

Statslig reguleringspolitik under pres: Danmark og USA

1. Indledning

Den danske stat og dens aktiviteter er under politisk pres. Erhvervsinteresser og de borgerlige partier anklager den statslige sektor for at være for stor og for at føre en erhvervsfjendtlig politik. I lighed med mange andre politiske forhold i Danmark har presset mod staten også en anden side. Fagbevægelse, miljø- og forbrugerbevægelse, socialdemokrati og venstrefløj kæmper for at bevare velfærdsstaten og videreudvikle - i omfang og kvalitet - de statslige aktiviteter.

Nærværende artikel vil beskæftige sig med »kampen om staten« på det område, man kan definere som *reguleringspolitik*. Med dette begreb tænkes der på den retlige regulering, staten iværksætter overfor privat produktion og distribution. Sjældent har denne politik andre statslige udgifter end de administrative. Konkret finder reguleringspolitik udformning i opstilling af vilkår, standarder, påbud og forbud.

Dansk reguleringspolitik, der har effekt på produktion og distribution, er spredt på et utal af politiske sagsområder. Artiklen vil til diskussion af de politiske konflikter om statens reguleringspolitik knytte an til et reguleringsområde, der retter

sig mod produktion og distribution: *monopol- og prislovgivningen*.

I de sidste par år har denne lovgivning været udsat for stigende politisk bevågenhed. Dansk monopolregulering befinder sig idag på den politiske vippe: Vil den hidtidige reguleringstradition blive bevareret og videreudviklet, eller vil en mere forbeholden indstilling til staten slå igennem i form af deregulering?

Indenfor monopolpolitikken vil jeg kort beskrive reguleringsudviklingen frem til idag, hvor lovgivningen er kommet under politiske pres fra flere sider. Til at vurdere dette politiske pres, dets årsager, og dets eventuelle politiske udfald - især spørgsmålet om dereguleringens gennemførelse - må man have fat i de faktorer, der spiller ind i den politiske proces bag reguleringen.

Imidlertid forholder det sig sådan i Danmark, at politiske processer, som resulterer i deregulering, ikke er iagttagelige i videre omfang. Dette er derimod tilfældet i USA, hvor 1960'erne og 1970'ernes etablerede reguleringstradition længe har været under angreb og omlægning. Med baggrund i den omfattende amerikanske litteratur vil jeg diskutere, hvad man kunne forvente i Danmark, hvis forudsætnin-
gerne i den danske politiske reguleringsproces udvikler sig som i den amerikanske. Det følgende afsnit, der omhandler *amerikansk reguleringspolitik*, dens politisering og dens omlægning, har til formål at identificere de faktorer, der fører deregulering med sig.

I afsnit 3 konfronteres *den aktuelle danske reguleringskonflikt på monopolområdet* med de amerikanske erfaringer. Her vil jeg diskutere om dereguleringsforudsætninger er tilstede i den danske situation. I de tilfælde, hvor dette ikke er tilfældet, vil det blive overvejet, hvilke faktorer, der i så fald har fremkaldt politiseringen af dansk monopolregulering. Afslutningsvis skal forståelsen af det politiske pres på den statslige regulering anvendes som illustration af den regulerende stats paradoks: Samtidig med at regulering af private aktiviteter kan virke problem- og konfliktløsende, vil de politiske processer i statsapparatet i sig selv have en tendens til at skabe politisering og udfordre politiske modsætninger.

2. Amerikansk deregulering

Den føderale regulering i USA har i 1970'erne skabt en økonomisk og politologisk disciplin: *The Politics of Regulation*. Den faglige ambition i amerikansk forskningskredse har været både at foretage empiriske undersøgelser af konkrete reguleringstiltag og at formulere reguleringsteorier med et komparativt sigte.¹⁾ Den reguleringsteoretiske målsætning, der er relativt ukendt i europæiske sammenhænge, forsøger at opstille forudsætninger for og faktorer i den politiske proces, der bestemmer reguleringens omfang og dermed den statslige aktivitet.

Denne teoriudvikling har selvfølgelig sit udspring i *1960'ernes og 1970'ernes stigende regulering*. I forhold til tidligere ekspansive faser i amerikansk reguleringspolitik adskiller »the new style social regulation« sig på flere områder. For det første ekspanderede reguleringen i omfang som aldrig før. I løbet af 1970'erne etableredes nye, store og uafhængige »agencies«: The Environmental Protection Agency (EPA), The Consumer Pro-

duct Safety Commission (CPSC), The Occupational Safety and Health Administration (OSHA) (arbejds miljø), The National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), og mange flere²⁾.

Ved indgangen til 1980'erne var der således over 80 uafhængige reguleringsorganer. I administrationsomkostninger betød dette en forøgelse (i 1972 dollars) fra \$ 670 mill. i 1969 til \$ 2 mia. i 1981³⁾. For det *andet* blev reguleringen bredt ud, så den rettede sig mod stadig flere områder af det private. For det *tredje* blev reguleringens indhold i stigende grad fastsat i de uafhængige administrative organer eller »agencies«. I disse organer lærte man at udforme en fast praksis, der som »a notice of proposed rulemaking« blev publiceret i The Federal Register. I 1955 omfattede denne samling ca. 10.000 sider; i 1970 ca. 20.000 sider, og i 1975 ca. 60.000 sider⁴⁾. Og for det *fjerde* voksede reguleringens direkte og indirekte omkostninger, således at de i 1977 blev vurderet til ca. \$ 50 mia.⁵⁾.

Mens tidligere amerikansk regulering ofte gennemførtes med erhvervslivets billigelse, så må 1970'ernes reguleringseksansion tolkes som en *sejr for miljø- og forbrugerbevægelsen, fagbevægelsen og bureaukratiet*. Ved til stadighed at problematisere den uregulerede kapitalismes eksternaliteter og dermed industriens rolle i miljøforureningen, i trafikulykkerne, i fødevarerforureningen, i medicinulykkerne o.s.v. lykkedes det for »the new social groups«, hvad der før tildels var lykkedes storindustrien: At forbinde særinteresse med almeninteresse og organisere et efterhånden ressourcestærkt pres på de føderale instanser. Resultatet blev den ovenfor omtalte regulering.

Når de nye politiske bevægelser havde relativ succes med at få gennemført en regulering, skyldtes det også *1970'ernes*

svage og Watergate-ramte præsidentembede. Nixon, Ford og mest Carter forsøgte sig med dereguleringsprogrammer⁶⁾, der alle led en krank skæbne overfor kongressen, der ofte via medlemmernes tilknytning til lokalområder og sociale bevægelser så sig bundet til regulerings-progressive synspunkter.

Hvor dansk reguleringspolitik idag befinder sig under særligt pres - især fra borgerlig side - så var dette situationen for det amerikanske statsapparat under Reagans første valgkamp og umiddelbar efter hans tiltrædelse. Og når amerikansk reguleringspolitik er interessant i relation til den nuværende danske debat, skyldes det, at den stærkt politiserede og anspændte amerikanske reguleringsdebat relativt entydigt og hurtigt blev »afgjort«. De politiske modsætninger faldt entydigt ud til fordel for deregulering. Hvad var årsagerne hertil? Hvilke processer fører frem til deregulering? Og kan den amerikanske (de-)reguleringsteori tilføre den uafklarede danske situation noget?

Den politiske reaktion mod reguleringsbølgen i 1970'erne kom fra højre. Bl.a. stod The Heritage Foundation bag de fire punkter, der kom til at udgøre Reagans »regulatory relief«: a) udnævnelse af loyale og ideologisk betroede bureaukrater; b) institutionelle reorganiseringer (primært centralisering og rationalisering) i departementer og styrelser for at lette den overordnede styring (jvf. punkt d); c) budgetmæssige nedskæringer; og d) centralisering, koordinering og styring af reguleringspolitikken fra Det hvide Hus⁷⁾. Omend der er nuancer i vurderingerne, så må man sige, at ændringerne og dereguleringen på en række områder har sat sine spor: kontroversielle ledere er udnævnt, budgetterne er beskåret eller væksten er standset, eksisterende love og regler er sneret og nye lovkomplekser er ikke kom-

met til, styringen af reguleringen fra Det hvide Hus forøges, o.s.v.⁸⁾.

Når dereguleringen kan gennemføres, skyldes det *ikke* brist i den statslige regulerings klassiske forudsætning: *Kapitalismens strukturelle problemer*⁹⁾. Selv under 1970'ernes økonomiske svækkelser og især under 1980'ernes vækst videreudvikles og forstærkes koncentrationstendenser i erhvervslivet, miljø- og ernæringsproblemer, markedets fremmedgørelse og fejlinformation af forbrugerne, infrastrukturens forvridninger, o.s.v. Disse strukturproblemer har altid dannet baggrund for politiske krav om statslig regulering af det private for at sikre den frie konkurrence, det rene miljø og folkesundheden, det rationelle forbrugsvalg, trafiksikkerheden, o.s.v. Idag anvendes ræsonnementet kun til at legitimere den mest nødvendige og minimale regulering.

Hovedårsagen til dereguleringens umiddelbare succes må søges i den *sociale og politiske bevægelse*, som liberale og konservative idag er eksponenter for i USA. Jeg skal ikke her redegøre for bevægelsens herkomst eller dens politiske beskaffenhed iøvrigt¹⁰⁾. At de sociale kræfter bag erhvervslivets og den republikanske ledelse taler om »morass of regulatory controls«¹¹⁾, kommer ikke overraskende. Men det er vigtigt at få med, at deregulering idag finder tungtvejende støtte langt over i demokraternes rækker. F.eks. indeholdt Gary Harts nomineringsprogram i 1984 stærke anti-statslige elementer¹²⁾.

Ud over at placere et politisk pres på reguleringsbureaukratiet er højrebevægelsen i USA også konstruktiv. Bevægelsen fik genrejst præsidentembedet. Det hvide Hus genvalgt sin aura. Deregulering er i det politiske system *en præsidentiel proces*¹³⁾: dereguleringen får sit egentlige gennembrud i Reagans 1980-program, de

budgetmæssige »cutbacks« finder udformning i præsidentens budgetforslag, og de vigtigste forsøg på at koordinere og styre de uafhængige reguleringsorganer tager udgangspunkt i Det hvide Hus¹⁴⁾.

Konstruktiviteten rækker også videre ned i systemet. En væsentlig del af den administrative reform bestod i »personel policies emphasizing the selection of loyal and ideologically committed policy officials«¹⁵⁾. De hidtidige ledere i reguleringsbureaukratiet havde rødder i 1970'ernes miljø- og forbrugerbevægelse og den traditionelle demokratiske reguleringsideologi. De var først og fremmest loyale overfor denne og den store organisation, der voksede frem i overensstemmelse hermed¹⁶⁾. At det politiske pres fra den anden side, fra højrebevægelsen, er så integreret og ideologisk sammensvejet, gør, at Reagan-administration har masser af skolede og handlekraftige folk at tage af. Som følge heraf er der gjort op med institutionelle interesser og bureaukratisk inerti.

Mere eller mindre i periferien af det nye højre findes de utallige *scholars in economics, law and political science*, der har specialiseret sig i behovet for reguleringsreformer. Ikke alene har mange forskere fundet vej ind i de mangfoldige dereguleringskommissioner, men deres ihærdige kritik af regulerings ineffektivitet, ressourcepild og udvikling af snævre bureaukratiske interesser har været præcis og dybtgående. Både demokrater og republikanere har slået politisk mønt af forskeres reguleringskritik¹⁷⁾. Mere direkte har økonomernes påpegning af regulerings totale omkostninger medført, at regeringen nu kræver, at alle reguleringsprogrammer underlægges en cost-benefitanalyse.¹⁸⁾ Hvor det intellektuelle miljø i 1960'erne og 1970'erne ved kritik af kapitalismens eksternaliteter medvirkede til

udvidelsen af den statslige aktivitet, så er dette miljø nu en medvirkende faktor i »the Reagan approach - resembling a Ralph Nader movie run in reverse¹⁹⁾.

Sammenfattende kan de væsentligste årsager til deregulering i USA opregnes som følger: Først og fremmest kan man iagttage en integreret og *bred politisk bevægelse*, der har været i stand til at gen-drive 1970'ernes regulerings-paradigme: Samfundsmæssige strukturproblemer bør modsvares af statslig regulering. Og gen-drivelsen i 1980'erne sker uden at *strukturproblemerne* synes at aftage.

Ud fra en systembetragtning²⁰⁾ kan man sige, at paradigmeskiftet har sit ud-spring i statsapparatets forøgede legitimation-problemer. På et mere konkret plan bundet de ændrede og negative holdninger til staten i *forvaltningen af det hidtidige reguleringsparadigme*. Voldsom organisatorisk vækst, overdreven delegation fra den politiske ledelse til selvstyrende bureaukratiske enheder, voksende direkte og indirekte omkostninger, dominerende institutionelle interesser, o.s.v. er hoved-punkterne i kritikken, der ikke kun har postulatorisk form, men også finder dokumentation i utallige *forskningsrapporter*. Disse empiriske undersøgelser får bl.a. kongressen til at se mere kritisk på regulering.

Endvidere sætter de generelle skred i det amerikanske politiske system sig også igennem på reguleringsområdet. Her tænkes primært på *styrkelsen af Det hvide Hus*. For Reagan-administrationen lykkedes dét, Carter ikke formåede, nemlig at etablere et samlet overblik over reguleringsbureaukratier og deres effekt, ligesom de første centrale styringsinstrumenter er bragt i anvendelse.

Denne forståelse af den politiske proces bag amerikansk (de-)regulering bevæger sig på to planer: I analysen indgår for det

første træk ved de politiske institutioners udvikling i 1970'erne. Her tænker jeg på præsidentembedets genrejsning, bureaukratiets vækst og selvstændighed og kongressens stigende kritik heraf, og forskningsinstitutionernes ændrede syn på reguleringens ekspansion. For det *andet* - og som en bagvedliggende dimension - finder vi højrebevægelsen, der slår igennem i alle de nævnte institutioner. I 1970'erne formulerede flere institutionelle politiske kræfter dereguleringsprogrammer, men de fik ingen gennemslag, idet de ikke havde en integreret og veletableret politisk bevægelse at gribe tilbage til.

Det ser ud til, at dereguleringsgen-nemførelse afhænger af sammenkædnin-gen af disse to niveauer. Derfor vil jeg vende tilbage til dette spørgsmål i slutnin-gen af diskussionen af dansk monopolre-gulering.

3. Udviklingen i dansk regulering af monopol tendenser

De seneste års forløb i debatten om dansk monopollovgivning²¹⁾ følger det ameri-kanske mønster: først en reguleringsfa-se, dernæst en fase med politisering af reguleringen og tendens til deregulering. Reguleringskontroverserne i Danmark udspiller sig senere og har derfor heller ik-ke fundet deres afgørelse endnu.

Ændringerne i prislovgivningen i de-cember 1979²²⁾ fremkaldte den sidste skærpelse af monopolkontrollen i Dan-mark, idet Monopoltilsynets undersøgelseskontor nu blev oprettet. Monopoltilsy-net fik her »en permanent hjemmel til at foretage en mere selektiv udvælgelse af og kontrol med de konkurrencebeskyttede hjemmemarkedserhverv, herunder bygge-sektoren, servicesektoren, detailhandelen og ikke mindst de liberale erhverv«²³⁾. Resultatet af denne ændring er foreløbig udmøntet i en række branche-redegørel-

ser, som jeg vil tage op nedenfor.

Siden loven om undersøgelseskontorets oprettelse har den socialdemokratiske in-dustriminister i januar 1982 og Sociali-stisk Folkeparti i februar 1983 fremsat forslag til ændring af monopolloven. For-slagene, der ville have medført en skær-pelse af monopolloven²⁴⁾, mødte kraftig modstand fra erhvervsorganisationerne og fra de borgerlige partier, og de blev trukket tilbage. Hermed er regulerings-skærpelserne brudt. Fra foråret 1983 er der etableret et politisk pres imod den eks-isterende monopolregulering. I relation til lovgivningen har dette politiske pres kon-kret udmøntet sig i: For det første den konservative industriministers resolute afvisning af en offentliggørelse af 3 bran-cheredegørelser; for det andet vedtagelse af lovændring der henlægger spørgsmålet om afgørelser af omfanget af offentliggø-relse af redegørelser til Monopolrådet og Monopolankenævnet; og for det tredje folketingets beslutning om nedsættelse af »et sagkyndigt og uafhængigt udvalg, som skal belyse den eksisterende mono-polkontrol og fremkomme med forslag til en modernisering af monopolkontrollen inden udgangen af 1985«²⁵⁾. For denne udvalgsnedsættelse stemte regeringsparti-erne, de radikale og Fremskridtspartiet; imod var venstrefløjen, mens Socialde-mokratiet undlod at stemme. Et politisk pres for deregulering er således domine-rende idag.

Central i dette skift i dansk monopol-regulering står Monopoltilsynets redegø-relser.

3.1. Monopoltilsynets redegørelser

Monopoltilsynets nye undersøgelseskon-tor etablerede i august 1980 de første un-dersøgelser. Siden har Monopoltilsynets direktorat udarbejdet brancheredegørel-ser for korn- og foderstofbranchen, en-

gros-handelen med dagligvarer, discount-butikker inden for dagligvarehandelen, basisplastbranchen, gødningsbranchen, og isoleringsmaterialebranchen.

Disse redegørelser blev for alvor genstand for politisk bevågenhed i begyndelsen af 1983, da industriminister Ib Stetter - modsat sin socialdemokratiske forgængers behandling af tidligere redegørelser - forbød Monopoltilsynet at offentliggøre dele af discount-rapporten. Beslutningen traf man efter, at en lang række virksomheder og enkelte erhvervsorganisationer havde protesteret mod offentliggørelse²⁶⁾. Fra erhvervsside mente man, at redegørelsen indeholdt fortrolige eller hemmelige oplysninger. Senere har ministeren desuden - efter klage fra 2 store virksomheder - forbudt offentliggørelse af Monopoltilsynets rapporter om gødnings- og isoleringsbranchen. Ministerens argumentation herfor var følgende: »Redegørelserne indeholder tillige en meget udførlig kortlægning af de omhandlende markeds struktur, afsætningskanaler og afsætningsmuligheder. Der er tale om markeder, hvor der er en betydelig international konkurrence, stor overkapacitet og udenlandske konkurrenter med en alsidig kapitalstyrke. Frigivelse af de ovennævnte oplysninger vil være værdifuld for de udenlandske konkurrenter og vil få negativ virkning for danske virksomheders konkurrenceevne²⁷⁾.«

Man kan stille dét spørgsmål, om disse materiale-tekniske argumenter fra erhvervsliv og minister er den egentlige begrundelse for at nægte offentliggørelse og dermed for at skabe politisk usikkerhed om Monopoltilsynets virksomhed. Begrundelsen kan også ligge i det mere eksplicitte politiske forhold, at effektiv statsskontrol med dominerende virksomheder, d.v.s. direkte indgreb mod virksomheder, gennemføres hurtigere og mere dybtgåen-

de, jo mere koncentrationstendenser og konkurrencebegrænsende forhold er belyst. Altså at redegørelsesvirksomheden senere kan danne baggrund for flere og mere direkte indgreb overfor erhvervslivet. Dette forhold er også kendt af dansk erhvervsliv. Om ikke andet kendes det fra USA.

Robert A. Katzmann mener, at The Federal Trade Commissions antitrust-politiske succes i 1970'erne skyldes tilførsel af flere ressourcer til personale og institutionelle ændringer²⁸⁾. En af disse ændringer var skiftet fra en reaktiv til en proaktiv approach i den amerikanske tilsynsvirksomhed, nemlig overgangen fra at arbejde med enkeltssager, man tilfældigt havde fået opsporet, til at føre anti-trust-politik på baggrund af store og systematiske undersøgelser af markedsstrukturerne. Derfor blev der i begyndelsen af 1970'erne ansat en række økonomer, der i de følgende år forbedrede juristernes proceduregrundlag, når en monopolsag skulle for domstolene. Følgen blev i første omgang, at FTC's politik skærpedes, og i anden omfang at den proaktive anti-trust-politik - i overensstemmelse med dereguleringsbølgen - i 1980 blev ramt på dens grundlag: redegørelserne. Kongressen hindrede i 1980 FTC i at foretage undersøgelser af forsikringsbranchen og den del af reklamebranchen, der har børn som målgruppe. I 1982 var FTC tæt på at miste den politiske støtte til undersøgelse af en lang række liberale erhverv²⁹⁾.

Det samme mønster kunne blive en følge af den nuværende danske debat om Monopoltilsynets redegørelser. I overensstemmelse med en af lovgivningens hovedidéer, offentlighedsprincippet, er en væsentlig del af Monopoltilsynets virke idag koncentreret om at påpege tendenser i konkurrenceforholdene og kræve registrering af dominerende virksomheder.

Og redegørelsesvirksomheden erkendes som en styrkelse heraf; f.eks. udtalte Monopoltilsynets daværende direktør, Hans Duborg ved den første rapport's offentliggørelse i 1982: »For at få et tidssvarende monopoltilsyn må vi derfor til at være mere opsøgende, aktive og dybdeborende i vores kontrol³⁰⁾.«

Men en fortsat kortlægning af konkurrencehæmmende tendenser i dansk erhvervsliv vil sammen med erkendelse af svage indgrebsmuligheder føre yderligere reguleringskrav med sig. Måske er dette tankegangen hos erhvervslivet, de borgerlige partier og industriministeren, når redegørelsesvirksomheden imødegås med tilbageholdelse af rapporter og af initiativer til lovgivningslempelse.

Men kritikken af det hidtidige reguleringsparadigme og forvaltningen af dette indenfor monopollovgivningen svækkes af to forhold. For det første har man ikke i Danmark undersøgelser, der samlet vurderer monopolreguleringens effekt for forbrugere, erhvervsliv og samfund. De juridiske værker på området søger snarere at klarlægge praksis end at lave økonomiske og politiske estimater³¹⁾. D.v.s. fortalere for det politiske pres, hvor kravet er svagere statsindblanding, må søge til udokumenterede påstande (monopolmyndighederne begrænser industriens indtjening, påstår erhvervsadvokaten Mohr Mersing³²⁾, eller: behovet for at udøve kontrol er ikke det samme i 1982 som i 1955, påstår leder i Dansk Industri³³⁾ og til henvisninger til generelle dogmer, f.eks. frikonkurrencens fortrin³⁴⁾).

For det andet er erhvervsinteressernes aktuelle angrebsobjekt, Monopoltilsynets redegørelser, et dårligt sigtepunkt. Redegørelserne er solidt empirisk arbejde; dér kan kritikken ikke finde fodfæste. Man kan heller ikke kritisere redegørelserne, fordi man ikke kan lide konklusionerne;

dette kunne medføre krav om stramninger i lovgivningen eller administrationen heraf og dermed kaste yderligere ved på politiseringens bål. Kritikken kan dårligt komme uden om, at redegørelserne perfekt tilfredsstiller det klassiske reguleringsparadigme. Derfor oplever vi en kritik, der i høj grad retter sig mod tekniske offentliggørelses-problemstillinger.

Det er antageligt også i det svage grundlag til at gendrive reguleringen på monopolområdet, at vi skal finde årsagen til kritikens lidt bemærkelsesværdige herkomst. Den borgerlige kritik af redegørelserne er næsten udelukkende men i store mængder kommet fra berørte enkeltvirksomheder, erhvervsjurister, politikere og kommentatorer. Industrirådet udviser næsten ingen aktivitet. Kan det tænkes, at man her ikke vil risikere at sætte en international set lempelig lovgivning på spil, når man i den givne situation er i dokumentationsnød?

Konklusionen på dette afsnit må derfor blive den, at et evt. dansk dereguleringsprogram på monopolområdet - modsat den amerikanske situation - mangler en væsentlig forudsætning for succes. Kritikken savner dokumentation for uhenigtsmæssig forvaltning af det gældende reguleringsparadigme. Men det politiske pres er dér, men det er overvejende ideologisk præget.

3.2. Styring af Monopoltilsynet

Ifølge den amerikanske (de-)reguleringsmodel afhænger deregulerings gennemførelse af, hvorvidt det lykkes en central politisk ledelse at styre de sædvanlige relativt autonome reguleringsorganer. Som bekendt er det i dette forhold, Reagan-administrationen adskiller sig fra tidligere administrationer. Lad os prøve at se på den danske styringsproblemstilling, som også har været markant fremme, og som

endnu ikke har fundet sin afgørelse.

Monopoltilsynet udgøres af et direktorat og et råd på 15 medlemmer med repræsentanter for forskellige erhvervsorganisationer, forbrugere, juridisk, nationaløkonomisk og teknisk sagkundskab. Rådet træffer på baggrund af direktoratets sagsoplæg afgørelser i henhold til monopol- og prislovgivningen. Disse afgørelser kan ankes til Monopolankenævnet, der består af 3 medlemmer: en højesteretsdommer, et medlem med nationaløkonomisk kendskab og et medlem udnævnt efter indstilling fra handel og industri. Monopoltilsynet er således en *kollektiv ledet styrelse*, der virker uafhængigt af ministeren i sagsmæssig henseende. M.h.t. tjenestelige og bevillingsmæssige forhold er Tilsynet underlagt industriministeren³⁵).

Det er indenfor denne uafhængighed, Monopoldirektoratet har udvalgt og undersøgt en række brancher. Direktoratets redegørelser er blevet udarbejdet med henblik på offentliggørelse. Men spørgsmålet om offentliggørelse er efter en Monopolankenævnskendelse fra 1960 et af de eneste spørgsmål, der kan påklages til ministeren³⁶). Dette er som sagt sket ved flere af redegørelserne, og ministeren er som nævnt gået imod Monopoldirektoratet og nægter offentliggørelse.

Men styringen af Monopoltilsynets redegørelsesvirksomhed - resultatet af den seneste skærpelse af loven - er forsøgt videreført. Modsæt amerikansk politik er en henlæggelse af beslutningsmyndigheden til den udøvende magt i dansk politik et dårligt styringsinstrument. Ministeren er ansvarlig overfor Folketinget, og som vi har set ved alle tilfældene af tilbageholdelse af redegørelser, er disse afgørelser havnet i folketingssalen. Dette har ført to på hinanden følgende ting med sig.

For det første stiger den politiske bevå-

genhed i takt med antallet af forespørgselsdebatter, lovforslag og »illegale« offentliggørelser af hemmeligstemplede redegørelser³⁷). En sådan bevågenhed omkring redegørelserne tilfredsstiller det eksisterende reguleringsparadigme. Socialistisk Folkeparti udtrykker sammenhængen således: »Når ansvaret ligger hos ministeren, er der mulighed for at få en bred debat om rabatter og avancer og forretningsmetoder, som giver skæve vilkår for forbrugerne, og som det sidste års debat om offentliggørelse af Rockwool-rapporten og Superfosrapporten har vist, at der er stor behov for«³⁸).

Som en følge heraf - og dermed for det andet - har industriministeren med opbakning fra de borgerlige partier foreslået rekursystemet ændret, så ansvar for redegørelses udformning og indhold (ligger idag hos Monopoldirektoratet) og offentliggørelse overdrages til Monopolrådet og Monopolankenævnet.

Med den nuværende sammensætning af rådet og nævnet, hvor der er overrepræsentation af medlemmer, udpeget af ministeren efter indstilling fra erhvervsorganisationer og med nære forbindelser til mange virksomheder³⁸), vil dette forslag sikre dels mindre politisering, dels en stærk styring af ikke alene offentliggørelsesspørgsmålet men også af redegørelsernes tilblivelse.

Dette forhold blev påpeget af Socialdemokratiet og venstrefløjens under Folketingets behandling af lovforslaget om ændring af rekursmyndigheden, og forslaget medførte således, at spørgsmålet om udnævnelse af råd og nævn blev inddraget, og at debatten derfor kom til at omfatte bredere dele af monopolloven. Og da yderligere kommentatorer, bl.a. professor Thorkild Kristensen⁴⁰), argumenterede for en større lovgivningsreform, måtte regeringen give efter for de radikales krav

om nedsættelse af et sagkyndigt udvalg.

Forslaget om at tillægge Monopolrådet ansvar for redegørelserne og deres offentliggørelse er vedtaget med snævert flertal i december 1984, således at kommende rapporter, f.eks. en rapport om rugbrødsbranchen, der forventes at udkomme foråret 1986, skal behandles af Rådet.

Det sagkyndige udvalg bliver nedsat i løbet af vinteren 86/87 og industriministeren bestemmer alene, hvem der skal sidde i udvalget og udvalgets kommissorium.

Indtil videre må industriministeren gribe til *uformel* påvirkning af Monopoltilsynet - noget der ikke er tradition for i Danmark⁴¹⁾ - idet han udtaler, at Folketingets afvisning af forslag om offentliggørelse af gødnings- og isoleringsrapporterne »nu må være et pejlemål for Monopoldirektoratet om, at man ikke uden videre kan offentliggøre alt om dansk erhvervsliv«⁴²⁾. Og, at dette er registreret i direktoratet, viser direktørens reaktion på de seneste tilbageholdelser af rapporter, idet direktøren udtaler, at direktoratet endnu ikke har taget stilling til, hvordan direktoratet skal udforme de kommende rapporter, sådan at de undgår at blive hemmeligstemplet⁴³⁾.

3.3 Monopolpolitikens udvikling.

En sammenfatning

Dansk monopolpolitik er idag under politisk pres. Loven og administrationen af den søges lempet. Modstanden mod monopolreguleringen - og dermed tilhængere af deregulering - kommer fra dele af erhvervslivet og fra industriministeren.

Når dereguleringen ikke er nået længere end til ministerindgreb overfor Monopoltilsynet, ændring af klagesystem ved offentliggørelse, potentiel styring af redegørelsesvirksomheden, og nedsættelse af et sagkyndigt udvalg, kan det skyldes,

at en række faktorer, som ifølge amerikanske erfaringer vil føre deregulering med sig, ikke er tilstede. Dette er, så vidt jeg kan se, tilfældet. For det *første* har erhvervslivet og det politiske højre ikke et samlet program for deregulering. Ja, der er end ikke enighed om at kritisere monopollovgivningen. Industrirådet ser det som sin opgave at hindre politisering af en lovgivning, man dybest set er godt tilfreds med. For det *andet* eksisterer der ikke undersøgelser, der påviser uhensigtsmæssigheder i den hidtidige forvaltning af det klassiske reguleringsparadigme. Kritikken mod monopolreguleringen er således i dokumentationsnød. Man kan endog sige, at når reguleringskritikken angriber Monopoltilsynets redegørelser, vil reguleringsdebatten udspille sig på det klassiske reguleringsparadigmets præmisser. For det *tredje* har industriministeren indenfor den eksisterende organisatoriske struktur (departement-styrelse) vanskeligt ved at styre det »progressive«⁴⁴⁾ Monopoltilsyn og gå imod de institutionelle interesser.

Indtil disse dele af dereguleringsprocessen bliver fyldt ud, skal man næppe forudse væsentlig dansk deregulering på monopolområdet.

Men man må alligevel spørge, hvorfor monopolreguleringen er blevet politiseret?

Den *første* og direkte anledning til politiseringen er som sagt undersøgelseskontorets oprettelse. Argumentation for på denne måde at styrke Monopoltilsynet var, at større undersøgelsesopgaver hyppigt blev skubbet til side i arbejdet med den midlertidige prislovgivning⁴⁵⁾. Monopoltilsynet har væsentlige institutionelle interesser i at fastholde og udvide de tilside-satte opgaver, herunder redegørelsesvirksomheden. Under disse institutionelle forhold hører også, at Monopoltilsynets personale først og fremmest er præget af og

skolet i det klassiske reguleringsparadigme. Derfor forsvares dette paradigmes anvendelse, især når man via redegørelserne mener at kunne dokumentere dets berettigelse.

For det *andet* må politiseringens årsag findes i industriministerens tilbageholdelse af de oprindelige redegørelser fra Monopoltilsynet. Hermed er de forstærkede koncentrationstendenser og konkurrencebegrænsninger, og monopollovens effektivitet i forhold hertil bragt ind i Folketinget, hvilket skærper politiseringen. Ministerens bevæggrunde kan diskuteres. Nogle vil mene, at han ikke besidder tilstrækkelig fingerspidsfornemmelse, set ud fra industriens generelle interesse i at hindre politisering på et reguleringsområde man egentlig er tilfreds med. Tidligere i denne artikel har jeg argumenteret for, at der i redegørelsesvirksomheden udover tilbagevende politisering eksisterer en tendens til generel styrkelse af det klassiske reguleringsparadigme, der netop har dokumentation som input. Den *tredje* faktor i politiseringen er dagspressen, berørte enkeltvirksomheder, og erhvervsrådgivere, der har en kortsigtet interesse i deregulering, og som ikke har umiddelbare interesser i en generel konsensus om lovgivningen. Direktør Jørgen Trygved, Superfos, siger det på denne måde i en kritik af Industrirådets afventende holdning: »Derfor forstår jeg ikke Industrirådets holdning. Sagen er langt alvorligere, end Industrirådet åbenbart har gjort sig klart. Det er nu, Tilsynets virke bør tages op til revision. Tidspunktet har aldrig været bedre. Sommerens debat har skabt en forståelse, som der ikke er nogen garanti for, vi kan etablere igen. Alle instanser, det være sig politikere, Monopolrådet og brede kredse i befolkningen, har tilsyneladende erkendt industriens problemer. Hvis vi ikke griber denne mulighed og yderligere får

dokumenteret problemerne, risikerer vi at tabe hele effekten⁴⁶⁾.«

Indtil 1982-83 var dansk monopolregulering et klassisk eksempel på regulering. Alle interesser nød på en eller anden måde godt af reguleringen. Arbejderbevægelsen og forbrugerorganisationerne kunne sige, at erhvervslivet og konkurrenceforholdene blev kontrolleret. Erhvervslivet fik for den pris, en lempelig regulering er, politisk ro og stabilitet omkring produktions- og markedsforhold. Og bureaukratiet kunne langsomt ekspandere. Derfor var der konsensus om monopolreguleringen, og derfor kunne man ikke ved indgangen til 1980'erne identificere fundamentale politiske og sociale interesser i at ændre lovgivningen.

Således er det karakteristisk for monopolreguleringens politisering, at denne primært er forårsaget af *den institutionaliserede beslutningsproces i statsapparatet*: en beslutningsproces som omfatter et stort bureaukrati med interesse i at udvikle sine aktiviteter; en minister der er letbevægelig til indgreb - han vil gerne være erhvervslivets mand; og et parlamentarisk system hvor ministeren drages til ansvar.

Sammenlignet med den amerikanske (de-)reguleringsproces har den politiserede danske proces i de sidste par år ikke grebet tilbage til de centrale samfundsmæssige interesser.

En sammenligning af konfliktfyldt amerikansk og dansk reguleringspolitik kan illustrere den regulerende stats paradoks: Vil den politisk-administrative regulering aktivere og skærpe sociale og politiske modsætninger i stedet for at afveje interesser og skabe politiske kompromisser? »Will it (the state) itself open up possibilities of reshaping this matrix of social power of advanced capitalist social structures either through its own accomplishments or failures?«⁴⁷⁾.

Under 1960'erne og 1970'ernes reguleringseksansion lykkedes det statsapparatet at afveje og afbalancere endda til tider skarpe politiske og sociale modsætninger. Denne opgave har staten sværere og sværere ved at løse idag. Der vil være en tendens til, at staten på grund af dens byrdefulde størrelse og dens modsætningsfyldte opgave vil medvirke til politisering og social udfordring: staten skal regulere de private aktiviteter samtidig med at det frie marked skal respekteres.

Denne modsætning er på vej til at give amerikansk deregulering vanskeligheder. Som det blev nævnt indledningsvist fik amerikansk dereguleringspolitik i Reagan-administrationens første år en umiddelbar succes. Men her i midten af 1980'erne melder problemerne sig for dereguleringen.

Målt i økonomiske ressourcer ser det ud til, at dereguleringen ikke fortsætter.

Nedenstående tabel viser, at reguleringen synes at tage et stabilt omfang, der ligger væsentligt over Reagans første dereguleringsplaner.

Men også indholdsmæssigt kan der rejses tvivl om reformernes grundlag og dybde. Dereguleringen har ikke løst problemerne i det gamle reguleringsparadigme, og nye problemer er kommet til. I en kritisk gennemgang af Reagan-administrationens dereguleringspolitik på miljøområdet konkluderer Gregory Daneke: »It is clear that the adversarial approach to regulation has been costly and not very effective. Moreover, the types of add-on or broken deregulation measures now emerging are only likely to make matters worse. While various »market devices« hold promise for implementation efficiencies, they will not solve the problems of basic goal setting and rule making. Without some type of fundamental reformulation

Tabel:

Udgifter til 56 regulerings-agencies. Udvalgte finansår, 1970-86.

Area	1970	1980	1983	1984	1985 (est.)	1986 (est.)
EXPENDITURES (\$ billions)						
<i>Social Regulation</i>						
Consumer Safety & Health	\$ 0.9	2.8	2.9	3.1	3.3	3.1
Job Safety & Other						
Working Conditions	\$ 0.1	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8
Energy & the Environment	\$ 0.3	2.2	2.3	2.7	3.1	3.2
	\$ 1.3	5.7	6.0	6.6	7.2	7.2
<i>Economic Regulation</i>						
Finance & Banking	\$ 0.1	0.4	0.5	0.8	0.9	0.8
Other Industry-Specific	\$ 0.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
General Business	\$ 0.1	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
	\$ 0.3	1.1	1.3	1.5	1.7	1.7
TOTAL	\$ 1.6	6.8	7.3	8.2	8.9	8.9
TOTAL IN 1972 DOLLARS*	\$ 1.7	3.8	3.4	3.7	3.8	3.7
PERMANENT FULL-TIME POSITIONS (thousands)						
<i>Social Regulation</i>	65.5	103.6	88.6	87.8	88.4	86.8
<i>Economic Regulation</i>	19.9	27.8	25.4	25.6	25.3	25.5
TOTAL	85.4	131.5	114.0	113.3	113.6	112.3

*Adjusted by GNP deflator (actual and, for later years, estimated in budget).

Kilde: Regulation, march/april 1985.

which introduces an adaptive learning approach to environmental planning, the performance of the US system is likely to remain sub-optimal with regard to both economic and larger social goals«⁴⁸).

Hvis denne vurdering er korrekt, vil de-reguleringen ikke fjerne det politiske pres fra amerikansk reguleringspolitik, men tværtimod give næring til kontroversen om en økonomisk effektiv og en administrativ rationel sikring af almene interesser. D.v.s. i tilfælde hvor reguleringsreformer griber tilbage til og direkte involverer sociale og politiske interesser, da vil den regulerende stats paradoks ikke umiddelbart finde sin løsning.

Men selv i den danske reguleringskontrovers på monopolområdet, hvor der kun er tale om en institutionel politisering uden særlig inddragelse af »the matrix of social power« synes reguleringspolitikens modsætningsfyldte karakter at skinne igennem. Nærværende artikel viser, at den statslige beslutningsproces i reguleringspolitikken selv på et velfunderet konsensusområde som monopolpolitikken kan afstedkomme voksende politisering, svært forudsigelige og »springende« lovændringer, skærpelse af bureaukratiske forsvarsmekanismer, og politisk grøftegravning tværs gennem traditionelle politiske flertal i det politiske system.

Noter:

- 1) Se f.eks. James Q. Wilson (eds.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, 1980, og Roger G. Noll and Bruce M. Owen, *The Political Economy of Deregulation. Interest Groups in the Regulatory Process*, Washington and London: American Enterprises for Public Policy Research, 1983.
- 2) Alan Stone, *Regulation and its Alternatives*, Washington: Congressional Quarterly Press, 1982, p. 32, og Lawrence J. White, *Reforming Regulation. Processes and Problems*, New York: Prentice-Hall, 1981, p. 31.
- 3) Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation*, New Haven and London: Yale University Press, 1983, p. 19.
- 4) Lawrence J. White, *op. cit.*, p. 19.
- 5) Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *op. cit.*, p. 23.
- 6) Lawrence J. White, *op. cit.*, Alan Stone, *op. cit.*, p. 237, og Michael E. Kraft and Norman J. Vig, *Environmental Policy in the Reagan Presidency*, i *Political Science Quarterly*, vol. 99, no. 3, 1984, pp. 415-439.
- 7) Michael E. Kraft and Norman J. Vig, *op. cit.*, p. 427. Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *op. cit.*, p. 100 sammenfatter dereguleringsmålene på en lidt anden måde.
- 8) Michael E. Kraft and Norman J. Vig, *op. cit.*, Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *op. cit.*, og LeRoy Graymer and Frederick Thompson, *Conclusions*, i LeRoy Graymer and Frederick Thompson (eds.), *Reforming Social Regulation. Alternative Public Policy Strategies*, Beverly Hills, London and New Delhi: Sage Publ., 1982, pp. 265-282.
- 9) Alan Stone, *op. cit.*, p. 63.
- 10) Se f.eks. Nils Gunnar Nilsson, *Magtskiftet*, København: Samlerens Bogklub, og Politisk udvikling i USA, tidsskriftet *GRUS*, 3. årg., nr. 8, 1982.
- 11) Michael E. Kraft and Norman J. Vig, *op. cit.*, p. 424.
- 12) *Information* d. 31-10-1984.
- 13) Michael E. Kraft and Norman J. Vig, *op. cit.*
- 14) David Harrison, Jr. and Paul R. Portney, *Regulatory Reform in the Large and in the Small*, i LeRoy Graymer and Frederick Thompson (eds.), *op. cit.*, pp. 219-246, og George Eads, *Harnessing Regulation: The Evolving Role of White House Oversight*, i *Regulation*, May/June, 1981, pp. 19-26.
- 15) Michael E. Kraft and Norman J. Vig, *op. cit.*, p. 426.
- 16) Suzanne Weaver, Antitrust Division of the Department of Justice, i James Q. Wilson (eds.), *op. cit.*, pp. 123-151.
- 17) Roger G. Noll and Bruce M. Owen, *op. cit.*, pp. 158-159, og Alfred E. Kahn, *The Political Feasi-*

- bility of Regulatory Reform, i LeRoy Graymer and Frederick Thompson, *op. cit.*, p. 261.
- 18) Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *op. cit.*, p. 120 og Micahel E. Kraft and Norman J. Vig, *op. cit.*, p. 432.
 - 19) Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *op. cit.*, p. 131.
 - 20) Jürgen Habermas, *Legitimationsproblemer i senkapitalismen*, Kbh.: Fremad, 1975, og Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, London: Hutchinson, 1984.
 - 21) Dansk monopol- og prislovgivning udgøres primært af: Monopolloven, lov nr. 102 af 31. marts 1955 med ændringer, Pris- og avanceloven fra 1974, lov nr. 59 af 15. februar 1974, og flere midlertidige prislove siden 1963. Lovgivningens formål fremgår bl.a. af monopollovens § 1, nemlig at loven »har til formål gennem offentlig tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse«.
 - 22) *Folketingstidende 1979-80*, 2. saml., tillæg C, sp. 105.
 - 23) *Folketingstidende 1979-80*, 2. saml., tillæg A, sp. 565.
 - 24) Erik Mohr Mersing, Monopolloven under angreb, i *Ugeskrift for Retsvæsen*, 118. årg., nr. 1, 1984, pp. 7-16.
 - 25) *Fortryk af Folketingets forhandlinger*, november 1984, sp. 2239.
 - 26) Discountbutikker i dagligvarehandelen, *Redegørelse fra Monopoltilsynet*, Kbh. 1983, p. 15.
 - 27) *Fortryk af Folketingets forhandlinger*, november 1984, sp. 2222-23.
 - 28) Robert A. Katzmann, Federal Trade Commission, i James Q. Wilson (eds.), *op. cit.*, pp. 152-187.
 - 29) Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *op. cit.*, p. 103.
 - 30) *Berlingske Tidende* 9-7-1984.
 - 31) W.E. von Eyben, *Monopoler og Priser*, Kbh.: Gad, 1980, og Evan Sølvkjær, *Monopolloven*, Kbh.: Jurist- og økonomforbundets Forlag, 1984.
 - 32) Erik Mohr Mersing, *op. cit.*, p. 16.
 - 33) *Dansk Industri*, nr. 2, 1982.
 - 34) *Fortryk af Folketingets forhandlinger*, oktober 1984, sp. 447, og Erik Mohr Mersing, *op. cit.*, p. 15.
 - 35) W.E. von Eyben, *op. cit.*, p. 628 og p. 642.
 - 36) *Ibid.*, p. 181.
 - 37) Partiet Venstresocialisterne har to gange offentliggjort hemmeligstemplede redegørelser, der har været forelagt Folketingets erhvervsudvalg.
 - 38) *Fortryk af Folketingets forhandlinger.*, oktober 1984, sp. 444.
 - 39) Industriminister Ib Stetters svar af 6. november 1984 til Folketingets erhvervsudvalg.
 - 40) Thorkild Kristensen, Den danske monopollov og de internationale markeder, i *Managements Erhvervspolitiske Forum*, Rapport nr. 14, 1984.
 - 41) W.E. von Eyben, *op. cit.*, pp. 641-45.
 - 42) *Berlingske Tidende* d. 21-11-1984.
 - 43) *Information* d. 21-8-1984.
 - 44) Erik Mohr Mersing, *op. cit.*, p. 8.
 - 45) *Folketingstidende 1979-80*, 2. saml., tillæg A, sp. 551.
 - 46) *Politisk Ugebrev*, d. 13-10-1984.
 - 47) Claus Offe, *op. cit.*, p. 161.
 - 48) Gregory Daneke, Whither Environmental Regulation?, i *Journal of Public Policy*, 4. årg., no. 2, 1984, p. 149.