttalelse til Info-samfundet år 2000
- Tele Danmark (1994): Høringsuttalelse til Info-samfundet år 2000
- Tele Danmark (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996
- Telekommunikationsforbundet (1995a): Brev av 17.2.1995 til MF Poul Andersen, Christiansborg
- Telekommunikationsforbundet (1995b): Brev av 31.5.1995 til Forskningsministeriet angående: *Skriftelig procedure i EF-specialudvalget for IT og Telekommunikation. EST dok 15/95*
- Telestyrelsen (1994): Høringsuttalelse til Info-samfundet år 2000
- Telestyrelsen (1996): Høringsuttalelse til Lovpakka om liberalisering av telesektoren medio 1996

EU-kilder

- Bangemann, Martin m.fl. (1994): Europe and the global information society. Recommendations to the European Council
- 88/301/EEC: Commission Directive on competition in the markets in telecommunications terminal equipment
- 90/387/EEC: Council Directive on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision
- 90/388/EEC: Commission Directive on competition in the markets for telecommunications services
- 95/62/EF: Europa-parlamentet og Rådets direktiv om ONP-vilkår for taletelefonitjenesten
- 96/19/EC: Commission Directive amending Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets
- 84/549/EEC: *Council Recommendation concerning the implementation of harmonization in the field of telecommunications*
- 93/C213/01: *Council Resolution on the review of the situation in the telecommunications sector and the need for further development in that market*
- 94/C48/01: *Council Resolution on universal service principle in the telecommunications sector*
- 94/C379/03: *Council Resolution on the principles and timetable for the liberalization of telecommunications infrastructures*
- 95/c258/01: *Rådets resolusjon om udarbejdelse af den fremtidige lovgivningsmæssige ramme for teletjenester*
- COM(87)290: *Green Paper on the development of the Common Market for Telecommunications services and equipment*
- COM(93)159: *Communication to the Council and European Parliament on the consultation on the review of the situation in the telecommunications sector*
- COM(93)543: *Developing universal service for telecommunications in a competitive environment: Communication to the Council and European Parliament*
- COM(93)700: *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*
- COM(94)440final: *Green paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks part I*
- COM(94)682: *Green paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks part II*
- COM(95)158: *Communication to the European Parliament and the Council. The consultation on the green paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks*
- COM(95)379: *Proposal for a European Parliament and Council Directive on Interconnections in Telecommunications (COM(95)379)*
- COM(96)73: *Communication to The European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Universal Service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment*
- COM(96)419: *Proposal for a European Parliament and Council Directive on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment (replacing European Parliament and Council Directive 95/62/EC)*
- COM(96)608: *Commission Communication on Assessment Criteria for National Schemes for the Costing and Financing of Universal Service in Telecommunications and Guidelines for the Member States on Operation of such Schemes*
- JEC/RC/PFS: *Theme Paper on Universal Service issues*
- SEC(92)1048 final: *Review of the situation in the telecommunications services sector. Communication by the Commission*

VEDLEGG I

INTERVJUER

Norge:

Telenor AS: Assisterende Direktør Ove Jacobsen, intervjuet 7.6.96 (TS⁴⁶)

Myndigheter

Samferdselsdepartementet: Ekspedisjonssjef Per Sanderud, intervjuet 17.11.95 (ES)

Statskonsult: Spesialrådgiver Torgeir Jonvik og spesialrådgiver K. de Brisis, intervjuet 9.11.95 (ES)

Statens Teleforvaltning: Rådgiver Torstein Olsen og rådgiver Halvor Nafstad, intervjuet 19.7.96 (TS)

Bransje

Norsk Tele- og informasjonsbrukerforening (NORTIB): Generalsekretær Bjørn Paulsen, intervjuet 8.11.95 (ES)

Den Norske Dataforening (DND): Leder i Telepolitisk Utvalg Jostein Torp, intervjuet 31.10.95 (ES)

Kontor og Datateknisk Landsforening (KDL): Generalsekretær Per Morten Hoff, intervjuet 17.10.95 (ES)

Teleoperatørens Forum: Styreleder Per Morten Torvildsen, intervjuet 18.12.95 (ES)

Informasjonsteknologi-næringens Forening (ITF): Styreformann Cato Halsaa, intervjuet 1.11.95 (ES)

Norsk Kabel-TV Forbund (NKTF): Direktør Knut Børmer, intervjuet 20.10.95 (ES)

Fagbevegelse

NITO-tele: Leder Erik Sikkeland, intervjuet 21.5.96 (TS)

Kommunikasjons- og Teletilsattes Landsforbund (KTTL): Leder Synnøve Lone-Knudsen, intervjuet 20.5.96 (TS)

Tele- og dataforbund: Leder Tore Lundberg, intervjuet 19.12.95 (ES)

Organisasjoner utafør bransjen

Forbrukerrådet: Konsulent Baard Jessen og konsulent Ola Fæhn, intervjuet 21.5.96 (TS)

Norges Handikapforbund (NHF): Samferdselkonsulent Baard Morten Johansen, intervjuet 8.5.96 (TS)

Kommunenes Sentralforbund (KS): Spesialkonsulent Erik Eidem, intervjuet 14.5.96 (TS)

Danmark

Tele Danmark AS: Underdirektør Tom Togsverd, intervjuet 31.5.96 (TS)

Myndigheter

Telestyrelsen: Telechef Finn Petersen, intervjuet 28.5.96 (TS)

⁴⁶ TS refererer til intervjuer jeg selv har foretatt, mens ES refererer til intervjuer foretatt av Eli Skogerbø.

Forskningsministeriet: Chefskonsulent Poul Bernt Jensen, intervjuet 4.12.96 (ES)

Bransje

Forenede Danske Antenneanlæg (FDA): Sekretariatsleder Søren Birksø Sørensen, intervjuet 4.6.96 (TS)

Elektronikindustrien: Direktør Christian Buhl, intervjuet 3.6.96 (TS)

Dansk Industri (DI): Konsulent Lars Vingtoft, intervjuet 28.5.96 (TS)

Dansk Dataforening: Direktør Allan Fischer-Madsen, intervjuet 4.12.95 (ES)

Fagbevegelse:

Telekommunikationsforbundet: Nestleder Bo S Larsen, intervjuet 8.12.95 (ES)

PROSA: Peter Christensen, intervjuet 5.6.96 (TS)

Organisasjoner utafør bransjen

De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI): Teknisk konsulent Jette Juul Jensen, intervjuet 3.6.96 (TS)

Forbrugerrådet: Cand. polit. Ole Just, intervjuet 31.5.96 (TS)

Kommunernes Landsforening (KL): Konsulent Steen Bjerre Jørgensen, intervjuet 29.5.96 (TS)

VEDLEGG II

INTERVJUGUIDER

De vedlagte intervjuguider er hovedguidene for intervjuene i Norge og Danmark. Selv om intervjuguidene ble tilpassa hver enkelt organisasjon og institusjon som ble intervjuet, ble samtlige spørsmål berørt i alle intervjuene. Se forøvrig kap. 2.

Intervjuguide - Norge

Spørsmål/tema for intervjuene

Spørsmållisten fungerer som strukturerende prinsipp for intervjuene, men behøver ikke følges slavisk. Hvert tema kan utdypes mer enn angitt her dersom det er nødvendig, eller spørsmål kan utelates om de er overflødige eller irrelevante.

1. Organisasjonen

- Hvem er medlemmer i organisasjonen?
- Hva vil du si er hovedmålene for din organisasjon?

2. Norsk tele- og IT-politikk

I de siste åra har det vært stor internasjonal debatt omkring Nasjonal og/eller Global informasjonsinfrastruktur. I januar presenterte Statssekretærutvalget for IT sin rapport om Den norske IT-veien.

- Hvilke muligheter og utfordringer ser organisasjonen i utnytting av ny informasjonsteknologi?
- Hva er organisasjonens mening om norsk tele- og informasjonspolitikk generelt?
- Er den for liberal eller for restriktiv? Begrunnelse for synet?
- Hvor ligger norsk politikk i forhold til andre land som f. eks. Sverige, Danmark eller EU-landa generelt sett?

3. EU/EØS

- Hvor viktig er EØS-avtalen, evt. det faktum at Norge står utenfor EU for utformingen av norsk telepolitikk?
- Ville det vært en fordel eller ulempe med fullt medlemskap, eller spiller det ingen rolle?
- Etter deres vurdering, hvor stor innflytelse har EU på norsk politikk på dette området?

- Hva slags syn har organisasjonen på EUs liberalisering og harmonisering av tele- og informasjonspolitikken generelt?

4. Universelle tjenester

Det finnes en rekke vanskelige spørsmål knyttet til rereguleringen av telepolitikken. Et av dem er spørsmålet om definering og finansiering av såkalte universelle tjenester i et konkurransemarked.

- Hva er din (og organisasjonens) definisjon av universelle tjenester?
- Hvordan bør universelle tjenester etter deres mening reguleres?
- Hva er deres oppfatning av regjeringens definisjon av universelle tjenester?

5. Språk og kultur

Den teknologiske konvergensen mellom tele- og kringkasting skaper også politisk konvergering mellom kultur- og samferdselspolitikk, to områder som har vært regulert svært forskjellig. I et lite språkområde som det norske har kringkastingsinstitusjonene hatt spesielle forpliktelser knyttet til kultur og språk.

- Har organisasjonen forståelse for at slike hensyn teller med i framtidig regulering av telekommunikasjonssektoren?

6. Politiske virkemidler

- Hvilke virkemidler brukes for å påvirke norske (og evt. internasjonale) beslutningstakere i disse spørsmålene?
- Får dere gjennomslag for deres syn?
- Har dere samarbeid med andre organisasjoner her i landet om disse spørsmålene?
- Har dere kontakt med søsterorganisasjoner i andre land? I tilfelle hvilke i Danmark og Nederland? Finnes det en paraplyorganisasjon som samordner og driver påvirkning på internasjonalt/overnasjonalt nivå?
- Har organisasjonen kontor i Brussel eller andre steder i utlandet?

7. Kan jeg ta ny kontakt om det skulle bli aktuelt?

Intervjuguide Danmark

Spørsmål/tema for intervjuene

Spørsmålslisten fungerer som strukturerende prinsipp for intervjuene, men behøver ikke følges slavisk. Hvert tema kan utdypes mer enn angitt her dersom det er nødvendig, eller spørsmål kan utelates om de er overflødige eller irrelevante.

1. Organisasjonen

- Hvem er medlemmer i organisasjonen?

- Hva vil du si er hovedmålene for din organisasjon?

2. Dansk tele- og IT-politikk

I de siste åra har det vært stor internasjonal debatt omkring Nasjonal og/eller Global informasjonsinfrastruktur. I Danmark presenterte Dybkjær-Christensen-utvalget sin rapport i 1994, og nå er det lagt frem en lovpakke om liberalisering av telesektoren 1.7.96 (trinn 2a).

- Hvilke muligheter og utfordringer ser organisasjonen i utnytting av ny informasjonsteknologi?
- Hva er organisasjonens mening om dansk tele- og informasjonspolitikk generelt?
- Er den for liberal eller for restriktiv? Begrunnelse for synet?
- Er tempoet for liberaliseringa riktig?
- Hvor ligger dansk politikk i forhold til andre land som f. eks. Sverige, Norge eller EU-landa generelt sett?
- Har opprettelsen av Tele Danmark vært en fordel?

3. EU/EØS

- Etter deres vurdering, hvor stor innflytelse har EU på dansk politikk på dette området?
- Hva slags syn har organisasjonen på EUs liberalisering og harmonisering av tele- og informasjonspolitikken generelt?

4. Universelle tjenester

Det finnes en rekke vanskelige spørsmål knyttet til rereguleringen av telepolitikken. Et av dem er spørsmålet om definering og finansiering av forsyningsplikt i et konkurransemarked.

- Hvilke tjenester bør etter din (og organisasjonens) mening omfattes av en forsyningsplikt?
- Hvordan bør forsyningsplikten etter deres mening reguleres?
- Hva er deres oppfatning av forslaget til Lov om forsyningsplikt og visse forbrugerforhold inden for telesektoren.

5. Språk og kultur

Den teknologiske konvergeringen gjør at radio, fjernsyn, IT og andre telekommunikasjonstjenester kan formidles gjennom det samme nettet. Kringkasting har vært regulert med spesielle public service forpliktelser knyttet til bl.a. kultur og språk.

- Har organisasjonen forståelse for at slike hensyn teller med i framtidig regulering av telekommunikasjons- og IT-sektoren?

6. Politiske virkemidler

- Hvilke virkemidler brukes for å påvirke danske (og evt. internasjonale) beslutningstakere i disse spørsmålene?
- Får dere gjennomslag for deres syn?
- Har dere samarbeid med andre organisasjoner her i landet om disse spørsmålene?
- Har dere kontakt med søsterorganisasjoner i andre land? I tilfelle hvilke i Norge og Nederland? Finnes det en paraplyorganisasjon som samordner og driver påvirkning på internasjonalt/overnasjonalt nivå?
- Har organisasjonen kontor i Brussel eller andre steder i utlandet?

7. Kan jeg ta ny kontakt om det skulle bli aktuelt?

VEDLEGG III

SKJEMA FOR ANALYSE

(Både organisasjoner , partier og regjeringsdokumenter)

Organisasjon	
Kilder	
- type organisasjon	
STANDPUNKTER	
Syn på liberalisering	
Syn på USO generelt	
- tjenester	
- geografisk likhet	
- lik pris	
- rimelig pris	
- kvalitet	
Finansiering av USO	
- fonds/avgift	
- pristak	
Drivkrefter	
Andre ting	