

Jørgen Grønnegård Christensen

Politologisk reguleringsanalyse

Først i 1980'erne begyndte politologer at interessere sig for offentlig regulering. To teoretiske tilgange træder frem, fordelingsapproachen og principal-agent-approachen. De udgør ingen politologisk teori om regulering, men frugtbare tilgange til studiet af offentlig politik.

Stat, marked og samfund

Statens regulering af virksomheder og borgere er en af statsmagtens klassiske funktioner. På den baggrund kunne det forventes, at politologer længe havde interesseret sig for den. Det er på ingen vis tilfældet. Offentlig regulering af andres adfærd er naturligt en del af retsvidenskabens kerneområde. En tilsvarende plads har den offentlige regulering hos økonomien. Så snart markedets mere eller mindre perfekte funktion analyseres, er det også for økonomerne nærliggende at beskæftige sig med statens mulige intervention på markedet. Det være sig som løsning på eller årsag til markedets funktionsproblemer. Hvad er rationalet for statens indgriben på markedet? Hvad er konsekvenserne af den? Det er spørgsmål, som økonomer gennem generationer har stillet om statens regulering.

Hvad er politologiens spørgsmål vedrørende statens regulering? Ja, i lang tid var der ingen, med mindre man søger tilbage til den politiske teoris klassikere, hvoraf nogle i høj grad interesserede sig for forholdet mellem på den ene side staten, på den anden side markedet og samfundet. Nutidens empiriske politologi interesserede sig til gengæld meget længe slet ikke for reguleringspolitik. Det er først omkring 1980, at de første teoretiske og empiriske arbejder om statens rolle som regulerende i forhold til marked og samfund publiceres.

Ret beset er der intet overraskende heri. Længe var empirisk politologi studiet af politiske institutioner og af individuel politisk adfærd. Den offentlige politik var overset både teoretisk og empirisk. Deraf fulgte også, at ingen politologer interesserede sig for det offentliges regulering af først og fremmest den private sektor. Vendepunktet er 1960'erne og i særdeleshed 1970'erne. Da bliver studiet af public policy pludselig gjort til ikke alene en nødvendig gren af politologien, men også til politologiens nye vækstområde. Det førte til utallige studier af offentlig politik på snart det ene snart det andet sagområde. Der fulgte imidlertid ikke heraf nogen umiddelbar interesse for studier, som spændte over flere sagområder, der funktionelt var beslægtede, og som dermed også interesserede sig for den offentlige politiks mere generelle aspekter.

Det ændrer sig omkring 1980. Da publiceres de første amerikanske politologiske studier af offentlig reguleringspolitik. Det kan til dels ses som en naturlig udløber af den politologiske interesse for offentlig politik. Men tidspunktet var næppe tilfældigt. Generelle reguleringspolitiske problemer prægede netop da amerikansk politisk debat. Carters demokratiske administration havde på en

Jørgen Grønnegård Christensen

Politologisk reguleringsanalyse

Først i 1980'erne begyndte politologer at interessere sig for offentlig regulering. To teoretiske tilgange træder frem, fordelingsapproachen og principal-agent-approachen. De udgør ingen politologisk teori om regulering, men frugtbare tilgange til studiet af offentlig politik.

Stat, marked og samfund

Statens regulering af virksomheder og borgere er en af statsmagtens klassiske funktioner. På den baggrund kunne det forventes, at politologer længe havde interesseret sig for den. Det er på ingen vis tilfældet. Offentlig regulering af andres adfærd er naturligt en del af retsvidenskabens kerneområde. En tilsvarende plads har den offentlige regulering hos økonomien. Så snart markedets mere eller mindre perfekte funktion analyseres, er det også for økonomerne nærliggende at beskæftige sig med statens mulige intervention på markedet. Det være sig som løsning på eller årsag til markedets funktionsproblemer. Hvad er rationalet for statens indgriben på markedet? Hvad er konsekvenserne af den? Det er spørgsmål, som økonomer gennem generationer har stillet om statens regulering.

Hvad er politologiens spørgsmål vedrørende statens regulering? Ja, i lang tid var der ingen, med mindre man søger tilbage til den politiske teoris klassikere, hvoraf nogle i høj grad interesserede sig for forholdet mellem på den ene side staten, på den anden side markedet og samfundet. Nutidens empiriske politologi interesserede sig til gengæld meget længe slet ikke for reguleringspolitik. Det er først omkring 1980, at de første teoretiske og empiriske arbejder om statens rolle som regulerende i forhold til marked og samfund publiceres.

Ret beset er der intet overraskende heri. Længe var empirisk politologi studiet af politiske institutioner og af individuel politisk adfærd. Den offentlige politik var overset både teoretisk og empirisk. Deraf fulgte også, at ingen politologer interesserede sig for det offentliges regulering af først og fremmest den private sektor. Vendepunktet er 1960'erne og i særdeleshed 1970'erne. Da bliver studiet af public policy pludselig gjort til ikke alene en nødvendig gren af politologien, men også til politologiens nye vækstområde. Det førte til utallige studier af offentlig politik på snart det ene snart det andet sagområde. Der fulgte imidlertid ikke heraf nogen umiddelbar interesse for studier, som spændte over flere sagområder, der funktionelt var beslægtede, og som dermed også interesserede sig for den offentlige politiks mere generelle aspekter.

Det ændrer sig omkring 1980. Da publiceres de første amerikanske politologiske studier af offentlig reguleringspolitik. Det kan til dels ses som en naturlig udløber af den politologiske interesse for offentlig politik. Men tidspunktet var næppe tilfældigt. Generelle reguleringspolitiske problemer prægede netop da amerikansk politisk debat. Carters demokratiske administration havde på en

række områder kritisk spurgt til begrundelsen for og konsekvenserne af den traditionelle tætte regulering af dele af amerikansk erhvervsliv. Hvem og hvad gjorde det godt for, at den civile luftfart for eksempel var underkastet en meget tæt føderal regulering? Kunne man omvendt ad reguleringspolitisk vej hjælpe minoritetsgrupper og andre svagt stillede grupper i det amerikanske samfund?

Der var næppe megen ideologi i denne politik. Den var mest af alt baseret på spot-analyser af politikken på udvalgte områder. På den anden side er det naturligt at se den som forløberen for den ny-liberale og ny-konservative strømning, som få år senere ramte USA, og som helt generelt rejste spørgsmålet om myndighedernes magt i forhold til markedet og samfundet. Paradoksalt nok vækkes politologernes interesse for offentlig regulering, da der politisk stilles spørgsmålstegn ved den stærke statsmagt, og da deregulering anbefales som alternativ til den stadig tættere regulering, som indtil da antages at have præget udviklingen i forholdet mellem statsmagten, markedet og samfundet.

Hvad er regulering?

Regulering er som nævnt en af de klassiske statslige funktioner. Gennem regulering sætter staten eller i bredere forstand det offentlige grænser for, hvad andre må og ikke må. Det sker gennem generelt formulerede regler, som normalt også administreres af offentlige myndigheder, og som indskrænker både borgeres og virksomheders handlefrihed (Christensen, 1991; Mitnick, 1980; Meier, 1985). Kernen i statslig/offentlig regulering er med andre ord en politisk bestemt indskrænkning af andres frihed til at handle i overensstemmelse med egne præferencer.

Dette reguleringsbegreb giver anledning til flere bemærkninger. For det første ses det, at der bag definitionen ligger en accept af et negativt frihedsbegreb; frihed er fraværet af andres indgreb i ens adgang til at handle, som man selv finder for godt. Denne sammenhæng mellem reguleringsbegrebet og det negative frihedsbegreb kan falde nogle for brystet. De vil i denne definition af reguleringsbegrebet se en ideologisk bias, hvor der sættes lighedstegn mellem regulering og mangel på frihed. De vil samtidig påpege, at offentlig regulering kan udvide handlefriheden for individer og borgere, og de vil følgelig finde definitionen af reguleringsbegrebet uhensigtsmæssig snæver. De kunne også henvise til den alternative positive definition af frihedsbegrebet, hvor frihed forudsætter, at man sættes i stand til at udøve sit frie valg mellem handlingsalternativer, som ikke bare har en formel karakter. Midlet hertil kan være, vil de argumentere, en offentlig regulering, som sætter dem i stand til at trodse undertrykkende sociale og økonomiske strukturer.

Der er imidlertid stillet spørgsmål ved, hvor hensigtsmæssig sondringen mellem positiv og negativ frihed er (Goodin, 1988: 306 ff.). Tilsvarende er det ikke analytisk frugtbart med udgangspunkt i et positivt frihedsbegreb at forkaste den citerede definition af offentlig regulering, som lægger vægten på reguleringens indskrænkning af de reguleredes handlefrihed. En definition af begrebet uden denne fokus på reguleringens frihedsindskrænkning ville ikke med samme præcision lede frem til spørgsmål, som er centrale i enhver analyse af offentlig politik. Én ting må da slås fast: Den anførte definition af reguleringsbegrebet impli-

cerer ikke, at regulering uden videre opleves som et ondt af de regulerede. Tværtimod har politologer såvel som økonomer og jurister med udgangspunkt i dette begreb i høj grad interesseret sig for situationer, hvor offentlig regulering er et eftertragtet gode for de regulerede, for andre grupper i samfundet og måske for begge. Løsningen er således ikke at forkaste definitionen; derimod stilles i forlængelse af den tre andre spørgsmål, som fastholder reguleringens frihedsindskrænkende karakter. De er samtidig åbne over for dens konsekvenser for andre berørtes frihed og over for alle berørtes positive eller negative vurdering af indgrebet (Christensen, 1991; se også Meier, 1985 og Larsen, 1989):

- 1) Hvem er reguleringens målgruppe?
- 2) Hvem er reguleringens effektgruppe(r)?
- 3) Hvad er reguleringens konsekvenser med hensyn til indskrænkning eller udvidelse af handlefriheden for andre effektgrupper end målgruppen?

For det andet følger det af definitionen, at offentlig regulering er udtryk for en ikke-hierarkisk relation mellem reguleringsmyndighederne (lovgivningsmagt og forvaltning) og de regulerede. Udgangspunktet er med andre ord den regulerede målgruppes principielle handlefrihed, som er indskrænket i et nærmere specificeret omfang, uden at der heri ligger noget over- og underordningsforhold. Reguleringsbegrebet omfatter på denne måde det offentliges intervention i individuelle borgeres, private virksomheders og andre juridiske personers frihed. Den omfatter også statens regulering af kommuner og amtskommuner såvel som supranationale institutioners regulering af nationalstaterne, således som det kendes inden for EF. Statens regulerende indskrænkning af andres frihed til selvstændig handling placerer således det regulerede samfund et eller andet sted mellem det (utænkelige) frie marked og frie samfund og den (knap så utænkelige) totalitære stats fuldstændige kontrol og planlægning af al økonomisk og social virksomhed.

For det tredje tager definitionen ikke stilling til, hvad reguleringens indhold er. Det er i amerikansk litteratur almindeligt at sondre mellem økonomisk regulering og social regulering. Begrundelsen er blandt andet historisk. Den økonomiske regulering ses som den klassiske form for regulering, hvor det offentlige gennem lovgivning og administration sætter grænser for erhvervslivets virksomhed. Den sociale regulering ses som en nyere form for regulering, som er kommet til i løbet af efterkrigstiden, i særdeleshed siden 1960'erne. Den sociale regulering er i bred forstand miljøbeskyttende, idet den omfatter det offentliges indgreb for at beskytte det ydre miljø og arbejdsmiljøet.

Hvor hensigtsmæssig sondringen er, kan diskuteres (Christensen, 1991). Bortset fra den historiske dimension, som også er diskutabel, lægger sondringen mellem økonomisk og social regulering ikke op til en mere præcis teori- og hypotesedannelse. Med dette sigte for øje kan det være mere frugtbart at sondre mellem fire forskellige former for regulering. Det drejer sig om regulering af to former for økonomisk adfærd, nemlig virksomhedsadfærden og forbrugeradfærden, og om regulering af to former for social adfærd, nemlig reguleringen af sociale samspil i almindelighed og reguleringen, som sættes ind over for adfærd, der skader tredjemands interesser.

Politologisk teori om offentlig regulering

Økonomer viser somme tider en overbærende holdning i forhold til politologien. William Niskanen har således talt for nødvendigheden af, at økonomer trænger ind på politologiens dårligt forsvarede teoretiske enemærker (Niskanen, 1971). I denne sammenhæng er det arrogante synspunkt velanbragt. For det første interesserer økonomerne sig meget tidligere for offentlig regulering end politologerne. For det andet har økonomisk teori stillet en række spørgsmål om offentlig regulering af private, som dels er præcise, dels er politologisk stærkt relevante.

Økonomiske teoretikere, som har beskæftiget sig med offentlig regulering, har således tidligt bevæget sig ad to parallelle spor. På den ene side har de analyseret det økonomiske rationale for offentlig regulering i en markedsøkonomi på kapitalistisk grundlag. De har i den sammenhæng peget på offentlig regulerings berettigelse, når monopoldannelser og konkurrencebegrænsninger truer med at spole markedskonkurrencen, og når markedets frie og uhindrede funktion gennem negative eksternaliteter forvolder skader og gener for tredje mand. På den anden side har de også stillet spørgsmål om reguleringens interessebærende basis og om grundlaget for reguleringsmyndighedernes administration af diverse reguleringsordninger. Det første spørgsmål fik dem til at pege på muligheden af offentlig regulering som en tilflugtsmulighed for private virksomheder, som ønsker at beskytte sig mod andre virksomheders konkurrence. Den anden mulighed fik dem til at pege på muligheden for *capture*, hvor en reguleringsmyndighed og dens medarbejdere deponerer deres vilje til upartisk administration af lovgivningen hos de økonomiske interesser, som de er sat til at regulere.

Det er frugtbare politologiske problemer, som også politologer måtte tage op, da de begyndte at interessere sig for reguleringspolitik. Det første spørgsmål om reguleringspolitikens interessebærende basering er angrebet ud fra to synsvinkler. Den ene, næsten dominerende, tager udgangspunkt i antagelsen om, at offentlig politik giver de berørte borgere og virksomheder fordele, respektive påfører dem omkostninger (Wilson, 1980). Den anden, mere komplekse, kobler spørgsmålet om, hvem reguleringen er til fordel for sammen med spørgsmålet om, hvordan man i politisk praksis såvel som politisk teori har begrundet det offentliges regulerende indgreb i andres frihed til at handle, og hvordan man sikrer sig, at reguleringspolitiske mål administrativt implementeres uden forvridninger.

Fordelingsapproachens hypoteser er,

- 1) at der er politisk grundlag for at regulere, når fordelene ved reguleringen er koncentreret på en veldefineret gruppe, mens omkostningerne er spredt over mange grupper, måske samfundet i almindelighed,
- 2) at det politiske grundlag for at regulere ikke er til stede, når omkostningerne ved reguleringen er koncentreret på en veldefineret gruppe, mens fordelene er spredt over mange grupper, måske endog har karakter af et offentligt gode og
- 3) at det politiske grundlag for at regulere gør det svært at forudsige, om det besluttet at regulere, når interessekonstellationerne er symmetriske med henholdsvis spredte fordele og omkostninger eller koncentreret fordele og omkostninger.

Det er en frugtbar indfaldsvinkel. Den letter opstillingen af simple og testbare hypoteser om reguleringens sandsynlighed såvel som om den historiske udvikling i reguleringen på forskellige policy-områder. Den ligger yderligere i hensigtsmæssig forlængelse af det reguleringsbegreb, som er defineret ovenfor, og i forlængelse af sondringen mellem forskellige former for reguleringspolitik. Heraf følger flere forventninger:

- 1) en forventning om, at regulering af virksomhedsadfærd ofte vil være et udslag af erhvervsinteressers effektive fremførsel af krav om en politik, som sikrer dem beskyttelse mod konkurrence,
- 2) en forventning om, at regulering af forbrugeradfærd, for eksempel forbrugerbeskyttelse, enten kan være svær at skelne fra konkurrencebegrænsende erhvervsregulering eller svær at få vedtaget politisk,
- 3) en forventning om, at arbejdsmiljøregulering og andre regulerende foranstaltninger på et stærkt organiseret arbejdsmarked vil være forhandlingsspørgsmål mellem parterne alene eller mellem parterne med staten som tredje part og
- 4) en forventning om, at miljøbeskyttende regulering og anden regulering, som påfører velafgrænsede interesser omkostninger, hviler på et spinkelt politisk grundlag.

Fordelingsapproachens sigte er begrænset. Den kan forklare, hvorfor der reguleres, og hvorfor det er mere sandsynligt, at der reguleres på nogle områder end på andre. Den lægger derimod ikke op til en meget specificeret analyse af den administrative implementering af reguleringspolitikken, om end den første situation, hvor fordelene ved reguleringen antages at være koncentrerede, mens omkostninger bæres af mange eller alle, lægger op til reguleringspolitisk capture også i implementeringsfasen. I forhold til økonomernes mere snævre diskussion af grundlaget for offentlig regulering, er styrken i fordelingsapproachen, at den tillader inddragelse af det økonomisk-analytiske rationale for regulering i hypoteseopstilling og empirisk analyse. Samtidig peger den med realistisk skepsis på, at dette rationale sandsynligvis ofte enten kommer til kort over for de interesser, hvorpå politiske beslutninger baseres, eller leder til en regulering, som ikke tjener til forbedring af markedssvigt, men derimod til sikring af statslig protektion for snævre interesser. Endelig er fordelingsapproachen et givende udgangspunkt, hvad enten man ønsker at forklare beslutninger om regulering eller om deregulering (Derthick og Quirk, 1985).

Den anden politologiske approach, som blev nævnt ovenfor, og som kan henføres til Barry Mitnick, er som nævnt mere ambitiøs og mere kompleks. Den lægger op til en totalanalyse af reguleringen. Det vil sige en analyse, som omfatter alle faser af et reguleringspolitisk forløb lige fra en sag sættes på den politiske dagsorden til politikken mere eller mindre effektivt er implementeret og har vist sine effekter for de berørte og for markedet og samfundet. Komplexiteten kan forklare, hvorfor Mitnicks bidrag, megen anmelderros og dets åbenbare styrke ufortalt, ikke er slået igennem i samme omfang som den besnærende simple fordelingsapproach. Komplexiteten indebærer, at der undervejs på de mere end 500 sider gøres mangt et sidespring for temmelig udtømmende at diskutere det ene eller det

andet problem, som udvikles gennem forfatterens teoretiske diskussion og teori-historiske analyser. Komplexiteten indebærer også, at utroligt megen teori og endnu flere forfattere drages ind i bogens argumentation.

Argumentationens kerne fortjener imidlertid opmærksomhed. Man står vel-sagtens over for det første forsøg på med inspiration fra økonomisk teori at over-føre en *principal-agent-analyse* på et politologisk problem. Det grundlæggende ræsonnement er endnu engang interessebaseret. Men denne gang er udgangs-punktet anderledes. Vi har på den ene side en principal, som har bestemte krav, ønsker, mål eller interesser, som han vil sikre med størst mulig effektivitet. Han kan imidlertid ikke gøre det selv. Han må have en anden til at gøre det på sine vegne. Det er her, agenten kommer ind i billedet, som den der måske kan gøre det, om det ellers er i overensstemmelse med hans interesser. For han har også sine krav, ønsker og mål, som han ønsker tilgodeset i størst mulig udstrækning. Rela-tionen mellem principalen og agenten bliver altså et spørgsmål om agentens mo-tivation til at handle i overensstemmelse med principalens ønsker og dermed til et spørgsmål om principalens mulighed for at manipulere de incitamenter, som kan få agenten til at opføre sig i overensstemmelse med principalens interesser.

Denne vinkel kan sættes ind allerede i analysen af det interessemæssige grund-lag for reguleringspolitiske beslutninger. Sin egentlige styrke har den imidlertid, når man når til analysen af reguleringspolitikken udformning, valget af regule-ringspolitiske virkemidler eller instrumenter samt den administrative imple-mentering. Mitnicks teoretiske analyse demonstrerer for eksempel, hvorledes økonomernes capture-teori hviler på så stramme og komplekse forudsætninger, at den bliver mindre realistisk. Konklusionen har fundet empirisk støtte (Quirk, 1981).

Også i andre henseender rammer Mitnicks analyse centralt. De sidste års inter-esse for rational og public choice teorierne har skabt fornyet faglig debat om for-holdet mellem egeninteresse og altruisme som individuelle handlingsmotive og som udgangsantagelser i politisk-administrativ analyse (jf. for eksempel Nanne-stad, 1991 vs. Lewin, 1991). Mitnicks principal-agent teori kan ses som et kvalifi-ceret bidrag til denne diskussion. Det samme gælder hans teoriehistoriske udred-ning af traditionelle interessebaserede argumenter for offentlig regulering, som dels er grundig, dels leder til meget hårde, men velfunderede konklusioner med hensyn til grundlaget for reguleringspolitiske indgreb i andres handlefrihed, som er baseret på henvisninger til det almene vel og almeninteressen.

Reguleringsteori og policy-studier

Hverken fordelingsapproachen eller principalapproachen er politologiske teo-rier om offentlig regulering. Der er i stedet tale om anvendelsen af mere generelle analytiske approaches, med udgangspunkt i hvilke hypoteser kan opstilles og en analyse gennemføres. Det kunne ses som en mangel. Det er ikke tilfældet, for der er næppe behov for en teori eller teorier om offentlig regulering. Derimod er der i høj grad behov for en stærkere teoretisk forankring af policy-studier eller policy-analysen. Dens succes er uomtvistelig, når man ser på mængden af policy-stu-dier, som er gennemført siden 1970'erne. Dens succes er imidlertid mere proble-

matisk, om man lidt højstemt spørger til dens bidrag til den politologiske erkendelse.

For hvad er det, som policy-analysen eller studiet af public policy foreløbig har givet os?

For det første en ufattelig mængde af case-studier publiceret i bogform og artikelform. For det andet minutiøse beskrivelser af den offentlige politiks udvikling og indhold på det ene politiske sagområde efter det andet. Oftest er det sket i form af studier af enkeltlande, sjældent i form af komparative policy-beskrivelser eller analyser. For det tredje, når det går højt, analyser af især politikens effektivitet eller målopfyldelse og somme tider dens konsekvenser. De lider imidlertid af en dobbelt svaghed. Dels accepterer de implicit og ukritisk et traditionelt rationalitetsparadigme som ramme for analysen (jf. kritikken hos Stone, 1988), dels leder de ofte frem til et ureflekteret slag for den potente og rationelle statsmagt. For det fjerde, og det er den mest tænderskærende skavank, forsømmer de at foretage den gensidige kausale kobling mellem på den ene side politisk proces og politiske institutioner og på den anden side politisk output og konsekvenser af offentlig politik. Det indebærer, forskningsområdets vækst til trods, at netop studiet af offentlig politik fortsat halter bagefter analysen af politisk adfærd og af politiske institutioner.

Der gives utvivlsomt mange forklaringer på, at det forholder sig sådan. Det er således ikke særligt frugtbart at koncentrere sig om casestudier af enkeltstående politiske tiltag eller policy-områder; det gælder specielt, hvis analysen er begrænset til et enkelt land. For hvad er det så man ønsker at forklare, som ikke synes at kunne forklare med henvisning af et helt register af til lejligheden konstruerede og ganske plausible *ad hoc* faktorer? Hvor er variationen, som kan understøtte testningen af falsificerbare hypoteser? Og hvad er det, man får at vide, om man finder ud af, at der er ofte er uklart formulerede mål for en offentlig politik, som er blevet til på et grundlag af spinkel og tvivlsom viden, og som tilmed yderligere forvrides i den fase, hvor den administrativt implementeres?

På det punkt bør analysen af offentlig regulering tiltrække sig policy-forskernes interesse på samme måde, som analysen af offentlig velfærdspolitik og af den offentlige udgiftspolitik bør tiltrække sig opmærksomhed. Ved at udvide policy-analysen til at omfatte mange politiske tiltag, som har væsentlige fællestræk, men som også rummer klare indbyrdes forskelle, åbnes der på frugtbar vis for en relanceret af policy-analysens klassiske spørgsmål om den kausale relation mellem politik og policy. Det gøres samtidig muligt med et i tid og rum velafgrænset politisk system som udgangspunkt at gennemføre den komparative analyse, som er forudsætningen for empirisk baserede fremskridt i den politologiske erkendelse.

Dertil behøver man ikke nogen speciel teori om offentlig regulering. De to approaches, som der er refereret til i det foregående, har da ej heller dette sigte.

For fordelingsapproachen er der tale om en analytisk tilgang, som James Q. Wilson tidligere har lanceret som generel ramme for studiet af offentlig politik (Wilson, 1973). Den samme approach er brugt som udgangspunkt for en analyse af asymmetrien i den offentlige udgiftspolitik (Kristensen, 1987). Den kan imidlertid føres tilbage til public choice teoriens klassikere fra 1960'erne, hvor den

bruges som grundlag for analysen af institutionelle problemer i demokratiske systemer og af kollektive handlinger i organisationer (Buchanan og Tullock, 1962; Olson, 1965).

For principal-agent-approachen er der tale om en tilgang, hvor Mitnick har ladet sig inspirere af økonomisk teori. Andre politologer har på tilsvarende måde hentet inspiration i teorien som et nyt og alternativt grundlag for studiet af offentlig administration (Moe, 1984).

Der er grænser for, hvor megen empirisk reguleringsforskning, der er gennemført med udgangspunkt i den ene eller den anden af de to approaches. Det gælder i særlig grad Mitnicks principal-agent-teori. Derfor er det også vanskeligt i denne sammenhæng at fælde en mere definitiv dom over styrker og svagheder i de to teoretiske synsvinkler. Den blokerende kompleksitet i Mitnicks bidrag er dog allerede nævnt. Fordelingsapproachens simple antagelser er til gengæld fremhævet som en styrke. Disse antagelser kan imidlertid være for enkle. Derfor er der et åbenbart behov for at supplere den med andre approaches, som tager hensyn til, at reguleringspolitikken formuleres inden for givne institutionelle rammer. Herom er fordelingsapproachen stort set tavs (Harris og Milkis, 1991; Christensen, 1991). De institutionelle rammer for reguleringspolitikken bliver særlig relevante i samme øjeblik, der lægges op til komparative analyser mellem forskellige politiske systemer.

Regulering som tværdisciplinært forskningsområde

Ofte er diskussionen om tværdisciplinær forskning ikke særlig interessant og frugtbar. I denne sammenhæng forholder det sig til dels anderledes. Studiet af offentlig regulering er specielt i USA udviklet i et ganske tæt samspil mellem jurister og økonomer. Samtidig er det, som vist ovenfor iøjnefaldende, at især økonomerne har stillet en række provokerende spørgsmål af politologisk relevans, og at disse spørgsmål i høj grad er kommet til at sætte deres præg på de første ti års politologiske analyse af offentlig regulering.

To mulige konklusioner kunne drages heraf. Den ene er, at det understreger behovet for eller i det mindste det fornuftige i at udvikle nye tværdisciplinære forskningsområder. Den anden konklusion er, at netop denne udvikling viser, hvordan forskellige samfundsvidenskabelige discipliner med visse gensidige berøringsflader, kan inspirere til ny forskning og nye teoretiske synsvinkler i de tilgrænsende discipliner.

Den sidste konklusion rejser spørgsmålet om politologiens rolle i denne arbejdsdeling. Foreløbig har den været en ren modtagerrolle. At besvare det spørgsmål kræver imidlertid overvejelser om specielt policy-analysen og dens plads inden for statskundskaben, som går videre end til de problemer, som er nævnt i foregående afsnit. Et fornuftigt udgangspunkt ligger imidlertid i en fastholdelse af policy-analysens oprindelige spørgsmål om samspillet mellem politik og policy. Dermed peges både på spørgsmålet om policys interesse-mæssige basis og på de institutionelle rammer, inden for hvilke policy formuleres og implementeres. Med et sådant udgangspunkt foretages ganske vist en indsnævring af interesseområdet sammenlignet med mange policy-studier. En sådan indsnævring, som

blandt andet afstår fra brede konsekvensanalyser af offentlig politik, kan være forudsætningen for en tættere integration af policy-studierne i politologien. Den kan naturligvis også bidrage til at afklare politologiens rolle i forhold til tilgrænsende discipliner. I forbindelse med studiet af offentlig regulering ville det indebære, at politologien kunne tilføre både retsvidenskab og økonomi indsigt i netop den offentlige regulerings interessebaserings og i de institutionelle rammer, hvorunder den bliver til og administreres.

Litteratur

- Buchanan, James M og Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Derthick, Martha og Paul J. Quirk (1985). *The Politics of Deregulation*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Goodin, Robert E. (1988). *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Harris, Richard A. og Sidney M. Milkis (1991). *The Politics of Regulatory Change*, New York: Oxford University Press.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Henrik (1989). *Klassisk regulering. Dansk monopolregulering 1978-1988*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Meier, Kenneth J. (1985). *Regulation, Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Martin's Press.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Moe, Terry M. (1984). »The New Economics of Organization«, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 3, pp. 739-777.
- Nannestad, Peter (1991). *Danish Design or British Disease?*, Århus: Aarhus University Press.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Quirk, Paul J. (1981). *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Stone, Deborah A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Ill.: Scott, Foresman og Co.
- Wilson, James Q. (1973). *Political Organizations*, New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. (ed.) (1980). *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.

blandt andet afstår fra brede konsekvensanalyser af offentlig politik, kan være forudsætningen for en tættere integration af policy-studierne i politologien. Den kan naturligvis også bidrage til at afklare politologiens rolle i forhold til tilgrænsende discipliner. I forbindelse med studiet af offentlig regulering ville det indebære, at politologien kunne tilføre både retsvidenskab og økonomi indsigt i netop den offentlige regulerings interessebaseret og i de institutionelle rammer, hvorunder den bliver til og administreres.

Litteratur

- Buchanan, James M og Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Derthick, Martha og Paul J. Quirk (1985). *The Politics of Deregulation*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Goodin, Robert E. (1988). *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Harris, Richard A. og Sidney M. Milkis (1991). *The Politics of Regulatory Change*, New York: Oxford University Press.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Henrik (1989). *Klassisk regulering. Dansk monopolregulering 1978-1988*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Meier, Kenneth J. (1985). *Regulation, Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Martin's Press.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Moe, Terry M. (1984). »The New Economics of Organization«, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 3, pp. 739-777.
- Nannestad, Peter (1991). *Danish Design or British Disease?*, Århus: Aarhus University Press.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Quirk, Paul J. (1981). *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Stone, Deborah A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Ill.: Scott, Foresman og Co.
- Wilson, James Q. (1973). *Political Organizations*, New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. (ed.) (1980). *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.