

Jesper Bo Jensen

Den institutionelle strukturs betydning for deregulering¹

Udviklingen i reguleringen på tre forskellige områder af de finansielle markeder i firsernes Danmark har været meget forskellig. På valutaområdet blev der dereguleret, mens der på realkreditområdet kun blev gennemført visse lempelser af reglerne. Denne forskel i udvikling kan forklares ud fra forskelle i den institutionelle struktur på de tre reguleringsområder. Den institutionelle struktur undersøges ved at se på de regulerende institutioners forhold til omgivelserne og ved at se på deres interne forhold. Resultatet er, at dereguleringen har kunnet gennemføres, hvor der var en relativt autonom regulerende institution, som havde et godt forhold til de regulerede, og hvor graden af politisk konflikt var lav. Institutionen havde også en problemsøsningsstil i retning af deregulering og en entreprenørtype, som kunne bære ændringerne igennem. Den institutionelle struktur var dog en betingende variabel på, hvordan ændringer i markederne slog igennem i reguleringen.

I det følgende vil den institutionelle struktur på tre forskellige områder med regulering af de finansielle markeder i Danmark blive anvendt til at forklare forskellen i udviklingen i reguleringen gennem firserne. På valutaområdet blev der dereguleret, mens der på realkreditområdet og pengeinstitutområdet ikke var nær så store ændringer.

Deregulering forstås ofte som afvikling af regulering, så en definition kan tage udgangspunkt i en definition af regulering. Regulering kan defineres på en række måder, hvoraf jeg vil foretrække at definere det som en udefra kommende begrænsning af borgernes valgmuligheder. Det vil sige en begrænsning af borgernes adfærd – borgerne, forstået både som selskaber og enkeltpersoner.

Deregulering er en afvikling af regulering og dermed en udvidelse af borgernes handlemuligheder, dvs. en ophævelse af nogle begrænsninger på borgernes adfærd. Denne definition er ret snæver og gør, at visse ændringer, som giver mere liberale vilkår, vil falde uden for definitionen på deregulering. Hvis for eksempel lånegrænsen for ejerskiftelån ved almindelige ejerboliger sættes op fra 40 pct. af ejendomsværdien til 80 pct. af ejendomsværdien, giver det ikke udvidede handlemuligheder, men blot en højere belåning. Det er derfor ikke deregulering. Omvendt vil en afskaffelse af vigepligtsreglerne i trafikken være en deregulering, da det giver øgede handlemuligheder for trafikanterne – at resultatet så vil være kaotisk, er en anden sag.

Den institutionelle struktur drejer sig om de specifikke forhold, som den enkelte regulerende myndighed befinder sig i. Focus ligger på den enkelte regulerende myndighed og dennes placering. Den institutionelle struktur vil jeg derfor forstå som to forhold:

Jesper Bo Jensen

Den institutionelle strukturs betydning for deregulering¹

Udviklingen i reguleringen på tre forskellige områder af de finansielle markeder i firsernes Danmark har været meget forskellig. På valutaområdet blev der dereguleret, mens der på realkreditområdet kun blev gennemført visse lempelser af reglerne. Denne forskel i udvikling kan forklares ud fra forskelle i den institutionelle struktur på de tre reguleringsområder. Den institutionelle struktur undersøges ved at se på de regulerende institutioners forhold til omgivelserne og ved at se på deres interne forhold. Resultatet er, at dereguleringen har kunnet gennemføres, hvor der var en relativt autonom regulerende institution, som havde et godt forhold til de regulerede, og hvor graden af politisk konflikt var lav. Institutionen havde også en problemsøsningsstil i retning af deregulering og en entreprenørtype, som kunne bære ændringerne igennem. Den institutionelle struktur var dog en betingende variabel på, hvordan ændringer i markederne slog igennem i reguleringen.

I det følgende vil den institutionelle struktur på tre forskellige områder med regulering af de finansielle markeder i Danmark blive anvendt til at forklare forskellen i udviklingen i reguleringen gennem firserne. På valutaområdet blev der dereguleret, mens der på realkreditområdet og pengeinstitutområdet ikke var nær så store ændringer.

Deregulering forstås ofte som afvikling af regulering, så en definition kan tage udgangspunkt i en definition af regulering. Regulering kan defineres på en række måder, hvoraf jeg vil foretrække at definere det som en udefra kommende begrænsning af borgernes valgmuligheder. Det vil sige en begrænsning af borgernes adfærd – borgerne, forstået både som selskaber og enkeltpersoner.

Deregulering er en afvikling af regulering og dermed en udvidelse af borgernes handlemuligheder, dvs. en ophævelse af nogle begrænsninger på borgernes adfærd. Denne definition er ret snæver og gør, at visse ændringer, som giver mere liberale vilkår, vil falde uden for definitionen på deregulering. Hvis for eksempel lånegrænsen for ejerskiftelån ved almindelige ejerboliger sættes op fra 40 pct. af ejendomsværdien til 80 pct. af ejendomsværdien, giver det ikke udvidede handlemuligheder, men blot en højere belåning. Det er derfor ikke deregulering. Omvendt vil en afskaffelse af vigepligtsreglerne i trafikken være en deregulering, da det giver øgede handlemuligheder for trafikanterne – at resultatet så vil være kaotisk, er en anden sag.

Den institutionelle struktur drejer sig om de specifikke forhold, som den enkelte regulerende myndighed befinder sig i. Focus ligger på den enkelte regulerende myndighed og dennes placering. Den institutionelle struktur vil jeg derfor forstå som to forhold:

- Den regulerende institutions strukturelle placering i forhold til omgivelserne, dvs. i forhold til regering, folketing etc.
- Den regulerende institutions interne organisatoriske forhold.

Den afhængige variabel

Det, der skal forklares er graden af deregulering. Til den brug har jeg udvalgt tre cases – eksempler – fra de finansielle markeder i Danmark og undersøgt, hvordan udviklingen op gennem 1980'erne var på disse tre områder. De tre områder er valutabestemmelserne, reguleringen af pengeinstitutterne, herunder den pengepolitiske regulering og solvens og likviditetsreguleringen, og realkreditte. På alle tre områder var der ved indgangen til 1980'erne en omfattende regulering af markedsaktørerne.

Vi har dermed tre områder, som ved indgangen til 1980'erne var underlagt regulering. De tre områder er ens på en lang række områder: det er det samme brede sagsområde, finansielle markeder, det er det samme land, og tidsperioden er den samme. En lang række forhold er dermed som udgangspunkt holdt konstant. Disse tre områder udviklede sig forskelligt op gennem firserne. Det følgende vil afklare forskellen i udvikling og give en forklaring på forskellene.

Valutabestemmelserne

Valutabestemmelserne blev fra 1983 til 1985 næsten fuldstændigt afviklet. Der var efter 1985 meget få bestemmelser i kraft, og den sidste rest af regulering blev afskaffet i efteråret 1988, hvor det blev tilladt privatpersoner at oprette konti i udenlandsk valuta i danske og udenlandske banker.

Før 1983 lagde valutabestemmelserne en lang række begrænsninger på, hvad private virksomheder og privatpersoner måtte foretage af valutatransaktioner med udlandet. Valutabestemmelserne fastlagde regler om overførsel af valuta fra udlandet til Danmark og fra Danmark til udlandet. Der var en række restriktioner på handlen med værdipapirer. Danskere måtte kun købe udenlandske obligationer udstedt af internationale organisationer, som Danmark var medlem af. For aktier var der også kraftige begrænsninger på danskeres køb i udlandet. De måtte som hovedregel ikke erhverves i spekulationsøjemed.

Danske virksomheder havde tilladelse til at optage finanslån i udlandet til at finansiere faste investeringer i virksomhederne. Disse faste investeringer måtte dog ikke være i bygninger, og finanslåne skulle løbe over mindst fem år.

De finansielle instrumenter, som måtte benyttes af pengeinstitutter og valuta-handlere, var også begrænsede. Terminshandler (futures) i valuta skulle begrundes med en underliggende handel med varer eller tjenesteydelser. Valutaoptioner var ikke tilladt. De måtte hverken udstedes eller handles. Terminskontrakter og optioner i varer var generelt forbudt, og forbudet gjaldt også terminer og optioner i obligationer og aktier.

Alle de nævnte regler samt en række mindre bestemmelser blev afviklet i tre omgange i maj 1983, januar 1984 og juni 1985. Der var tale om en gennemgribende deregulering, hvor de regulerede handlemuligheder blev kraftigt udvidet.

Reguleringen af pengeinstitutter

På solvens- og likviditetsområdet, dvs. de krav, der stilles til egenkapital i pengeinstituttet og til den likvide beholdning, er der kun sket en meget lille ændring. Det var i 1988, da solvenskravet blev omlagt fra passivside til aktivside. Med hensyn til anden regulering af pengeinstitutterne er der i perioden blevet indført regler for betalingskort (Dankort) og en ny regulering i form af indskydergarantiordningen. Desuden er det på det seneste blevet tilladt sparekasserne at overgå til aktieselskabsform.

På det pengepolitiske område er reglerne løbende blevet justeret, men der har ikke været tale om de helt store spring i udviklingen – som på valutaområdet. Den vigtigste ændring foregik i 1980 og 1981, hvor den kvantitative regulering af pengeinstitutternes udlån og udlånsrenten blev ophævet. Den kvantitative regulering bestod i et låneloft, der satte en grænse for det samlede udlån, mens udlånsrenten var fastsat ud fra et tidligere renteniveau. Siden er udlånet blevet reguleret ved at påvirke prisen på de penge, som pengeinstitutterne kan låne i Nationalbanken – samt ved hensigtserklæringer om væksten i udlån eller væksten i indlån.

Reguleringen af realkredit

Udviklingen på realkreditområdet er i hovedtræk forløbet med en liberalisering af lånevilkårene frem til begyndelsen af 1985, hvorefter der har været tale om en stramning af lånevilkårene. Liberaliseringen skete på baggrund af indgåelsen af realkreditforliget i efteråret 1980. Jeg bruger bevidst ordet »liberalisering«, da der for det meste har været tale om at hæve lånegrænserne og kun i få tilfælde tale om nye belåningsområder. Da realkreditinstitutterne fik lov til at yde lån i udlandet, var der dog tale om en deregulering.

Liberaliseringen af lånevilkårene frem til 1985 skete på alle belåningsområder, mens stramningen af vilkårene fra 1985 og frem til i dag (blandt andet kartoffelkuren) udelukkende skete på ejerboligområdet.

De tre reguleringsområder og deres respektive regulerende institutioner

Valutabestemmelserne hører under Nationalbanken og Industriministeriet. Industriministeriet har ifølge valutaloven kompetence til at fastsætte reglerne på området efter forhandling med Nationalbanken. Administrationen af reglerne er henlagt til Nationalbanken. På trods af den formelle kompetence til Industriministeriet har Nationalbanken været dominerende på valutaområdet. Industriministeriet har deltaget i ændringerne, men initiativet er kommet fra Nationalbanken.

Reguleringen af pengeinstitutterne er delt op på to myndigheder. Nationalbanken tager sig suverænt af pengepolitikken, dvs. udlånsregulering, renten etc., mens reguleringen og tilsynet med overholdelsen af solvenskravene og likviditetskravene hører under Industriministeriet og Tilsynet med banker og sparekasser (nu en del af Finanstilsynet). Under Industriministeriet hører også anden regulering af området – Dankort, indskydergaranti etc. – og klagesager om pengeinstitutterne.

Realkreditområdet hører under Boligministeriet, hvor også tilsynet med realkredit ligger – det er et kontor i Boligstyrelsen. Før realkreditforliget i novem-

ber 1980 – det såkaldte tagkammerforlig – hørte realkreditte under Nationalbanken.

Institutionens placering i forhold til omgivelserne

Vi kan nu begynde at se på, hvilke forskelle i den institutionelle struktur der kan have haft betydning for den forskellige udvikling i de tre sagområder. I første omgang skal vi se på den regulerende institutions placering i forhold til omgivelserne. Denne placering er vist i figur 1.

Figur 1. Institutionens placering i forhold til omgivelserne

	Placering i forhold til regeringen	Placering i forhold til Folketinget	Forhold til de regulerede	Andre interessenter på sagområdet	Grad af politisk konflikt	Ændring i regulering (resultat)
Nationalbanken	Uafhængig, stor autonomi. (valutabestemmelserne kræver dog formel accept af Industriministeriet)	Generel bemyndigelseslov. Inset folketingsudvalg på området.	Forhandlet situation med gensidig forståelse. Nationalbanken dominerende.	Meget få andre interessenter på området	Lav for pengepolitikken. Meget lav for valutabestemmelserne	Omlægning af pengepolitikken fra kvantitative instrumenter til markedsorienterede indgreb. Deregulering af valutabestemmelserne.
Industriministeriet	Er en del af regeringen.	Bemyndigelseslov Erhvervsudvalgets område.	Både samarbejde og konflikter skiftende efter emne.	Få interessenter. Forbrugerrådet er dog modpol til pengeinstitutternes interesser.	Skiftende grad af politisk konflikt med emne.	Mindre liberaliseringer og indførelse af ny regulering.
Boligministeriet	Er en del af regeringen.	Detail-lovgivning. Boligudvalgets område. Området anvendes som økonomisk regulator.	Konfliktpræget forhold. De regulerede har ønske om at blive underlagt en anden regulerende myndighed.	Mange forskellige interessenter. Mange organisationer med interesse på området.	Høj grad af politisk konflikt.	Liberalisering af lånegrænserne og lånevilkår, men fastholdelse af stram regulering.

Placering i forhold til regeringen

Nationalbanken er en uafhængig institution i forhold til regeringen. Selv om økonomiministeren er kongelig bankkommisær, har han ikke nogen bestemmende indflydelse på Nationalbanken, og de politikere, der er repræsenteret i Nationalbankens bestyrelse og repræsentantskab, har heller ikke nogen stor indflydelse på Nationalbanken – specielt pengepolitikken skal ikke diskuteres med bestyrelse og repræsentantskab. Nationalbankens uafhængighed er stor, men skal dog heller ikke overvurderes. Man kan dårligt forestille sig, at Nationalbanken ville føre en politik i åben modstrid med den siddende regering i længere tid. Det kunne true bankens uafhængige position.

Industriministeriet er en del af regeringen og kan derfor ikke ses som uafhængig af regeringen. Ministeriet er underlagt den koordinering, der finder sted i regeringen – men kan selvfølgelig have egne synspunkter på politikken på området.

Boligministeriet er også en del af regeringen – og derfor ikke uafhængig af regeringen. De enkelte ministre og ministerierne blander sig dog normalt ikke i hinandens sager – og det enkelte ministerium har stor indflydelse på sit eget sagområde.

Placering i forhold til Folketinget

Nationalbanken administrerer valutaområdet ud fra en generel bemyndigelseslov sammen med Industriministeriet. For pengepolitikken gælder, at den har hjemmel i Nationalbank-loven. Der findes ikke noget folketingsudvalg på Nationalbankens sagområder. Nationalbanken er derfor også autonom i forhold til Folketinget, der faktisk ikke har nogen indflydelse på Nationalbankens politik.

Industriministeriet arbejder på baggrund af en blanding af bemyndigelseslove og detaljerede lovbestemmelser. Reguleringen af solvensområdet udfyldes via en bemyndigelse, mens kravene til solvens er fastsat i loven. På samme måde indeholder indskydergarantien en detaljeret regulering. Industriministeriets lovgivning hører under Erhvervsudvalget i Folketinget, og udvalget diskuterer også enkelt-sager på området med ministeren (for eksempel bankkrak etc.)

Boligministeriets lovgrundlag på realkreditområdet er en detaljeret realkreditlov, der fastlægger belåningsrammerne ned til mindste detalje. Boligministeriets sager hører i Folketinget under boligudvalget. Et specielt forhold er, at realkreditlovgivningen ofte anvendes som økonomisk reguleringshane, hvorved realkreditlovgivningen tages ud af sin normale interessesammenhæng og bliver en del af økonomiske krisepakker.

Betydning af autonomi

Dereguleringen fandt altså sted på et område, hvor den dominerende institution, Nationalbanken, er meget autonom i forhold til regeringen og Folketinget sammenlignet med ministerierne, og hvor deregulering derfor kunne foregå uden megen indblanding udefra. Liberaliseringen på realkreditområdet måtte derimod forhandles i regeringen og Folketinget, hvor der måtte tages hensyn til forskellige politiske standpunkter.

Nationalbankens uafhængige stilling gjorde det lettere at gennemføre store ændringer. Den eneste nødvendige koordinering var et samarbejde i en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Nationalbanken, Industriministeriet, Finansministeriet og Økonomiministeriet. Forskellen i autonomi i forhold til regering og Folketing har derfor haft en stor betydning for, at det endte med deregulering på valutaområdet og kun med en liberalisering på realkreditområdet.

Forhold til de regulerede

Nationalbanken: Banken har i 1980'erne haft en situation med gensidig forståelse mellem de regulerede pengeinstitutter og banken. Pengeinstitutterne føler generelt, at deres interesser varetages bedre af Nationalbanken end af andre offentlige myndigheder. Nationalbanken er den dominerende i forholdet og afgør næsten suverænt, hvad der skal ske, men man er (var) nogenlunde enig om den langsigtede udvikling.

Industriministeriet: Forholdet til de regulerede har været præget af samarbejde, men også af konflikt. Samarbejde på solvensområdet, men konflikt om indskydergarantiordningen og om Dankortet. Tilsynet opfattes generelt positivt i pengeinstitutterne og på dette område er der ikke de store konflikter – dog har der været problemer sidst i 1980'erne omkring bankkrak.

Boligministeriet har et konfliktpræget forhold til realkreditinstitutterne – de regulerede ønsker at blive underlagt en anden myndighed, for eksempel Tilsynet med banker og sparekasser eller Nationalbanken. De regulerede anser boligministeriet for at være unødigt bureaukratisk, og Boligministeriet anser realkreditinstitutterne for at være for ivrige til at låne ud, til at man kan løsne grebet om dem.

Dereguleringen blev gennemført på et område, hvor der var forståelse og samarbejde mellem den regulerende myndighed og de regulerede. På realkreditområdet, derimod, var der modsætninger i forholdet mellem myndigheden og de regulerede kreditforeninger. Disse modsætninger gjorde det sværere at opnå enighed – hvad der gav liberaliseringen et mindre omfang end ønsket af kreditforeningerne.

Andre interesser på sagområdet

Nationalbanken: Både på valutaområdet og med hensyn til pengepolitikken er der så godt som ingen andre interessenter på området. Både livsforsikringsselskabernes og rederiforeningens interesser i valutabestemmelserne, som går ud på at sikre sig handlefrihed internationalt, var sikret ved undtagelser fra valutabestemmelserne.

Industriministeriet: På Industriministeriets pengeinstitutområde er der også ret få interesser, som søger at gøre sig gældende. Ud over de regulerede pengeinstitutter er der faktisk kun Forbrugerrådet, som aktivt søger at få indflydelse på politikken. Forbrugerrådet søger at varetage forbrugerinteresser i forhold til pengeinstitutterne, men har kun en kvart mand på området.

Boligministeriet: På realkreditområdet er der mange parter, som har en interesse i belåningsreglerne for realkredit: Hele byggebranchen repræsenteret ved Håndværksrådet, Industrirådet og fagforeningerne. Landbruget har interesser i landbrugsbelåningen. Der er derfor mange interesser at tage hensyn til.

Grad af politisk konflikt

Graden af politisk konflikt har jeg undersøgt på de tre områder. Det er foregået via interview og via en undersøgelse af Folketingets debatter på områderne, der er et groft mål for den politiske interesse om politikområdet.

Nationalbanken: Både i forhold til pengepolitikken og valutabestemmelserne er graden af politisk konflikt i 1980'erne meget lav. Der er så godt som ingen offentlig debat om området – og de eneste debatter i Folketinget kom efter gennemførelsen af deregulering, og dermed før sent til at ændre nogen beslutning.

Industriministeriet: Graden af politisk konflikt er svingende med emnet – indskydergarantiordningen blev kraftigt politiseret, mens ændringen af solvenskravene ikke medførte større politisk debat. Sparekassernes overgang til aktieselskaber var først en sag uden den store konflikt, men er på det sidste blevet en sag med megen røre om.

Boligministeriet: På realkreditområdet er der i forhold til valutabestemmelserne en høj grad af politisk konflikt. Ethvert politisk parti har en boligpolitik, og der er debat om selv de mindste ændringer. Der er altid nogen, der føler sig ramt ved ændringer på området.

Der kunne dereguleres på valutaområdet, hvor der så godt som ingen andre interesser er end de regulerede, og hvor graden af politisk konflikt er lav. På realkreditområdet har der ved gennemførelsen af realkreditforliget i 1980 været mange parter at tage hensyn til, og der har været politisk konflikt om sagen. Det har bremset mere vidtgående ændringer.

Opsummering af forhold til omgivelserne

Som man vil kunne se, er der yderst i figur 1 angivet ændringen i den afhængige variabel. Sammenhængen mellem forholdet til omgivelserne og ændringer i den afhængige variabel kan kort opsummeres: Dereguleringen blev gennemført med en autonom regulerende institution, hvor Folketinget ikke kunne blande sig på området, hvor der var gensidig forståelse mellem de regulerede og den regulerende institution, hvor der var meget få interessenter på området og en lav grad af politisk konflikt. Disse forhold var også gældende på Nationalbankens pengeinstitutområde, men her blev der ikke dereguleret – reguleringen blev dog omlagt til mere markedsorienteret regulering af udlånet. På realkreditområdet var der høj grad af politisk konflikt, mange interessenter, et konfliktpræget forhold mellem regulerede og myndighed, en detail-lovgivning og ingen autonomi fra regeringen, og her blev der liberaliseret, men ikke egentligt dereguleret. Institutionens forhold til omgivelserne har derfor en betydning, men det er ikke den eneste afgørende faktor – så skulle der også være dereguleret på Nationalbankens pengeinstitutområde. Den institutionelle struktur kan derimod være en blokering for deregulering, hvad der er tilfældet på realkreditområdet. Flere forhold har været årsag til denne blokering: Modsætningerne mellem ministeriet og de regulerede, de mange interesser og den høje grad af politisk konflikt, samt afhængigheden af regeringen og Folketinget.

Institutionernes interne organisatoriske forhold

De interne organisatoriske forhold viser også forskelle mellem de tre regulerende institutioner, som er tilknyttet de tre reguleringsområder. Jeg vil fremhæve følgende forhold i organisationerne: Ressourcer, problemløsning, informationskontrol, personale og, som en femte kategori af betydning i disse tre cases, forekomsten af entreprenørtyper, som har politisk vilje og gennemslagskraft til at gennemføre ændringer. Disse fem kategorier er alle behandlet i figur 2, der også som illustration viser ændringen i den afhængige variabel.

Ressourcer

Nationalbanken har egne ressourcer og egen lønstruktur, hvad der betyder, at man i banken kan aflønne sit personale bedre end i det normale offentlige lønsystem. Banken har også et stort budget, hvoraf der til administration i 1985 blev brugt 192 mio. kr. I sammenligning med de to øvrige institutioner er det et ganske stort beløb. Bankpersonalet i Nationalbanken udgjorde i 1985 260 medarbejdere.

Sammenlignet med Nationalbanken har Industriministeriet noget mindre ressourcer. Man er underlagt ressourcefordelingen internt i centraladministratio-

Figur 2. Institutionens interne organisationsforhold

	Ressourcer	Problemløsning	Informationskontrol	Personale	Entreprenørtyper	Ændring i regulering (resultat)
Nationalbanken	Egne midler Egen lønstruktur Adm. budget 1985: 192 mio.kr.	Markedsorienteret problemløsning fra først i 80'erne	Stor kontrol over informationer om reguleringen. Kun mindre afhængighed af informationer fra de regulerede	Økonomer og bankuddannede	Nationalbankdi- rektør Richard Mikkelsen fra 1982 og frem	Omlægning af pengepolitikken Fra kvantitativ regulering til markedsoriente- rede tiltag. Deregulering af valutabestemmel- serne.
Industrimin.	Knappe ressourcer					
Dept.	10 akademiske medarbejdere	Bureaukratisk regel-orienteret	Både dept. og tilsyn afhængig af informationer fra Nationalbanken og fra de regulerede pengeinstitutter	Generalister	Ingen	Mindre liberali- seringer og indførelse af ny regulering.
Tilsynet med Banker og Sparekas- ser	Budget 1985: 13,3 mio. kr. 40 akademiske medarbejder	Konkret tilsyn efter regelsæt.		Jurister og økonomer. Stor personale- gennemstrømning blandt økonomer.		
Boligministeriet	Knappe ressourcer efter fordeling i centraladmini- strationen. Tilsynets budget 1985: ca. 3 mio. kr.	Bureaukratisk regel-orienteret	Afhængig af informationer fra de regulerede realkreditinstitut- ter og tidlids Nationalbanken.	Generalister En vis gen- nemstrømning i tilsynet.	Minister Erling Olsen frem til regeringsskiftet sept. 1982.	Liberalisering af lænegrænserne og lænevilkår, men fastholdelse af stram regel- regulering.

nen, hvor der er kamp om knappe ressourcer. I departementet er ca. ti medarbejdere beskæftiget i 5. kontor, der tager sig af pengeinstitutter, forsikring, fondsbørsen med videre. Tilsynet med banker og sparekasser har ca. 40 medarbejdere og et budget på ca. 13 mio. kr. i 1985. Det er sammenlignet med Nationalbanken noget mere begrænsede ressourcer, både budgetmæssigt og mandskabsmæssigt.

Boligministeriet er som Industriministeriet underlagt ressourcfordelingen i centraladministrationen. Tilsynet med realkreditte er et kontor i Boligministeriets Boligstyrelse med ca. ti akademiske medarbejdere – tilsynets budget var på ca. 3 mio. kr. i 1985. Alt i alt er både Boligministeriet og Industriministeriet i en svagere mandskabsmæssig og ressourcemæssig situation end Nationalbanken.

Ressourcerne har ikke i sig selv været en afgørende faktor, men den ulige fordeling mellem de tre institutioner viser den større organisatoriske opbakning, som Nationalbanken kan mønstre i forhold til Boligministeriet og Industriministeriet. Nationalbanken er simpelthen en stærkere organisation på området end de to ministerier, som kun anvender en brøkdel af Nationalbankens ressourcer på området.

Problemløsning

De fleste organisationer har en tillært måde at løse problemer på. Det kan være, fordi disse løsninger tidligere har givet succes, eller det kan være, fordi organisationen simpelthen har vænnet sig til at løse problemer på denne måde – »sådan gør vi her hos os« vil være bemærkninger, som nyansatte ofte møder. Det er udtryk for organisationens standardmåde at løse problemer på.

I Nationalbanken har den måde, som institutionerne normalt løser sine opgaver på, ændret sig over tid – fra i 1960'erne og 1970'erne ofte at have søgt løsnin-

ger, der indebar kvantitative begrænsninger (diverse lofter, kvoter og grænser), er man først i 1980'erne gledet over mod en markedsorienteret løsning af bankens reguleringsopgaver. I dag vil bankens standardløsning af et nyt problem være at forsøge at styre tingene over i en form for markedsmekanisme.

I Industriministeriet har man et mere traditionelt syn på problemløsning. Ministeriet tager ikke så mange selvstændige initiativer på det finansielle område, men reagerer mere på omgivelsernes krav. Ministeriets politik afspejler ofte et ønske om at beskytte ministeren mod politiske problemer. I Tilsynet har man en meget sagsorienteret tilgang til problemløsning. Man behandler enkeltsager konkret ud fra et bestående regelsæt.

I Boligministeriet har man tradition for på realkreditområdet at løse problemer ved at indføre nye detaljerede lovregler, der regulerer forholdet ned til mindste detalje. Direktøren i realkreditrådet (Torben Gjede) udtrykte det på følgende måde: Det er ikke så meget et spørgsmål om personer, som om Boligministeriets tradition for at regulere alt ned til mindste detalje – for eksempel regulering af kvadratmeterantallet i et badeværelse (angående ønske om ressort-ændring).

Problemløsningsmodellens betydning

Forskelle i problemløsning har spillet en stor rolle i forhold til en eventuel deregulering. Det er af afgørende betydning, at den regulerende myndighed bliver indstillet på deregulering som en mulighed og arbejder for denne løsning. Her er Nationalbankens måde at løse problemer på i 1980'erne mere egnet til at pege mod deregulering end Boligministeriets regelorienterede problemløsning. I en amerikansk undersøgelse af deregulering foretaget af Derthick og Quirk (1985), viste det sig også som en afgørende faktor, at den regulerende myndighed var indstillet på deregulering, og deres undersøgelsesområder var flyregulering, telefonregulering og regulering af lastvognstransport. De helt forskellige undersøgelsesområder og den danske case tyder på et generelt træk. Det er nødvendigt, at den regulerende myndighed selv bliver overbevist om deregulering som en fornuftig løsning på problemerne, før der kan gennemføres deregulering.

Det vil sige, at Boligministeriets problemløsningsstil har været blokerende for deregulering på realkreditområdet.

Informationskontrol

Besiddelse af information er af stor betydning for en organisations forhold til sine omgivelser, og der er stor forskel mellem institutionernes muligheder for at skaffe sig informationer om det regulerede område og om de regulerede. Det afspejler selvfølgelig ressource-situationen, men det afspejler også, om organisationen er afhængig af omgivelserne med hensyn til at fremskaffe informationer.

Nationalbanken har stor kontrol over informationerne på både valutaområdet og pengeinstitutternes udlån sammenlignet med Industriministeriets og Boligministeriets kontrol på deres områder. Nationalbanken fremstiller selv statistikker og samler oplysningerne fra området. Den har også en stab af markedsanalytikere i huset. Nationalbanken er selvfølgelig afhængig af, at pengeinstitutterne og virksomhederne faktisk indberetter oplysninger til banken.

Industriministeriet er i højere grad afhængig af informationer udefra, i departementet er man specielt afhængig af Nationalbanken, mens Tilsynet er mere afhængig af pengeinstitutternes indberetninger.

Boligministeriet er som Industriministeriet afhængig af informationer fra de regulerede kreditforeninger, da ministeriet ikke har særligt gode muligheder for selv at fremskaffe informationer. På en række områder er man også afhængig af Nationalbankens ekspertise på værdipapirområdet.

Der er dog tale om gradforskelle de tre institutioner imellem, men Nationalbanken har i højere grad kontrol over informationer på reguleringsområderne end de to øvrige institutioner. Banken er blandt andet medspiller på obligationsmarkedet og har internationale forbindelser, som de andre institutioner ikke har.

Om forskellen i kontrol over informationen har spillet en afgørende rolle i disse tre cases, er svært at afgøre. Men det gav under alle omstændigheder Nationalbanken en stor fordel under forhandlingerne i den forberedende arbejdsgruppe, som foreslog deregulering. Samtidig gjorde Nationalbankens mange informationer på området det muligt at foretage en nogenlunde realistisk vurdering af effekten af dereguleringen på forhånd, selv om også Nationalbanken tog fejl på enkelte punkter.

Personale

Personalesammensætningen i institutionerne adskiller sig ikke så meget fra hinanden, men det er dog værd at fremhæve, at Nationalbanken hovedsageligt beskæftiger økonomer og bankuddannet personale, mens der i ministerierne mere er ansat generalister som jurister og scient.pol'er. På et punkt er der en væsentlig forskel. I Tilsynet for banker og sparekasser har man svært ved at holde på personalet – man mister omkring en fjerdedel af de akademiske medarbejdere om året.

Det er med andre ord ikke de store forskelle i personalesammensætninger, som kan have spillet en væsentlig rolle. Desuden spiller den uddannelsesmæssige baggrund ofte ikke den store rolle efter en tids ansættelse – der sker en tilpasning til organisationen.

Entreprenørtyper

Begrebet »entreprenør« dækker over en person med stor politisk gennemslagskraft og vilje til at gennemføre ændringer. Det er nok et lidt specielt forhold at inddrage under institutionens interne forhold, men jeg har fundet, at det trods alt passede bedst i denne sammenhæng. Det viste sig nemlig hurtigt i min undersøgelse af de tre regulerede områder, at to individuelle aktører i henholdsvis Nationalbanken og Boligministeriet blev tillagt stor betydning af alle de personer, jeg interviewede om forholdene på området.

Richard Mikkelsens udnævnelse til Nationalbankdirektør i april 1982 (før var han vicedirektør) fremhæves som en væsentlig ændring, da Mikkelsen er mere villig til at foretage store ændringer og være entreprenør for ændringer i reguleringen. Han førte ideen om en hurtig afvikling af valutabestemmelserne frem i Nationalbanken og over for Industriministeriet, Budgetdepartementet og Økonomiministeriet.

Erling Olsens betydning som Boligminister i forbindelse med indgåelsen af realkreditforliget i november 1980 er også blevet fremhævet i mange tilfælde. Erling Olsen ønskede at gennemføre store ændringer på realkreditområdet og handlede for at få disse ændringer igennem politisk.

Det er også bemærkelsesværdigt, at der på Industriministeriets område ikke er sket ændringer, og at der heller ikke har været nogen entreprenørtype, der har arbejdet for ændringer.

Entrepenørtyperne er individuelle aktører, som har kunnet fremme en sag på både valutaområdet og på realkreditområdet. De har derved været medvirkende til, at der er blevet dereguleret på valutaområdet og blevet indført mere liberale lånevilkår på realkreditområdet.

Derthicks og Quirks (1985) amerikanske cases viser en lignende effekt af entreprenører. De når til den konklusion, at entreprenører på deres tre policy-områder var afgørende for gennemførelsen af deregulering.

Den institutionelle struktur som forklaring på deregulering.

I første omgang vil jeg beskæftige mig med forskellene mellem Nationalbanken og Boligministeriet. Hvad betød denne forskel for udviklingen på valutaområdet og realkreditområdet?

På valutaområdet har vi Nationalbanken, som er en ret autonom institution i forhold til regering og Folketing. Banken har et godt forhold til de regulerede pengeinstitutter, der er ingen andre vigtige interesser på området, og der er en lav grad af politisering.

På realkreditområdet har vi Boligministeriet som en del af regeringen, underlagt Folketingets kontrol, da området er direkte lovreguleret, med et konfliktpræget forhold til de regulerede. Der er mange andre interesser på området og en høj grad af politisk konflikt.

Nationalbanken har store ressourcer, er skiftet over til en mere markedsorienteret problemløsning, har god kontrol over informationerne, dvs. at man står ualmindeligt godt i en forhandlingssituation for at få egne synspunkter igennem – og man har en entreprenørtype, der var villig til at fremme dereguleringen af valutabestemmelserne.

Boligministeriet er underlagt knappe ressourcer, har en bureaukratisk regelorienteret måde at løse problemer på, er mere afhængig af omverdenen med hensyn til informationer, men havde også tidligt i perioden en entreprenørtype, der var villig til at fremme mere liberale lånevilkår.

Denne forskel har været vigtig for det forskellige resultat af ændringerne i regulering, der er kommet på de to områder: deregulering ved den autonome, stærke, mere markedsorienterede Nationalbank og blot en liberalisering af lånegrensene ved det regerings- og folketingsafhængige og mere bureaukratiske, regelorienterede Boligministerium. Der var et godt forhold til de regulerede og lav grad af politisk konflikt på valutaområdet, mens der var et konfliktpræget forhold til de regulerede og høj grad af politisk opmærksomhed omkring realkreditområdet.

Det er med andre ord i forskellen i de institutionelle forhold, at forklaringen på forskellen i omfanget af ændringen i reguleringen skal søges. Nationalbankens in-

stitutionelle struktur gav muligheden for en gennemgribende deregulering, mens forholdene i Boligministeriet blokerede for en gennemgribende deregulering af realkrediten, men dog gav mere liberale lånevilkår.

Generelt vil det sige, at der er bedre muligheder for at gennemføre deregulering på et policy-område, hvis området hører under en institution, der er:

- Relativ autonom
- Har et godt forhold til de regulerede
- Hvor der er meget få andre interesser og en lav grad af politisk konflikt.

Institutionerne skal gerne have:

- Stor kontrol over informationerne.
- En problemløsningsstil i retning af deregulering eller i hvert fald ikke det modsatte.
- En entreprenørtype, som kan bære dereguleringen igennem.

Men som man vil kunne se af fig. 1 og 2, gælder disse forhold også for reguleringen af pengeinstitutternes udlån, hvor Nationalbanken endda er mere autonom end på valutaområdet. Nationalbanken har blot ikke noget ønske eller nogen interesse i at afvikle denne regulering af pengeinstitutterne. De generelle faktorer er derfor betingende faktorer, som kan betinge, om en udvikling, der er sat igang af andre kræfter, fører til deregulering.

På Industriministeriets område ser vi en noget anden situation. Der er ikke sket de store ændringer i den afhængige variabel. Det er ikke fordi alle ændringer er blevet bremset, men fordi der faktisk ikke har været forslag fremme om store ændringer. Men i de tilfælde, hvor der har været det, har man oplevet blandede resultater. På solvensområdet er det lykkedes at komme igennem med en mindre lempelse af solvenskravet uden de store blokeringer, mens det ved både indskydergarantiordningen og Dankortet viste sig, at der kan opstå store politiske konflikter på området. Der var dog tale om ny regulering, hvad der gør det mindre interessant i en deregulerings-diskussion.

Ændringer i markederne

Hvor kom så det pres fra, der satte udviklingen hen mod ændringer i reguleringen på valutaområdet og realkreditområdet i gang?

På både realkreditområdet og på valutaområdet var det et pres fra markederne, der dannede baggrunden for ændringerne i reguleringen. Nationalbankens argumenter for dereguleringen under behandlingen af forslagene tog udgangspunkt i udviklingen i udlandet. Den økonomiske udvikling i USA, Storbritannien og Vesttyskland på de finansielle markeder blev fremhævet – Danmark måtte ikke sakke agterud i udviklingen. Netop frem til diskussionen af den danske deregulering i vinteren 1982-83 var der i USA og Storbritannien gennemført dereguleringer på de finansielle markeder. I USA var man i 1975 begyndt at afvikle den stramme regulering af børshandlere og banker. International bankvirksomhed blev givet mere liberale vilkår i 1978 i USA, og i 1979 svarede man igen på disse tiltag i London ved at afskaffe valutarestriktioner fuldstændigt (Jensen, 1989).

Samtidig var de finansielle markeder op gennem 1970'erne blevet præget af større usikkerhed og stor bevægelighed både for rentesatser og valutakurser. Hvis

danske pengeinstitutter på denne baggrund skulle gøre sig gældende internationalt, hvor de i forvejen ikke stod for stærkt, var det nødvendigt med muligheder i form af nye finansielle instrumenter. Disse muligheder stod valutabestemmelserne i vejen for, da for eksempel valutaoptioner var forbudt, og terminshandler begrænset af et krav om en underliggende varehandel.

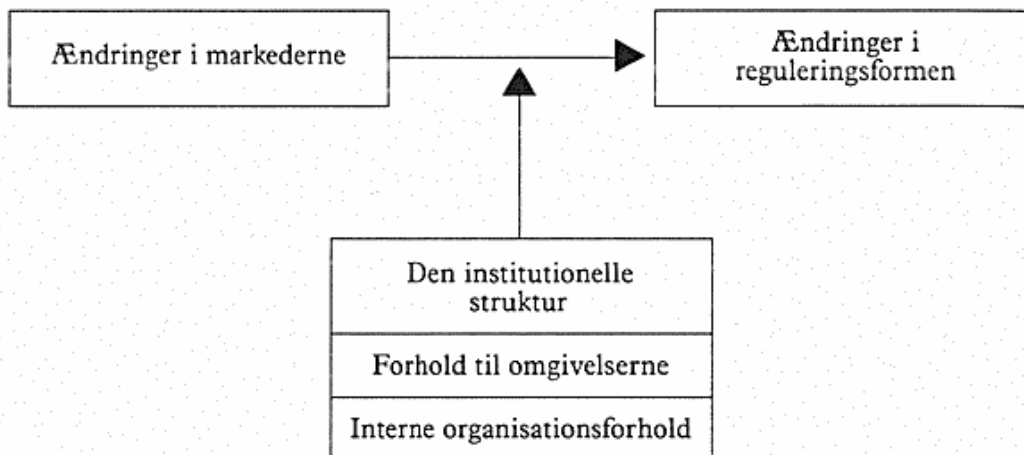
Det er omdiskuteret, om dereguleringen af valutabestemmelserne har været med til at sænke det danske renteniveau, der først i 1980'erne var meget højt, men det kan alligevel godt have indgået i Nationalbankens overvejelser om fordele ved en deregulering af bestemmelserne.

På realkreditområdet var der gennem sidste halvdel af 1970'erne sket en glidning i långivning til fast ejendom over mod alternativer til realkredit. Det skyldes udelukkende belåningsgrænserne, som ved for eksempel ejerskifte var nede på 37 pct. Realkredit er den absolut billigste låneform, så realkreditens markedsandel af belåningen af fast ejendom er faktisk lovbestemt. I 1979 var man nede på kun 61 pct. af al belåning af fast ejendom. En meget stor del af belåningen skete over det »grå« pantebrevsmarked, men også forsikringsselskaberne var aktive på markedet. Samtidig med dette forhold var byggeriet gået i stå på grund af den høje rente, der i 1980 var på ca. 19 pct. i effektiv forrentning af realkreditlån og højere for pantebreve. Der var derfor et pres for at få bedre lånemuligheder og for at få sat boligbyggeriet i gang igen.

Den generelle regulering af pengeinstitutterne har ikke været underlagt et lignende pres – der er sket ændringer i Nationalbankens pengepolitiske regulering af udlånet væk fra kvantitative restriktioner over til mere markedsorienteret regulering. Denne omlægning er sket på baggrund af instrumenternes nedslidning, men ikke som følge af et faktisk markedsmæssigt pres for ændringer.

De økonomiske forhold har på to områder skabt et pres for ændringer i reguleringen. Dette pres har så medført ændringer i reguleringen, i det ene tilfælde deregulering, i det andet en liberalisering af belåningsgrænserne. Det kan i en model udtrykkes således (figur 3):

Figur 3. Model over den institutionelle strukturs betydning for deregulering



Modellen viser, hvordan den institutionelle struktur ændrer den påvirkning af reguleringen, der kommer fra ændringer i de økonomiske forhold. Det kaldes metodisk for interaktion, og som nogle vil vide fra metodelæren, er interaktion altid dobbeltsidet, så de økonomiske ændringer påvirker sammenhængen mellem den institutionelle struktur og ændringer i reguleringen. Modellen er samtidig det overordnede svar på det formulerede spørgsmål om den institutionelle strukturs betydning for deregulering.

Regeringsskiftet 1982

Et enkelt spørgsmål angående forskellene og lighederne mellem casene kan til sidst afklares. Spillede regeringsskiftet i 1982 nogen afgørende rolle for forskellen i udviklingen på området? Liberaliseringen af realkreditte skete før regeringsskiftet, og bortset fra de aftaler, der lå i realkreditforliget, er lånebetingelserne under firkløverregeringen kun blevet strammet. På Nationalbankens område blev reguleringen af pengeinstitutternes udlån omlagt i mere markedsorienteret retning før indsættelsen af firkløverregeringen. At deregulering af valutabestemmelserne er foregået under firkløverregeringen er derfor mere et tilfældigt sammenfald end en forklaring på dereguleringens omfang. Der kan dog have ligget taktiske overvejelser fra Nationalbankens side med hensyn til at foreslå deregulering kort efter indsættelsen af en mere liberalt orienteret regering.

Perspektiver i halvfemserne

Hvordan ser det så ud med perspektiverne i den nære fremtid på disse tre reguleringsområder? Hvis vi ser på de ændringer, der i den nærmeste fremtid vil få betydning for vilkårene på disse tre områder, står EF's planer om det indre marked i første række. På valutaområdet er der ingen problemer i dette forhold. Dereguleringen havde allerede inden fremlæggelsen af kommissionens hvidbog om det indre marked næsten fuldstændigt tilpasset bestemmelserne til det krav, der vil komme fra EF – og med ophævelsen af de sidste bestemmelser i november 1988, er der ikke flere problemer tilbage.

På realkreditområdet ser det noget anderledes ud. I hvidbogen og i senere direktivforslag lægges op til princippet om gensidig anerkendelse, dvs. at en finansiel virksomhed, der ifølge et andet EF-lands regler har lov til at yde realkreditlån, også får tilladelse til at yde realkreditlån i Danmark på samme vilkår. Der bliver også fri etableringsret, hvis alt går efter planen. Den regulering, som i dag findes på området vil hindre kreditforeningerne i at tage denne konkurrence op på lige vilkår. Samtidig vil den institutionelle struktur på området blokere for en gennemførelse af de nødvendige liberaliseringer. Boligministeriets indgroede tillid til, at detaljerede lovregler er den rette måde at regulere realkreditte på, vil kunne blokere for ændringer – samtidig vil konfliktforholdet mellem de regulerede og ministeriet skabe en situation, hvor de nødvendige ændringer vil have svært ved at komme igennem. Disse problemer vil bedst kunne løses ved at overføre regulering af området til en anden myndighed. Institutterne vil gerne under Industriministeriet, men en anden løsning kunne være at lægge det under Nationalbanken, hvilket findes i andre lande – og det har tidligere fungeret i Danmark.

Nationalbankdirektør Hoffmeyer har også foreslået en deregulering af realkreditbelåningen, hvor belåningsgrænserne ophæves. Til gengæld skal lånene være underlagt renteaftgiften, og efterhånden skal det føre til en fuldstændig afvikling af fradragsretten for renterne af realkreditlån. Der er dog en ændring på vej via boligminister Agnethe Laustsen, som hen over hovedet på sine embedsmænd, der var imod forslaget, for nylig har tilladt kreditforeningerne at drive ejendoms-mæglervirksomhed. Måske har realkreditinstitutterne fået en ny entreprenør i ministeriet?

I forhold til reguleringen af pengeinstitutterne er der også problemer undervejs i form af det indre marked. Den danske regulering sætter stærke skel mellem bankvirksomhed og anden finansiel virksomhed. Disse skel vil ikke gælde for udenlandske banker i det indre marked på grund af princippet om gensidig anerkendelse. Indtil nu har både Nationalbanken og Industriministeriet sat sig imod en lempelse af den danske regulering, men pengeinstitutterne er reguleret i en institutionel struktur, der tidligere har vist evne til at tilpasse sig. Det vil vise sig, om det også vil ske denne gang.

Note

1. Artiklen er en lettere omarbejdet version af det manuskript, der dannede baggrund for Jesper Bo Jensens licentiatforelæsning ved Institut for Statskundskab den 16. juni 1989.

Litteratur

- Derthick, Martha og Poul J. Quirk (1985). *The Politics of Deregulation*, Washington D. C.: The Brooking Institute.
- Jensen, Jesper Bo (1989). *Liberalisering af de finansielle markeder*, Århus: Institut for Statskundskab. Licentiatafhandling.

Nationalbankdirektør Hoffmeyer har også foreslået en deregulering af realkreditbelåningen, hvor belåningsgrænserne ophæves. Til gengæld skal lånene være underlagt renteaftgiften, og efterhånden skal det føre til en fuldstændig afvikling af fradragsretten for renterne af realkreditlån. Der er dog en ændring på vej via boligminister Agnethe Laustsen, som hen over hovedet på sine embedsmænd, der var imod forslaget, for nylig har tilladt kreditforeningerne at drive ejendoms-mæglervirksomhed. Måske har realkreditinstitutterne fået en ny entreprenør i ministeriet?

I forhold til reguleringen af pengeinstitutterne er der også problemer undervejs i form af det indre marked. Den danske regulering sætter stærke skel mellem bankvirksomhed og anden finansiel virksomhed. Disse skel vil ikke gælde for udenlandske banker i det indre marked på grund af princippet om gensidig anerkendelse. Indtil nu har både Nationalbanken og Industriministeriet sat sig imod en lempelse af den danske regulering, men pengeinstitutterne er reguleret i en institutionel struktur, der tidligere har vist evne til at tilpasse sig. Det vil vise sig, om det også vil ske denne gang.

Note

1. Artiklen er en lettere omarbejdet version af det manuskript, der dannede baggrund for Jesper Bo Jensens licentiatforelæsning ved Institut for Statskundskab den 16. juni 1989.

Litteratur

- Derthick, Martha og Poul J. Quirk (1985). *The Politics of Deregulation*, Washington D. C.: The Brooking Institute.
- Jensen, Jesper Bo (1989). *Liberalisering af de finansielle markeder*, Århus: Institut for Statskundskab. Licentiatafhandling.