

Essay

Magt i selvregulering

Af Christian Lyhne Ibsen, Københavns Universitet – FAOS



Magtudredningen 2.0

Hvornår har interesseorganisationer og økonomiske aktører politisk magt? Typisk kan disse aktører påvirke politikere til at træffe politiske beslutninger og lovgive via eks. lobbyisme. Men hvad nu, hvis aktørerne fik lov til at regulere sig selv? I dette essay vil jeg beskrive en form for politisk magt, som interesseorganisationer og økonomiske aktører opnår, når staten giver dem lov til at regulere sig selv eller et politikområde. Det klassiske eksempel er arbejdsmarkedets parter selvregulering via det kollektive overenskomstsysteem, eller "den danske model" for arbejdsmarkedsregulering (Due et al. 1993), men der er mange andre politikområder, som præges af en form for selvregulering, eks. erhvervsuddannelserne (Juil og Jørgensen, 2011) eller de private ankenævn i forbrugerpolitik (Ronit, 2005). Mange af disse politikområder lever deres stille liv væk fra mediernes og offentlighedens søgelys. De er med Pepper Culpepper's (2010) ord områder med "quiet politics", hvor store beslutninger med vindere og tabere tages, uden at vælgerne opdager det. Hermed ikke sagt, at selvreguleringen er fordækt eller illegitim. Oftest – næsten altid – har staten delegeret reguleringsansvaret til aktørerne.

Den korporatistiske tradition i mange liberale (og ikke-liberale) demokratier indeholdt en meget klar inkorporering af samfundets interessegrupper i beslutning og implementering af statens politikker. Det havde den dobbelte fordel, at privat information om politikområdet fra interessegrupperne kunne bruges til politik-design, og at politikken dermed blev anset for legitime af de selvsamme interessegrupper. Samtidig kunne staten styre interessegrupper ved inkorporeringen (Scmitter og Streeck, 1999). I nogen grad kan man sige, at korporatismen ikke var/er selvregulering, fordi den ofte indebærer netop inkorporering af interessegrupper i de statslige systemer og bureaukratier. Selvregulering er mere autonom, om end staten – næsten altid – kan tage delegeringen af reguleringsansvar og frihed væk igen.

Og hvorfor delegerer staten regulering fra sig? For det første er mange politikområder simpelthen for komplicerede og tekniske til, at staten kan have den fornødne ekspertise til at lave effektiv regulering, der opnår politiske mål. Arbejdsmarkedets parter – fagforeninger og arbejdsmarkedsorganisationer – er langt tættere på arbejdsmarkedets aktører, lønmodtagerne og virksomhederne, og kan derfor indrette overenskomsterne på en mere hensigtsmæssig måde end staten. OECD (2019) har for nyligt argumenteret for, at regulering ved kollektive overenskomster er en overlegen

reguleringsform sammenlignet med lovgivning og individuelle kontrakter, der ofte fører til henholdsvis "policy failure" eller "market failure". For det andet er mange politikområder præget af skarpe konfliktlinjer, som politikerne vil have svært ved at intervenere i. Det gælder ikke mindst på arbejdsmarkedet, hvor fordelingen af overskud i form af løn vs. profit er en gordisk knude, som politikere måske kan have kortsigtede interesse i at løse, men hvor de i det lange løb kan tabe på at involvere sig. Legitimiteten ved selvregulering er derfor vigtig. Som Carl Ussing – dansk arbejdsrets "founding father" bemærkede i starten af det 20. århundrede: "Det er vist ganske udelukket, at man i en konstitutionel Stat vil gøre et Indgreb i de Bestemmelser, som to store Samfundsklasser anser for bedst egnede til at regulere deres Forhold."

Selvregulering rejser dog en række problemstillinger, der er væsentlige for Magtudredningens fokus på det politiske systems evne til at træffe beslutninger baseret på fair og demokratiske procedurer samt de politiske institutioners evne til at håndtere samfundsproblemer. Forskningen har nemlig vist, at selvregulering kan udvikle sig dysfunktionelt og udemokratisk. I Culpepper's studie af finanskrisen og den finansielle sektors regulering af sig selv påvises, hvordan staten over tid kan blive så afhængig af andre aktører, at et uligt magtforhold institutionalisere sig, hvorefter det bliver svært – om ikke umuligt – for staten at kradse magten tilbage. Dette førte til finanskrisen og stigende ulighed i samfundet. Culpepper betoner ekspertise og information som afgørende for, hvem der har magten i reguleringen. Dette er ikke bare "revolving door" fænomenet, hvor erhvervslivets folk bliver ansat i statsapparatet eller vice-versa. Det handler snarere om, at staten i det hele taget ikke aner, hvordan man skal regulere et område ved at identificere og løse problemer og derfor delegerer dette ansvar til de involverede aktører selv. Hermed bliver det også uigennemsigtigt, hvordan og hvorfor beslutninger tages. Når der sker store markedsfejl, som vælgerne kræver løsninger på, er dette selvfølgelig ekstra problematisk.

Det kan dog også være problematisk i stille tider. I øjeblikket ruller den ene potentielt samfundsomvæltende teknologi efter den anden ind over de politiske systemer, uden at disse systemer har den fornødne tekniske ekspertise til at regulere brugen (eller misbrugen) af disse teknologier. Kunstig intelligens, SoMe eller platformsarbejde er nok de mest spektakulære og omtalte, mens andre lever et mere stille liv, eks. quantum computing eller blockchain technology. Fælles er dog, at disse teknologier kan appliceres

til mange forskellige politikområder og derfor kan være svære at regulere på traditionel vis. Men derudover er de også så teknisk avancerede, at det kan være svært for politikere, medier og vælgere at forstå de evt. risici og fordelingspolitiske konsekvenser ved indførslen af dem. Med andre ord kan økonomiske aktører potentielt applicere dem uden stor politisk bevågenhed og med let eller ingen reel regulering.

Det kan måske lyde, som om den demokratiske kontrol er spillet af banen på teknisk komplicerede områder. Men hvad sker der når "quiet politics" bliver "loud"? Det ved vi mindre om. I Culpepper's arbejde var nogle politikområder per definition "quiet" pga. deres tekniske kompleksitet, f.eks. corporate governance. Men der er flere og flere eksempler på, at vælgerne godt kan engagere sig i et teknisk svært emne med den rette "framing" af politiske aktører eller begivenheder, der sætter spotlight på emnet. For eksempel var drivhuseffekten i årevis et emne, der måske var kendt men ellers gemt væk i en kompliceret fejde mellem videnskabsfolk og embedsfolk. I dag har alle vælgere og partier en holdning til klimapolitikken, og et stort flertal af EU's befolkninger støtter grøn omstilling til vedvarende energi (Eurobarometer, 2023). Klimapolitikken og drivhuseffekten er ikke blevet mindre kompliceret – tværtimod – men emnet er blevet kommunikeret igen og igen til vælgerne, som også selv er begyndt at mærke konsekvenserne.

Hvad gør de økonomiske aktører, der nu skal kæmpe i "loud politics" om fordelingen af goder og omkostninger, eks. i den grønne omstilling? Her har forskning af Malhotra et al. (2019) vist, at "pre-emption" (foregribelse) er en effektiv strategi. Når et emne ikke længere lader sig selvregulere i "quiet politics", kan aktørerne foregribe evt. statslig regulering, ved at foreslå egen regulering proaktivt til politikerne og den brede offentlighed. Til forskel fra selvregulering i "quiet politics" er foregribelse i åben dialog med vælgerne, da den netop skal overbevise dem om, at aktørerne selv kan komme med løsninger og derfor ikke behøver statens indblanding. Et illustrativt eksempel er regulering af bilers CO₂-udledning. Hvis bilindustrien kan gå sammen om stramme standarder for sig selv, kan de foregribe statslig regulering. Malhotra et al.'s studie viser, at vælgere, der i udgangspunktet gik ind for statslig regulering af et emne, kan overbevises om, at staten ikke behøver regulere så stramt, såfremt sektoren indfører selvregulering.

Hvilken karakter skal denne foregribelse have? Malhotra et al. studie viser, at selvregulering skal være tilpas stram og dækkende for at foregribe statslig regulering. Hertil kunne man tilføje et tredje forhold: At selvreguleringen indgås mellem aktører med modsatrettede interesser. Altså, jo bredere interessespektrum selvreguleringen omfatter, jo mere legitim anses den for at være hos vælgerne og dermed politikerne. Og så kommer vi tilbage til de kollektive overenskomster og Carl Ussings betragtning om, at staten ikke skal gøre indgreb i den regulering som to store samfundsklasser har bestemt. Magten i selvreguleringen, der har vælgernes bevågenhed, er således størst, når den deles mellem aktører, der anses for at repræsentere modsatrettede interesser og for at balancere forskellige hensyn i reguleringen. Hvorvidt denne balance reelt findes og om inklusionen af modsatrettede interesser præger selvregulering, skal dog undersøges empirisk.

I forhold til Magtudredningen rejser selvregulering følgende spørgsmål. For det første, hvilke områder er karakteriseret ved selvregulering, og hvilke aktører er inkluderet i eller ekskluderet fra selvreguleringen? For det andet, hvilken kapacitet har staten og det politiske system til at tage reguleringen tilbage, såfremt vælgere og politikere ønsker dette? For det tredje, anses selvreguleringens metode og indhold for legitim i vælgernes øjne, og i så fald, hvorfor? Disse spørgsmål varierer fra politikområde til politikområde, og vi mangler systematisk viden om, hvilke implikationer denne variation i selvreguleringen har for magt og demokrati i Danmark.

Litteratur

- Culpepper, P. D. (2010) *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Due, J., Madsen, J. S. og Jensen, C. S. (1993) *Den danske model: en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Eurobarometer (2023) *Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023*. Brussels
- Juul, I. og Jørgensen, C. H. (2011) Challenges for the Dual System and Occupational Self-Governance in Denmark, *Journal of Vocational Education and Training*, 63, 289–303.
- OECD (2019) *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris
- Malhotra, N., Monin, B. og Tomz, M. (2019) Does Private Regulation Preempt Public Regulation? *American Political Science Review*, 113, 19–37.
- Ronit, K. (2005) *Selvregulering og de private ankenævn i dansk forbrugerpolitik*, København, Multivers.
- Schmitter, P. og Streeck, W. (1999) *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Cologne, MPIfG, 99/1.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essay er en del af tema 6 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:
Hvilken politisk rolle spiller økonomiske ressourcer – som kontrolleret af f.eks. store virksomheder, private fonde og erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer – i det 21. århundrede?**

Danmark er hjemsted for en række store virksomheder og erhvervsfonde, ligesom også internationale erhvervsinteresser søger indflydelse på dansk politik. Herudover har de danske erhvervs- og arbejdsgiverorganisationer historisk haft en stærk position. Dette tema undersøger den direkte og indirekte politiske betydning af økonomiske ressourcer og strukturer. Et eksempel på indirekte påvirkning er, når private fondes forskningsprioriteringer påvirker anvendelsen af ministeriets basisbevillinger. Der vil blive lagt vægt på økonomisk magtfulde aktørers rolle i at forme den politiske dagsorden og deres indflydelse på politiske beslutninger. Desuden vil temaet dykke ned i betydningen af netværksforbindelser mellem erhvervseliten og andre samfundsgrupper.