

Asbjørn Sonne Nørgaard<sup>1</sup>

## Institutioner, politik og reformretorik: Erhvervsregulering i 1980'ernes USA

I 1980'erne bebudede en række regeringer i vesten, at de ville reformere offentlige politikker og bureaukratier, der var ineffektive og en byrde for økonomien. I USA blev Ronald Reagan valgt blandt andet på løftet om at deregulere og reformere erhvervsreguleringen, ikke mindst den "nye" sociale regulering. Ikke desto mindre blev lovgivningen ikke reformeret på et eneste af de nye reguleringsområder. Reguleringen blev i stedet lettet via en administrativ nedprioritering. Analysen af arbejdsmiljøreguleringen under Reagan og Bush viser, at Reagan-arven har været kortvarig. Stærke institutionelle begrænsninger og politisk pres fra Kongressen og domstolene gjorde, at Reagans dereguleringsstrategi var dømt til fiasko. Fra midten af 1980'erne oplever man i USA en gradvis tilbagevenden til "business as usual".

De dominerende teorier om offentlig regulering er ikke i stand til at forklare den cyklus, som erhvervsreguleringen gennemløber i 1980'erne. Elementer fra den nyinstitutionelle teori vil styrke teorierne om offentlig regulering og gøre dem bedre rustet til at analysere muligheder og begrænsninger for politisk lederskab og reguleringsreformer. I moderne velfærdsstater vil mulighederne for reform af den offentlige politik altid være stærkt betinget af institutionelle begrænsninger.

"Government is not the solution to our problem. Government is the problem", proklamerede Ronald Reagan under valgkampagnen i 1980. I 1980'erne var kritikken af det offentliges indgriben i snart sagt alle hjørner af samfundslivet udbredt ikke alene i USA, men i mange vestlige lande. Af såvel økonomiske som ideologiske grunde blev velfærdsstatens institutioner og politikker betragtet som et problem. Decentralisering, privatisering og deregulering var blandt de luftige og tvetydige begreber, der blev introduceret. Igenem 1980'erne viste det sig imidlertid, at reformretorikken var vanskelig at omsætte til praksis.

Reagans stemme var en af de mest gennemtrængende i koret af neoliberalister, og hans retorik appellerede både til værdier, der er dybt rodfæstede i amerikansk politisk kultur (Hartz, 1955; Huntington, 1981; Harris og Milkis, 1989), og til en offentlig opinion, der havde fået nok af økonomisk krise, omkostningstunge sociale programmer og tømmermændene efter Vietnamkrig og Watergate (*Public Opinion*, 1987). Reagans indenrigspolitiske dagsorden var omfattende. Føderalstaten skulle slankes. Opgaver skulle decentraliseres til enkeltstaterne, skatterne skulle ned, de offentlige udgifter skulle under kontrol, og unødvendig bureaukrati og regulering måtte reformeres eller udryddes (Chubb og Peterson, 1985). Både i Europa og USA er det en udbredt opfattelse, at Reagan fik slanket bureaukratiet og gennemført dybtgående deregulering. Og man kan da også med en vis ret spørge: Hvis ikke Reagan kunne gennemføre reformer af den offentlige politik i det mest liberale af alle vestlige lande, hvem kunne så?

Erhvervslivets problemer stod højt på Reagans dagsorden. Foretagsomheden og det frie initiativ var truet, især på grund af den stigende og stadigt mere snærende offentlige regulering. Efter 20 års reguleringsoptimisme var det nu

Asbjørn Sonne Nørgaard<sup>1</sup>

## Institutioner, politik og reformretorik: Erhvervsregulering i 1980'ernes USA

I 1980'erne bebudede en række regeringer i vesten, at de ville reformere offentlige politikker og bureaukratier, der var ineffektive og en byrde for økonomien. I USA blev Ronald Reagan valgt blandt andet på løftet om at deregulere og reformere erhvervsreguleringen, ikke mindst den "nye" sociale regulering. Ikke desto mindre blev lovgivningen ikke reformeret på et eneste af de nye reguleringsområder. Reguleringen blev i stedet lettet via en administrativ nedprioritering. Analysen af arbejdsmiljøreguleringen under Reagan og Bush viser, at Reagan-arven har været kortvarig. Stærke institutionelle begrænsninger og politisk pres fra Kongressen og domstolene gjorde, at Reagans dereguleringsstrategi var dømt til fiasko. Fra midten af 1980'erne oplever man i USA en gradvis tilbagevenden til "business as usual".

De dominerende teorier om offentlig regulering er ikke i stand til at forklare den cyklus, som erhvervsreguleringen gennemløber i 1980'erne. Elementer fra den nyinstitutionelle teori vil styrke teorierne om offentlig regulering og gøre dem bedre rustet til at analysere muligheder og begrænsninger for politisk lederskab og reguleringsreformer. I moderne velfærdsstater vil mulighederne for reform af den offentlige politik altid være stærkt betinget af institutionelle begrænsninger.

"Government is not the solution to our problem. Government is the problem", proklamerede Ronald Reagan under valgkampagnen i 1980. I 1980'erne var kritikken af det offentliges indgriben i snart sagt alle hjørner af samfundslivet udbredt ikke alene i USA, men i mange vestlige lande. Af såvel økonomiske som ideologiske grunde blev velfærdsstatens institutioner og politikker betragtet som et problem. Decentralisering, privatisering og deregulering var blandt de luftige og tvetydige begreber, der blev introduceret. Igenem 1980'erne viste det sig imidlertid, at reformretorikken var vanskelig at omsætte til praksis.

Reagans stemme var en af de mest gennemtrængende i koret af neoliberalister, og hans retorik appellerede både til værdier, der er dybt rodfæstede i amerikansk politisk kultur (Hartz, 1955; Huntington, 1981; Harris og Milkis, 1989), og til en offentlig opinion, der havde fået nok af økonomisk krise, omkostningstunge sociale programmer og tømmermændene efter Vietnamkrig og Watergate (*Public Opinion*, 1987). Reagans indenrigspolitiske dagsorden var omfattende. Føderalstaten skulle slankes. Opgaver skulle decentraliseres til enkeltstaterne, skatterne skulle ned, de offentlige udgifter skulle under kontrol, og unødvendig bureaukrati og regulering måtte reformeres eller udryddes (Chubb og Peterson, 1985). Både i Europa og USA er det en udbredt opfattelse, at Reagan fik slanket bureaukratiet og gennemført dybtgående deregulering. Og man kan da også med en vis ret spørge: Hvis ikke Reagan kunne gennemføre reformer af den offentlige politik i det mest liberale af alle vestlige lande, hvem kunne så?

Erhvervslivets problemer stod højt på Reagans dagsorden. Foretagsomheden og det frie initiativ var truet, især på grund af den stigende og stadigt mere snærende offentlige regulering. Efter 20 års reguleringsoptimisme var det nu

deregulering, som stod højest på dagsordenen. Jimmy Carter havde dereguleret blandt andet luftfart og bankvæsen, men det var Reagan, der ideologisk og politisk forstod at udnytte mistilliden til det offentlige. Erhvervsregulering var en svøbe, der i stort omfang burde udryddes. På det retoriske plan mobiliserede Reagan til kamp mod regulering. I hans første tale til Kongressen hed det:

“American society experienced a virtual explosion in government regulation during the past decades ... The result has been higher prices, higher unemployment, and lower productivity growth ... we must come to grips with inefficient and burdensome regulations, *eliminate* those we can and *reform* the others” (citeret i Harris og Milkis, 1989: 98-99; min kursivering).

Kongressen var ikke i tvivl om Reagans mål: Regulering skulle fjernes eller reformeres. Og med republikansk flertal i Senatet for første gang siden 1952 var det tænkeligt, at Reagans dereguleringskampagne ville blive en succes. Det blev den dog ikke.

Reguleringen blev lettet i Ronald Reagans første valgperiode, fordi han gennemførte en administrativ nedprioritering af erhvervsreguleringen. Kontrollen med virksomhedernes overholdelse af allerede eksisterende regler blev lettet, udstedelsen af nye regler blev holdt tilbage, og bureaukratiet blev slanket i en sådan grad, at det ikke var i stand til at opfylde sine forpligtelser (*National Journal*, Nov. 30, 1991; Scholtz *et al.*, 1991). Men retorikken og løftet om at fjerne eller reformere reguleringens institutioner og legale mandat blev aldrig for alvor indfriet. Deregulering af bestående regelsæt blev stort set ikke gennemført.

Efter 12 års republikansk lederskab under Reagan og Bush var den samlede erhvervsregulering forøget og intensiveret. På transport- og bankområdet fortsatte Reagan ganske vist den deregulering, som Jimmy Carter havde indledt, og indenfor telekommunikation tog Reagan selvstændige initiativer (Rukeyser, 1991: 152-63). I disse brancher havde den teknologiske udvikling undergraved reguleringen, og dereguleringen var “påbegyndt i 1960’erne og 1970’erne og havde lidt eller intet at gøre med den generelle politiske forpligtelse til en fri markedspolitik” (Rukeyser, 1991: 153). De klassiske områder, såsom arbejdsmarked og monopoler, blev ikke reformeret (Moe, 1987; Eisner, 1991). Og ikke et eneste af de “nye” sociale reguleringsområder (miljø, arbejdsmiljø, forbrugerbeskyttelse og energi) blevet dereguleret. Reagan valgte at lette reguleringen ved at udnytte præsidentembedets beføjelser til det yderste - og lidt til. Det gjaldt miljøregulering og forbrugerbeskyttelse (Harris og Milkis, 1989), og det gjaldt den voldsomt kritiserede arbejdsmiljøregulering, der er denne artikels fokus (Noble, 1986; Nørgaard, 1993).

Fra midten af 1980’erne viser det sig, at Reagans nedprioritering ikke kunne sikre en varig lempelse af reguleringen. Reguleringens legale mandat og institutioner forblev intakt, og indenfor disse rammer vil kommende præsidenter nemt kunne omgøre Reagans politik. Der er både politiske og institutionelle grunde til, at dereguleringsstrategien slog fejl.

Med udgangspunkt i arbejdsmiljøreguleringen vil der i det følgende blive vist, at Reagans strategi for at lette erhvervsreguleringen var mangelfuld og på

langt sigt dømt til fiasko. Indledningsvis vil organiseringen af den amerikanske arbejdsmiljøregulering blive præsenteret. Den institutionelle organisering af området definerer de muligheder og begrænsninger, aktørerne på området har for at påvirke reguleringens indhold og form. Dernæst diskuteres de instrumenter, Reagan og Bush anvendte i deres bestræbelse på at lette arbejdsmiljøreguleringen. Herpå undersøges, hvor effektive instrumenterne har været. Et kort udblik til miljøregulering og forbrugerbeskyttelse viser, at den administrative nedprioritering, der blev forfulgt på arbejdsmiljøområdet, også blev anvendt her. Endelig diskuteres de empiriske resultater i lyset af teorier om offentlig regulering. Selv om strategien på længere sigt var dømt til fiasko, er politikken i de tidlige Reagan-år et brud med tidligere tiders reguleringsoptimisme på en måde, som dele af litteraturen om offentlig regulering ikke kan redegøre for. Især fordi analysen af institutioner er utilstrækkelig.

I 1980'ernes USA var der snævre institutionelle grænser for, i hvor høj grad den politiske ledelse kunne reformere den offentlige politik. Resultaterne har ikke alene konsekvenser for teorien om regulering. De tyder også på, at moderne velfærdsstater kun under særligt gunstige betingelser kan forvente succesfulde reformer af den offentlige politik.

### **Arbejdsmiljøregulering "the American Way"**

1960'erne og de tidlige 1970'ere var i USA, som i andre vestlige lande, en reformperiode. Selv om reformbølgen fortsatte langt ind i 1970'erne, voksede utilfredsheden med de omkostningstunge offentlige programmer, der var søsat som en del af "Great Society"-programmet, allerede i slutningen af 1960'erne (Noble, 1986: 68-98; Katznelson, 1989). Reformiveren blev i stedet kanaliseret over i reguleringsinitiativer, der maskerede omkostningerne ved offentlig aktivisme. Skatterne kunne holdes i ro. Arbejdsmiljøet fik Lyndon B. Johnson og de nye "quality of life"-bevægelser bevågenhed i midten af 1960'erne. Først derefter blev også fagforeningerne aktiveret. *The Occupational Safety and Health Act*, OSHAct, blev vedtaget den 29. december 1970 med Nixons og mange republikaneres billigelse (Noble, 1986; Moe, 1989).

Inden da var det åbenbart, at reguleringen ikke kunne bremses. Arbejdsgiverne var i defensiven, og i stedet for at forsøge at blokere loven, hvilket var dømt til at mislykkes, forsøgte de med en vis succes at påvirke arbejdsmiljøreguleringens organisering. Ved at indbygge institutionelle forhindringer kunne de afværge de værste konsekvenser af det uundgåelige (Moe, 1989).

Organiseringen af arbejdsmiljøreguleringen ligner stort set andre reguleringsområder. Ansvar for udviklingen af arbejdsmiljøregler og kontrol med virksomhederne blev placeret i en ny styrelse, *the Occupational Safety and Health Administration*, OSHA, under det fagforeningsvenlige arbejdsministerium. Loven gælder for den private sektor, undtagen det betragtelige antal private virksomheder, hvis produktions hemmeligholdelse anses for vigtig af hensyn til den nationale sikkerhed. Selv om arbejdsministeren har det overordnede ansvar for arbejdsmiljøet, udpeger præsidenten tillige en direktør (Assistant Secretary) med ansvar for arbejdsmiljøet. Udnævnelsen skal godkendes i

Senatet. I modsætning til andre reguleringsområder, for eksempel forbrugerbeskyttelse, er OSHA en del af den departementale struktur, og direktørens bemyndigelse er delegeret. Direktøren er underordnet arbejdsministeren, og i sidste instans præsidenten, og kan til enhver tid afskediges.

Loven definerer relativt klart det legale mandat og formålet med reguleringen: Arbejdsministeren "skal sætte den standard som, i det omfang den er gennemførlig [*"to the extent feasible"*], mest fyldestgørende (og) på basis af det bedst tilgængelige bevismateriale sikrer, at ingen ansats helbred eller funktionsdygtighed skal lide skade..." (§ 6b(5)). Hvad angår udviklingen af nye reguleringsstandarder, kan arbejdsministeren bede om en anbefaling fra et rådgivningsudvalg med repræsentation af eksperter tilknyttet henholdsvis arbejderne og arbejdsgiverne. Den administrative beslutningsproces involverer dog skriftlige og mundtlige partsindlæg fra alle, der måtte føle sig berørt af en foreslået regulering. Arbejdsministeren skal i sin beslutning tage hensyn til disse indlæg og angive, hvorfor en bestemt standard vælges. Den administrative beslutningsproces reguleres ikke alene af OSHAct, men også af andre føderale love såsom *The Administrative Procedures Act* af 1946, der foreskriver krav om høringer og dokumentation (Kelman, 1981: 140). Dertil kommer, at arbejdsgiverne kan søge dispensation for reguleringernes bestemmelser, og hvis ikke det lykkes, kan de og alle andre berørte interesser få reguleringsens legalitet prøvet ved de føderale domstole.

Forskningen i og udviklingen af nye standarder hører dog ikke kun under arbejdsministeren. *The National Institute of Occupational Safety and Health*, NIOSH, som besidder den medicinske og anden faglige ekspertise, der skal lægges til grund for forslag om nye reguleringer, hører under Sundhedsministeriet. Arbejdsministeren deler altså kompetencen med sundhedsministeren, hvilket besværliggør beslutningsprocessen yderligere. Denne deling er et af arbejdsgivernes fingeraftryk på loven (Moe, 1989). Men kompetencedelingen er også historisk-institutionelt betinget og i det hele taget ganske karakteristisk for den amerikanske reguleringsstil (Kelman, 1981; Vogel, 1986). Allerede under New Deal, hvor den føderale regering begyndte at engagere sig mere i arbejdsmiljøspørgsmål, blev ansvaret for området delt mellem de to ministerier. De to ministerier og de tilknyttede styrelser havde og har stadig ret forskellige holdninger til, hvad der kræves for at styrke arbejdsmiljøet (Rosner og Markovitz, 1987). Mens Sundhedsministeriet har lagt vægt på hygiejne, medicinsk forskning og frivillighed, har Arbejdsministeriet været mere sympatisk over for arbejdstagersynspunkter, understreget betydningen af en aggressiv kontrolpolitik og i det hele taget betragtet arbejdsmiljø som et problem vedrørende arbejdsprocessen og virksomhedernes organisering (jf. Moe, 1989).

På implementeringssiden etableres der regionale inspektionskontorer, der skal kontrollere, at arbejdsgiverne overholder de detaljerede og komplicerede reguleringer, der ofte fylder flere hundrede sider. Der findes ikke en samlet oversigt over gældende standarder og heller ikke en "folkeudgave" af reguleringens indhold. Det er derfor vanskeligt at få information om reglernes eksistens og indhold. Kontrollen følger bogen, og hvis der konstateres regelbrud, gives

der bøder på stedet. Arbejdsgiverne kan klage over såvel anmærkningen om regelbrud som bødernes størrelse til regionsledere, der dog normalt vil støtte tilsynets anbefalinger. Arbejdsgiverne kan dernæst anke afgørelsen til en "Review Commission" bestående af fem præsidentielt udpegede medlemmer. Høringer og bevisførelse følger. Brugen af domstolslignende ekspertkommissioner, der på "neutral" grund skal afgøre tvivlsspørgsmål og konflikter, er typisk for amerikansk regulering (Kelman, 1981; Vogel, 1986). Hvis kommissionens kendelse går imod arbejdsgivers interesser, kan kendelsen dernæst prøves ved de føderale domstole (§§ 10, 11 og 12).

Loven foreskriver endelig, at enkeltstaterne selv kan regulere arbejdsmiljøet, såfremt deres standarder er "mindst lige så effektive" som de føderale reguleringer. Efter godkendelse af arbejdsministeren dækker de føderale myndigheder 50 pct. af staternes udgifter (§§ 2b, 18c og 23g). 27 stater er føderalt regulerede, mens de øvrige er helt eller delvist statsregulerede (*Job Safety and Health Quarterly*, Spring 1990). Reguleringens karakter varierer betydeligt blandt staterne med egne planer og er i de senere år blevet voldsomt kritiseret af fagbevægelsen og de kongresudvalg, der har tilsyn med OSHA (*AFL-CIO NEWS*, Oct. 28, 1991). I amerikansk føderalisme er det sjældent, at ansvaret for et politikområde, er entydigt placeret hos enten føderale eller statslige myndigheder. Kompetencen er både "divided" og "shared" (Huntington, 1968).

Organiseringen af arbejdsmiljøreguleringen er stort set som på andre områder. Den er utroligt kompliceret og besværlig. Samtidigt er loven også, selv om det er en rammelov, ret ambitiøs. Loven definerer dog frem for alt en relativ åben arena for fremtidige politiske konflikter. Præsidenten, domstolene, OSHA og sociale aktører med interesser på området har alle adgang til at påvirke reguleringen. Desuden kan Kongressen påvirke reguleringen indirekte og lægge politisk pres på administrationen via tilsyn og høringer. Normalt har politikerne, herunder præsidenten, ikke blandet sig voldsomt i OSHAS arbejde (Kelman, 1980; 1981; Wilson, 1980). Men det var før Reagan kom til.

### **Arbejdsmiljø "the Reagan Way"**

OSHAct gav præsidenten en række instrumenter, han kunne anvende for at få sine prioriteringer igennem. I Reagans første år blev de udnyttet til at forhindre en effektiv og aggressiv regulering af erhvervslivet, men allerede i de sidste år under Reagan blev OSHA mere aktiv igen. Domstolene, Kongressen og fagforeningerne lagde massivt pres på OSHA og Reagan. De indbyggede "checks and balances" slog først igennem efter nogen tid. Reagans forhalingsstrategi krævede ikke alene vedholdende og intens politisk opmærksomhed. På lang sigt ville egentlige reformer også være nødvendige. Reagan opgav i stedet den administrative nedprioritering. Bush fortsatte således blot den linje, som Reagan selv havde lagt i sin anden embedsperiode.

#### *De politisk instrumenter stemmes*

Den institutionelle organisering af arbejdsmiljøet og af den amerikanske føderalstat mere generelt gav Reagan mulighed for at gennemføre en administrativ

nedprioritering på tre måder: via budgetterne, via præsidentielle udnævnelser og via hierarkisk kontrol, især ved præsidentielle ordrer og indblanding fra *Office of Management and Budget*, OMB.

### *Budgetpolitik*

Reagan udnyttede amerikanernes utilfredshed med de stigende offentlige udgifter i sin budgetpolitik (Arnold, 1990). Selv for demokraterne i Repræsentanternes Hus var det svært at modstå presset for at reducere udgifterne til det, der blev opfattet som et svulmende og ineffektivt bureaukrati. Mange moderate demokrater delte i øvrigt denne opfattelse. Reagan nedbragte de samlede udgifter til social regulering fra 6,2 mia. dollars i 1980 til 5,3 i 1983 målt i faste priser, hvorefter de begyndte at stige igen. I 1987, det sidste år hvor et republikansk senatsflertal kunne påvirke budgettet, var udgifterne til social regulering igen over 1980 niveauet (*National Journal*, Nov. 30, 1991: 2904). Hvor deregulering under Carter blev opfattet som et forsøg på rationalisering og effektivisering, begyndte liberale og moderate i begge partier at se Reagans nedprioritering som et forsøg på at omgå loven (*National Journal*, Nov. 30, 1991: 2904). Budgetterne på arbejdsmiljøområdet steg langsommere end på miljøområdet, men under voksende politisk pres foreslog Reagan i 1987 en budgetstigning til OSHA på 6,8 pct. (*AFL-CIO NEWS*, Jan. 17, 1987). Hermed var den negative budgetkurve knækket.

Antallet af ansatte i OSHA følger budgetudviklingen. Fra 1980 til 1984 blev antallet af medarbejdere i OSHA reduceret med 30 pct. (Noble, 1986: 177-79), hvorefter det begyndte at stige svagt igen. På arbejdsmiljøområdet som helhed (inkluderer NIOSH, Review Kommissionen og andre føderale styrelser) var reduktionen af en mere varig karakter. I 1991 var bemanningen stadig godt 20 pct. mindre end i 1980 (*National Journal*, Nov. 30, 1991: 2905). Det er dog tvivlsomt om denne reduktion kan opretholdes på længere sigt. Allerede i 1990 fik arbejdsminister Dole styrket OSHAS inspektion med 15 mio. dollars: Inspektionskorpsset blev således forøget med knap 15 pct. (*Job Safety and Health Quarterly*, Spring 1989: 2). Den mest kontroversielle del af OSHAS aktiviteter blev dermed styrket for første gang i ti år. Efter at demokraterne har fået flertal i begge Kongressens kamre og genvundet præsidentembedet, vil stigningen givetvis fortsætte. Det er relativt billigt for det offentlige - og dermed ikke i konflikt med den overordnede budgetpolitik - at tilgodese liberale interesser ved at opprioritere populære reguleringsområder.

### *Præsidentielle udnævnelser*

En af de mest effektive måder præsidenten kan påvirke reguleringen, er ved at udnævne ministre, viceministre og direktører, der er loyale overfor præsidenten (Moe, 1987: 247-71; Noble, 1986). Normalt vælges de politisk udpegede ledere både på grundlag af faglige kvalifikationer og politisk overbevisning. Der er tale om en delikat balance mellem delvist modstridende mål og hensyn.

Selv om præsidenten gives stor frihed i sin udnævnelsespolitik, er der politiske og institutionelle grænser for, hvor vilkårligt en præsident kan vælge sine

medarbejdere. For det første skal udnævnelserne godkendes i Senatet, hvis flertal som oftest er demokratisk. Fra 1981 til 1987 var der dog republikansk flertal i Senatet. For det andet fortsætter udnævnelserprocessen også efter den siddende præsident. Processen er at betragte som et spil, der gentages, og hvor en *quid-pro-quo* strategi på lang sigt ofte er mere fornuftig end en aggressiv strategi. Uformelle normer definerer en acceptramme for, hvor meget ideologi kan og bør slå igennem: først professionelle kvalifikationer og dernæst til en vis grad ideologi. Til stor overraskelse for såvel demokrater som republikanere brød Reagan i sin første embedsperiode denne delikate institutionelle balance. Reagan lagde vægt på ideologi frem for ekspertise. I Reagans anden periode blev normerne stort set genoprettet.

Reagans første arbejdsminister (1981-85), Raymond Donovan, var totalt ukendt i det professionelle miljø. Donovan kendte hverken ressortområdets problemer, love eller folk (Moe, 1987: 267). Selv arbejdsgiverne var overrasket over udnævnelserne. Reagans første direktør for OSHA (1981-84), Thorne Auchter, havde heller ingen professionelle kvalifikationer. Auchter var direktør for et stort byggefirma i Florida og et totalt ubeskrevet blad (Noble, 1986: 193). Både Donovan og Auchter accepterede OMBs indblanding i den politisk-administrative beslutningsproces, hvilket resulterede i længere sagsbehandling og svagere reguleringsstandarder. Auchter indførte også den voldsomt kritiserede "record-inspection practice", hvorefter kun firmaer med ulykkesfrekvenser over gennemsnittet for branchen som helhed skulle underkastes en egentlig inspektion (*National Journal*, Nov. 25, 1989: 2889-92). En række firmaer kunne ikke modstå fristelsen til at snyde med den lovpligtige fortegnelse over arbejdsulykker for dermed at undgå inspektion.

I 1985 blev Donovan, der var tiltalt for svindel i sit tidligere virke som forretningsmand, afløst af William Brock, tidligere republikansk kongresmedlem. Brock fortsatte den samarbejdsvenlige strategi overfor virksomhederne, men han ønskede også at fremskynde udviklingen og vedtagelsen af regler, "som er kernen i arbejdsmiljøloven" (Brock, 1988: 56). I Brocks samarbejdsstrategi var der også en fremstrakt hånd til fagforeningerne. Allerede i 1987 blev Brock afløst af Ann McLaughlin, ligeledes en moderat republikaner med stor administrativ erfaring. Hun ophævede blandt andet den kritiserede "record-inspection practice". Med udnævnelserne af Elizabeth Dole i 1989 - af mange set som et smart træk af Bush for at holde sig på god fod med hendes mand Robert Dole, der havde bejlet til den republikanske præsidentkandidatur (*National Journal*, Nov. 3, 1990: 2660) - led Reagans nedprioriteringspolitik det endelige knæk. Det viste sig, at Dole var langt mere positiv overfor OSHA end antaget. Erhvervslivets organisationer var skuffede (*National Journal*, Oct., 21, 1991). I november 1990 overtog den mere moderate Lynn Martin ministerposten. Martin var mere orienteret mod erhvervslivets ønsker end sin forgænger, men hun var klart kvalificeret til posten. Martin lod stort set OSHA i fred.

Udnævnelserne af direktører for OSHA følger samme mønster. Efter Auchters afgang i 1984 fulgte to mere moderate og kvalificerede direktører. I 1989 blev Gerard Scannell, der både havde en fortid i OSHA og i det private



erhvervsliv, udnævnt til direktør. Såvel erhvervsliv som fagforeninger var tilfredse med Scannells ledelse af OSHA (*National Journal*, Jan., 25, 1992: 214). Da Scannell forlod OSHA ved årsskiftet 1992, fulgte der med Dorothy Strunk igen en mere ideologisk motiveret udnævnelse: Med den republikanske nomineringsproces forude forsøgte Bush at imødegå kritikken fra partiets højrefløj.

Politiske udnævnelser er et vigtigt instrument, når præsidenten vil øve indflydelse på rutinepolitikken i det enorme føderale bureaukrati. De stærke normer vedrørende udnævnelser blev brudt i Reagans første embedsperiode. Under tiltagende kritik blev Reagan presset til at overholde udnævnelsespolitikens uskrrevne regler. Bush fortsatte således stort set den linje, Reagan selv havde lagt i sin anden embedsperiode.

#### *Hierarkisk kontrol og OMB indblanding*

Reagan øvede også indflydelse på reguleringen gennem præsidentielle ordrer, ved at nedsætte en politisk "task force", der skulle overvåge reguleringen, og ved at lade OMB deltage i den administrative beslutningsproces.

Reagans første beslutning om at holde alle nye reguleringer tilbage i 60 dage var af rent symbolsk karakter. Det var den kontroversielle Executive Order 12291 til gengæld ikke. I 1981 blev lovens formulering om, at arbejdsministeren skal fastsætte standarder, der "to the extent feasible" regulerer arbejdsmiljøet, fortolket af Højesteret. Højesteret fastslog, at "cost-benefit analyse ikke er påkrævet ifølge loven" (*Job Safety and Health Quarterly*, Spring 1991: 17). Da cost-benefit analyse ikke blev direkte forbudt, udsendte Reagan straks efter valget EO 12291, der fastslog at alle nye reguleringer skulle ledsages af en "regulatory impact analysis", hvilket i praksis betød en cost-benefit analyse.

En ny politisk ledet division indenfor OMB, *The Office of Information and Regulatory Affairs*, OIRA, skulle overvåge de regulerende myndigheder. Selv om tidligere præsidenter havde haft tilsvarende kontorer, havde Reagans nye division et meget stærkere mandat og var langt mere aggressiv og aktiv. En senere præsidentiel ordre, EO 12498, fastslog, at OMB havde det endelige ord i den administrative beslutningsproces, og dermed at politiske hensyn vejede tungere end styrelsernes ekspertise (Harris og Milkis, 1989: 100-101). Endelig oprettede Reagan også *The Task Force on Regulatory Relief*, der med George Bush i spidsen skulle sikre, at OMB og de regulerende myndigheder fulgte de politiske retningslinjer. Samtidigt signalerede Reagan, at han var så optaget af problemet med den snærende erhvervsregulering, at han fandt det nødvendigt at nedsætte en "task force" med vicepræsidenten som leder. Reagan signalerede handlekraft og politisk vilje.

Igennem 1980'erne blev de regulerende styrelser, herunder OSHAS, analyser jævnligt ændret af OMB, som mente, at fordelene var overdrevet og omkostningerne underdrevet. OMB forsinkede og ændrede flere af OSHAS planlagte standarder (se for eksempel *AFL-CIO-NEWS*, Jan., 10, 1987). Selv om OMB har blandet sig i OSHA og andre styrelser aktiviteter, er det svært at vurdere omfanget og karakteren heraf mere generelt, blandt andet fordi EO

12291 ikke stillede krav om offentlighed vedrørende OMBs rolle i den administrative beslutningsproces. Manglen på åbenhed omkring OMBs rolle var givetvis medvirkende til, at omfanget af OMBs indblanding blev overdrevet. Til gengæld er det et selvstændigt demokratisk problem, at præsidentiel kontrol og indblanding, der i sig selv var på kant med loven, ikke var underlagt kontrol og krav om offentlighed.

I 1986 var OMBs indblanding blevet så kontroversiel, at kongresmedlemmer fra begge partier ville skære på budgetterne til især OIRA. Reagans ekstreme udnyttelse af præsidentembedets beføjelser fremprovokerede en fælles institutionel interesse i Kongressen på tværs af partiskel (*National Journal*, Nov., 30, 1991: 2904). Republikanerne og moderate demokrater accepterede dog et modificeret budgetforslag, idet accepten blev koblet til en række indskrænkninger i OIRAs beføjelser, herunder krav om offentlighed og senatsgodkendelse af politisk udpegede ledere af OIRA (Harris og Milkis, 1989: 111-112). Med strengere regulering af OIRA blev den mest vilkårlige indblanding i OSHA og andre styrelser aktiviteter begrænset og underkastet kontrol. OMBs indblanding i udviklingen af nye reguleringsstandarder fortsatte dog efter 1986 og blev til stadighed kritiseret af blandt andre fagforeningerne under høringer i Kongressen (Nørgaard, 1993: 103-108).

Også føderale domstole afsagde kendelser, der gik imod præsidentiel indblanding i administrative beslutningsprocesser reguleret ved lov (se Nørgaard, 1993: 104-105), men de ville ikke udtale sig generelt i spørgsmålet om, hvor grænsen går for præsidentiel indblanding i direkte lovdelegeret reguleringskompetence. Den formelle afgrænsning af de konstitutionelle "checks and balances" er derfor ikke søgt afgjort af domstolene. Kompetencen og ansvaret for en række reguleringsområder, herunder arbejdsmiljøet, må indtil videre siges at være delt mellem præsidenten, styrelserne, Kongressen og domstolene.

George Bush nedsatte ligesom Reagan et udvalg med vicepræsidenten som formand, *The Council on Competitiveness*, og han bevarede også OIRA. Da Bushs udnævnelse af en ny direktør for OIRA ikke blev bekræftet i Senatet, undlod han at udnævne en anden (*National Journal*, Nov., 30, 1991: 2906). I Bushs embedsperiode har OIRA derfor været ledet af en embedsmand. En embedsmand, uanset om han er leder af et kontor tæt på præsidenten, har svært ved at styre styrelsesdirektører, der er præsidentielt udpegede og godkendt af et senatsflertal. Uden politisk ledelse har OIRA igen mistet indflydelse. Sammenlignet med de første fire til seks år under Reagan er Det hvide Hus' indblanding i styrelsernes aktiviteter aftaget markant.

### **Policy output: reguleringsstandarder og inspektionsaktiviteter**

Ifølge Steven Kelmans analyse af arbejdsmiljøregulering i USA og Sverige blandede Det hvide Hus sig ikke nævneværdigt i OSHAs aktiviteter i 1970'erne (1981: 94-106). Bureaukraternes værdier snarere end politiske prioriteringer bestemmer OSHAs politik. I de første tre til fire år under Reagan holder dette ikke længere stik.

### Udviklingen af reguleringsstandarder

Det er vanskeligt at få et overblik over alle de standarder, som OSHA udvikler og offentliggør, med mindre man undersøger samtlige *Federal Registers* for alle år. Det er dog muligt at få et groft udtryk for effekten af Reagans indblanding i den administrative beslutningsproces i OSHA fra sekundære kilder. En undersøgelse lavet af Kongressens *Office of Technology Assessment* viser, at det i OSHAS ti første år i gennemsnit tog 32 måneder at gennemføre de teknisk vanskelige sundhedsstandarder (*AFL-CIO-NEWS*, July, 25, 1987). I alt blev der udstedt 13 betydelige sundhedsstandarder i perioden 1971-1981 (Noble, 1986: 180). I Reagans første seks år blev der udstedt to (eller tre afhængig af opgørelsesmetoden) sundhedsstandarder, og det tog i gennemsnit 60 måneder at udvikle dem. Den ene blev udstedt under domstolsordre (*AFL-CIO-NEWS*, July, 25, 1987).

I perioden 1987-1988, Reagans sidste to år i Det hvide Hus, blev der udstedt syv sundhedsstandarder.<sup>2</sup> Domstolene var involveret i den administrative beslutningsproces i seks af de syv standarder, som oftest fordi fagforeninger eller "public interest groups" havde stævnet OSHA for at tilbageholde standarder, der var færdige. Den typiske kendelse krævede, at den pågældende regulering skulle udvides og udstedes uden yderligere forsinkelse. I et tilfælde forlangte domstolene, at en udstedt regulering skulle genbehandles. Endelig var fire af de syv sundhedsstandarder, der blev udstedt, en udvidelse af allerede eksisterende regler. Begge de standarder, der blev udviklet under Reagans første seks år som præsident, blev skærpet i 1987-1988. Under domstolsordre.

I perioden 1989-1991 blev der udviklet yderligere to sundheds- samt fire til fem større sikkerhedsstandarder. I to tilfælde var domstolene indblandet, og i to tilfælde blev reglerne udstedt under pres fra Kongressen. Hvad angår udviklingen af nye reguleringer, er der ikke stor forskel på Bush-årene og Reagans sidste år.

### Inspektionsaktiviteter

Kontrol og inspektion følger stort set det samme mønster, som udstedelse af nye regler. Selv om OSHA blev mere aggressiv under Bush, begyndte OSHA allerede i 1987-1988 at styrke kontrollen med virksomhederne (se tabel 1).

Tabel 1. OSHAS inspektionsaktiviteter, 1973-1991, udvalgte mål

Aktivitet / år	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1988	1989	1991
Inspektioner x 1000	81,0	60,0	57,7	57,0	58,5	64,2	61,5	58,5	54,7	42,1
Overtrædelser x 1000	312,9	181,5	128,2	111,4	111,7	119,7	136,3	153,8	183,2	153,2
Overtrædelser / insp.	3,86	3,03	2,22	1,95	1,91	1,86	2,22	2,63	3,36	3,64
Bøde/overtrædelse \$(*)	24	52	131	91	60	77	125	177	238	599
Bøde/alvorlig overtrædelse,\$(*)	541	290	273	209	177	195	233	244	252	484
Boder, total, mio \$(*)	7,5	9,5	16,8	10,1	6,4	9,2	17,0	27,2	43,8	91,7

Kilde: 1975-85: Noble, 1986: 182-83; 1987-91: US Dept. of Labor, OSHA Inspection Reports, 1986-1991.

Anm.: Årene følger finansåret, der er fra 1. oktober til 30. september.

(\*): løbende priser.

Antallet af rapporterede overtrædelser og bødernes størrelse steg betydeligt i Reagans sidste år. 1988 er inkluderet i tabellen for at vise, at den stigning, der kan spores i 1987, fortsatte i 1988. Makkerparret Dole og Scannell, der kom til i 1989, skærpede ganske vist kontrollen yderligere, men på det tidspunkt var der allerede udstukket en ny kurs.

Disse data modsiger ikke den analyse John T. Scholtz m.fl. har lavet af regionale tilsynsmyndigheder. Scholtz undersøger perioden 1976-1985 og finder, at den variabel, der påvirker kontrollen mest, er "præsident-effekten": "Den stærke negative Reagan-effekt på det regionale tilsyn indikerer en forbavsende central kontrol selv på regionalt niveau" (Scholtz *et al.*, 1991: 842). Mine data peger derimod på, at Reagan-effekten ophører i 1987-1988, hvilket både skyldes, at Reagans strategi havde nogle indbyggede svagheder, og at de politiske og institutionelle omgivelser ikke var befordrende for gennemgribende ændringer. Det ser endog ud til, at Reagans administrative nedprioritering har aktiveret modstandere i en sådan grad, at tilsynet er blevet mere effektivt. Som *utilstøttet konsekvens* er kontrollen blevet skærpet til trods for reduktionen i antallet af inspektører. Den negative Reagan-effekt er med andre ord kortvarig.

### **Komparativt udblik: forbrugerbeskyttelse og miljøregulering**

Reagan gennemførte en tilsvarende administrativ nedprioritering på de øvrige "nye" sociale reguleringsområder. Heller ikke indenfor miljø- og forbrugerbeskyttelse blev eksisterende lovgivning reformeret: Også her var det en "do-nothing" strategi (*National Journal*, Nov., 30, 1991: 2904). Igen er der politiske og institutionelle grunde til, at Reagans strategi på langt sigt var dømt til fiasko.

Uden at gå i detaljer ser det ud til, at den strategi Reagan benyttede på arbejdsmiljøområdet stort set også blev brugt på forbrugerbeskyttelses- og miljøområdet. Antallet af medarbejdere beskæftiget med regulering af forbrugerbeskyttelse faldt fra 55.176 i 1980 til 45.063 i 1985, hvorefter det begyndte at stige igen. I 1991 var der således 52.340 medarbejdere eller stort set det samme antal som i 1980 (*National Journal*, Nov. 30, 1991: 2905). Den populære miljøregulering har endda oplevet en 29 pct. stigning i antallet af føderalt ansatte, når man sammenligner 1980 med 1991. Igen var der på kort sigt en reduktion i antallet af medarbejdere, således at staben var reduceret med godt seks pct. i 1985 (*National Journal*, Nov. 30, 1991: 2905). Ved valgkampen i 1988 lovede Bush at støtte et stort lovgivningsinitiativ på miljøområdet. The Clean Air Act blev vedtaget med Bushs støtte. Med udvidelsen af ressortområdet var behovet for flere medarbejdere i miljødirektoratet, EPA, åbenbart.

De to andre instrumenter Reagan brugte for at kontrollere OSHA, politiske udnævnelser og præsidentielle ordrer, blev også brugt på de to øvrige områder. Der var ikke så stor mulighed for hierarkisk kontrol med direktoratet for forbrugerbeskyttelse, FTC, som er en uafhængig, kollegialt ledet styrelse, der sidder i fem år. EPA er derimod ligestillet med ministerierne og dermed underlagt det departementale hierarki, og den politisk udnævnte ledelse kan fyres af præsidenten (Harris and Milkis, 1989).

Harris og Milkis' studie af FTC og EPA peger både på forskelle og ligheder, hvad angår implementeringen af Reagans politiske mål (1989). Forbrugerbeskyttelsen, der ikke i lige så høj grad som EPA havde kongresmedlemmers og interessegruppers bevågenhed, blev i højere grad end miljøreguleringen udsat for politisk pres fra Reagan. De konkluderer dog på linje med denne artikel, at hverken i FTC eller EPAs tilfælde er der blevet gennemført "institutionelle reformer, der sætter begrænsninger for det offentlige aktiviteter... Der er vigtige eksempler på, at pendulet er ved at svinge tilbage til en aggressiv social regulering" (Harris og Milkis, 1989: 290). Analysen af OSHA peger i samme retning.

### **Regulering, institutioner og politik**

Selv om Reagans strategi var mangelfuld, var politikken i de tidlige Reagan-år et brud med tidligere tiders reguleringsform på en måde som dele af reguleringslitteraturen har svært ved at forklare: Reagan fik lettet reguleringen.

Arbejdsmiljøregulering er ifølge en af de mest dominerende teser i litteraturen interessegruppepolitik (Lowi, 1970; Wilson, 1980). Det er den offentlige politiks karakter, der bestemmer organiseringen af den politisk-administrative beslutningsproces: "policy determines politics". De grupper, der oplever koncentrerede fordele henholdsvis ulemper ved reguleringen, er tilskyndet til at handle politisk. Tesens forudsigelse på arbejdsmiljøområdet er derfor, at arbejdsgiverne og arbejderne vil være aktive i den administrative beslutningsproces, hvad de også har været både i 1970'erne og 1980'erne (Kelman, 1981; Noble, 1986; Nørgaard, 1993).

Men fordi de organiserede interesser vil trække i hver sin retning, får myndighederne en betydelig autonomi i fastsættelsen af den administrative politik (Wilson, 1980: 382, 391; Kelman, 1981). Det er derfor bureaukraternes værdier snarere end politik, der er afgørende for udformningen af arbejdsmiljøstandarderne (Kelman, 1981: 81-83). Dette gælder nok primært i USA, hvor organiserede interesser ikke er formelt inddraget i den administrative beslutningsproces på samme måde som i Europa (jf. Moe, 1990b). Ifølge Kelman blander præsidenten sig ikke synderligt i OSHAs aktiviteter: "Det hvide Hus' manglende evne til at ændre styrelsers adfærd skyldes ganske simpelt, at præsidenten ikke har mulighed for at overvåge styrelsernes aktiviteter" (Kelman, 1981: 96). Det hvide Hus kan heller ikke tilvejebringe de fornødne incitamenter for at ændre OSHAs adfærd. Ifølge James Q. Wilson har politikere heller ikke meget at vinde ved at blande sig i erhvervsreguleringen: Hvad de regulerende myndigheder foretager sig "har lille eller ingen politisk betydning" for Det hvide Hus og Kongressen (1980: 388).

I perioden efter 1981 holder Wilson og Kelmans teser ikke. Præsidenten blander sig i høj grad i arbejdsmiljøreguleringen i de tidlige 1980'ere. Wilson og Kelman fokuserer på begrænsningerne for præsidentiel indblanding, men overser de muligheder, som de institutionelle rammer også definerer. Inden for visse rammer råder præsidenten over en række instrumenter, der har betydning for OSHAs aktiviteter og politik, og som kan udnyttes i henhold til ideologiske og politiske mål. Det er korrekt, at Reagan og OMB foretog nogle

risikable dispositioner, at normerne vedrørende politiske udnævnelser blev brudt, og at strategien - givet de politiske magtforhold og de særegne amerikanske politiske institutioner - på længere sigt var dømt til fiasko. Alligevel udnyttede Reagan de politiske instrumenter, han kontrollerede, på en måde, som Kelman og Wilsons tese ikke kan redegøre for. Både hvad angår udviklingen af nye standarder og inspektionsaktiviteterne, kan der spores en tidlig Reagan-effekt.

Hvis der bliver nogen arv efter Reagan på reguleringsområdet, består den derfor i, at kommende præsidenter, belært af Reagan, også i fremtiden vil forsøge at øve mere direkte indflydelse på rutinepolitikken i det enorme føderale bureaukrati. Magten over den offentlige politik vil i så fald blive koncentreret yderligere i Det hvide Hus, hvilket ikke er nogen ny trend i amerikansk politik (Moe, 1985; 1987). Det paradoksale er dog i givet fald, at præsidenter med en mere positiv holdning til regulering også vil kunne lade deres præferencer slå igennem, og at resultatet på længere sigt kan blive en skærpelse af reguleringen. Reagans delvise succes med at obstruere og tilbageholde gennemførelsen af eksisterende og ny regulering kan let vise sig at være en pyrrhussejr.

De institutionelle barrierer for præsidentiel indblanding begyndte dog at slå igennem fra midten af 1980'erne, og med ændrede politiske magtforhold blev grænserne for Reagans administrative strategi åbenbare. Fagforeningerne og Kongressen blev aktiveret. Kongressens indkapsling af præsidenten og OMBs beføjelser fandt støtte langt ind i de republikanske rækker og kan derfor bedst fortolkes som en institutionel snarere end en partipolitisk magtkamp. Også domstolene lagde massivt pres på OSHA og Det hvide Hus.

Presset fra alle sider valgte Reagan at udskifte de ideologiske ledere i OSHA og arbejdsministeriet med mere moderate og kvalificerede personer. Budgetterne blev også forøget igen. Reagans administrative strategi havde sine indbyggede svagheder: Uden reformer ville en varig reduktion af reguleringen kræve, at præsidentens opmærksomhed vedholdende og intenst var rettet mod området, og at han havde vilje til at indgå i opslidende politiske kampe med Kongressen. Tid og opmærksomhed er knappe ressourcer, som politikere, herunder amerikanske præsidenter, må prioritere i forhold til konkurrerende mål (jf. March og Olsen, 1983). Også derfor var Reagans strategi på langt sigt dømt til fiasko. Begrænsningerne i den administrative strategi blev åbenbare i det omfang, Reagan - og Bush - blev udsat for politisk pres.

Det kan hævdes, at Kelman og Wilsons tese bliver delvist genoprettet efter midten af 1980'erne. Dynamikken er dog en anden, end den de beskriver. Også på dette tidspunkt er der tale om en politisk proces, der er betinget ikke alene af OSHAs organisering, men af de videre institutionelle rammer for politisk handlen.

På grund af policy-specifikke forhold er der forskelle på karakteren af den politiske indblanding fra område til område. Af politiske grunde kunne nedprioriteringen af miljøområdet ikke opretholdes, og af institutionelle grunde kunne Reagan ikke bruge helt de samme instrumenter overfor FTC som overfor OSHA og EPA. Policy-specifikke forhold har også betydning for det politi-

ske råderum. Der har dog i det store hele været tale om samme form for indblanding på tværs af områder. Det er altså i højere grad de videre politisk-institutionelle omgivelser for reguleringen, der har haft indflydelse på, hvordan Reagans præferencer kunne slå igennem.

Andre dele af den reguleringspolitiske litteratur har netop fokuseret på, hvordan politiske systemers institutionelle forhold påvirker organiseringen af alle typer regulering og dermed også den politiske proces (Vogel, 1986: 195-96; Harris og Milkis, 1989). I USA er de politiske institutioner fragmenterede, og kompetencen over den offentlige politik er "divided" og "shared" både mellem de føderale regeringsinstitutioner og mellem den føderale regering og enkeltstaterne. Institutionerne er yderst reformfjendtlige (Huntington, 1968; Moe, 1990b).

For at forstå Reagan og Bushs reguleringspolitik må man analysere såvel policy-specifikke som mere generelle institutionelle forhold (jf. Freeman, 1985). Kun herved kan man afdække det råderum, som Reagan især i de første år udnyttede. Generelt vil policy-analysen vinde ved i højere grad at inddrage elementer fra den nyinstitutionelle teori (for eksempel Ostrom, 1986; North, 1990). Det er netop samspillet mellem institutioner og politik, der forklarer, hvorfor det ikke lykkedes Reagan at reformere den nye sociale regulering af erhvervslivet.

### **Konklusion - reformpolitik og institutioner, muligheder og begrænsninger**

Succesfulde reformer af den offentlige politik er en sjældenhed i moderne velfærdsstater, ikke alene i USA (March og Olsen, 1983; Christensen, 1991; Christiansen, 1994). Med udgangspunkt i en analyse af institutioner er det ikke så overraskende, at mulighederne for at gennemføre succesfulde reformer er langt mere beskedne, end de klassiske demokrati- og pluralismeteorier foranlediger os til at tro. På den anden side er det ikke sådan, at reformer aldrig kan gennemføres. Til tider lykkes det at få reformeret den offentlige politik. Udfordringen består i at kunne forklare og forstå såvel stabilitet som forandring. Terry Moe har leveret et godt udgangspunkt for en sådan teori.

Moe har fremført den tese, at det er samspillet mellem generelle og policy-specifikke institutionelle forhold, herunder bureaukратиets organisering, der bestemmer karakteren af den fremtidige offentlige politik (1989, 1990a). Moe fokuserer på valget af reguleringens organisering, "structural choice", men er klar over, at de videre institutionelle forhold, der er relativt konstante, også definerer muligheder og begrænsninger for styringen af den offentlige politik (1989: 305; 1990a: 146). Moe påpeger, at "strukturelle valg" er selvstændige policy valg, og at institutionelle feed-back mekanismer er vigtige for at forstå den administrative politik (jf. Pierson, 1993). Væsentlige institutionelle forhold bliver hermed en variabel, og mere radikal forandring bliver i princippet muligt.

Men når først organiseringen af reguleringen er bestemt, vil den fremtidige politik være begrænset af disse valg: Regler og procedurer definerer, hvem der

kan deltage i beslutningsprocessen, og hvordan de legitimt kan varetage deres interesser. Selv om interespillet om reguleringens organisering fortsætter, er de oprindelige strukturelle valg sværest at omgøre og derfor de væsentligste. Både fordi de indskrives i love, regler og rutiner, og fordi disse valg skaber klientgrupper, herunder bureaukratiet selv, som har en interesse i at bevare status quo (Moe, 1989: 282-85; Harris og Milkis, 1989: 25-48; jf. Christensen, 1991). Og det er netop disse konservative institutioner, reformerne anfægter.

Moe siger desværre ikke meget om, hvad der betinger en strukturel *valgsituation*. Når reorganisering altid er en mulighed, som berørte interesser forsøger at udnytte, og de oprindelige strukturelle valg samtidigt skaber deres egen inerti, kunne man godt ønske, at Moe ville uddybe, hvilke omstændigheder der er særligt befordrende for succesfuld reform. Når institutioner er konservative, må det være samspillet mellem en række ikke-institutionelle faktorer, der skaber situationer, hvor inertien kan blive brudt.<sup>3</sup>

I USA, men sandsynligvis også andre steder, synes tre sæt af variabler afgørende for, hvorvidt vi har en strukturel valgsituation: (i) den økonomiske konjunktur, (ii) de partipolitiske konstellationer og (iii) den offentlige opinion.

(i) Økonomisk krise og stagnation vil ofte få politikere til at søge at ændre nogle af de politiske parametre, som de i princippet kan kontrollere, og som kan tænkes at være medvirkende årsag til den økonomiske krise. Selv om de politiske initiativer ikke er virkningsfulde, signaleres der politisk handlekraft og vilje (March og Olsen, 1983). Modstand mod reformer vil da kunne præsenteres som konservatisme og manglende politisk mod. Den økonomiske krise i Reagans første år var befordrende for reformtiltag.

(ii) Den amerikanske forfatning og føderalstatens institutionelle organisering giver et system af "minority vetoes" snarere end et flertalsstyre (Harris og Milkis, 1989: 31-35). For at gennemføre reformer, kræves der enten konsensus på tværs af partier, eller at et parti har absolut dominans over Kongressens to kamre og præsidentembedet, og at der er enighed og stabilitet internt i partiet. Begge situationer kræver stærkt og vedholdende politisk lederskab, der kan bryde den partipolitiske konkurrence og interessegruppers indflydelse. Tidligere reformperioder i amerikansk politik har altid i udgangspunktet været kendetegnet ved, at samme parti har haft absolut dominans over Det hvide Hus og Kongressen (Hofstadter, 1955; Katznelson, 1989). Selv med favorable partipolitiske forhold betyder den ekstremt fragmenterede udvalgsstruktur, og i de senere år *underudvalgsstruktur*, især i Repræsentanternes Hus, at de enkelte medlemmers loyalitet overfor særinteresser ofte er stærkere end overfor partiet (Fiorina, 1977; Arnold, 1990).

På intet tidspunkt i Reagans præsidentperiode havde republikanerne flertal i begge kamre, og selv i det republikanske parti var der modstand mod en gennemgribende og ideologisk motiveret deregulering af de nye populære reguleringsområder.

(iii) Endelig skal reforminitiativerne appellere til det store flertal af den amerikanske befolkning. Valgsystemet i USA gør, at senatorer, repræsentanter og præsidenten har forskellige valgkredse og interesser, som de er lydhøre



overfor (Fiorina, 1977; Moe, 1985). For at bryde den institutionelle inerti og "interessegruppe-liberalismen" (Lowi, 1979) skal argumenter om, hvad der er til gavn for samfundet mere generelt, knytte an til dominerende værdier og holdninger i befolkningen (Harris og Milkis, 1989). Reformperioder i amerikansk politik er derfor ofte ledsaget eller indledt af stor aktivitet i sociale bevægelser (Hofstadter, 1955; Huntington, 1981).

I slutningen af 1970'erne og i starten af 1980'erne var befolkningen ganske vist utilfreds med den stigende regulering og en voksende offentlig sektor, men holdningen til den nye sociale regulering af erhvervslivet og "quality of life issues" var overvejende positiv (Lipset og Schneider, 1979; Noble, 1986: 124-128). På intet tidspunkt kunne der spores en massiv modstand mod de nye reguleringsområder. Reguleringen af arbejdsmiljøet og det ydre miljø var særligt populær (Rukeyser, 1991: 153).

Kun én af betingelserne for reform er favorabel set fra Reagans synspunkt, nemlig økonomisk krise. Når de politiske betingelser for dereguleringsreformer er ufordelagtige, som i USA i 1980'erne, er reformer stort set uigennemførlige. Selv når der er mere gunstige betingelser, kræves der politisk lederskab og en gennemtænkt reformstrategi for at få gennemført de ønskede reformer. Initiativtagerne skal udvikle en strategi, som kan modstå presset fra de politiske modstandere, der helt sikkert vil sætte al energi ind på at blokere tiltagene (Moe, 1989, 1990a).

Selv om Reagan mobiliserede til kamp på det retoriske og ideologiske plan, var strategien mangelfuld på flere områder (jf. Harris og Milkis, 1989: 25-31, 48-51). Det var aldrig klart, hvori reformerne bestod, og hvilke alternativer Reagan så til den eksisterende reguleringsform: Var det performance kriterier, økonomiske virkemidler, eller bare frivillighed og mindre kontrol? I praksis valgte Reagan det sidste. Men frem for alt gav strategien ingen anvisning på, hvilke *institutionelle forandringer*, der krævedes for at få "government off people's back". Reagan stillede på intet tidspunkt forslag om reformer af den eksisterende sociale regulering. Måske fordi han vidste, at de ikke havde en chance for at blive vedtaget i Kongressen?

Med udgangspunkt i en institutionsbaseret analyse af Reagans strategi og de politiske magtforhold er det forståeligt, at Reagan søgte at begrænse den nye sociale regulering gennem en administrativ nedprioritering snarere end ved at prøve at gennemføre de lovede reformer. Faktisk ville det undre mere, hvis den eksisterende lovgivning var blevet dereguleret under Reagan og Bushs ledelse.

Selv om denne artikel fokuserer på mulighederne og begrænsningerne for politisk styring i USA, er der grund til at formode, at institutionelle og situationelle forhold svarende til dem, der betinger mulighederne for reform i USA, også gør sig gældende i andre vestlige lande, om end på andre måder (Moe, 1990b).

I parlamentariske systemer, hvor skiftende regeringer i reglen samtidigt har flertal i den lovgivende forsamling, er det ikke mindretallets formelle vetoret og konflikter mellem regering og lovgivningsmagt, der blokerer for gennem-

førelsen af reformer. Det er snarere frygten for, at reformer gennemført af spinkle flertal vil blive omstødt efter næste valg, der forhindrer regeringernes reformforsøg. Denne frygt er endnu mere udtalt, når betydelige organiserede interesser med tæt tilknytning til oppositionen er indædte modstandere af de påtænkte reformer. I det omfang organiserede interesser er integreret i såvel formuleringen som iværksættelsen af den offentlige politik, sådan som de ofte er det blandt andet i Danmark, begrænses muligheden for succesfulde reformer yderligere. Selv vedtagne reformer kan udvandes i iværkvættelsesfasen (Christensen, 1991; 1993a). De organiserede interesser har en veto-position og kan i samdrægtighed blokere reformer, der anfægter hævdundne interesser (Christensen, 1993b: 11). Et skarpt opdelt ministerialsystem, hvor ministrene bliver ét med deres embedsmænd og klienter, udgør endnu en institutionel barriere for reformer, der anfægter ministeriets ressort (Christensen, 1993b).

I Danmark og i andre parlamentariske systemer med stærke korporative træk er normen, at større reformer vedtages af komfortable flertal på tværs af blokkene. Det er derfor som oftest kravet om bred konsensus i parlamentet, mellem organisationerne, regering og centraladministration og mellem organisationerne internt, der blokerer for vedtagelsen og gennemførelsen af reformer (Knudsen, 1993).

Igen er det samspillet mellem stærke institutioner og politik, der er afgørende for mulighederne for gennemgribende reformer af den offentlige politik, dens indhold og organisation. Og igen er kravet for gennemførelsen af succesfulde reformer, at de politisk-konjunktuelle forhold er gunstige, at der demonstreres stærkt og vedholdende politisk lederskab, og at der formuleres en sammenhængende flerstrengt reformstrategi, som tager højde for de indbyggede institutionelle barrierer, der altid vil være til stede.

Gennemgribende reformer af den offentlige politik er vanskelige at gennemføre i moderne velfærdsstater. Ofte, og i lange perioder, synes det ganske umuligt. Spørgsmålet bliver derfor, hvad der karakteriserer de situationer, hvor der rent faktisk bliver gennemført radikale reformer? Og dernæst, hvordan effektive strategier har været udformet? Spørgsmålene knytter an til et mere generelt tema i den nyinstitutionelle debat og til diskussionen om velfærdsstatens udvikling. Er bevidste institutionelle reformer overhovedet mulige, eller er udviklingen af den offentlige politik i al væsentlighed inkremental? Mere forskning, historisk og komparativt, er påkrævet for, at vi på mere sikker grund kan udtale os om, hvorvidt politikeres indflydelse på velfærdsstatens institutioner og politik i praksis er så begrænset, at institutionerne lever deres eget liv.

## Noter

1. Peter Munk Christiansen, Carsten Daugbjerg, Jørgen Elklit, Thomas Pallesen, Georg Sørensen og Palle Svensson har kommenteret tidligere udkast til denne artikel og kommet med kyndige forslag til forbedringer. Tak for det.
2. For referencer til de numre af *Federal Registers*, der er kilder for denne analyse, se Nørgaard, 1993: 90. Når nye reguleringer udstedes, er der i indledningen en fyldestgørende redegørelse for beslutningspro-

cessens historie samt et kort resumé af de væsentligste bevæggrunde for udformningen af den pågældende standard. I mit speciale er den primære analyse begrænset til perioden 1987-1991.

3. Strukturelle valgsituationer kan også opstå, fordi institutionerne er i konflikt med hinanden, for eksempel på tværs af områder. I moderne velfærdsstater stiller regler på forskellige områder og niveauer ofte modstridende krav til den offentlige politik. Samspilsproblemer mellem institutioner kunne også være baggrunden for, at justeringer/reformer er påkrævet; jf. for eksempel North, 1990. Typisk vil et teknisk-legalt pres dog ikke være tilstrækkeligt for, at man får mulighed for mere gennemgribende reformer. Institutionelt pres vil derfor ikke blive diskuteret som en selvstændig betingende variabel.

## Litteratur

- AFL-GIO-NEWS (1987-1991). Vol. 32-36, diverse numre.
- Arnold, R. Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*, New Haven: Yale University Press.
- Brock, William E. (1988). "Workforce 2000 Agenda Recognizes Lifelong Need to Improve Skills", *Monthly Labor Review*, vol. 111, Feb., pp. 54-56.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993a). "Corporatism, Administrative Regimes and the Mis-management of Public Funds", *Scandinavian Political Studies*, vol. 16, no. 3, pp. 201-225.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993b). "Policy-Related Variations in Danish Governmental Policy-Making", Århus: Dept. of Political Science, 1993.
- Christiansen, Peter Munk (1994). "A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance", paper presented at the workshop "The new public Management", ECPR, Madrid, April 17-22, pp. 1-29.
- Chubb, John E. og Paul E. Peterson (1985). *The New Directions in American Politics*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Eisner, Marc Allen (1991). *Antitrust and the Triumph of Economics: Institutions, Expertise, and Policy Change*, Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Federal Registers (1987-1991). Vol. 52-56, diverse reguleringsstandarder.
- Fiorina, M.P. (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven: Yale University Press.
- Freeman, Gary P. (1985). "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy*, vol. 45, no. 4, pp. 467-496.
- Harris, Richard A. og S.M. Milkis (1989). *The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Hartz, Louis (1955). *The Liberal Tradition in America*, New York: Harcourt, Brace and World.
- Hofstadter, Richard (1955). *The Age of Reform: From Bryan to FDR*, New York: Vintage Books.
- Huntington, Samuel P. (1968). "Political Modernization: America vs. Europe", *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Connecticut: Yale University Press, pp. 93-139.
- Huntington, Samuel P. (1981). *The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Job Safety and Health Quarterly* (1989, 1990, 1991). Vol. 1-3, diverse numre, The Occupational Safety and Health Administration, US Dept. of Labor.
- Katznelson, Ira (1989). "Was the Great Society a Lost Opportunity", pp. 185-211 i Fraser, Steve og Gary Gerstle, (eds.), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kelman, Steven (1980). "Occupational Safety and Health Regulation", pp. 236-267 i Wilson, James Q. (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Kelman, Steven (1981). *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge and London: The MIT Press.
- Knudsen, Tim (1993). "Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet", *Politica*, 25. årgang, nr. 3, pp. 269-287.
- Lipset, Seymour M. og William Schneider (1979). "The Public View of Regulation", *Public Opinion*, January-February, pp. 7-13.
- Lowi, Theodore (1970). "Decision Making vs. Policy Making: Towards an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, vol. 30, no. 3, May-June, pp. 314-325.
- Lowi, Theodore (1979). *The End of Liberalism*, (anden udgave), New York and London: W. W. Norton & Company.

cessens historie samt et kort resumé af de væsentligste bevæggrunde for udformningen af den pågældende standard. I mit speciale er den primære analyse begrænset til perioden 1987-1991.

3. Strukturelle valgsituationer kan også opstå, fordi institutionerne er i konflikt med hinanden, for eksempel på tværs af områder. I moderne velfærdsstater stiller regler på forskellige områder og niveauer ofte modstridende krav til den offentlige politik. Samspilsproblemer mellem institutioner kunne også være baggrunden for, at justeringer/reformer er påkrævet; jf. for eksempel North, 1990. Typisk vil et teknisk-legalt pres dog ikke være tilstrækkeligt for, at man får mulighed for mere gennemgribende reformer. Institutionelt pres vil derfor ikke blive diskuteret som en selvstændig betingende variabel.

## Litteratur

- AFL-GIO-NEWS (1987-1991). Vol. 32-36, diverse numre.
- Arnold, R. Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*, New Haven: Yale University Press.
- Brock, William E. (1988). "Workforce 2000 Agenda Recognizes Lifelong Need to Improve Skills", *Monthly Labor Review*, vol. 111, Feb., pp. 54-56.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993a). "Corporatism, Administrative Regimes and the Mis-management of Public Funds", *Scandinavian Political Studies*, vol. 16, no. 3, pp. 201-225.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993b). "Policy-Related Variations in Danish Governmental Policy-Making", Århus: Dept. of Political Science, 1993.
- Christiansen, Peter Munk (1994). "A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance", paper presented at the workshop "The new public Management", ECPR, Madrid, April 17-22, pp. 1-29.
- Chubb, John E. og Paul E. Peterson (1985). *The New Directions in American Politics*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Eisner, Marc Allen (1991). *Antitrust and the Triumph of Economics: Institutions, Expertise, and Policy Change*, Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Federal Registers (1987-1991). Vol. 52-56, diverse reguleringsstandarder.
- Fiorina, M.P. (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven: Yale University Press.
- Freeman, Gary P. (1985). "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy*, vol. 45, no. 4, pp. 467-496.
- Harris, Richard A. og S.M. Milkis (1989). *The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Hartz, Louis (1955). *The Liberal Tradition in America*, New York: Harcourt, Brace and World.
- Hofstadter, Richard (1955). *The Age of Reform: From Bryan to FDR*, New York: Vintage Books.
- Huntington, Samuel P. (1968). "Political Modernization: America vs. Europe", *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Connecticut: Yale University Press, pp. 93-139.
- Huntington, Samuel P. (1981). *The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Job Safety and Health Quarterly* (1989, 1990, 1991). Vol. 1-3, diverse numre, The Occupational Safety and Health Administration, US Dept. of Labor.
- Katznelson, Ira (1989). "Was the Great Society a Lost Opportunity", pp. 185-211 i Fraser, Steve og Gary Gerstle, (eds.), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930-1980*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kelman, Steven (1980). "Occupational Safety and Health Regulation", pp. 236-267 i Wilson, James Q. (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Kelman, Steven (1981). *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*, Cambridge and London: The MIT Press.
- Knudsen, Tim (1993). "Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet", *Politica*, 25. årgang, nr. 3, pp. 269-287.
- Lipset, Seymour M. og William Schneider (1979). "The Public View of Regulation", *Public Opinion*, January-February, pp. 7-13.
- Lowi, Theodore (1970). "Decision Making vs. Policy Making: Towards an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, vol. 30, no. 3, May-June, pp. 314-325.
- Lowi, Theodore (1979). *The End of Liberalism*, (anden udgave), New York and London: W. W. Norton & Company.

- March, James G. and Johan P. Olsen (1983). "What Administrative Reorganization Tells Us about Governing", *American Political Science Review*, vol. 77, no. 2, June, pp. 281-297.
- Moe, Terry M. (1985). "The Politicized Presidency", pp. 235-271 i Chubb, John E. og Paul E. Peterson, (eds.), *The New Directions in American Politics*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Moe, Terry M. (1987). "Interests, Institutions, and Positive Theory: The politics of the NLRB", *Studies in American Political Development*, vol. 2, pp. 236-299.
- Moe, Terry M. (1989). "The Politics of Bureaucratic Structure", pp. 267-329 i Chubb, John E. og Paul E. Peterson, (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Moe, Terry M. (1990a). "The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy", pp. 116-153 i Williamson, Oliver E. (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.
- Moe, Terry M. (1990b). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, specialudgave.
- National Journal* (1987-1991). vol. 19-23, Washington, D.C.: National Journal, Inc.: diverse numre.
- Noble, Charles (1986). *Liberalism at Work: The Rise and Fall of OSHA*, Philadelphia: Temple University Press.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change, And Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1993). "Institutions, Interests, and Public Policy-Making: The Politics of Safety and Health in America", Århus: Institut for Statskundskab (speciale).
- The Occupational Safety and Health Act* (1970). Public Law 91-596, 91st Congress, S. 2193, December 29, pp. 1-31. US Government Printing Office, 1991.
- Ostrom, Elinor (1986). "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice* 48, pp. 3-25.
- Pierson, Paul (1993). "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, vol. 45, no. 4, pp. 595-628.
- Public Opinion* (1987). "Opinion Roundup", November-December.
- Rosner, David og Gerald Markovitz (1987). "Research or Advocacy: Federal Safety and Health Policies during the New Deal", pp. 83-103 i Rosner, David og Gerald Markowitz, (eds.), *Dying for Work: Workers' Safety and Health in Twentieth-Century America*, Bloomington og Indianapolis: Indiana University Press.
- Rukeyser, Louis (1991). *Louis Rukeyser's Business Almanac*, New York: Simon & Schuster.
- Scholz, John T., et al. (1991). "Street-level Political Controls Over Federal Bureaucracy", *American Political Science Review*, vol. 85, no. 3, September, pp. 829-850.
- US Dept. of Labor, Occupational Safety and Health Administration (1986-1991). "Inspection Reports", frigivet under the Freedom of Information Act.
- Vogel, David (1986). *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Wilson, James Q. (1980). "The Politics of Regulation", pp. 357-395 i Wilson, James Q. (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.