

Norsk kraftforsyning – fra ingeniørstyrt trygghet til markedsstyrt kaos?

Innledning i Den Polytekniske Forening, Norsk Energiforening, 13. februar 2003.

Lars Thue, Handelshøyskolen BI

I innbydelsen til dette møtet lokkes det med følgende tematikk: "Vi retter søkelyset på norsk kraftforsyning 12 år etter innføringen av et fritt kraftmarked. Hvilke forventninger hadde vi, og hvordan er forventningene innfridd".

Ja, hvilke forventninger hadde vi egentlig den 11. juni 1990 da Stortinget vedtok energiloven? Hvem *kunne* ha forventninger? Hvor mange av oss var det i det hele tatt som visste, eller forsto, at Stortinget denne sommerdagen for 12 ½ år siden vedtok den mest vidtgående kraftliberalisering verden til da hadde sett?

Litt om kraft og demokrati

Den 28. april 1989 la regjeringen Gro Harlem Brundtland fram et forslag til energilov som skulle tilrettelegge for utviklingen av 20 vertikalt integrerte energiverk. Ikke minst etter påtrykk fra Landssamenslutninga av vasskraftkommunar (LVK) besluttet Stortinget at saken skulle utsettes til etter sommeren. Det ville bli for kort tid til å behandle et så viktig forslag, selv om alternativet med 20 energiverk hadde vært et tema i den energipolitiske debatten siden 1920-tallet. Arbeiderpartiet la fram forslaget på nytt etter sommeren, men etter stortingsvalget samme høst overtok den borgerlige samarbeidsregjeringen til Jan P. Syse, og forslaget til energilov ble trukket tilbake.

Da olje- og energiminister Eivind Reiten 1990 la fram sitt radikale forslag til energilov den 30. mars var det ingen som protesterte fordi behandlingstiden fram til sommeren ville bli for kort. Både LVK, Kommunenes Sentralforbund og Norges Energiverkforbund, som bransjeorganisasjonen den gangen het, syntes såre fornøyde med at man hadde sluppet unna Arbeiderpartiets sentraliseringsforslag. Få hadde kjennskap til det utredningsarbeidet som Einar Hope og hans medarbeidere ved Senter for anvendt forskning holdt på med i Bergen, og som skulle gi den økonomifaglige legitimeringen av reformen. Det var noen ytterst få notiser om

energiloven i avisene. "Dette er den største og viktigste energipolitiske reform etter siste verdenskrig", uttalte saksordfører Gunnar Fatland fra Høyre til Aftenposten i juni. Det hadde han jo rett i. Men denne store og viktige reformen ble vedtatt uten reell offentlig debatt – hvis vi ser bort fra de ca to timene Stortinget brukte på å diskutere reformen.

Mitt første poeng er altså at de færreste av oss kunne hatt noen forventninger til markedsreformen for 12 år siden. Vi visste knapt hva som foregikk. Forslaget var riktignok kjent for deler av bransjen. Norges Energiverkforening hadde årsmøte samme dag som Stortinget vedtok energiloven og meldingen om Stortingets vedtak ble mottatt med applaus. "Det fleste av oss ante neppe hva vi klappet for," uttalte administrerende direktør og årsmøtedeltaker Tore O. Slethei i etterkant.

Energiloven var, etter min mening, vedtatt uten den demokratiske prosess som lovforslaget hadde fortjent. Men er det i det hele tatt mulig med demokratiske prosesser i tilknytning til slike kompliserte saker. Vil ikke en åpen debatt lett kunne føre til at alle skrubberne i samfunnet stopper nødvendige liberaliserings- og globaliseringsprosesser? Se på Sveits for eksempel som ikke en gang en skikkelig EØS-avtale, bare en skarve handelsavtale med EU, der avholdt de folkeavstemning om liberalisering den 22. september i fjor. Sveits er som Norge et relativt lite land med betydelig vannkraft og har hatt all mulig anledning til å lære om den norske markedsreformen. Men 53 prosent av de sveitserne som stemte, sa nei til liberalisering. Sånn kan det gå. Riktignok var det bare 43 prosent av de stemmeberettigede som møtte opp, men det er kanskje ikke så verst, temaet tatt i betraktning? Hva slags forventninger hadde så sveitserne til en liberalisering. Forventningene var ulike, men det var i hvert fall en klar tendens til at de med dårlig økonomi stemte nei, og at de med god økonomi stemte for. Så det var knapt forventet at liberaliseringen skulle ha en positiv sosial fordelingseffekt.

Dette med forventninger

Selv om de fleste av oss knapt hadde noen klare forventninger til energiloven for 12 år siden, må vi regne med at noen hadde det, som for eksempel Olje- og energidepartementet. Under lovbehandlingen stilte energi- og industrikomiteen en

rekke spørsmål til departementet. Et av spørsmålene lød: "Er det foretatt noen konsekvensanalyser for å finne ut hva som vil skje ved en overgang til et fritt kraftmarked?" Spørsmålet er relevant i vår sammenheng, fordi eventuelle forventinger til markedsreformen jo må dreie seg om forventede konsekvenser av reformen. Hva svart departementet? Verken ja eller nei. Det henviste til arbeidet som Einar Hope og Senter for anvendt forskning hadde gjort under prosjektet "Markedsbasert kraftomsetning i Norge" for OED og Finansdepartementet. Men dette var ingen konsekvensutredning. Det var et utredning som viste hvordan et markedsbasert omsetningssystem kunne organiseres – riktignok med samfunnsøkonomisk effektivisering som siktemål, ikke hva som for øvrig ville bli konsekvensene av en markedsreform. "Kraftmarkedsreformen var egentlig et næringsøkonomisk og – politisk eksperiment i stor skala," uttalt Einar Hope selv for et par år siden. Og et eksperiment er nettopp et forsøk der utfallet ikke er kjent på forhånd.

For øvrig fikk komiteen stort sett uklare svar fra departementet på de fleste av sine spørsmål. Hvordan ville for eksempel prisene bli for husholdningsabonnentene lurte komiteen på? På den ene side ville et effektivt kraftmarked "stimulere til lavere elpriser også på lang sikt," svarte departementet. På den annen side ville strengere lønnsomhetsvurderinger trekke i retning av mindre utbygginger, noe som ville bidra til høyere priser på grunn av mindre overkapasitet. Komiteen spurte også følgende relevante spørsmål: "Vil noen instans bli tillagt ansvaret for at ny kraft bygges ut i rett tid eller blir det overlatt helt til markedet". Departementet svarte blant annet: "For å legge grunnlaget for tilstrekkelig krafttilgang i fremtiden, vil myndighetene gjennom lovverket organisere et langsiktig kraftmarked og sørge for at det etableres kontraktstyper som er tilpasset fremtidige produksjonsanlegg. Et effektivt fungerende marked innenfor kontrollerte rammebetingelser vil være bedre istand til å bedømme markedets behov og tilveiebringe dette på den mest effektive måte." Dette hørtes sikkert betryggende ut for stortingskomiteen.

Nå var det enkelte som hadde klarere forventinger til reformen. Noen har alltid en klokkeetro på at markedsorganisering uansett vil gi best resultat på alle måter, andre mener at markedskoordinering nesten uansett fører galt med seg. Lederen av Norsk Arbeidsmandsforbund mente for eksempel at et fritt kraftmarked ville bli en

katastrofe.

For øvrig var det mange særinteresser med egne forventninger. Miljøvernerne håpet på høyere kraftpris og mindre utbygginger, direktører i energiverkene håpet på en bedre betalt og friere jobb, lederen i energi- og industrikomiteen senterpartiets Ole Gabriel Ueland sa at han regnet med at i hvert fall mellomstore bedrifter (som i landsbrukskooperasjonen) ville kunne forhandle seg fram til lavere priser på strøm. Økonomene som i høy grad var ansvarlig for reformen trodde nok på bedre samfunnsøkonomi. En av disse økonomene, olje- og energiminister Eivind Reiten, som også var direktør i Hydro Energi, håpet vel på at reformen skulle komme Hydro til gode.

Oppsummert må vi kunne si at det var mange som ikke hadde noen forventninger til markedsreformen overhode, det var en del som hadde uklare forventninger og så var det noen få som hadde klarere forventninger om at det skulle gå riktig bra eller riktig dårlig på det ene eller andre området. Hvordan har det så gått?

En suksesshistorie?

"Electricity reforms in Norway and Sweden are the most extensive and arguably the most successful in the world," heter det i boka "Testing times: The Future of the Scandinavian Electricity Industry" fra ECON Senter for økonomisk analyse som kom ut i fjor. I følge den nylig publiserte boken "Energi-Norges fremtid" redigert av Torger Reve fra BI og Kjell Roland fra ECON har vi "verdens mest velfungerende og konkurransepregede kraftsystem". Han som kalles "energilovens far", Einar Hope, er mer forsiktig og sier i et intervju at kraftreformeksperimentet "alt i alt må sies å ha blitt ganske vellykket". Tre av de mest framtrepende representanter for tre av de mest framtrepende økonomifaglige miljøer i Norge synes altså å være enige i sin oppfatning av markedsreformen har vært vellykket. Til overmål vil vi i dag få høre en av Statkrafts framtrepende økonomer, Geir Holler, sannsynligvis konkludere på samme måte. Hva har vi egentlig stille opp med?

Nå rammes økonomer med noen tiårs mellomrom av tunge paradigmatisk trender, de vender om i flokk fra keynesiansk planøkonomi til Chicago-skole basert markeds- og

konkurransorientering til dagens vektlegging av såkalt dynamisk effektivitet. Det siste paradigme ser positivt på den type oligopoler som nå er på vei inn i norsk elforsyning. Ikke fordi de skaper konkurranse. Det er et foreldet, nyliberalt perspektiv. Men fordi oligopolene er innovative og vil føre til kompetansebasert vekst. Økonomifaget er ikke bare en vitenskap, det er også en rimelig markeditilpasset næring. Poenget er at vi må lære av økonomene, men først og fremst er vi nødt til å tenke sjæl.

En av de økonomene som det er grunn til å ha stor respekt for er Einar Hope. Som historiker har det vært interessant å følge Hopes fagøkonomiske utvikling og hans arbeid i tilknytning til markedsreformen. Hope er en reflektert, kritisk og konstruktiv forsker. I det intervjuet som jeg tidligere har referert til, ble han spurt om effektivitetsgevinstene i kraftforsyningen har kommet forbrukerne til gode. Igjen svarte Hope nyansert: "Det er vanskelig å gi et entydig svar på dette, for i et vannkraftbasert system vil kraftpriser over tid være påvirket av vanntilgang og magasineringsforhold på en måte som ikke gjør det lett å sammenligne direkte. Det foreligger heller ikke undersøkelser av dette for Norges del." Nå kan det være fristende å bebreide energilovens *far* for ikke å ha sett litt nærmere på hvordan barnet har oppfører seg. Hvorfor har man ikke undersøkt dette med priser? Likevel er uttalelsen i slående kontrast til alle de lettvitne påstandene fra den siste tiden om at husholdningene har tjent på markedsreformen, og at markedsreformen derfor har vært vellykket.

Etter å ha blitt lett provosert av del av disse alt for enkle regnestykkene, har jeg selv argumentert for at husholdningene har tapt noen tusen kroner på markedsreformen, og at de kommer til å tape langt mer i framtiden. Men selve denne debatten reiser en del interessante og komplekse problemstillinger. Hva mener de som sier at markedsreformen har vært en suksess? I forhold til hvor galt det *kunne* ha gått med en så dristig? I forhold til hvordan markedsreformen i California eller Storbritannia, eller Argentina har virket? Det synes ofte som om det sammenliknes med den norske kraftsektoren og den norske energipolitikken nøyaktig slik den var rett før 1991? Men er det riktig å sammenlikne dagens elforsyning med hvordan bransjen var for 12 år siden. Tror man at det krafsektoren og energipolitikken hadde stått stille hvis vi ikke

hadde fått verdens mest liberale energilov? Administrerende direktør Knut Herstad i Energibedriftenes Landsforening er tilhenger av markedsreformen. Han mener likevel at Norge hadde verdens beste elforsyning i 1990, før markedsloven. Men ville ikke denne bransjen ha fortsatt å modernisere, utvikle mer fleksible omsetningsformer og la seg påvirke og inspirere til å ta i bruk nye fornybare energikilder? Når vi sier at markedsreformen har vært en suksesshistorie bør vi se det i forhold til alternative, men sannsynlige historier. (Å se på hva som *kunne* ha hent i en periode, kalles virtuell historie, og bygger på såkalte kontrafaktiske hypoteser. Det kan være spennende øvelser som også løsner på evnen til å tenke alternative framtider, eller scenarier.)

La oss se litt på hvordan tilstanden faktisk var i 1990 – bortsett fra at vi hadde den beste elforsyningen i verden. Hadde vi en ingeniørstyrt trygghet? Det er det vel ingen som er uenige i, selv om det er verdt å merke seg at både folkevalgte og embetsverk hadde en viktig finger med i styringen. Kritikken av forholdene før energiloven har i særlig grad vært fokusert mot den såkalte overutbyggingen i bransjen. Men treffer den kritikken særlig godt?

Fra 1980 til 1990, altså i tiden fram til energiloven ble vedtatt, falt investeringene i kraftproduksjon dramatisk, fra i underkant av ni til omkring to milliarder i faste kroner. Under markedsreformen har investeringene ligget på omkring 1 milliard kroner i årlig gjennomsnitt. Det skjedde altså en markert tilpassning mellom forbruk og produksjon i løpet av 1980-tallet. At det *syntes* som om det hadde foregått en enorm overutbygging omkring 1990 skyldtes høy temperatur og langt utover normal nedbør. Temperaturen reduserte etterspørselen, mens nedbøren økte tilbudet. ECONs nye og lærerike bok om den skandinaviske elforsyningen viser nettopp til at mange kapitalintensive bransjer opplever pris- og investeringssyklus, det vil si perioder med overutbygging og perioder med for lav kapasitet. "It is possible that electricity markets may exhibit similar cycles, possibly accentuated by the special features of the electricity industry," heter det i boken. Og det er vanskelig å se at de ikke har rett i dette. Heller ikke offentlige kraftforetak som har monopol vil kunne unngå perioder med for høye eller for lave investeringer. Heller ikke monopolisten kan forutsi økonomiske nedgangsperioder eller lange perioder med endringer i været. Poenget er at man med et politisk styrt system kan bestemme at det man bør være på den sikre

siden. (Er systemet utelukkende ingeniørstyrt er jeg redd tendensen til for stor forsyningsikkerhet ville bli resultatet.) Personlig foretrekker jeg en liten overutbygging heller enn en rasjonering.

Nå kan det innvendes, slik det er gjort, at det nordiske og delvis europeiske kraftmarkedet har spart oss for nye kostbare utbygginger, og samtidig gjort oss mindre sårbare når vi nasjonalt er i en underskuddssituasjon. Jeg tror dette argumentet har lite for seg. Vi hadde både en utstrakt kraftutveksling og en krafthandel med resten av Norden før markedsreformen, dels gjennom Nordel og dels gjennom bilaterale avtaler. Dette var også et system som var i utvikling, og som ville ha vært utviklet videre. Det var imidlertid et system som gjorde det mulig å ha kontroll med energiflyten gjennom nasjonale beslutninger. Slik er det ikke lenger.

Som blant annet professor Hans Haakon Faanes har påpekt, mistet vi mye av den nasjonale kontrollen med kraftflyten i 1995 da de folkevalgte godkjente den nordiske kraftbørsen, og denne børsen fikk konsesjon på den kortsiktige kraftutvekslingen. Salg fra time til time kunne kombineres med prisgarantier og fungere som langsiktige utvekslingsavtaler. Faanes har spurt om politikerne visste hva de gjorde. Det er et godt spørsmål.

Jeg forstår imidlertid Geir Holler og Statkraft godt når de sier at de ikke eksporterer. Statkraft er uttrykkelig blitt bedt om å drive mest mulig lønnsomt, og det gjør de ved å selge kraft på det felles nordiske markedet. Statkraft bestemmer ikke hvilken vei kraften flyter - selv om de nok har en mistanke om hvor den ender. Hvis politikerne er misfornøyd med Statkraft må de enten gjøre noe med de rammebetingelsene, eller så må de eksplisitt instruere Statkraft om å drive ut fra andre forutsetninger enn det som ligger i den instruksjonen som er gitt bedriften. Vi kan ikke ha et energisystem som baserer seg på at olje- og energiministeren, Statnett og SV med jevne mellomrom oppfordrer bedriftene til å tenke annerledes enn det hele markedsreformen forutsetter.

Ikke minst på bakgrunn av de senere års vektlegging på å redusere samfunnets sårbarhet, for å skape samfunn med robuste løsninger på kritiske forsyningsproblemer, mener jeg det er nødvendig å ta tilbake den nasjonale kontrollen

med krafthandelen. Egentlig burde vi også systematisk lagt til rette for robuste løsninger på det lokale nivå og for den enkelte husholdning. Det er en av grunnene til at vi bør opprettholde offentlige og lokalt orienterte energiverk, energiverk som ikke bar fordeler, men som også har et minimum av produksjonskapasitet. Et robust samfunn er et samfunn som i viktige henseender forsøker å redusere risiko. I Statkrafts årsberetning for 1998 heter det: "Liberalisering og globalisering fører også til økt risiko for kraftselskaper". Ja, liberalisering kombinert med internasjonalisering fører til økt risiko for en av samfunnets kanskje aller viktigste infrastrukturer.

Markedsreformen har knapt betydd lavere priser for folk flest og den har redusert forsyningssikkerheten. Innenfor kraftproduksjonen, der konkurransen skulle skape mer effektive enheter, er de variable kostnadene så lave at det knapt var vesentlige effektivitetsgevinster å hente. Rasjonaliseringen av produksjonen med stadig reduksjon av bemanningen har pågått så lenge vi har hatt kraftverk i dette landet. Det er altså, etter min mening, ikke vanskelig å sannsynliggjøre at markedsreformen ikke har vært noen suksesshistorie.

Heller ingen katastrofe – til nå!

Men til nå, og før vi ser resultatene av den såkalte kraftkrisen, har den heller ikke vært noen katastrofe. Og den har helt sikkert skjerpet mange energiverk på økonomi og effektivitet. Til i dag, bank i bordet, har vi også hatt tilstrekkelig forsyning med kraft, og etter min mening er det ikke særlig interessant om husholdningene har tapt eller vunnet noen kroner i løpet av de siste 12 årene. Jeg har deltatt i denne debatten fordi påstandene om besparelser er blitt brukt til å legitimere et kraftregime som har satt i gang en helt gal utviklingsdynamikk. Det er framtiden jeg er bekymret for, ikke de 5400 kronene som jeg eventuelt har tapt som husholdningskunde i løpet av de siste 12 år. (Hvis nedbøren i de 12 årene hadde vært tilnærmelesvis normal, eller like mye over normalt som det nå har vært under, hadde jeg imidlertid tapt langt, langt mer. Prisene i spotmarkedet svinger etter tilsiget, som i hovedsak har ligget langt over det normale i denne perioden.)

En god ting ved boka "Energi-Norges framtid" er at den gjør det rimelig klart og eksplisitt hva slags kraftregime Torger Reve og Kjell Roland ønsker seg i framtiden.

Det burde regjeringen og regjeringspartiene også gjøre helt klart, hvis de i det hele tatt ønsker antydninger til demokratisk debatt om disse spørsmålene. Reve og Roland vil i sitt ønske-scenarie ha en full nedbygging av det kommunale eierskapet i kraftsektoren, de vil ha en reduksjon av det statlige og de vil ha en betydelig økning av det private og utenlandske eierskapet. De ser positivt på et liberalisert europeisk kraftmarked som vil domineres av noen ganske få internasjonale foretak. Statkraft er i 2010 et såkalt "Center of Excellence" i vannkraftproduksjon innenfor et av disse større foretakene. Det er i denne retningen også regjeringens energi- og næringspolitikk trekker. Og det må regjeringen gjøre klart.

En av de viktigste energipolitiske utfordringene vi står overfor i den nærmeste framtid, er behandlingen av Olje- og energidepartementets høringsnotat om endring av industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Notatet forslår tiltak som ytterligere vil tilrettelegge for å virkeliggjøre scenariet til Reve og Roland. Det er ikke bare elektrisiteten som skal selges fritt på markedet, det er også vannkraften og kraftverkene. For bare å nevne et viktig punkt i forslaget: I dag bestemmer industrikonsesjonsloven at hjemfall inntreffer etter 60 år hvis en kommune eller en annen offentlig eier selger kraftverket sitt til private eller utenlandske aktører. Men vel og merke 60 år fra det tidspunktet konsesjonen opprinnelig ble gitt den offentlige eieren. Oslo Energis utbygginger i Hallingdal har konsesjoner fra 1950-tallet. Så hjemfallet ville skje rimelig snart hvis Oslo kommune ønsket å selge. Og det ønsker tydeligvis Oslo kommune! (Har innbyggerne blitt spurt om dette?) Men hvis anleggene hjemfalt i 2010, som etter nåværende ordning, ville det vært vanskelig å få en god pris på Hallingdalsverkene. Olje- og energidepartementet foreslår imidlertid at hjemfallet først skal finne sted 75 år etter en eventuell lovendring, altså i 2079. Dette vil selvsagt være en enorm stimulans for Oslo og for andre kommuner til å selge seg ut.

Men er det så galt da, at kommunene og det offentlige selger seg ut av norsk vannkraftproduksjon. Vannkraften har som evigvarende og forurensningsfri energiressurs helt andre verdier for det offentlige, som bør tenke i generasjoner framover, enn for private investorer. Jeg tar det for gitt at Erik Fleischer i panelet vil komme nærmere inn på dette i sitt innlegg. Heldigvis har olje- og energiministeren

bestemt at det skal nedsettes et bredt sammensatt utvalg for å vurdere blant annet hjemfallsretten. Utredningen fra et slikt utvalg bør sette spørsmålet om hjemfallsretten inn i en bredere energipolitisk sammenheng. Vi står ved en energipolitisk korsvei, og bør få klartgjort alternativene. Og alternativene er ikke så enkle som i Reves og Rolands bok. Der vi kan velge mellom alternativet "Høsting – fra næringsklynge til melkeku" på den ene siden, og "Vitalisering – fra naturressurs til kunnskapsressurs". Bare hør hvordan ordbruken skaper de rette assosiasjoner.

Det er bekymringsfullt når så mange av de fremst økonomifaglige miljøene tenker så likt, at SNF i Bergen, ECON i Oslo og Handelshøyskolen BI i Sandvika kommer ut med så like svar på komplekse problemer. Alle de tre institusjonene er svært opptatt at vi får mangfold i kraftnæringen, så bør vi ikke også ha litt mangfold i økonomnæringen?

Nå skal jeg ikke svartmale situasjonen. På BI finnes det i hvert fall folk som tenker i mange ulike retninger. Og for å avslutte: Jeg hører med til dem som har tjent på markedsreformen! Jeg får penger for å skrive om den. Jo mer restrukturering, desto mer å skrive om. Historikere lever av forandringer.