

Reguleringsproblemer i elsektoren. Hvorfor slog det første forsøg med indtægtsrammeregulering fejl?

Da man indførte indtægtsrammeregulering i elsektoren, blev resultatet ikke som håbet. Selskaberne fik ret til højere tariffer, og effektiviseringsincitamentet var tvivlsomt. Man måtte snart afskaffe reguleringen og begynde forfra med en ny model.



EVA MOLL SØRENSEN
Ph.d.-studerende,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

1. Indledning

I de senere år har vi set en række reformer af offentlige forsyningssektorer. Som led heri er de naturlige monopoler blevet udsat for nye former for prisregulering, der skal give incitamenter til effektivisering. Der kan imidlertid være langt fra moderne reguleringsteori til en velfungerende regulering, der forbedrer danske forsyningssekskabers incitamenter. I elsektoren førte det første forsøg med incitamentsbaseret regulering af netselskaberne til indtægtsrammer, der lå væsentligt over det hidtidige prisniveau, og i 2004 måtte man opgive modellen og tage en tænkepause, hvorunder en ny reguleringsmodel blev udarbejdet. I det følgende peges på årsager til, at reguleringen i første omgang ikke kom til at virke. En del af forklaringen skal findes i den særlige kontekst for liberalisering og omregulering, der fandtes i den danske elsektor anno 2000, men vanskelighederne i elsektoren illustrerer også mere generelle reguleringsproblemer.

I det nedenstående beskrives i korte træk elreformen og den tidlige indtægtsrammeregulering og dens resultater. Herefter redegøres for en række problemer, som kan bidrage til at forklare den fejlslagne regulering. Problemerne relateres til fire væsentlige elementer i omreguleringen af el-nettene: etableringen af netselskaberne, indtægtsrammerne, benchmarkingen og organiseringen af reguleringsmyndigheden. Til sidst diskuteres, hvorfor mange selskaber undlod at hæve priserne til det tilladte niveau i den første reguleringsperiode.

Artiklen er baseret på forfatterens undersøgelse af indtægtsrammereguleringen, som indgik i AKF's evaluering af den danske el-reform i årene 2004-2006 (Sørensen 2005). Undersøgelsen

primære datagrundlag er en række kvalitative interview med repræsentanter for reguleringsudøvere (myndigheder og brancheorganisation) og målgruppe (direktører for elselskaber).

2. Elsektorreformen og indtægtsrammereguleringen

Indtægtsrammereguleringen blev indført som led i en samlet reform, der skulle liberalisere og effektivisere den danske elsektor. Reformen indebar også 'unbundling' mellem elsektorens naturlige monopoler (herunder net og systemansvar) og konkurrenceudsatte aktiviteter (produktion og handel med el). Aktiviteterne skulle varetages af separate selskaber, som ejedes af de lokale distributionsnetselskaber, der oftest var forbrugerejede andelsselskaber eller kommunale virksomheder. Den hidtidige 'hvile i sig selv'-regulering blev erstattet af markedsbaseret prisdannelse for elproduktion og handel og incitamentsbaseret monopolregulering af netværkene. Distributions- og transmissionsnetselskaber blev således underlagt indtægtsrammeregulering, som skulle sikre gennemskuelige økonomiske forhold og give incitamenter til effektivisering.

Indtægtsrammerne var baseret på, at selskaberne skulle have lov til at opkræve indtægter svarende til omkostningerne ved en effektiv drift af virksomheden, en godkendt forrentning og evt. ekstraordinære effektiviseringsgevinster, som skulle godkendes af Energitilsynet. Hvert selskab fik udmeldt en fireårig indtægtsramme, som bestod af en 'omkostningsramme', der var udsat for effektiviseringskrav, en godkendt forrentning og omkostninger, der ikke blev udsat for effektivisering såsom omkostninger til elspareaktiviteter. Omkostningsrammen var baseret på selskabets egne driftsomkostninger i den foregå-

ende periode og afskrivninger på selskabets aktiver. Disse blev nedskrevet med et generelt effektiviseringskrav på 3 % og et individuelt effektiviseringskrav, som afhang af benchmarking.

Hensigten med indtægtsrammerne var at skabe incitamenter til effektivisering. For det første forventedes det, at den øgede gennemsigtighed omkring selskabernes omkostningsforhold i sig selv ville give incitamenter til effektivisering. For det andet skulle indtægtsrammerne presse selskaberne til at reducere deres omkostninger for at undgå, at de tilladte indtægter skulle blive lavere end omkostningerne. For det tredje skulle selskaberne gives incitament til omkostningsreduktioner, idet de kunne råde over et begrænset overskud (Forslag til Lov om Elforsyning 1999, Bemærkninger; Energistyrelsen 1999). Overskudsmuligheden var dog temmelig begrænset, idet evt. »ekstraordinære effektiviseringsgevinster« skulle godkendes af Energitilsynet og højst måtte udgøre 5 % af indtægtsrammen. Reguleringen skulle således primært opmuntre til effektivisering i kraft af øget gennemsigtighed og økonomisk pres fra stramme indtægtsrammer.

Reguleringen resulterede imidlertid ikke i stramme indtægtsrammer, som kunne presse selskaberne til effektivisering. Rammerne blev så rigelige, at selskaberne med stagnerende eller let stigende tariffer kunne nøjes med at opkræve omkring 85 % af deres indtægtsrammer. Resten af deres tilladte indtægter sparede de op som såkaldt 'underdækning'; dvs. reserver som de havde ret til at opkræve hos forbrugerne senere. Efter nogle år var den samlede underdækning akkumuleret til et beløb på 4-6 milliarder, og man måtte se i øjnene, at reguleringen ikke i en overskuelig fremtid ville kunne sætte selskaberne under et effektiviseringspres. I stedet indgik man en aftale med branchen om at holde priserne i ro, og man gik i gang med at udtænke en ny model for indtægtsrammeregulering, hvor de historiske omkostninger var mindre afgørende. I det følgende diskuteres, hvorfor den oprindelige model ikke kom til at virke efter hensigten.

3. Reguleringsproblemer i forbindelse med elreformen

Indtægtsrammereguleringen var led i en større reform, hvor internationale ideer om liberalisering og privatisering mødte en dansk elsektor med tradition for forbrugereje og omkostningsdækkende prisregulering. Samtidigt skulle reformen indfri en række finans-, miljø-, og fordelingspolitiske mål. De store problemer med at få indtægtsrammereguleringen til at fungere skal ses i lyset af den danske liberaliseringskontekst, omend de også illustrerer generelle udfordringer i forbindelse med moderne monopolregulering. I det følgende redegøres for reguleringsproblemer i forbindelse med etableringen af de nye netselskaber, udformningen af incitamentsreguleringen, gennemførelsen af effektivitetsbenchmarking og organiseringen af reguleringsmyndigheden.

3.1. Etableringen af de nye netselskaber

Som led i elreformen skulle der etableres netselskaber med standardiserede regnskaber, herunder en gennemsigtig balanceopgørelse, som ofte savnedes i de 'hvile i sig selv'-regulerede

elforsyningsvirksomheder. Opgørelsen af selskabernes åbningsbalance var en vigtig forudsætning for indtægtsrammereguleringen, idet transmissions- og distributionsnetvirksomhed er kapitaltunge aktiviteter, og omkostningerne til afskrivninger udgjorde en ret stor andel (typisk ca. 35-40 %) af den omkostningsramme, der indgik i hvert selskabs indtægtsramme. Desuden havde selskaberne ret til forrentning af deres kapital. Opgørelsen af de nye selskabers kapital var dog forbundet med væsentlige problemer af både teknisk og politisk karakter.

Åbningsbalancerne

De nye elnetselskaber skulle udarbejde åbningsbalancer pr. 1. januar 2000 – et halvt år efter reformens vedtagelse. Ifølge bekendtgørelsen skulle aktiverne opgøres med udgangspunkt i standard genanskaffelsespriser og standard levetider. Selskaberne måtte skønne hvert enkelt aktivs restlevetid. Ved at sammenholde standardlevetiden med aktivets vurderede restlevetid kunne man beregne et investeringstidspunkt. Standardgenanskaffelsesprisen blev prisreguleret til prisniveauet på det beregnede investeringstidspunkt, og denne værdi blev afskrevet med lige store dele årligt. Aktivets værdi var dermed højere, jo længere restlevetid det blev skønnet at have.

I praksis var det svært for selskaberne at værdisætte aktiverne, da de ofte manglede præcise data. Energitilsynet havde endvidere meget få ressourcer og begrænset tid til at udføre kontrol med opgørelserne. Flere informanter giver udtryk for, at selskaberne nok har været mere tilbøjelige til at skønne højt snarere end lavt mht. deres aktivers restlevetid for at få så stor kapital og dermed så høje indtægtsrammer som muligt. Samtidig var den usikre opgørelse af datagrundlaget efter alt at dømme med til at svække reguleringens troværdighed hos de regulerede selskaber. Som en informant udtrykker det: »det giver en følelse af, at nok forsøger vi at lave en meget præcis formel, men det, man lægger ind i den, er ikke præcist« (direktør i el-selskab, Sørensen 2005, s. 32).

Selskabernes 'omkostningsrammer' indeholdt således et afskrivningselement, der lå højere end selskabernes reelle omkostninger til finansiering af deres aktiver. Dette bidrog givetvis til de rigelige indtægtsrammer.

Kapitalsagen

Hvile i sig selv-reguleringen havde medført, at investeringer var blevet finansieret ved henlæggelser og korte afskrivningsperioder. De nye selskaber havde således store, næsten gældfri aktiver. Ministeren mente, at de store kapitalværdier var finansieret af forbrugerne uden risiko for el-selskaberne, som derfor ikke skulle have lov at råde frit over denne kapital. Derfor indførtes en kontroversiel skelnen mellem fri kapital, som selskaberne selv kunne råde over, og bunden kapital, som selskaberne kun kunne bruge til politisk godkendte formål. Den bundne kapital skulle svare til de værdier, der var akkumuleret under monopolreguleringen, som trådte i kraft i 1977. Branchen anså imidlertid kravet om bunden kapital for at være et brud på den private ejendomsret og bebudede at ville udfordre det hele vejen op til Højesteret. Energitilsynet blev således sat på

den vanskelige opgave at fastsætte præcise kriterier for opgørelsen af fri og bunden kapital i en situation, hvor branchen på forhånd havde annonceret at ville udfordre opgørelsen ved domstolene. De første beregninger i Energitilsynet pegede på en større andel fri kapital, end man havde forudsat ved elreformens vedtagelse. Da fri kapital fik større forrentning end bunden kapital, kan kapitalsagen for det første have bidraget til, at indtægtsrammerne blev større end forudset ved el-reformens vedtagelse. For det andet medførte den uløste kapitalsag, at de udmeldte indtægtsrammer ikke var endelige, da man måtte forvente korrektioner, når kapitalsagen engang blev løst.

Et generelt reguleringsproblem?

Problemerne med at opgøre og håndtere selskabernes kapital er udtryk for den danske elforsynings baggrund som offentlige eller forbrugerejede, hvile i sig selv regulerede virksomheder, og ministerens ønske om at kunne styre elforsyningernes brug af den akkumulerede kapital. De er dog også udtryk for mere generelle udfordringer. Incitamentsbaseret indtægtsrammeregulering er ganske vist designet til at overkomme informationsproblemer og institutionalisere en uafhængig og ekspertbaseret regulering. Fastsættelsen af de første indtægtsrammer foregår imidlertid i sammenhæng med fastsættelsen af en lang række politiske og økonomiske parametre i forbindelse med sektorens overgang til privatretlige former og i en kontekst præget af usikkerhed om virksomhedernes økonomi og effektivitetspotentiale. Derfor er fastsættelsen af den første indtægtsramme til en vis grad et udtryk for politiske afvejninger og forhandlingsforhold, hvorimod fastsættelsen af de senere indtægtsrammer kan foretages af den uafhængige regulator med færre frihedsgrader (Beesley og Littlechild 1989, s. 457).

3.2. Incitamenterne i indtægtsrammereguleringen

Incitamentbaseret regulering skal give bedre incitament til omkostningseffektivisering, idet effektive selskaber får mulighed for at tjene profit, og ineffektive selskaber ikke kan få dækket deres omkostninger. Det skal bl.a. forebygge overinvesteringer, idet investeringsbeslutninger bygges på økonomiske afvejninger frem for kun ingeniørmæssige overvejelser. Indtægtsrammereguleringen i 2000-2004 indeholdt dog kun et meget begrænset overskudsincitament, og de rigelige rammer satte ikke selskaberne under effektiviseringspres. Reguleringen og hele liberaliseringskonteksten kan dog have medført et indirekte effektiviseringsincitament i kraft af et øget fokus på omkostningseffektivisering. På den anden side medførte reguleringen også uintenderede incitament i retning af højere tariffer og fremrykning af investeringer i nettene.

Øget fokus på omkostningseffektivitet

Indtægtsrammerne gav ikke selskaberne et direkte incitament til effektivisering ud fra en overskudsmulighed eller et økonomisk pres. Imidlertid lægger samtlige informanter vægt på, at indtægtsrammereguleringen og hele elreformen medførte et nyt fokus på driftsøkonomi og omkostninger, som gav selskaberne interesse i at effektivisere. For det første reagerede nogle selskaber på liberaliseringen af handel og produktion ved at reformere og professionalisere hele virksomheden ud fra konkur-

renceøkonomiske principper. For det andet kunne selskaberne have interesse i at professionalisere og effektivisere for at være på forkant med eventuelle senere skærpelser af reguleringen. For det tredje kunne kravet om at rapportere forholdsvis detaljerede omkostningsdata tvinge virksomhederne til at investere i administrative kompetencer; noget, der kan forklare et stort fald i antallet af små transformerforeninger efter indførelsen af indtægtsrammeregulering. Det øgede omkostningsfokus kan muligvis spores i en lille samlet nedgang i antallet af beskæftigede fra 2001 til 2003 (Sørensen 2005, s. 27).

Højere tariffer og net-investeringer

Indtægtsrammereguleringen medførte imidlertid også uintenderede incitament. Informanterne giver for det første udtryk for, at indtægtsrammerne gav incitament til højere priser og omkostninger end ellers. I et selskab, som udnyttede indtægtsrammen, opfattede man indtægtsrammen som regulators mening om, hvad distribution skulle koste. Man mente således ikke at kunne forsvare over for sine ejere at opkræve mindre end indtægtsrammen. I et andet selskab, som ikke udnyttede indtægtsrammen, satte man alligevel tarifferne lidt højere, end man ellers ville have gjort, fordi man vidste, at næste periodes indtægtsrammer ville tage udgangspunkt i de aktuelle omkostninger. Begge direktører forklarer, at de ekstra midler brugtes til teknisk konsolidering, dvs. en fremrykning af investeringer og vedligeholdelse af nettene. Indtægtsrammereguleringen gav således næppe incitament til at undgå overinvesteringer.

Et generelt reguleringsproblem?

Indtægtsrammereguleringens svage incitament var udtryk for de særlige forhold omkring liberaliseringen, som medførte, at de omkostningsbaserede indtægtsrammer kom til at ligge på et højere niveau end selskabernes aktuelle priser og omkostninger. Den begrænsede overskudsmulighed svækkede yderligere incitamentet til effektivisering, samtidigt med at den forebyggede udbetaling af store profitter på forbrugernes bekostning. De uhensigtsmæssige incitament, der blev udløst af rammerne, er dermed også udtryk for et mere generelt reguleringsdilemma. De stærkeste omkostningsminimerende incitament opnås nemlig, hvis prislofter eller indtægtsrammer fastsættes uafhængigt af virksomhedens aktuelle priser eller omkostninger – f.eks. ved at fastholde rammen over en lang reguleringsperiode og give virksomheden lov til at høste evt. effektiviseringsgevinster længe. På den anden side er det ønskeligt, at indtægterne ikke bevæger sig for langt væk fra omkostningerne, både af hensyn til den allokative effektivitet og pga. det politiske pres, det ville føre til fra selskabets kunder eller ejere. Reguleringsperioder på 3-5 år er således almindelige (Vogelsang 2002, s. 8). Det er heller ikke et særsyn, at incitamentbaseret regulering får selskaber til at investere i fremtidige omkostningsreduktioner ved at modernisere netværket tidligt (ibid s. 11).

3.3. Benchmarkingmodellen

Benchmarking skulle bidrage til at skabe effektiviseringsincitament, idet den kunne bruges til at identificere de mindst effektive virksomheder og pålægge dem større individuelle

effektiviseringskrav i indtægtsrammen. Desuden forventedes det, at benchmarkingen ville skabe øget gennemsnitlighed, som i sig selv ville skabe incitament til mere effektiv ressourceudnyttelse. Ifølge interviewene har sidstnævnte incitament også været til stede. Elsekskabernes repræsentanter kritiserer dog, at modellen blev for kompleks i forsøget på at korrigere for forhold, der gør det dyrere at drive netselskab nogle steder end andre. Det samlede resultat opfattes ikke som særlig retfærdigt. Desuden var det svært at bruge benchmarkingen til at lære af hinanden, idet man ikke kunne se, hvordan enkelte omkostningskategorier bidrog til det samlede resultat.

Detaljerede korrektioner for heterogenitet

En del af baggrunden for liberalisering af elsektoren var, at der i økonomiske analyser var konstateret et effektiviseringspotentiale på 20-30 %, som skulle indfris ved indtægtsrammeregulering og bl.a. kompensere for overflytningen af en række miljøtilskud fra finansloven til elpriserne. Branchen var uenig i, at der fandtes effektiviseringspotentialer i den størrelsesorden. Man var nødt til at samarbejde om en ny reguleringsmodel, men modkravet var, at den skulle være så retfærdig for de enkelte selskaber som muligt. I forsøget på at imødekomme dette krav blev reguleringen – og ikke mindst benchmarkingmodellen – ifølge informanterne meget detaljeret. Det førte dog ikke til, at selskaberne kom til at opfatte modellen som særlig retfærdig. Tværtimod mente nogle, at modellen tilgodeså de selskaber, der havde haft mest indflydelse i policyprocessen, f.eks. udtaler en direktør i et elsekskab: »Modellen tilgodeser selskaber med lange enkle ledningsnet – altså selskaber, der har stor geografisk udbredelse og lav kundetæthed. En netstruktur med mange transformatorstationer tilgodeses også. Det samme er tilfælde for byområder« (direktør i elsekskab, Sørensen 2005, p. 33). Direktøren oplever således, at benchmarkingmodellen tilgodeser mange andre typer selskaber end netop hans eget, der ligger i et relativt tæt befolket område uden for de store byer.

Et generelt reguleringsproblem?

Igen skal vanskelighederne ved at udforme en velfungerende og troværdig benchmarkingmodel ses på baggrund af liberaliseringskonteksten i 2000. Det er dog en generel udfordring ved effektiviseringsbenchmarking som led i økonomisk regulering, at de deltagende virksomheder vil have forskellige interesser i og argumenter for, hvordan reguleringen skal tage højde for heterogenitet; dvs. forskellige rammevilkår, som er uden for selskabernes indflydelse (Sawkins 1995, s. 30-31). Det synes muligt at drage den lære, at det er problematisk at bruge en beslutningsstil præget af korporatistisk inddragelse til at tage beslutninger om forhold, hvor selskaberne har stærkt forskellige økonomiske interesser.

3.4. Reguleringsmyndigheden

Moderne monopolregulering varetages ofte af uafhængige reguleringsmyndigheder, der anses for særlig egnede til at stå for en troværdig og upartisk regulering (Majone 1999, s. 9). I elsektoren var uafhængige reguleringsmyndigheder endvidere et krav fra EU. Danmarks svar på kravet var oprettelsen af Energitilsynet, som afløste det tidligere korporativt sammen-

satte Elprisudvalg, der blev betjent af Konkurrencestyrelsen. Energitilsynet forblev dog en forholdsvis beskedent organisation med et sekretariat, der var delt mellem Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen. Denne løsning var tilsyneladende ubureaukratisk og et kompromis mellem forskellige hensyn og organisatoriske interesser, men den delte sekretariatsbetjening og samarbejdsvanskeligheder mellem de involverede myndigheder gjorde det endnu sværere for Energitilsynet at løse sine opgaver.

Capture, informationsasymmetri og samarbejdsproblemer

Reguleringsmyndigheder har to væsentlige udfordringer; capture og informationsasymmetri. Capture betyder, at reguleringsmyndigheden og dens medarbejdere overidentificerer sig med den regulerede branche, hvad enten dette skyldes, at man ofte hører og forstår branchens synspunkter, eller at man håber på økonomiske fordele ved et godt forhold til de regulerede selskaber. Informationsasymmetri betyder, at reguleringsmyndigheden har ringere indsigt i selskabernes forhold end de regulerede selskaber selv. Informationsasymmetri er sandsynligvis et uundgåeligt forhold ved monopolregulering, men den kan være særlig alvorlig, hvis reguleringsmyndigheden mangler mandskab og faglige kompetencer til at matche selskabernes informationsressourcer og tage højde for deres interesse i at fremstille data til egen fordel. Ifølge OECD er reguleringsmyndigheder, der er del af konkurrencemyndighederne, ofte bedst til at modstå capture, mens sektorspecifikke reguleringsmyndigheder kan have fordele i forhold til at matche selskabernes viden om branchens særlige tekniske og økonomiske forhold (OECD 1999, s. 20-21).

Energitilsynet kæmpede med begge udfordringer, og arbejdsdelingen med Energistyrelsen gjorde ikke sagen lettere. I august 2003 kom således en statusrapport fra Energitilsynet, hvor samarbejdet problematiseres (Energitilsynet 2003). For det første var Energitilsynet utilfreds med, at Energistyrelsen var for længe om at udstede de bekendtgørelser, som Energitilsynet skulle administrere, således at reguleringen måtte udmøntes med lang tilbagevirkende kraft. For det andet fandt man det uhensigtsmæssigt, at de detaljerede regler for indtægtsrammereguleringen blev udarbejdet i Energistyrelsen, mens det var Energitilsynet, der havde mulighed for at opbygge viden om de detaljerede økonomiske forhold i sektoren. Energistyrelsen savnede også erfaring med økonomisk regulering og måtte i høj grad forlade sig på konsulentfirmaer i arbejdet med konkrete løsningsmodeller. For det tredje mente man, at Energistyrelsen i mindre grad havde et armslængde forhold til branchen, og de derfor havde været for lydøre overfor branchens mange ønsker om særregler for særlige forhold. Energitilsynets beskedne og delte sekretariatsbetjening gjorde det desuden svært at foretage den vurdering og kontrol af selskabernes oplysninger, som kunne have øget reguleringsens troværdighed.

Et generelt reguleringsproblem?

Capture og asymmetriske informationsressourcer er generelle udfordringer i forbindelse med moderne monopolregulering. Imidlertid synes den valgte model at være udtryk for liberalise-

ringens politiske kontekst og dansk forvaltningstradition. Den delte sekretariatsbetjening var sandsynligvis udtryk for – og præget af – 'turf fighting' mellem konkurrencemyndighederne og en stærk Miljø- og Energiminister med sin egen dagsorden for liberaliseringen og reguleringen. Det ville desuden have krævet et større brud med den danske tradition for pragmatisme og tillidsbaseret forvaltning, hvis man skulle etablere en uafhængig reguleringsmyndighed, som man kender det fra andre lande, med en stærk uafhængig profil og en egen administrativ organisation (Energitilsynet fik dog senere sit eget sekretariat). Samtidig ville det have stået i modstrid til elreformens formål, som var at reducere de samfundsmæssige ressourcer, der anvendes i elsektoren. På den anden side må man erkende, at den nye type monopolregulering kræver mere detaljeret indsigt i branchens forhold end 'hvile i sig selv'-reguleringen, og at liberaliseringen skaber (og har til formål at skabe) elforsyningsvirksomheder med større fokus på, hvordan de kan varetage deres økonomiske interesser – også i forhold til reguleringen. Det må også have konsekvenser for reguleringsmyndigheden og reguleringsstilen.

4. Hvorfor blev indtægtsrammerne ikke udnyttet?

De udmeldte indtægtsrammer gav i de fleste tilfælde mulighed for højere nettatariffer. Det var imidlertid langt fra alle selskaber, der udnyttede denne mulighed, og i 2003 afløste man reguleringen med en aftale med brancheforeningen, om at priserne ikke måtte stige. Forklaringen på, at indtægtsrammerne ikke førte til større umiddelbare prisstigninger, skal givetvis findes i de samme forhold, som udgjorde et vanskeligt udgangspunkt for liberaliseringen og omreguleringen; nemlig netselskabernes ikke-profitmaksimerende karakter og traditionen for at inddrage brancheforeningen i reguleringen. For de brugerejede andelselskaber gav det ikke meget mening at opkræve højere nettatariffer af brugerne for at kunne råde over et overskud til de samme ejere og brugere. Samtidig var den stabile prisudvikling i reguleringens første år udtryk for, at nogle selskaber brugte overskud fra deres kraftværksandele til at sætte tariffene ned (hvilket også var elreformens intention.) Heller ikke de kommunalt ejede selskaber synes i større omfang at have fundet det passende at hæve tariffene som følge af de rigelige indtægtsrammer i 2000-2003. Dog fastholdt selskaberne retten til at

opkræve mankoen senere, og denne ret er i nogle tilfælde blevet kapitaliseret i købsprisen, når selskaberne senere er blevet overtaget af nye ejere med betydelige prisstigninger til følge.

5. Konklusion

Den første model for indtægtsrammeregulering, som blev indført med elreformen i år 2000, måtte afskaffes efter kun én reguleringsperiode. Den fejlslagne indtægtsrammeregulering skal ses i lyset af en række særlige forhold i forbindelse med liberaliseringen af den danske elsektor, herunder vanskelighederne ved at anvende en omkostningsbaseret model, når man mangler data om selskabernes historiske omkostninger, usikkerheden om de fordelingsmæssige konsekvenser af incitamentsbaseret regulering, branchens defensive holdning i lyset af de store effektivitetskrav og myndighedernes lydighed overfor branchens ønsker om særregler, og ikke mindst reguleringsmyndighedens beskedne ressourcer og konfliktfyldte rammebetingelser. Vanskelighederne er dog også i nogen grad udtryk for generelle problemer, som kendes fra den internationale reguleringslitteratur, såsom de politiske og tekniske udfordringer ved at fastsætte de økonomiske rammebetingelser i reguleringens tidlige faser, afvejningen mellem hensynet til et stærkt effektiviseringsincitament og kontrol over de fordelingsmæssige konsekvenser, håndteringen af heterogenitet og reguleringsmyndighedens udsathed for capture og informationsasymmetri.

Mange af problemerne, som har plaget indtægtsrammereguleringen, var således overgangsfænomener, som er blevet adresseret med en ny organisering af Energitilsynets sekretariat og en ny model til indtægtsrammeregulering, som blev indført efter 2004. Det synes også rimeligt at antage, at reguleringen vil blive mere velfungerende, når både selskaber og myndigheder vænner sig til deres nye rolle som kommercielle selskaber og uafhængig reguleringsmyndighed. Det kan med udgangspunkt i AKF's evaluering af elreformen fra 2005 ikke besvares, om de nye tiltag har løst reguleringsproblemerne, men spørgsmålet fortjener at blive besvaret både af reguleringens interessenter og uafhængig forskning.

REFERENCER

- Beesley, M.E. and Littlechild, S. C. (1989): The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom, the RAND Journal of Economics 20(3).
- Energistyrelsen (1999): Notat om incitamenter ved benchmarking af distributionsselskaber – Energireform. Drøftelserne, J. nr. 6409-0110. Fundet på www.ft.dk.
- Energitilsynet (2003): Statusrapport fra Energitilsynet til ministeren. August 2003.
- Forslag til Lov om Elforsyning, Folketinget L. 234 (1998-1999).
- Majone, G. (1999): The Regulatory State and its Legitimacy Problems. *West European Politics*, 22(1): 1-24.
- OECD (1999): Relationship between regulators and competition authorities. Paris: OECD.
- Sawkins, J. (1995): Yardstick competition in the English and Welsh water industry – Fiction or reality? *Utilities Policy*, 5: 27-36.
- Sørensen, E.M. (2005): Indtægtsrammeregulering i den danske elreform, AKF Working Paper.
- Vogelsang, I. (2002): Incentive Regulation and Competition in Public Utilities Markets: A 20 Years Perspective. *Journal of Regulatory Economics*. 73 (1), 69-88.