

Administrativ DEBAT

#3 / DECEMBER 2012

Udgivet af den danske afdeling
af Nordisk Administrativt Forbund



Sammenhæng og børneperspektiv

Ny Nordisk Skole bygger bro mellem skyhøj faglighed og trivsel

→ SIDE 2

Nyt fra formanden:

CLAES NILAS:

Klar styring og engageret ledelse øverst på dagsordenene

→ SIDE 10

JENS BLOM-HANSEN:

Kommuneaftalen for 2013: Kan statens og kommunernes økonomi efterhånden knyttes tættere sammen?

→ SIDE 13

PETER BIRCH SØRENSEN:

Produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

→ SIDE 16

**PETER BJERRE MORTENSEN
OG MADS LETH FELSAGER
JAKOBSEN:**

Rapport fra igangværende forskningsprojekt om alt det vi ikke ved, men burde vide om de sidste 20 års regeludvikling i Danmark

→ SIDE 20

LONE DENCKER WISBORG:

Det kriseramte Spanien

→ SIDE 23

MIKAEL HEMNITI WINTHNER:

Myanmars (tidl. Burmas) overgang fra diktatur til demokrati med dansk engagement

→ SIDE 26



Sammenhæng og børneperspektiv:

Ny Nordisk Skole bygger bro mellem skyhøj faglighed og trivsel

*Administrativ Debat har interviewet børne- og undervisningsminister Christine Antorini om Ny Nordisk Skole og udfordringer og muligheder i det danske børne- og undervisningssystem – fra faggrænser til friskoler. Interviewet er foretaget før præsentationen af regeringens udspil til et løft af folkeskolen af 4. december 2012.**

**AF TORBEN BUSE OG KRISTIAN LYK-JENSEN,
ADMINISTRATIV DEBAT**

Det er vel ikke helt forkert at sige, at folkeskolen har været i krise gennem en årrække. Er det medieskabt eller en realitet?

Folkeskolen har altid været nem at skyde skylden på i forhold til mange problemer. Hvis der er nogen, som har klaret sig dårligt i livet, var det nemme svar at henvise til folkeskolen. Min mor var folkeskolelærer, og jeg kan huske fra hele min barndom, at min mor altid var træt af, at folkeskolen blev skældt ud for alt. Det har ikke ændret sig.

Når vi ser på, hvordan det rent faktisk går med folkeskolens faglige resultater, må jeg sige, at vi har en folkeskole, som er god for langt størstedelen af eleverne. Det er de sidste 20 procent af eleverne, vi stadig mangler. Det er ikke kun de 15-17 pct. af eleverne, der forlader folkeskolen uden de grundlæggende kompetencer i dansk og matematik. Det er også de dygtigste, der ikke udfordres tilstrækkeligt. Folkeskolen er en skole, der skal udfordre alle børn og unge til at blive så dygtige, de kan, uanset baggrund. Det er her vores ideer om den Ny Nordiske Skole fokuserer, og det er her, målene for regeringens

» Det er de sidste 20 procent af eleverne, vi stadig mangler.

folkeskolereform er. Folkeskolen skal gøre alle børn dygtigere, samtidig med at alle er glade for at gå i skole. Skulle jeg sammenfatte, hvad det er, eleverne skal have med sig i bagagen fra Ny Nordisk Skole og den nye folkeskole, så er det skyhøj faglighed og trivsel. Man lærer mest, når man er glad for at gå i skole, er god til at arbejde sammen med sine kammerater, også dem der er forskellig fra en selv. Sagt med andre ord handler det om at skabe livsduelige børn og unge.

Hvorfor er det så svært at få de sidste 20 procent med, selvom den samme udfordring har været der i mange år?

Hvis jeg skal pege på nogle af hovedudfordringerne, er det for det første, at der stadig er en alt for tydelig social etikette. Der er for mange børn fra hjem uden uddannelsesstradition, der hægtes af undervejs i skolen. Og der er for mange to-sprogede børn, der hægtes af. Der er også stadig flere drenge, der hægtes af. Vi har firkantet sagt fået udviklet en skole, der er god for middelklassens børn og god for dem, der er godt kan lære ved at sidde stille med bøgerne og det mere teoretiske.

For at nå målene om at udfordre alle børn og unge til at blive så dygtige, de kan – ikke mindst de 20 procent, der ikke udfordres tilstrækkeligt, skal vi tænke på tværs af dagtilbud, skole og ungdomsuddannelserne og gøre op med den skyttegravskrig, der har været om den pædagogiske retning for skolerne.

I 00'erne var der en ret ødelæggende værdikamp under Fogh-regeringen, der trak diskussionen om folkeskolen skarpt op på et ekstremt ukonstruktivt grundlag. Det var rundkredspædagogerne mod den sorte skole. Dermed blev det en debat om enten høj faglighed eller sociale kompetencer. Enten dannelse eller uddannelse. Enten at blive til en god medarbejder eller en god medborger. Det betød, at der ikke var plads til et mål om både høj faglighed og vægt på gruppearbejde, sociale kompetencer og trivsel. Man måtte bekende side, hvilket skabte en række kunstige modstillinger, som har været meget uhensigtsmæssigt for folkeskolen. Det gjorde samtidig, at det var ganske svært at lave politiske aftaler i en bred folkeskoleforligskreds.

Resultatet blev, at der godt nok skete 27 ændringer af folkeskoleloven op igennem 00'erne. Men vi har ikke brug for mange små skridt i forskellige retninger. Der er brug for et stort skridt for at udvikle folkeskolen samlet til en bedre skole for alle. Og skal vi lige

slå en sløjfe på den meget ideologiske debat i 00'erne, viste det sig, at begge parter i fløjkrigen havde ret. Der er både brug for 'sort skole' forstået som mestring af de enkelte faglige discipliner, evnen til at kombinere fagene, og for sociale, personlige og motoriske kompetencer.

Og det er der, vi er nu. Det handler om både-og. Derfor håber jeg også meget, og jeg vil gøre, hvad jeg kan for, at vi lander en bred og god aftale i folkeskoleforligskredsen, der består af seks partier. Heldigvis er der blevet kvitteret positivt for hovedtankerne i regeringens udspil til at gøre en god skole bedre fra partierne, så måske er vi nået dertil nu, at vi alle gør os umage med at finde en langtidsholdbar løsning for folkeskolen.

Vi har brug for børn og unge, der kan kombinere praksis og teori, og som kan omsætte teori til anvendelsesorientering. Danmark er ikke bare et vidensamfund. Vi lever af at være et produktions- og vidensamfund. Og dermed endnu et enten-eller, vi skal af med. Børn er ikke enten til håndens arbejde eller til åndens arbejde. At være innovativ og kreativ er netop at kunne hele processen fra en ny ide eller udfordring, over problemløsning i samarbejde med nogle, der kan noget andet end en selv, til at skabe et produkt, en service eller andet, der skaber værdi også for andre end en selv. Det er det, vi lever af i Danmark, det er sådan, vi bør arbejde på alle arbejdspladser. Og det er denne læringstænkning, som ikke bare folkeskolen, men alle institutioner i et samlet 0-18 års perspektiv skal være gennemsyret af.

Skal dagsinstitutionsområdet også være en del af denne proces?

Ja. Og det er det, som Ny Nordisk Skole handler om: Hvordan vi kan danne skole med udgangspunkt i et sammenhængende børneperspektiv, hvor vi ser det sammenhængende børneliv, fra børnene starter i vuggestue eller dagpleje og hele vejen, til de forhåbentlig ender med en studentereksamen eller et svendebrev i hånden og har lyst til at lære endnu mere. Livslang læring gennem voksen- og efteruddannelse vil være et

→ SIDE 4

» Det er første gang, at der eksisterer et børne- og undervisningsministerium. Og det er en kæmpe fordel, ...

vilkår for alle, og en af de store udfordringer, vi har med mange ufaglærte voksne, er, at de har haft en dårlig skoleoplevelse med nederlag og manglende motivation til mere uddannelse. Derfor er lysten til at lære så afgørende, og den lyst skal vi bevare og udvikle hos børnene, der jo er vilde med at lære, allerede når de er helt små.

Selvom vi netop er kommet med et udspil til et løft af folkeskolen, hænger det sammen med andre initiativer, der ligger her i ministeriet, fx udviklingsprogram for fremtidens dagtilbud med fokus på styrket pædagogisk ledelse, pædagogernes arbejde med de pædagogiske læreplaner og øget forældreinddragelse. Det er første gang, at der eksisterer et børne- og undervisningsministerium. Og det er en kæmpe fordel, som jeg kan mærke allerede nu, hvor jeg har været minister i et år. Vi har den samme opgaveportefølje, som man også har ude i kommunerne. Det betyder fx, at vi meget bedre kan håndtere overgangene mellem institutionerne og de understøttende systemer mellem staten og kommunerne. Og det er altid i overgangene, der opstår problemer.

Hvordan er sammenhængen mellem Ny Nordisk Skole og dine tanker om øget brug af netværk og dialoggrupper lokalt?

Erfaringerne med alene at forandre fx folkeskolen fra oven gennem ændringer af love og bekendtgørelser er ikke overbevisende. Lovgivning udstikker rammen og retningen for forandringen, og finanslove og kommunale budgetforlig angiver prioriteringen inden for forskellige områder med den økonomi, der nu engang er. Men det, der virkelig gør en forskel for vores børn, er den hverdag, de møder med dygtige pædagoger, lærere og andre kompetente voksne. Vi kan kun for alvor forandre og forbedre vores børns læringsmiljøer, hvis det sker i et tæt samarbejde med de fagprofessionelle ude i marken og ved at arbejde med decentral kvalitetsudvikling, hvor den nyeste viden om undervisningsmetoder, ledelse, inklusion mv. hele tiden deles på institutionerne og på tværs af institutionerne.

Jeg er meget inspireret af Canada. De har gennemført deres skoleændringer ved at have fokus på få nationale mål, hvor regeringen følger, at alle børn år for år bliver dygtigere til at læse, skrive og regne, og at de sociale skel i forhold til faglige resultater mindskes. Det er sket i tæt samarbejde mellem undervisningsministeriet og skolerne og med stor satsning på systematisk videndeling gennem kvalitetsnetværk mellem skolerne. Derudover har de etableret et korps af læringskonsulenter bestående af dygtige lærere og ledere, der rekrutteres for fx 1-2 år for at styrke kvaliteten og videndele ude på skolerne, hvor efter selvsamme lærere og ledere vender tilbage til praksis på skolerne som faglige fyrtårne der. Hele den tænkning om kapacitetsopbygning er et centralt omdrejningspunkt i vores udspil til folkeskolereform.

Vi vil gerne udvikle både daginstitutioner, skolerne og ungdomsuddannelserne i et medejerskab med praktikerne, forældrene, eleverne og kommunerne. Det har vi ladet os inspirere af i arbejdet med Ny Nordisk Skole, som handler om, hvordan institutionerne selv kan være med til at forandre sig indefra for at løfte målene om at gøre alle elever så dygtige som muligt uanset baggrund. Det kræver forskellige strategier på de enkelte institutioner, alt efter hvilke børn, forældre, styrker og udfordringer den enkelte institution har.

Ny Nordisk Skole er blevet modtaget med kyskhånd af mange, og mere end 350 institutioner har meldt sig til at være med i første ansøgningsrunde, som var i november. Vi har fået så mange positive reaktioner, at vi har fremrykket næste ansøgningsrunde til juni 2013, fordi mange ikke nåede at være klar allerede til november. Det skyldes bl.a. at vi har bedt om tre ting for at kunne søge om at blive Ny Nordisk Skole.

For det første, at mindst 85 procent af medarbejderne på institutionen skulle sige ja til at være med, ligesom ledelsen og kommunalbestyrelsen, hvis den var forankret som et kommunalt tilbud. For det andet, at man skulle søge som netværk bestående af mindst tre institutioner, hvoraf en skulle være anderledes end de andre. Fx to folkeskoler og en erhvervsskole, eller en børnehave, en folkeskole og en ungdomsskole. Der er brug for at samarbejde på tværs af institutionerne, lære af hinandens læringsmiljøer og ikke mindst at kunne samarbejde på tværs af de



» **Ny Nordisk Skole
presser vi ikke ned over
institutionerne. Projektet
er for de institutioner, som
vil være med.**

fagprofessionelle miljøer. Præcis som vi også ønsker, at børn skal lære i skolerne. For det tredje, at netværket definerer mindst et fælles forandringsforløb, der bidrager til at nå de få, fælles overordnede mål. NNS-institutionerne vil få sparring fra læringskonsulenter og deler viden på tværs om, hvordan de lokalt forandrer deres praksis.

Kommunerne har haft ansvaret for de opgaver, du gerne vil have sammentænkt – skole, dagtilbud, SFO m.v. – men der er ikke sket den store forandring. Hvorfor er der sket så lidt?

Rigtig meget handler om faggrænser og institutioner og systemer, der ikke er koordineret på tværs. Nogle af professionsområderne har en meget stærk professionsidentitet. I mange år har lærerne haft en identitet som

eksperter på undervisning og skolen, mens pædagogerne har haft det i forhold til dagtilbud. I dag er der flere og flere steder, hvor pædagoger og lærere skal arbejde tæt sammen både i forhold til skolen og i overgangen mellem børnehaven og skolen og skolen og SFO/klub.

Det er essensen af Ny Nordisk Skole: Kan vi lave en proces, hvor flere faggrupper kan se det positive i løsninger på tværs af professionsidentiteter, og som gør, at vi sammen bliver bedre? Det er kernen i det.

Derfor står og falder det med, om man kan lave en sammenhængende styringstænkning, og det er en udfordring i forhold til et ministerium. Spørgsmålet er, om det simultant kan lade sig gøre at have en lovgivningsproces og en medejerskabsproces, hvor præmissen for medejerskabsprocessen netop er, at det er selve processen i Ny Nordisk Skole, som gør forskellen. Men det skal vi kæmpe for som system. Vi er nødt til at tænke anderledes.

Kan en sammenhængende skoledag på tværs mellem skole og SFO i Ny Nordisk Skole holdes inden for lærernes arbejdstidsaftale, som vi kender den?

Det er vigtigt at skille tingene ad. Ny Nordisk Skole handler om den røde pædagogiske

→ SIDE 6

tråd, der skal gå på tværs i børnenes liv fra 0-18 år, hvor vi gør op med enten-eller-tænkningen og tænker i både-og. Det gælder i øvrigt også i forhold til en af de store ideologiske stridspunkter inden for daginstitutionsområdet. Der har været en hellig krig mellem dem, der sværgede til leg, og dem der sværgede til læring. Men igen handler det om både leg og læring ikke bare i dagtilbud, men meget gerne også i skolen og ungdomsuddannelserne. Legen er et fantastisk afsæt for at gribe fat i børn og unges nysgerrighed og engagement, uanset om det er ved vandhullet eller ved computerspillet, og så bringe læring ind i legen. Det handler om at tænke læringsmiljøet og undervisningen anderledes og ikke isoleret set at ændre rammerne eller finde flere penge.

Eventuelle ændringer af arbejdstidsaftaler er et overenskomstanliggende, og forhandlingerne på hele det offentlige område er netop startet. Vi synes i regeringen, det vil være en god ide, hvis underviserne bruger lidt mere af deres tid direkte med børnene til undervisning. De skal ikke arbejde mere end alle andre, men anderledes. En mere sammenhængende børnedag også i skolerne vil bedre kunne gennemføres, hvis der er mere lokalt råderum til at organisere arbejdet, som bl.a. KL og flere lederorganisationer har peget på som optakt til overenskomstforhandlingerne.

Det er også oplagt med differentieret forberedelsestid og at se på, hvordan arbejdsopgaverne i langt højere grad kan løses i løbet af skoledagen. Tilstedeværelse er forudsætningen for godt og effektivt teamsamarbejde, planlægning, forberedelse og mere tid sammen med eleverne. Når lærere spørger, hvad det er, de ikke skal lave, så er mit svar, at der på de fleste arbejdspladser hele tiden kommer nye opgaver, mens andre forsvinder eller løses mere effektivitet. Derfor er det for enkelt at se det som nye opgaver, som bliver lagt oven på de andre. Vi må finde ud af, hvordan kan vi løse tingene på en anderledes måde.

Men Ny Nordisk Skole fortsætter som forandringsprojekt for de institutioner, der gerne vil være med selv, uafhængigt af resultatet fra overenskomstforhandlingerne.

Vil der være nogen konsekvens eller sanktion fra statens side, hvis kommunerne ikke bliver bedre – eller i værste fald bliver dårligere?

I vores folkeskoleudspil har vi valgt tre nationale mål, hvor det faglige løft følges ved at måle på elevernes progression i dansk og ma-



» ... det vil være en god ide, hvis underviserne bruger lidt mere af deres tid direkte med børnene til undervisning.

tematik. Når vi måler på disse to fag, er det, fordi der er velunderbygget viden på, at hvis eleverne har godt fat i disse fag, så klarer de sig også godt i de øvrige fag.

Dilemmaet i forhold til at følge elevernes progression i øjeblikket er, at vi i Danmark følger eleverne på afgangsniveau – dvs. 9. klasse. Vi har ikke noget instrument, hvor vi



kan følge dem undervejs. Det betyder, at der kan gå ni år, hvor det går galt, før vi opfanger det.

Det er noget af det, som har gjort indtryk på mange af os i forhold til den canadiske skole. Der kan de år for år følge, om eleverne bliver dygtige i de få nationale mål for at læse, skrive og regne. Vi vil måle med udgangspunkt i de eksisterende nationale test, og resultaterne skal ikke bruges til forsimplede skoleranglister. Målene skal bruges til at følge, om vi gør den rigtige indsats for at gøre alle børn dygtigere. Der er mange veje at gå lokalt – men vi skal kunne se, at vejene fører det samme sted hen, nemlig til endnu dygtigere børn, og at alle kommer med.

I de seneste to år er der sket en eksplosion i antallet af skolelukninger, og kommunerne siger, at denne proces ikke er færdig. Hver fjerde af skolerne, som lukker, genopstår

nu som privatskole. Hvad tænker du om den udvikling?

At der bliver lukket nogle skoler, ser jeg ikke nødvendigvis som noget dårligt. I mange af kommunerne er det en bevidst skoleplan. Det bygger på en erkendelse af, at vi er nødt til at have skoler af en vis størrelse, hvis et lærerkollegium skal kunne undervise i deres linjefag – og det betyder meget for fagligheden. Vil du arbejde med at udvikle den digitale skole, eller skal du arbejde med inklusion af f.eks. ordblinde og børn med ADHD, så kræver det kapacitet til et ressourcecenter, it-vejledere, læsevejledere mv. Alt det taler for større skoler. Det er samtidig billigere at drive større skoler end mange små skoler.

En kommune som Svendborg er meget interessant. Kommunen har været igennem en stor proces med at nedlægge små skoler, med alt hvad det giver af diskussion med borgerne. Men det har givet dem luft til at investere

→ SIDE 8



» ... vi skal
gøre en god
folkeskole endnu
bedre, så den
bliver førstevalget
for vores børn.

i folkeskolerne. Alle skolerne i kommunen er nu blevet til idrætsskoler, hvor børnene fra 0. til 13. klasse går i skole fra klokken 8 til 14. De er rigtig dygtige til inklusion, og eleverne har fået flere timer på en mere spændende måde, bl.a. med en satsning på bevægelse gennem dagen.

Jeg synes det er bekymrende, at flere vælger folkeskolen fra, selvom det stadig er sådan at langt de fleste forældre vælger folkeskolen og er glade for den. Det er en vigtig diskussion, hvordan vi kan holde fast i fællesskabets skole. Vores svar er, at vi skal lave en god folkeskole endnu bedre, så det bliver førstevalget for vores børn. Det er omdrejningspunktet for det ambitiøse udspil, vi har lagt frem.

Men er det ikke svært at lave en bedre folkeskole, når de ressourcestærke har trukket deres børn over i privatskolerne. Der er ikke så meget tilbage i folkeskolen at arbejde med, hvis de fagligt stærke elever er trukket ud af folkeskolen?

Det er to forskellige problemstillinger. Vi har en storbyproblemstilling, som er særlig udbredt i København. I nogle af de bydele, hvor der bor mange familier med anden etnisk baggrund, vælger de danske middelklasseforældre at flytte deres børn væk til privatskoler. Hvis man ser på resten af landet, handler det som regel om, at forældre opretter en friskole i protest mod lukning af den

lokale folkeskole. Så det er to forskellige problemstillinger. Jeg synes, forældre skal have muligheden for at vælge et alternativ til folkeskolen, fx en friskole med særlig pædagogik eller idépolitisk grundlag. Men målet er, at den lokale folkeskole altid er et attraktivt tilbud for alle forældre og deres børn.

Bare for at komme med et eksempel på, at det kan lade sig gøre: Guldbergsgade Skole på Nørrebro, som jeg besøgte for nylig. Der har kommunen slået to skoler sammen og omlagt skoledistrikterne. Skolen har virkelig arbejdet systematisk med at bruge 0-18 års-perspektivet ude i dagsinstitutionerne og fortælle de danske forældre, at der er en rigtig god, ny skole med opgraderede faciliteter, med vægt på høj faglighed og trivsel. I takt med at de danske forældre igen er begyndt at vælge deres lokale folkeskole, er det lykkedes Guldbergsgade Skole at tiltrække en meget mere mangfoldig gruppe af elever, og de er gået fra at være en næsten rent tosproget skole til at være en skole med 15 procent tosprogede og 85 procent danske elever. Det kan altså lade sig gøre. Forældre skal bare have oplevelsen af, at her bliver mine børn dygtigere og trives godt. Og jeg synes, det er fuldstændig legitimt, at de har det ønske. ■

** Redaktionen af interviewet er afsluttet den 10. december 2012.*

Klar styring og engageret ledelse øverst på dagsordenen

Nordisk Administrativ Forbund (NAF) vil fortsætte med at tage de aktuelle spørgsmål op. Derfor er det nærliggende, at vi i 2013 igen skal se på organiseringen af den offentlige sektor og samle op på de mange strukturforandringer, der faktisk er sket i lyset af kommunalreform, domstols- og politireform m.m.



■ AF FORMANDEN FOR NORDISK ADMINISTRATIVT FORBUND (NAF), DEPARTEMENTSCHEF CLAES NILAS

Når man her ved årets afslutning ser tilbage på de aktiviteter, som Nordisk Administrativt Forbund har stået for i 2012, er der flere ting, der slår mig. Vi har stadig en klar nordisk profil, vi arbejder i stadig tættere parløb med relevante samarbejdspartnere, og vi sætter de helt aktuelle forvaltningsretlige spørgsmål til debat, ikke mindst vedrørende organisation og ledelse inden for det offentlige.

Den nordiske vinkel

Det nordiske arbejde i vores forbund blev i år især dyrket under det såkaldte Almene Møde, som fandt sted i slutningen af august måned i Turku i Finland. Jeg var selv deltager i mødet sammen med en pæn dansk repræsentation, herunder også med fremragende oplægsholdere og mødeledere fra dansk side – jeg tænker især på professor Torben M. Andersen fra Aarhus Universitet, professor Jørgen Grønnegaard Christensen fra Aarhus Universitet og direktør ved Folketingets Ombudsmand Jens Møller. De bidrog i høj grad til det høje faglige kvalitative niveau på konferencen.

Konferencens tema var højaktuelt, nemlig at se på den nordiske velfærdsstat i en foranderlig verden, og det var rigtig interessant at erfare, at man på den ene side i alle de nordiske lande har fokus på udvikling af den offentlige sektor i retning af endnu bedre betjening

af borgere og brugere, men på den anden side også har et meget betydeligt fokus på organisationstilpasninger, effektiviseringer og en ny relation mellem borgerne og det offentlige. Her drejer det sig både om, at vi skal blive bedre til at lytte til borgernes ønsker og behov, på den anden side må vi også forandre, at borgere og brugere bliver meget bedre til selv at levere grydeklare fakta til det offentlige og dermed bl.a. udvikle selvbetjeningsløsninger i langt videre omfang, end vi hidtil har kendt det.

På konferencen var der overbevisende dokumentation for de kæmpe udfordringer, som alle de nordiske velfærdsstater står over for pga. den demografiske udvikling, herunder mange ældre medborgere, som har en stadig højere gennemsnitsalder. Vi så på, i hvilket omfang migration kan medvirke til at løse denne udfordring, og vi så på, hvilke strukturforandringer der er nødvendige for at kunne håndtere de mange medborgere, som er afhængige af offentlige ydelser. Og der var fokus på, at den tiltagende effektivisering og LEAN-agtige tilgang til offentlig organisation også kan have betydning for retsikkerheden og gennemsigeligheden i forhold til det, der sker inden for det offentlige.

Man får også klart det billede, at selvom der naturligvis er mange forskelligheder, så er der også mange ligheder i de udfordringer, som de nordiske velfærdsstater står over for netop nu. Og derfor er det relevant at drøfte de samme organisationsmodeller, styrings-tiltag og ledelsesadfærd i forhold hertil.

→ SIDE 10



Jens Møller, Jørgen Grønnegaard Christensen og Torben M. Andersen under NAF's almene møde i Turku, Finland

På det mere personlige plan vil jeg tilføje, at disse almene møder er en fantastisk god lejlighed til at møde meningsfæller fra de øvrige nordiske lande, som sidder med forskellige vinkler på offentlig administration og ledelse, ofte fordi de sidder i lidt andre positioner end en selv, f.eks. inden for forskningsverdenen, som forvaltningsjurister eller styrelseschefer for meget store organisationer.

Og endelig skal det tilføjes, at vores finske værter havde skruet et glimrende og varieret program sammen, som de endvidere drev effektivt frem, men samtidig med lejlighed til det sociale og muligheden for netværksdannelse på tværs af de nordiske lande.

De nordiske almene møder er en væsentlig tradition inden for Nordisk Administrativt Forbund og noget af det, der binder os sammen netop på nordisk plan. Derfor er det også besluttet, at disse almene møder fortsætter, og næste gang vil det være vores svenske venner, som har værtskabet.

Samarbejde er vejen frem!

I året 2012 har vi endvidere haft stor glæde af samarbejdet med vores sponsorer og nære samarbejdspartnere.

Det gælder bl.a. samarbejdet med Deloitte, som i 2012 førte frem til en rigtig succesfyldt afviklet Styringskonference den 26. marts i DGI-Byen. Konferencen var vellykket på flere måder.

Glimrende oplægsholdere, bl.a. departementschef i Finansministeriet David Hellemann, skitserede den allernyeste udvikling i udgiftspolitikken, og hvordan vi fremover skal styre og implementere den nye politik. Jeg synes det helt vigtige signal er, at det ikke blot drejer sig om effektivisering og tilpasning til budgetter, men også om at tænke intelligent og dermed være rigtig skarp på periodisering, månedlige opfølgninger, og også løbende at prioritere og ikke mindst omprioritere i forhold til den ressourcemængde, vi nu engang har.

På det mere personlige plan vil jeg så også sige, at samarbejdet med vores to samarbejdspartnere DJØF Efteruddannelse og Deloitte fungerede rigtig godt omkring Styringskonferencen og bl.a. resulterede i nogle gode workshops efter de indledende oplæg om formiddagen.

DJØF og DJØF Efteruddannelse har jo igennem mange år været en nær samarbejdspartner og må jeg sige på den kvalitetsmæssige side en meget god samarbejdspartner i at skabe tidsvarende arrangementer omkring organisation, administration og ledelse. Møderne har været talrige i 2012 og både drejet sig om sygehusvæsenet, den generelle styring, anvendelse af grønne forretningsmodeller og fokus på relationen mellem politikere og embedsmænd og spindoktorer, og endelig har vi set på konkrete styringsparadigmer i den offentlige sektor.

Vi er således kommet vidt omkring, men jeg lægger også meget vægt på, at vi afholder vores mange arrangementer på forskellige måder. Vi har gennem mange år med utrolig stor succes sammen med DJØF afviklet den såkaldte Forvaltningskonference, som er dér, hvor vi helt overordnet drøfter velfærdsudviklingen og forventningerne til den offentlige sektor netop nu. Det skete også med en rigtig god konference i februar måned 2012, hvor vi bl.a. kom tæt på, om vi kan inddrage eksterne, det kan være i form af offentlige-private partnerskaber eller i form af inddragelse af den tredje sektor, mere i opgaveløsningen. Og også på Forvaltningskonferencen havde vi rigtig interessante udredninger af, hvordan politikskabelsen vil foregå fremover, og hvordan forholdet mellem politikere og medier og administration vil udvikle sig i de kommende år.

Så Forvaltningskonferencen fortsætter naturligvis og har faktisk 20 års jubilæum i 2013. Det skal jeg sådan set ikke gøre specielt reklame for, blot nævne, at årets program også er helt aktuelt omkring de udfordrin-

NAF's almene møde, Turku, Finland





Mødedeltagere ved det Almene Møde i Turku, Finland

ger, som den offentlige sektor bredt står over for. Bl.a. håber vi at give nogle bud på fremtidens styringsparadigmer samt eksempler på tydelig topledelse inden for det offentlige med engagement og motivation i højsædet.

Endelig vil jeg i samarbejdet med DJØF nævne det såkaldte Forum Forvaltning, som er et samarbejde, som vi for fem år siden satte i gang mellem forskere på CBS, DJØF og Nordisk Administrativt Forbund.

Jeg synes personligt, at Forum Forvaltning har noget rigtig spændende og udfordrende i sig, for det er her, vi prøver at lade forskningsresultater så at sige tage lakmusprøven, altså er det overhovedet noget, der har relevans set i forhold til de aktuelle styringstiltag og ledelsesudfordringer inden for det offentlige. Det giver nogle møder, hvor det nogle gange slår gnister, omvendt må jeg sige, at det i al fald for deltagerne også giver nye perspektiver og nye oplysninger omkring det, der sker inden for det offentlige helt bredt. Bare i 2012 har vi i regi af Forum Forvaltning været omkring grønne forretningsmodeller, altså kan vi skabe en bedre sammenhæng mellem miljø- og klimahensyn i produktion og forretningsprocesser bl.a. med det, der sker inden for det offentlige, og naturligvis har vi også i Forum Forvaltning regi været omkring effektiv forvaltning med et fantastisk spændende og velbesøgt møde her i november måned med deltagelse af Niels Gotfredsen fra Moderniseringsstyrelsen, Pernille Andersen fra NaturErhvervstyrelsen og ph.d Mads Kristiansen fra Københavns Universitet. Jeg synes lige netop dette sidste møde rigtig vist værdien af idéen med Forum Forvaltning, for her fik vi ikke blot præsenteret tankegangen bag effektiv forvaltning, nej vi kom langt dybere ned og

fik en række eksempler på, hvordan det kan udmøntes i konkrete handlinger, sådan at man både gennemfører de nødvendige LEAN-øvelser, men også får ny innovationskraft ind i det offentlige.

Endelig skal jeg nævne vores nyeste samarbejdspartner, som er Mercuri Urval, som også er en organisation, der har væsentlig viden omkring det, der sker i det offentlige og ofte er en samarbejdspartner i forhold til besættelse af offentlige toplederstillinger. Vi glæder os rigtig meget til i 2013 at få udmøntet dette nye dialog- og sponsorsamarbejde i konkrete aktiviteter.

Nordisk Administrativt Forbund skal fortsat sætte den aktuelle dagsorden

Det er vores intention i 2013 at forsøge at holde topkadencen og således fortsætte både med det nordiske samarbejde, udgivelse af skriftlige publikationer som Administrativ Debat og også stadig have en lang række gåhjem-møder og konferencer, som sagt ikke mindst i et nært samarbejde med vores dialog- og sponsorp partnere: DJØF, DJØF Efteruddannelse, Deloitte og Mercuri Urval.

Jeg synes, vi har været gode til i Nordisk Administrativt Forbund at have antennerne ude i forhold til samarbejdspartnere, sådan at vores aktiviteter breder ud og er interessante for både jurister, statskundskabsfolk og hardcore økonomer, ja kort sagt DJØF'ere og administratorer af ethvert tilsnit. Derfor vil vi i 2013 også genoptage samarbejdet med Juridisk Forening, som vi tidligere har haft stor glæde af at have samarbejde med i forhold til de mere juridiske vinkler på offentlig forvaltning og ledelse.

→ SIDE 12

Eksempler på NAF-arrange- menter i 1. halvår 2013

Forvaltningskonferencen 2013

Afholdes torsdag den 7. februar 2013 kl. 09.30-16.15 som vanligt på Radisson Blu Scandinavia, Amager Boulevard 70.

Forvaltningskonferencen fejrer i år 20 års jubilæum og benytter lejligheden til både at se de generelle trends i udviklingen af den danske offentlige forvaltning gennem de sidste 20 år samtidig med at vi kigger fremad og sætter et skarpt fokus på nye tendenser og udviklingsmuligheder i den offentlige sektor. Blandt mange andre kan du møde miljøminister Ida Auken, departementschef David Hellemann, journalistisk chefredaktør Niels Lunde og Folketingets Ombudsmand Jørgen Steen Sørensen. Tilmelding via DJØF.

<http://www.djoef.dk/kurser-og-arrangementer/eud-kursuskalender-ny/-oe-vrige-tilbud/konferencer.aspx?m4c=4631>

Gå hjem møde om Danmark gennem 40 år i EU

Den 1. januar 2013 er det 40 år siden, at Danmark trådte ind i det europæiske samarbejde. Det har gennem tiden udviklet sig hastigt og er nu snart gældende på alle politikområder – lige fra bankunioner til krumme agurker. Men hvor er Danmark og EU i dag?

Gå hjem mødet afvikles en aften i enten januar eller februar måned.

Sammøde med Juridisk Forening

En af Nordisk Administrativt Forbunds samarbejdspartnere har gennem mange år været Juridisk Forening, som vi i foråret 2013 afvikler et gå hjem møde med omkring den automatiserede forvaltning: De tekniske og retlige udfordringer i forbindelse hermed.

Gå hjem mødet gennemføres mandag den 8. april kl. 17.00 og indledes med et foredrag ved professor ved Københavns Universitet, dr.jur. Niels Fenger.

Det er tanken at blive ved med at tage de aktuelle spørgsmål op, derfor er det nærliggende, at vi i 2013 igen skal se på organiseringen af den offentlige sektor og samle op på de mange strukturforandringer, der faktisk er sket i lyset af kommunalreform, domstols- og politireform m.m. Og jeg er også overbevist om, at styringsudfordringen vil være vedvarende i 2013, og at vi her måske skal tage op, hvordan vi inden for det offentlige kan blive endnu bedre til at eksekvere de politiske beslutninger, samtidig med at vi udfordrer og udvikler den offentlige sektor. Det kan også være relevant at sætte et emne som ledelse af vidensorganisationer på dagsordenen.

Jeg mener personligt, at det er helt afgørende, at vi får sat innovationskraften endnu højere på dagsordenen, sådan at det offentlige

og offentlige topledere bliver endnu skarpere på at medvirke til det, der helt naturligt er den toppolitiske dagsorden i disse år, nemlig at generere mere vækst og skaffe flere arbejdspladser i vores land i en turbulent international tid med skarp konkurrence, udflytninger osv.

Det er for mig vigtigt, at en organisation som Nordisk Administrativt Forbund ikke lukker sig om sig selv og kun ser på de interne styringsprocesser, effektivisering osv., men at vi også konstant har øje for den overordnede udfordring til den danske offentlige sektor. Det har vi haft held med i 2012, og jeg er sikker på, at denne udvikling kan fortsætte i 2013, ikke bare på den store Forvaltningskonference den 7. februar 2013, men også på andre samarbejdsarrangementer med DJØF, Deloitte og Mercuri Urval og i regi af Forum Forvaltning osv. ■

I året 2012 har vi endvidere haft stor glæde af samarbejdet med vores sponsorer og nære samarbejdspartnere

Deloitte.



**Copenhagen
Business School**
HANDELSHØJSKOLEN



**Forum
Forvaltning**

Mercuri Urval

Kommuneaftalen for 2013: Kan statens og kommunernes økonomi efterhånden knyttes tættere sammen?

Der har i aftalen om kommunernes økonomi for 2013 været mere bevægelse i kommunernes skatteudskrivning end i mange år. Kommuneskatten har i lang tid ligget fast. Ingen kommuner vil sænke den, og derfor kan ingen sætte den op. Nu er det faktisk lykkedes at få nogle kommuner til at lave skattempelsler. Nogen vil mene, at skattepolitik derfor måske er på vej tilbage som lokalpolitisk issue. Den konklusion skal man dog nok være varsom med. Skattesænkningerne sker formentlig alene i kraft af det statslige kunstige åndedræt. Det er derfor mere præcist at tale om statsdirigerede kommunale skattebevægelser.

AF PROFESSOR JENS BLOM-HANSEN, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET

Sædvanen tro indgik regeringen og KL i forsommeren 2012 en aftale om kommunernes økonomi for 2013. Forhandlingerne foregik på en dyster makroøkonomisk baggrund: Finanskrisen har efterhånden sat de offentlige budgetter på en meget hård prøve. Af den grund er kommunernes økonomi over nogle år blevet tvunget ind i en statslig støbeform. Den består af den såkaldte sanktionslovgivning, hvorefter kommunale skatteforhøjelser og udgiftsoverskridelser straffes med beskæringer af statstilskuddene. Foreløbigt sidste punktum i det system blev sat med budgetloven, der blev færdigbehandlet i Folketinget sideløbende med forhandlingerne om kommunernes økonomi. Den endelige kommuneaftale var langt hen ad vejen forudsigelig, men indeholdt også nogle både bemærkelsesværdige og nye træk.

Omvendt udgangspunkt

Aftalen indeholdt vanen tro retningslinjer for kommunernes udgifter og indtægter i det kommende år. Som sædvanlig er der taget udgangspunkt i indeværende års økonomi. Forhandlingerne drejede sig altså om, hvordan de kommunale udgifter og indtægter skal udvikle sig fra 2012 til 2013. Det lyder enkelt, men dækker over en politisk ladet diskussion om, hvad udgangspunktet ”i indeværende år” egentlig betyder.

Spørgsmålet er, hvilket udgifts- og indtægtsmæssigt niveau der skal fungere som baselinie for vurderingen af det kommende års ud-

vikling. Der er tre muligheder: Sidste års aftalte niveau, det budgetterede niveau og det faktiske niveau, dvs. regnskabet. Problemet er, at der traditionelt er ret stor forskel på disse størrelser. Det normale er, at kommunerne i deres budgetter, overskrider de aftalte rammer. De endelige regnskaber indeholder derefter traditionelt også en vis overskridelse af budgetterne. Parterne har dermed forskellige interesser i, hvad udgangspunktet for forhandlingerne skal være. Siger man fx uændrede udgifter i forhold til sidste års aftalte niveau, er der normalt reelt tale om et sparekrav. Kommunerne argumenterer derfor traditionelt for at tage udgangspunkt i de forventede regnskaber – og dermed få sanktioneret det udgiftsskred, der er sket hen over året. Lige så traditionelt argumenterer regeringen normalt for at tage udgangspunkt i det aftalte niveau for at give kommunerne tommelskruer på. Det kan lyde som en rituel diskussion, men den har stor økonomisk betydning. Hvis man fx aftaler uændrede udgifter næste år i forhold til det forventede regnskab i indeværende, får kommunerne tildelt et større bloktilskud fra staten, end hvis der er tale om uændrede udgifter i forhold til det (traditionelt lavere) aftalte udgiftsniveau.

→ SIDE 14

» **Det er altså ikke helt forkert, når KL fremhæver, at kommunerne i disse år viser samfundsøkonomisk ansvar i et historisk omfang.**



Det er (...) værd at notere sig, at kommunernes skatteudskrivning efterhånden foregår inden for retlige rammer, der er svære at bevare overblikket over.

De sidste par år er rollerne imidlertid byttet om. For efter de første turbulente år umiddelbart efter kommunalreformen i 2007, hvor kommunernes økonomi overskred alle rammer, har kommunerne for alvor fundet sparekniven frem. Nu er det sådan, at kommunerne ved budgetlægningen i oktober måned underopfylder de rammer, der er aftalt et par måneder forinden. Og når regnskabet foreligger, viser den faktiske aktivitet sig at ligge under den budgetterede. Det er altså ikke helt forkert, når KL fremhæver, at kommunerne i disse år viser samfundsøkonomisk ansvar i et historisk omfang. For forhandlingerne om udgangspunktet for kommuneaftalen betyder det, at rollerne er byttet om. Nu er det kommunerne, der argumenterer for, at udgangspunktet skal være det aftalte niveau. For det giver kommunerne det største råderum i det kommende år. Staten argumenterer derimod for, at det forventede – lavere – regnskab skal være udgangspunktet. Slutresultatet blev i år et kompromis. Udgiftsrammen for 2013 tager udgangspunkt i 2012-budgetterne, som ligger imellem det aftalte og det forventede endelige niveau.

Nyskabelser på skattesiden

Helt traditionelt forudsætter kommuneaftalen for 2013 uændret kommunal skatteudskrivning. Men lidt bevægelse på skattesiden er der alligevel givet mulighed for. Regeringen anerkender, at nogle kommuner – ikke mindst i lyset af den udligningsreform, der også indføres i 2013 – har behov for at justere skatten opad. Derfor er der givet mulighed for, at kommunerne inden for en ramme på 250 mio.kr. kan sætte skatten op. De kommuner, der ønsker skattestigninger, skal herefter ansøge regeringen om lov, hvorefter ministerielle embedsmænd vil vurdere, om man er værdigt trængende.

Men for at dette system ikke skal føre til stigende skatter, indføres der samtidig som en nyskabelse økonomiske tilskyndelser for kommunerne til at sætte skatterne ned. Inden for en ramme på 250 mio.kr. kan kommunerne få en præmie for at sænke skatten. Den svarer til 75 pct. af provenutabet ved skattesænkningen. Staten mildner altså tabet ved en skattesænkning. Dog kun i det første år, hvorefter præmien udfases. Det er første gang, man i regi af kommuneforhandlingerne har opereret med en sådan præmieringsordning. Det må betragtes som en anerkendelse af, at sanktionslovgivningen efterhånden har fastlåst kommunernes økonomi på en uhensigtsmæssig måde. Ingen

tør under dette regime sænke skatten af frygt for, at det bliver umuligt at sætte den op igen. Spørgsmålet var så, om præmieringsordningen var nok til at rokke ved denne logik.

» Ingen tør under dette regime sænke skatten af frygt for, at det bliver umuligt at sætte den op igen.

Kommunernes budgetter for 2013

Aftalen kom i hus i juni måned. Herefter havde kommunerne frem til oktober til at lægge budgetterne inden for dens rammer. Som sædvanlig var det ikke helt nemt at gennemskue, hvad den generelle aftale præcis betød for den enkelte kommune. I denne fase spiller KL en stor rolle. Aftalen skal forklares. Budgetlægningen i alle kommuner skal overvåges, så der er klarhed over, hvad vej landsresultatet bærer. Der skal afholdes møder og gennemføres forhandlinger om, hvordan eventuelle overskridelser skal håndteres. KL har ingen instruktionsret i forhold til de enkelte kommuner, men det er foreningens opgave at sikre, at hvis aftalen ender med at blive brudt, så er det ikke pga. ukoordinerede handlinger og manglende information.

På et tidspunkt så det svært ud. Da fristen udløb for at ansøge regeringen om tilladelse til at sætte skatten op, lå der ansøgninger fra 22 kommuner, som tilsammen ønskede at øge skatterne med 612 mio.kr. Kun fem kommuner ønskede at sænke skatterne, og kun med i alt 196 mio.kr. Selvom der altså faktisk var kommuner, der planlagde at sænke skatterne, var det ikke nok til at imødegå de 22 kommuners skattestigninger. Regeringen gav kun 14 kommuner lov til at hæve skatterne og kun inden for den aftalte ramme på 250 mio.kr. Det betød, at hvis de resterende kommuner fastholdt deres planer, ville sanktionslovgivningens modregningsmekanismer træde i kraft. Der var med andre ord nok at snakke om for borgmestrene, når KL kaldte dem sammen for at drøfte budgetlægningen.

Slutresultatet blev, at aftalen blev holdt. Kun 14 kommuner endte med at sætte skatten op,

mens hele 11 kommuner endte med at sænke den. Skatteregnskabet gik dermed stort set lige op. På udgiftssiden var der tale om en lille overskridelse på anlægssiden, mens de budgetterede serviceudgifter igen lå under de aftalte rammer. Regeringen kvitterede med at erklære aftalen for overholdt.

Skattepolitisk nytænkning eller lovgivningsmæssigt morads?

Resultatet på skattesiden er værd at fundere nærmere over. Der har i år været mere bevægelse i kommunernes skatteudskrivning end i mange år. Kommuneskatten har i lang tid ligget fast. Ingen kommuner vil sænke den, og derfor kan ingen sætte den op. Nu er det faktisk lykkedes at få nogle kommuner til at lave skattelempelser. Nogen vil mene, at skattepolitik derfor måske er på vej tilbage som lokalpolitisk issue. Den konklusion skal man dog nok være varsom med. Skattesænkningerne sker formentlig alene i kraft af det statslige kunstige åndedræt. Det er derfor mere præcist at tale om statsdirigerede kommunale skattebevægelser.

Det er også værd at notere sig, at kommunernes skatteudskrivning efterhånden foregår inden for retlige rammer, der er svære at bevare overblikket over. Den kommunale indkomstskattelov foreskriver lakonisk, at skatten "svares med en udskrivningsprocent, der fastsættes af kommunalbestyrelsen". Det er denne bestemmelse, der giver kommunerne beskatningsret og er hjørnestenen i det højt besungne kommunale selvstyre. Denne lov indebærer ingen begrænsninger på kommunalbestyrelsens ret til skatteudskrivning. Men det gør anden lovgivning. Den særlige lov om nedsættelse af statstilskuddet ved forhøjelser af den kommunale skatteudskrivning, der blev indført i 2008 og strammet i 2010, indebærer straf for stigende skat. Denne lov sættes så i et vist omfang og midlertidigt ud af kraft i 2013. Det sker ved en tekst-anmærkning på tillægsbevillingsloven for 2012, hvor der er opnået forhåndstilslutning ved et aktstykke til Folketingets Finansudvalg. Hele dette tilskyndelsessystem omkring skatteudskrivningen suppleres så af endnu en lov, nemlig den inden sommerferien gennemførte ændring af den kommunale udligningslov, som etablerer præmieringsordningen for skattesænkninger.

Den samlede regulering er ikke for nybegyndere. Den er sikkert uangribelig ud fra et snævert juridisk synspunkt, men spørgsmålet er, om den er i overensstemmelse med god lovgivningsskik. Aktører uden for de snævre

kommuneforhandlingscirkler kan i hvert fald have svært ved at bevare overblikket. Det gælder ikke kun indenlands. Også udenlandske observatører kan få systemet galt i halsen. Danske kommuner figurerer fx stadig som havende fuld diskretion over deres skatteudskrivning i OECD's officielle opgørelser over regioners og kommuners skattemæssige autonomi.¹ Set ud fra den kommunale indkomstskattelov har OECD ret. Men set ud fra det samlede reguleringskompleks er OECD's klassifikation stærkt misvisende – og skyldes formentlig uigennemskueligheden i dette kompleks. ■

1) Se OECD's "Fiscal Decentralisation Database" på <http://www.oecd.org/ctp/fiscal/federalismnetwork/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm>



En del af Produktivitetskommissionens arbejde vil bestå i at beskrive udviklingen i den offentlige sektors ressourcetilforbrug, personalesammensætning og organisering samt de hidtidige forsøg på og erfaringer med modernisering og effektivisering af den offentlige sektor.

Produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor

Produktivitet i den offentlige sektor har ramt dagsordenen hos medier, politikere og interesseorganisationer. Der er bred forståelse for nødvendigheden af øget produktivitet i den offentlige sektor – at gøre tingene smartere. Produktivitetskommissionen har fået til opgave at finde ud af hvordan.

■ AF PETER BIRCH SØRENSEN, FORMAND FOR PRODUKTIVITETSKOMMISSIONEN

Vi bruger i Danmark årligt mere end 500 mia. kr. på offentlige serviceydelser. Gevinsten ved at gøre tingene smartere i den offentlige sektor er derfor store. Det er i det lys, at Produktivitetskommissionen i sit kommissorium er blevet bedt om at ”bidrage med ny viden om produktiviteten i den offentlige sektor og komme med konkrete anbefalinger, der kan styrke den, herunder i kommuner, regioner og staten. Målet er, at resurserne skal anvendes mere effektivt i den offentlige sektor fx gennem modernisering, digitalisering og bedre organisering.”

Produktivitetskommissionens brede dagsorden

Produktivitet i den offentlige sektor handler grundlæggende om det samme som i den private sektor, nemlig om hvor meget og hvor god service der leveres med de resurser, der er til rådighed. Men der er fundamentale forskelle mellem den offentlige og private sektor, der bidrager til at gøre analyser af produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor mere komplicerede:

Organisering og styring: Den offentlige sektor er styret af en lang række politiske målsætninger, som hver for sig har deres egen logik, men som tilsammen gør det meget komplekst at drive offentlig virksomhed. Samtidig kan den politiske styring give anledning til mere kortsigtede løsninger og omstændelige nulfejlskulturer.

Måling, benchmarking og videndeling: Den sammensatte bundlinje betyder, at produktivitetsgevinster er svære at måle og tildele, hvor de høstes. Det kan mindske incitamentet til at effektivisere og innovere. Samtidig betyder begrænset videndeling og benchmark af præstationer, at offentlige enheder i mange tilfælde ikke ved, om de gør det godt

eller skidt, og ikke lærer af erfaringer høstet i andre dele af den offentlige sektor.

Ledelse, styring og motivation: Offentlige overenskomster, faggrænser og lønsystemer kan hæmme lederens handlefrihed. Offentligt ansatte er ofte drevet af en stærk faglighed og public service motivation, hvilket udfordrer traditionelle ledelsesredskaber og motivationsfaktorer. Grupper af offentligt ansatte giver udtryk for, at detailstyring har kostet på motivationen og tilliden mellem ledelse og medarbejder.

Konkurrenceudsættelse: Begrænset konkurrenceudsættelse af mange offentlige ydelser og manglende respons fra markedet kan give mindre incitament til at effektivisere og innovere for at holde prisen lav og kvaliteten høj.

Modernisering: Nogle typer af offentlige opgaver er arbejdskraftsintensive, hvilket muligvis gør det mere udfordrende at anvende moderne effektiviseringsredskaber (fx it og automatisering) fra den private sektor til at modernisere den offentlige sektor (den såkaldte Baumol-effekt).

En beskrivelse og analyse af produktiviteten i den offentlige sektor skal derfor ses i lyset af disse forskelle. Nedenfor beskrives nogle af de emner og centrale spørgsmål, som vil optage Produktivitetskommissionen det kommende år.

Organisering og styring af den offentlige sektor

Den offentlige sektor er vokset støt indtil starten af 1980'erne, hvor velfærdsstaten omtrent fik sin nuværende størrelse. Skiftende regeringer har efterfølgende gennemført reformer og initiativer til modernisering og afbureaukratisering med det formål at effektivisere den offentlige sektor. En del af Produktivitetskommissionens arbejde vil bestå i

» Produktivitetskommissionen vil søge at tilvejebringe ny viden om, hvordan vi bedst måler produktivitet i den offentlige sektor.

at beskrive udviklingen i den offentlige sektors ressourceforbrug, personalesammensætning og organisering samt de hidtidige forsøg på og erfaringer med modernisering og effektivisering af den offentlige sektor. Hvad kan vi lære af erfaringerne med at indføre nye styringsmetoder og incitamentssystemer (herunder New Public Management) i den offentlige sektor? Er omfanget af regelstyring, dokumentationskrav og bindinger på de offentlige enheders handlemuligheder øget over tid? I så fald: Hvad er drivkræfterne bag denne udvikling? Det historiske perspektiv skal pege på effektivitetshæmmende effekter af den nuværende organisering og bidrage til at forebygge, at Produktivitetskommissionen blot gentager gamle ideer og tidligere forslag, som allerede har været afprøvet og vist sig utilstrækkelige.

Måling, benchmarking og vidensdeling

Produktivitetskommissionen vil søge at tilvejebringe ny viden om, hvordan vi bedst måler produktivitet i den offentlige sektor. Nye og bedre mål for produktiviteten i den offentlige sektor skal ideelt set opfylde flere forskellige formål:

1. De skal tage hensyn til, at de offentlige institutioner typisk skal opfylde flere forskellige politiske målsætninger.
2. De skal muliggøre en vurdering af kvaliteten af serviceydelsen.
3. De skal opfattes som relevante og praktisk anvendelige af de politikere og myndigheder, der er ansvarlige for budgetbevillingerne og deres administration.
4. De skal opfattes som relevante og legitime kvalitets- og effektivitetsmål af de enkelte institutioner og deres medarbejdere
5. De skal kunne bruges til at fremme udveksling af viden og erfaring mellem institutioner, der gerne vil lære af hinanden.
6. Det forbrug af tid og ressourcer, som anvendelsen af et produktivitetsmål kræver, skal stå i rimeligt forhold til nyttevirkningen.

Samtidig bør der til stadighed være fokus på at undgå overflødige dokumentationskrav, så (nye) forsøg på at måle produktiviteten i det offentlige ikke ender i en bureaukratisk øvelse, der udløser en masse tidkrævende dokumentationskrav til de enkelte institutioner og deres ansatte. I de senere år har mange grupper af offentligt ansatte netop klaget over, at de i stigende grad skal bruge tid på at dokumentere deres indsats, så de har mindre tid til deres kerneopgaver, dvs. betjeningen af borgerne. For at vurdere omfanget af dette problem kunne det være nyttigt at få belyst, hvor meget tid de offentligt ansatte faktisk anvender på forskellige opgaver, og hvordan udviklingen i tidsanvendelsen har været.

Ledelse, styring og motivation

Effektiv ledelse og styring er en grundlæggende præmis for øget produktivitet, fordi medarbejdere, der trives, bliver mere fleksible og er mere motiverede. Men hvordan motiverer man ledere og medarbejdere til at gennemføre initiativer, der gør den offentlige ydelse billigere, hvis det blot fører til, at bevillingen nedskæres, eller arbejdsbyrden øges? Og hvad virker egentlig bedst som tilskyndelse? Mere anerkendelse af faglighed og flere frihedsgrader til at løse opgaverne? Eller højere løn til innovative ledere og medarbejdere?

Under god ledelse og styring sker der i højere grad løbende modernisering og innovation, og politiske reformer og strategier bliver hurtigere og mere effektivt implementeret. Erfaringer fra Sverige tyder på, at en dygtig skoleleder ikke blot kan holde sygefraværet blandt lærerne nede, men også kan bidrage til at forbedre elevernes afgangskarakterer. Men hvad karakteriserer god ledelse? Og har en skoleleder i Danmark lige så stor mulighed for at gøre en forskel som en svensk skoleleder, eller er danske skoleledere låst fast af regler og overenskomster, når det gælder friheden til at disponere over lærernes arbejdstid? Det er eksempler på den type af spørgsmål, som Produktivitetskommissionen vil søge svar på.

→ SIDE 18

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

En veldrevet offentlig opgave kan ikke altid effektiviseres ved at blive konkurrenceudsat og i visse tilfælde overdraget til en privat leverandør. De forandringsprocesser, som den private leverandør implementerer ved udlicitering, kan ofte også gennemføres i offentlig regi, og en stor del af gevinsten ved konkurrenceudsættelse realiseres allerede i forberedelsen til konkurrenceudsættelse. Noget tyder altså på, at det et stykke hen af vejen er konkurrencesituationen i sig selv snarere end de private leverandørers opgavevaretagelse, der skaber besparelserne. Inddragelse af private leverandører kan dog give mulighed for at høste stordriftsfordele, give borgerne adgang til mere differentierede ydelser og skabe nye afsætningsmuligheder i den private sektor. Samtidig kan forskelle i organisering, styring og ledelsesrum undertiden betyde, at private leverandører vil kunne varetage opgaven lige så godt som en offentlig leverandør, men til en lavere pris.

Produktivitetskommissionen vil undersøge, om konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver har haft en positiv indvirkning på produktiviteten, om der er potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse, og om der er u hensigtsmæssige barrierer for øget konkurrenceudsættelse. I denne sammenhæng rejser der sig dog en række spørgsmål, som Produktivitetskommissionen må forholde sig til. Hvilke typer velfærdsopgaver kan konkurrenceudsættes? Hvad skal der konkurreres på (fx kvalitet under faste afregningspriser, differentierede ydelser), og kan der skabes reel konkurrence? Hvordan opgør man omkostninger og gevinster (fx medarbejderhensyn og markedsmuligheder)?

Modernisering af den offentlige sektor

En gennemgribende modernisering af den offentlige sektor kan potentielt set betyde højere produktivitet og mere innovation i den offentlige sektor. Bedre udnyttelse af digitalisering og velfærdsteknologi på store offentlige udgiftsområder som hospitaler, hjemmepleje og folkeskole vil eksempelvis kunne

give en bedre brugeroplevelse og samtidig spare ressourcer i den offentlige sektor. Og en smidigere offentlig sektor med færre og mere enkle regler vil kunne frigive ressourcer i den offentlige sektor, stimulere innovation og vil i nogle tilfælde også kunne lette de administrative byrder for virksomhederne. En del af moderniseringen af den offentlige sektor kan ligeledes være knyttet til at omdefinere brugerne af de offentlige ydelser fra at være passive klienter/patienter til at være aktive medproducenter.

Men hvordan kan brugen af velfærdsteknologi undgå at blive udgiftsdrivende? Er der barrierer for øget brug af digitalisering? Hvad er de underliggende drivkræfter for flere regler for de offentlige institutioners (og medarbejders) arbejde – alle ønsker afbureaukratisering, så hvorfor går udviklingen den modsatte vej? Er der inspiration at hente i frikommuneforsøg og i udfordringsretten? Dette er blot nogle af de spørgsmål, som Produktivitetskommissionen vil forsøge skabe klarhed over.

Det vigtige samspil med medier og interessegrupper

Mediedækningen af Produktivitetskommissionens arbejde tyder på, at produktivitet – og specielt produktivitet i den offentlige sektor – har ramt dagsordenen hos medier, politikere og interesseorganisationer. En del af pressen mener, at øget konkurrenceudsættelse og modernisering af den offentlige sektor vil kunne tilvejebringe effektiviseringsgevinster og produktivitetsforbedringer, der kan kanaliseres ud til den private sektor via skattelettelser. En anden del af pressen har større fokus på kvaliteten af de offentlige velfærdsydelser, og her ses tillid, motivation og ledelsesrum som transmissionskanaler til øget effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor.

Samtidig står det klart, at Produktivitetskommissionen kommer til at manøvrere i en foranderlig verden. Der er en række konkrete tiltag i gang allerede: Regeringen har en gennemgribende effektivisering af den offentli-

»» **For at Produktivitetskommissionens arbejde bliver en succes, er det dog vigtigt at inddrage folk med praktisk erfaring og sektorkendskab.**

ge sektor skrevet ind i 2020-planen, der forhandles overenskomster (fx for folkeskolelærere og praktiserende læger), kommunalreformen er i færd med at blive evalueret, et incitamentsudvalg skal undersøge styringen i sundhedssektoren, rammerne for offentlige udbud er under revision, der bliver talt om konsekvenserne af nul-vækst i den offentlige sektor og så videre.

Produktivitetskommissionen har sin force ved at være en uvildig instans bestående af uafhængige eksperter og særligt sagkyndige. For at Produktivitetskommissionens arbejde bliver en succes, er det dog vigtigt at inddrage folk med praktisk erfaring og sektorkendskab. Produktivitetskommissionen har derfor tidligt i processen inviteret brancheorganisationer, fagforeninger og andre interessenter til at komme med indspil, der har givet konkret viden om, hvor virksomheder og medarbejdere oplever, at der kan være mulighed for at gøre tingene lidt smartere. De modtagne indspil vil sammen med kommissionens egne analyser indgå i vort arbejde med at udforme konkrete politikanbefalinger, der kan øge produktiviteten, og som samtidig kan implementeres i praksis.

Produktivitetskommissionen i arbejdstøjet

I løbet af det kommende år vil Produktivitetskommissionen bidrage til, at produktivitet i

den offentlige sektor fortsat vil blive debatteret i pressen. Produktivitetskommissionen kommer til at arbejde på flere fronter:

- *Konferencer:* Produktivitetskommissionen afholder d. 12. december en konference "Ledelse, Motivation og Produktivitet i den Offentlige Sektor", hvor eksperter, ledere og medarbejdere vil diskutere en række aktuelle problemer i den offentlige sektor, og hvordan de kan løses. En konference om måling af produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor vil blive afholdt i det tidlige forår 2013.
- *Løbende kommunikation:* Produktivitetskommissionen vil være aktiv i debatten om produktivitet i den offentlige sektor – via kronikker og debatindlæg i pressen, ved at afholde møder med interessenter og ved at tage ud og holde oplæg.
- *Afrapportering:* Produktivitetskommissionen publicerer en delrapport om produktivitet i den offentlige sektor før sommeren 2013. Den endelige rapport vil blive publiceret inden årets udløb. ■



Rapport fra igangværende forskningsprojekt om alt det vi ikke ved, men burde vide om de sidste 20 års regeludvikling i Danmark

Det er kendetegnende for debatten om regeludviklingen både i dag og tidligere, at den mere bygger på fornemmelser og oplevede udviklinger end på en systematisk afdækning af den faktiske udvikling. Der er derfor behov for en mere præcis beskrivelse af udviklingen i regelomfanget i Danmark over tid og på tværs af forskellige politikområder samt ikke mindst mere helhjertede og systematiske forsøg på at forklare, hvilke faktorer der driver denne udvikling. Et nyt forskningsprojekt beskriver systematisk den faktiske udvikling i regelomfanget i Danmark.

Ambitionen (...) er at give denne tilbagevendende debat om regelmængdens omfang og påståede vækst et mere solidt grundlag, end den hidtil har haft.

■ AF PROFESSOR (MSO), PETER BJERRE MORTENSEN OG LEKTOR MADS LETH FELSAGER JAKOBSEN, BEGGE INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET

Følger man med i den del af den offentlige debat, der handler om offentlig styring, kan man på den ene side få det indtryk, at styring ved brug af generelle regler, var noget man brugte i gamle dage. I dag handler det om partnerskaber, styringsnetværk, dialogbaserede former for aftalestyring, frit valg og resultatstyring. På den anden side er der adskillige indlæg i debatten, der synes at indikere, at regler stadig er et ofte benyttet redskab fra kassen med politiske styringsværktøjer. Det er for eksempel indlæg, som i malende vendinger beskriver, hvordan eksisterende regler fjernes med pincet, imens nye regler smides ind med en skovl (interview med Magrethe Vestager, denOffentligeSektor.dk, 30. maj 2012). Fælles for de fleste indlæg i debatten er en præmis om, at regelmængden er (alt) for stor, og at noget bør gøres.

Opfattelsen af en alt for stor regelmængde er imidlertid ikke af nyere dato, og meget af retorikken lyder unægtelig som varianter af Schlüters lancering af regelforenklingskampagner i 1980'erne under sloganet om, at "det skal være lettere at være dansker". Effekten af disse kampagner blev taget under grundig behandling i Jørgen Grønnegaard Christensens bog, *Den usynlige stat* (1991), der viste, hvordan kampagnerne – bortset fra enkelte områder – ikke førte til et fald i regelmængden.

Regeludviklingen i Danmark

Men hvordan er det egentlig gået med regeludviklingen sidenhen? Hvad er sket i de mellemliggende godt 20 år? Kan der påvises målbare effekter af de regelforenklingsprogrammer, som skiftende regeringer med jævne mellemrum har lanceret siden 1980'erne? Har den ene regeringsblok noget at sige den anden på, når det gælder væksten i regelomfanget? Hvor stor har netto-tilvæksten i mængden af regler været, og har den været jævnt fordelt på tværs af ministerier og politikområder? Er regler på trods af den megen snak om nye styringsparadigmer (stadig) de politiske beslutningstageres foretrukne svar, når reelle, nye samfundsproblemer opstår? Og/eller er regeludviklingen, som påstået af Birthe Rønn Hornbech (2011, 76), først og fremmest et udtryk for, at "så længe medier og befolkning i forening skaber alle de historier, der skal demonstrere, at der mangler regler, vil vi få flere regler og dermed flere overtrædelser, der skaber krav om mere kontrol. Det er skruen uden ende."

Det er nogle af de spørgsmål, vi har sat os for at belyse i et nyt forskningsprojekt. Kendetegnende for debatten om regeludviklingen både i dag og tidligere er, at den mere bygger på fornemmelser og oplevede udviklinger end på en systematisk afdækning af den faktiske udvikling. Ambitionen bag vores forskningsprojekt er at give denne tilbagevendende debat om regelmængdens omfang og påståede vækst et mere solidt grundlag, end den hidtil har haft.

Vi er ikke de første, der forsøger at afdække regeludviklingen i Danmark. VK-regeringen målte i årene 2001 til 2010 på udviklingen i de administrative byrder ved en række af de regler, der gælder for erhvervslivet. Disse såkaldte AM-VAB-målinger viste – modsat den udbredte forestilling om en stadig stigende regelbyrde – at de administrative byrder fra erhvervsreguleringen blev reduceret i denne periode (Økonomi- og Erhvervsministeren, 2011). Selvom målingerne kan diskuteres (se CEPOS, 2011), hænger de godt sammen med Verdensbankens målinger af, hvor svært det er at oprette og drive virksomheder i forskellige lande (World Bank, 2013). Her er Danmark et af de lande, der placerer sig bedst på disse mål.

Disse forsøg på at måle regler – deres styrker uimodsagt – kan dog ikke bruges som generelle mål på udviklingen i regelomfanget over tid. De er snævert rettet mod erhvervslivet, og en særlig begrænsning er, at de på én gang forsøger at måle både regler og deres effekter. Det gør det svært at udvide analysen til at inkludere systematiske sammenligninger over tid og på tværs af forskellige politikområder, da det ville kræve, at man kan måle effekterne af alle regler.

Hvad driver udviklingen i regelomfanget? Og hvordan kan udviklingen beskrives?

En anden og enklere tilgang er at ignorere reglernes effekter for i stedet at fokusere på antallet og omfanget af regler. Det har man gjort i flere tidligere undersøgelser (se eksempelvis Ugebrevet A4, 2012; Kurrild-Klitgaard, 2011; Rüdiger, 2003), men en væsentlig fælles begrænsning ved disse analyser er, at man i opgørelserne af regeltilvæksten ikke har modregnet de love og regler, der samtidig er blevet ophævet. Man har således et godt mål for regelaktiviteten i et givent år, men kan ikke sige noget om, hvordan den samlede regelmængde udvikler sig. Når overskriften på Ugebrevet A4's stort opslåede analyse fra tidligere i år lyder, at "Regler og cirkulærer vokser årligt 6 kilometer" (målt som A4-sider lagt efter hinanden), bør man derfor tage det med et forbehold. Der er måske nok kommet 6 kilometer nye regler til, men vi ved ikke, hvor mange der samtidig er forsvundet.

Der er altså behov for en mere præcis beskrivelse af udviklingen i regelomfanget i Danmark over tid og på tværs af forskellige politikområder samt ikke mindst mere helhjertede og systematiske forsøg på at forklare, hvilke faktorer der driver denne udvikling. Til det formål har vi i vores forskningsprojekt valgt følgende analysestrategi.

Den centrale datakilde for projektet er den offentligt tilgængelige database Retsinfo (www.

retsinfo.dk), hvortil ministerier og de centrale statslige myndigheder har pligt til at indberette alle love, bekendtgørelser, cirkulærer, m.v. På grundlag af Retsinfo har vi for det første oprettet en database, hvori alle love, lovbekendtgørelser samt bekendtgørelser gældende fra og med 1989 og fremefter er registreret (1989 er det år, Retsinfo vurderes at være fuldt udbygget). Derefter har vi (det vil sige dygtige studentermedhjælpere!) manuelt gennemgået alle disse regler med henblik på at kontrollere datoen for, hvornår den pågældende regel blev ophævet. Den operation er arbejdskrævende, men nødvendig for at kunne opgøre ikke blot antallet af nye love og bekendtgørelser, men også det mere interessante netto-mål for udviklingen, nemlig mængden af nye regler fratrukket ophævede regler.

I næste runde har vi (læs igen: vores dygtige studentermedhjælpere) optalt antallet af ord i alle disse love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser, der optræder i Retsinfo-databasen fra 1989

» Samlet set er vurderingen, at vi med denne kombination af tilgange, får et solidt billede af både bredden og dybden i den statslige regulering af det danske samfund fra 1989 og fremefter.

og fremefter. Nye regler samt ophævelse af eksisterende regler kan ske inden for rammerne af en lov eller bekendtgørelse, hvorfor det er nødvendigt at supplere med et mål for lovens eller bekendtgørelsens omfang. Mere specifikt er optællingen af ord inspireret af Huber og Shipans (2002) klassiske studie af regelstyring, hvor de begrundet målet med, at: "with two statutes that address the same issue, the longer one typically places greater limits on the actions of other actors, because it is filled with policy-specific details that constrain what these other actors can do" (ibid., 45). Finder vi eksempelvis, at lovgivningen på beskæftigelsesområdet er vokset med flere hundrede tusinde ord i perioden fra 1989 og frem til i dag, tager vi det som udtryk for, at der er sket en betydelig tilvækst i omfanget af regelregulering på dette område.

Derudover har vi i databasen registreret alle lovændringer i perioden fra 1989 og fremefter, hvilket vi vil benytte som mål på lovgivningsaktivi-

→ SIDE 22

» ... nogle af de mere detaljerede analyser på, at der på et område som folkeskoleområdet faktisk synes at være en positiv sammenhæng mellem introduktionen af nye regler og de nye styringsparadigmer, der egentlig skulle ses som et alternativ til regelstyring

teten. Samlet set får vi med denne kombination af indikatorer nogle relativt sammenlignelige, kvantitative mål på udviklingen i regelomfanget samlet set og på tværs af ressortområder opgjort fra år til år siden 1989. Denne 'brede' analysestrategi har vi desuden suppleret med en mere detaljeret kodning af udviklingen på udvalgte områder. For det første har vi udvalgt en række hovedlove, der dækker vidt forskellige politikområder (eksempelvis Folkeskoleloven, Straffeloven, Elforsyningsloven, og Den kommunale styrelseslov). For disse love har vi optalt antallet af sætninger i loven pr. år med de modregninger, der måtte følge af lovændringer indenfor hvert år. Dernæst har vi for flere af disse love indholdskodet alle sætningerne i loven med henblik på at identificere, hvilke aspekter, reglerne primært retter sig imod.

Samlet set er vurderingen, at vi med denne kombination af tilgange får et solidt billede af både bredden og dybden i den statslige regulering af det danske samfund fra 1989 og fremefter. Det er klart, at der knytter sig usikkerheder (også) til denne type af data, og at der i den videre bearbejdning af tallene må foretages nogle konkrete til- og fravalg. Skal indfødsretslovene eksempelvis tælles med, da disse med nødvendighed vokser år for år, uden at tidligere indfødsretslove ophæves? Og hvad med de mange love på trafikområdet, der regulerer opførelsen af nye veje og broer, men som heller ikke har nogen udløbsdato? Der findes ikke enkle svar på disse spørgsmål, men datasættets komplette karakter giver netop en række muligheder for at afprøve konklusionernes robusthed over for forskellige afgrænsninger af, hvad der er relevant at inkludere i analysen.

Status og foreløbige analyseresultater

Status for projektet er, at de sidste data netop er kommet i hus, så de egentlige og gennearbejdede svar på projektets forskningsspørgsmål (se ovenfor) finder den nysgerrige læser først i den bog, der efter planen udkommer næste år. Men vi kan på baggrund af de foreløbige analyser give et par smagsprøver på nogle af de resultater, som tegner sig. For det første er der målt på antallet af ord i primær lovgivning sket en vækst, der skal tælles i millioner. Og den vækst er væsentligt større, når vi ser på antallet af ord i den sekundære lovgivning, altså bekendtgørelser, som ikke tidligere har været genstand for systematisk analyse. Den primære lovgivning er altså tilsyneladende kun toppen af isbjerget, og meget foregår i de bekendtgørelser, som ikke er særligt synlige i den offentlige debat. Men hvad den underliggende forklaring på udviklingen er, er det for tidligt at sige noget om.

For det andet peger nogle af de mere detaljerede analyser på, at der på et område som folkeskoleområdet faktisk synes at være en positiv sammenhæng mellem introduktionen af nye regler og de nye styringsparadigmer, der egentlig skulle ses som et alternativ til regelstyring. Her er resultatstyringen tilsyneladende blevet omsat i nye regler samtidig med, at regelmængden, der regulerer selve folkeskolens virksomhed, ikke er mindsket. Tilsvarende synes introduktionen af konkurrence og markedsmekanismer på elforsyningsområdet ikke at have resulteret i færre regler – tværtimod, hvilket flugter med Vogels (1996) påstand om "freer markets, more rules". Rygterne om regelstyringens død synes altså stærkt overdrevne.

I den næste fase af projektet vil vi på baggrund af vores regeldatabase analysere både de overordnede mønstre i regeludviklingen samt årsagerne til denne. Her vil vi blandt andet undersøge, hvorvidt der er forskel på borgerlige og socialdemokratiske regeringer, hvad medieopmærksomhed og opmærksomhed i Folketinget betyder for regeludviklingen samt hvilke forskelle, der er mellem ministerområderne. ■

Referencer:

- CEPOS (2011). *Færre administrative byrder – one-in, one-out, Analysenotat oktober 2011, København: CEPOS*
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat, Copenhagen: Gyldendal.*
- Hornbech, Birthe Rønn (2011). *Ministerbilleder. Gylling: Gyldendal*
- Huber, John D. and Charles R. Shipan (2002). *Deliberate Discretion?, Cambridge: Cambridge University Press.*
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2011). *Kontraktpolitik, kulturkamp og ideologi 2001-2011, Økonomi og Politik, vol. 84, nr. 3, pp. 47-62.*
- Rüdiger, Mogens (2003). *Statens synlige hånd – om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede, Aarhus: Magtudredningen og Aarhus Universitetsforlag*
- Ugebrevet A4 (2012). "Regler og cirkulærer vokser årligt seks kilometer", 17. august 2012.
- Vogel, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrialized Countries. Ithaca: Cornell University Press.*
- World Bank & The International Finance Corporation (2013). *Doing Business 2013, Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.*
- Økonomi- og Erhvervsministeren (2011). "Redegørelse af 1/6 11 om erhvervslivet og reguleringen 2009/2010", Redegørelse nr. R 21 (1/6 2011).

Det kriseramte Spanien

Spanien har den seneste lange tid haft fast plads i nyhedsudsendelserne og på avisernes forsider. De sorte skyer fra euro-krisen har lagt sig tungt over landet. Succeshistorier som det spanske fodboldlandsholds tredje internationale titel i træk ved EM i sommer er druknet i regnen af nyheder om høje risikopræmier, bankkrise, drastiske nedskæringer, tårnhøj arbejdsløshed og omfattende demonstrationer og optøjer i gaderne.

**AF LONE DENCKER WISBORG, DANMARKS
AMBASSADØR I SPANIEN**

Der er en spansk talemåde, der lyder: ”Når man møder en mand fra Galicien på trappen, er det ikke til at se, om han er på vej op eller ned.”

De senere måneder er den blevet citeret en del gange, når premierminister Mariano Rajoy er tonet frem på skærmen for at tale om Spaniens økonomiske situation. Galicieren Rajoy opfattes af mange som en, der lader beslutningerne modne en rum tid og holder kortene tæt ind til kroppen.

Det kriseramte Spanien har det seneste halve år befundet sig i et ”ingenmandsland”, hvad angår spørgsmålet om en anmodning om en redningspakke fra EU. Det er stadig en udbredt forventning, at Spanien før eller siden vil se sig nødsaget til at anmode om hjælp fra den nye Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM). Rajoys regering har hele tiden vægret sig, men den har samtidig langsomt, men sikkert bevæget sig fra at tale om, hvorvidt der vil komme en redning til i højere grad at tale om timing og betingelser for en hjælpepakke.

Siden Den Europæiske Centralbank (ECB) i september annoncerede planen for opkøb af statsobligationer, hvor ECB stillede betingelse om en forudgående spansk anmodning om ESM-hjælp, har der været en stigende forventning om en anmodning fra Madrid på de finansielle markeder. Det har holdt risikopræmien, der i juli måned nåede over 600 basispoint, lidt i ro, og det har givet regeringen et pusterum til at se tiden an.

Rajoys ”silver bullet”

Der har været både indenrigs- og udenrigspolitiske årsager til, at Rajoy har valgt at vente. Ud over at det ville være et stort personligt nederlag for ministerpræsidenten at bede om en redningspakke og acceptere de dertil knyttede betingelser, menes han også at have holdt et vagtsomt øje på valgkalenderen i de

spanske regioner. Der har de seneste måneder været højspændte valg i Galicien, Baskerlandet og senest Catalonien, og et sådant ansigtstab kunne have fået alvorlige konsekvenser for hans parti, det konservative Partido Popular (PP), i de tre regioner.

For Rajoy er det afgørende, at regeringen kan bevare størst muligt råderum i den økonomiske politik. Det er centralt for ham, at Spanien kan forblive på markedet og dermed undgå den skæbne, de euro-lande, der har bedt om en fuld redning, er blevet udsat for.

Afgørende for beslutningen om timing er naturligvis også udsigten til, at eurozonelandene vil acceptere en spansk anmodning. Et nej ville have potentielt uoverskuelige konsekvenser for Spanien og for euroen. For Rajoy er anmodningen derfor en slags ”silver bullet”. Spanien ville ikke kunne vende tilbage til situationen før en anmodning i tilfældet af et nej. Og risikopræmien ville i givet fald kunne stige markant, og adgangen til markedet ville kunne blive lukket.

» **For Rajoy er det afgørende, at regeringen kan bevare størst muligt råderum i den økonomiske politik.**

Rajoys strategi har indtil videre virket. Man skal dog ikke være blind for, at Spanien i meget stor udstrækning har klaret skærene i kraft af dels førnævnte annoncering fra Den Europæiske Centralbank af plan for opkøb af statsobligationer, dels obligationsopkøb fra de spanske banker, der har adgang til billig finansiering fra ECB. Det må samtidig siges, at hvis markedet igen ændrer sine forventninger til en spansk anmodning om hjælp, kan risikopræmien hurtigt stige kraftigt igen, og den spanske forhandlingsposition vil blive væsentligt forværret.



Regeringens store sparetiltag er blevet bredt kritiseret for at skære musklerne i samfundet væk i stedet for at skære ind til benet.

→ SIDE 24

Lange udsigter til forbedring

Ministerpræsidenten udtalte for nylig, at den spanske økonomi går bedre tider i møde og igen vil begynde at vokse fra 2014. Det tolkedes derfor fra flere sider som et slag i ansigtet på regeringen, da Europa-Kommissionens kort efter offentliggjorde sin vurdering af den spanske økonomi. Kommissionen vurderede blandt andet, at det spanske BNP vil fortsætte med at falde med 1,4 pct. til næste år, mens regeringen selv kun opererer med en negativ vækst på 0,5 pct.

Regeringen erkendte i slutningen af september, da den fremlagde finanslovsforslaget for 2013, at Spanien ikke kommer til at opfylde sit underskudsmål for 2012 på grund af statens tab på indskud i kriseramte banker. Man forventede et underskud på 7,4 pct. mod det af EU godkendte 6,3 pct.. Kommissionen sætter nu det forventede tal til omkring 8 pct. (inkl. indskud i banker). Den forventer ydermere, at det offentlige underskud i 2013 vil komme til at ligge på 6 pct., mens det i 2014 igen stiger til 6,4 pct.. Disse forventninger ligger langt fra de henholdsvis 4,5 pct. og 2,8 pct., som regeringen har forpligtet sig til over for EU.

Kommissionen vurderer ligeledes, at den spanske statsgæld vil nå op på 97 pct. i 2014, og at arbejdsløsheden vil stige til 26,6 pct. i 2013 og først nå under 26 pct. igen i 2015.

Boomårene

Men hvordan kunne det komme så vidt? Det er ikke mere end 6 år siden, at man talte om et spansk økonomisk mirakel. I begyndelsen af årtusindet buldrede den spanske økonomi derudad med vækstrater på 3-4 pct., mens andre europæiske lande, bl.a. Tyskland og Danmark, kæmpede med lavvækst. Mellem 2000 og 2005 skabte landet omkring halvdelen af alle nye jobs i hele EU. Hvordan kunne miraklet så på så kort tid gå hen og blive til et mareridt?

Svaret skal hovedsagelig findes i den økonomiske model i Spanien under boomårene. Den var i alt for høj grad baseret på bygge- og servicesektoren, på adgangen til billige lån efter indtrædelsen i euro-samarbejdet og på nogle meget opskruede forventninger til, hvor mange bygninger man kunne få afsat. I årene før krisen ramte landet i 2007, påbegyndte man i Spanien mellem 700.000 og 800.000 nye boliger om året, hvilket var mere end Tyskland, Frankrig og England tilsammen.

Uafhængige økonomer vurderer i dag, at mere end 1,2 mio. af de nye boliger stadig ikke er blevet solgt, og at et tilsvarende antal står og venter på at blive bygget færdig. Det aktuelle behov for boliger vurderes at ligge på lidt over 200.000 om året.

Siden krisen startede, har en lang række af de store byggefirmaer derfor måttet dreje nøglen om, og flere end 350.000 boligejere har måttet gå fra hus og hjem. Det falder tilbage på bankerne, der finansierede byggerierne i de gyldne år og gav rundhåndede boliglån til alt for mange, og som nu hænger på konkursboerne. Disse "giftige" aktiver er hovedårsagen til, at den spanske regering i sommer måtte underskrive en krævende aftale for at få et lån på 100 mia. euro fra eurozonen til at hjælpe de hårdest ramte spanske pengeinstitutter.

Åkillesehælen i regionerne

Det var dog ikke kun de private investeringer, der løb løbsk i Spanien. Der blev også bygget en række store offentlige prestigeprojekter, der har undergravet økonomien i mange kommuner og regioner. Et eksempel er Valencia-regionen, hvor man bl.a. har bygget en kæmpe lufthavn i byen Castellón, som aldrig er blevet taget i brug, og hentet et Formel 1-løb til byen Valencia.

Netop Valencia er i dag en af de mest forgældede spanske regioner. Den er en af de seks regioner, der har bedt om hjælp fra den nye statslige redningsfond, som regeringen oprettede i september måned for regioner med likviditetsproblemer.

Problemet med regionerne bør ikke negligeres. Staten står nemlig kun for omkring 20 pct. af de samlede offentlige udgifter. Hovedparten ligger i de selvstyrende regioner, der har ansvaret for tunge poster som uddannelse og sundhedsvæsen. Spillet mellem regionerne og centralregeringen minder da også til forveksling om situationen mellem Spanien og EU, blot med den forskel, at det på hjemmefronten er den spanske regering, der taler for yderligere konditionalitet.

Spørgsmålet om det økonomiske forhold mellem regionen Catalonien og centralregeringen var således hovedårsagen til den opblomstring af catalansk nationalisme, vi har set i løbet af efteråret. Regionspræsidentens krav om større indflydelse på skatteopkrævningerne og bedre regional udligning blev afvist af Rajoy, og det fik regionspræsidenten til at formulere en plan om en folkeafstem-

» ... tilliden til den spanske økonomi over det år, regeringen nu har været ved magten, er blevet stadig mindre.

ning om selvbestemmelse, som han gik til valg på i slutningen af november. Selv om han kom svækket ud af valget, har han varslet, at han vil gå videre med ideen om folkeafstemningen.

Det lange, seje træk

Før parlamentsvalget i november 2011 var der en udbredt opfattelse i Spanien om, at man har levet over evne i boom-årene, og at det var nødvendigt at skære til. Samtidig havde størstedelen af befolkningen mistet tilliden til, at den socialistiske regering ledet af José Luis Rodríguez Zapatero kunne få styr på økonomien igen. Der var derfor store forventninger til den konservative regering, da den kom til magten ved juletid sidste år. Med et solidt flertal i parlamentet og konservativ ledelse i størstedelen af regionerne syntes basen lagt for en sanering af den spanske økonomi.

Ganske vist viste arven efter den socialistiske regering sig at være noget tungere end forventet, men man må dog konstatere, at tilliden til den spanske økonomi over det år, regeringen nu har været ved magten, er blevet stadig mindre. Selv om det givetvis også

skyldes markedernes manglende tiltro til euroens beståen i det hele taget, er det en udbredt opfattelse, at regeringen må påtage sig sin del af ansvaret. Iagttagere peger på, at der ikke i tilstrækkelig grad blev formuleret et samlet projekt, som kunne kommunikeres ud til befolkningen, til de europæiske partnere og til markederne. I stedet for at rive plasteret af i ét ryk har regeringen introduceret ændringerne bid for bid på de ugentlige regeringsmøder.

Regeringens store sparetiltag er blevet bredt kritiseret for at skære musklerne i samfundet væk i stedet for at skære ind til benet. Samtidig kritiseres regeringen for ikke at have handlet gennemgribende nok på reformområdet, og regeringen har derfor varslet 44 nye reformer, som skal gennemføres inden marts 2013.

Spanien vil skulle igennem en række hårde år. Der tegner sig dog også lyspunkter. Eksporten og den forbedrede lønkonkurrence er nogle af dem. Reformerne skal gennemføres og have tid til at virke. Men det bliver et langt, sejt træk. ■



Præsident Thein Sein har gennemført omfattende reformer af Myanmar (tidl. Burma) siden sin tiltrædelse i 2011, som dramatisk har ændret det myanmarske samfund. Det er nu næsten umuligt nu at forestille sig, at Myanmar kan vende tilbage og på ny blive et lukket land styret af en militærjunta.

Myanmars (tidl. Burmas) overgang fra diktatur til demokrati med dansk engagement

Gennemgribende reformer bliver for tiden gennemført i Myanmar (tidl. Burma), og flere er på vej. Udviklingen synes uafvendelig, og det er usandsynligt, at landet vender tilbage til diktatur. Præsidenten og Aung San Suu Kyi udgør et vigtigt partnerskab, og deres samarbejde må fortsætte, hvis reformerne skal forankres i de næste par år. Statsministeren var i november 2012 i Myanmar, og Danmark støtter den demokratiske udvikling gennem politisk engagement og udviklingsbistand.

**AF MIKAEL HEMNITI WINTHER, DANMARKS
AMBASSADØR I THAILAND, MYANMAR OG
CAMBODIA**

Statsministerens åbning af et repræsentationskontor i Yangon i november markerede et foreløbigt højdepunkt af Danmarks engagement med det gyldne land. Det er et engagement, som, siden EU-landene besluttede at suspendere sanktionerne i april i år, har udviklet sig ganske positivt og ret hurtigt på en række områder. Det er et udtryk for, hvor stor anerkendelse Danmark og det internationale samfund giver for de omfattende reformer, som Myanmar har gennemløbet i de sidste par år.

Danmarks engagement på højt politisk niveau begyndte med udviklingsministerens besøg i landet i januar i år. Her lancerede han en fordobling af udviklingsbistanden. I december besøgte handels- og investeringsministeren Myanmar med en erhvervsdelegation for at signalere, at Myanmar er et land med økonomisk potentiale; at den private sektor må spille en vigtig rolle i udviklingen af landet, og at danske virksomheder har noget at tilbyde.

Og Danmark modtages positivt i Myanmar både af regeringen og oppositionen. Det er bl.a., fordi Danmark kan bidrage til både at styrke og cementere de aktuelle reformer, og fordi Danmark har gode erfaringer med hjælp til skrøbelige lande og lande under forandring fra diktatur til demokrati. Oppositionen i Myanmar husker Danmarks støtte og engagement gennem de mange svære år, hvor undertrykkelsen var massiv, og politiske handlemuligheder var stærkt begrænsede.

Reformer i Myanmar

Præsident Thein Sein har gennemført omfattende reformer af Myanmar siden sin tiltrædelse i 2011, som dramatisk har ændret det myanmarske samfund. En stor del af ændringerne vil være permanente, og det er nu næsten umuligt at forestille sig, at Myanmar kan vende tilbage og på ny blive et lukket land styret af en militærjunta.

Der var ellers kun få, som havde forudset, at præsident Thein Sein efter sin tiltrædelse i marts 2011 ville blive en særlig reformator. Han havde haft en central plads i militærjuntaen, og hans regering var sammensat af militærfolk fra det tidligere regime. Han blev indsat efter et valg, som på mange måder var udemokratisk, præget af svindel, og resultatet blev mødt med stor skepsis i de vestlige lande. Frygten for en tilbagevenden til tidligere tiders diktatur er historisk velbegrundet, fordi der tidligere har været håb om reformer og ændringer, som er blevet knust.

» **Suu Kyi har givet præsidenten legitimitet og motiveret ham til yderligere reformer.**

Denne gang opstod der imidlertid hurtigt en forsigtig optimisme. Største overraskelse var, da præsidenten indledte en dialog med oppositionslederen Aung San Suu Kyi (ASSK). Foruden at have været i mangeårig husarrest var hun også jævnlige blevet ydmyget og mobbet i den regeringskontrollerede presse.

Løsladelsen kort efter af hundredvis af politiske fanger, med flere løsladelser i udsigt, var et sensationelt skridt. Det stod hurtigt klart, at her var der tale om drastiske tiltag i Myanmar.

Helt afgørende blev det, da præsidenten med en hastig tilpasning af valgloven inviterede Suu Kyi til at deltage i suppleringsvalget i år, der førte til hendes partis – National League for Democracy (NLD) – overbevisende sejr og hendes nuværende formandskab af parlamentets retsstatskomité. Det er ASSK's grundlæggende tillid til, at præsidenten holder sine løfter, som har overbevist hende om, at denne pragmatiske tilgang kan føre til resultater.

Suu Kyi har givet præsidenten legitimitet og motiveret ham til yderligere reformer. Hun har sikret ham international anerkendelse og en støtte – også finansiel, der betimelig og med fornøden styrke skal kunne understøtte processerne i landet og sikre reformernes forbliven.

På vej mod international legitimitet og forhandlinger med etniske grupper

Den internationale legitimitet blev cementeret ved EU's suspension af sanktionerne i april i år. USA signalerede også – om end ikke så tidligt og omfattende som EU – vilje til at se på sanktionsregimet, og under den myanmarske præsidents besøg til USA i november, erklærede den amerikanske præsident, at der ville ske signifikante lempelser. Det er især sanktionerne inden for internationale finansielle transaktioner og adgang til lån fra de internationale finansielle institutioner, som har holdt landets økonomiske udvikling tilbage. Flere af de amerikanske sanktioner er dog forankret i en kompleks national lovgivning, der selv med politisk vilje tager tid at ændre.

Den myanmarske præsident har til manges forbløffelse fortsat sine bestræbelser med yderligere dybtgående reformtiltag. En af de mest restriktive presse censurer i verden er blevet ophævet, og de mest kritiske af de eksilerede mediepersoner har besøgt den myanmarske hovedstad Nay Pyi Taw efter invitation af informationsministeren. Flere tidligere eksiltidsskrifter har etableret sig i Yangon og udgiver nu lovligt tidsskrifter i landet. Pressen er ikke fri, men medier, kunst og kultur har en hidtil uset frihed.

Præsidenten blev i begyndelsen mødt med betydelig modstand fra dele af regeringen,

» En af de mest restriktive

pressecensurer i verden er blevet ophævet...

fra det militære etablissement og især fra den ene vicepræsident, der ligesom Thein Sein selv også var udpeget af den tidligere jungtageneral Than Shwe. Vicepræsidenten måtte for nyligt træde tilbage, hvilket opfattes som et tydeligt tegn på, at reformerne er kommet for at blive. De, som er imod, bliver sat uden for indflydelse, og de passive kommer efterhånden i mindretal. Der er nu mindre frygt for, at militæret vil gribe ind med et kup, men usikkerheden, om NLD vil kunne tillades en massiv valgsejr ved parlamentsvalget i 2015, er fortsat til stede. Thein Sein har dog under sit nylige besøg i USA udtalt, at han vil acceptere folkets beslutning ved næste valg.

Præsident Thein Sein har revitaliseret forhandlingerne om fred med samtlige væbnede etniske hære og lovet, at der som næste skridt skal findes politiske løsninger. Det er en formidabel udfordring, fordi konflikterne har udspring i meget forskellige historiske situationer i de individuelle regioner. De har stået på siden kolonitiden, og de har været brugt af militæret til at retfærdiggøre militærets dominans af det politiske liv og umuligheden af demokrati. Desuden er der stærk mistillid blandt de etniske grupper generelt til centralregeringen, fordi tidligere tiders militærjuntaer nok har ønsket fred, men forhandlinger om en eller anden form for selvstyre har været udelukket.

Der er foreløbig indgået fredsftaler med alle etniske grupper undtagen i Kachin, hvor der fortsat er væbnede kampe og overgreb mod civilbefolkningen. Den aktuelle spændte situation i Rakhine-staten er af en anden karakter og bunder i en langvarig konflikt mellem etniske arakhanere og statsløse muslimske rohingyaer. Konflikten har genereret meget betydelig international opmærksomhed, dels fordi den har været så voldelig, og dels fordi den i en vis udstrækning er blevet fremstillet som en konflikt mellem muslimer og buddhister. På et følsomt tidspunkt har den også sat spørgsmål ved regeringens evne til at kunne komme igennem med sine reformtiltag på andre områder, herunder også at kunne indgå varige politiske aftaler med de øvrige etniske minoritetsgrupper, hvor der fortsat er konflikter.

→ SIDE 28

» De kommende år vil vise, om de politiske partier er seriøse med hensyn til at ville engagere lokalbefolkningen, og om de lokale parlamenter gives ressourcer og indflydelse.

De aftaler, som er indgået, har langt fra overbevist de etniske grupper om, at landet kan blive virkeligt forenet, men der er skabt et forhandlingsrum, hvor der er nogen tiltro til præsidentens gode vilje. Det er vigtigt for fredens egen skyld, men også som en forudsætning for, at der kan ske økonomisk udvikling ikke blot i de etniske områder, men i hele landet. De etniske områder indeholder ikke blot hovedparten af landets naturressourcer, men også de veje og jernbaner, som skal forbinde ASEAN-landene med de store nabolande.

Økonomisk udvikling og parlamentets rolle

For generelt at øge den økonomiske vækst har regeringen sat ind for at omsætte den politiske anerkendelse og landets potentiale til at tiltrække interesse fra især udenlandske investorer. Først med opgivelsen af den groteske, officielle vekselkurs på den lokale valuta, og siden er der fulgt op med reformer af den finansielle sektor. En for Myanmars vedkommende forholdsvis liberal lov om udenlandske investeringer er klar til vedtagelse, og det har medført betydelig interesse også fra vestlige virksomheder.

En yderligere konsolidering af reformerne er sket med parlamentets stigende indflydelse. Den kommer ikke kun af ASSK's høje profil og hendes arbejde med at gøre Myanmar til en retsstat. Indflydelsen må også tilskrives den magtfulde formand Shwe Man, der i stigende grad har tiltaget sig betydelig indflydelse i lovgivningsarbejdet. Det har skabt en stærk og varig rolle for parlamentet og medvirker i sig selv til at fastholde reformtiltagene.

Reformerne og de mindst privilegerede i Myanmar

Reformerne vurderes at være irreversible, men de har hidtil været gennemført fra top til bund. Både regeringen og NLD taler mest om overordnede tiltag, såsom ændringer i forfatningen, mens der tales mindre om lokalstyre og græsrodde. De nuværende reformtiltag forekommer derfor i mange landområder stadig næsten irrelevante for

befolkningen. Undtagelsen har været flere prominente beslutninger, hvor præsidenten har udsendt store investeringer i lokalområder som følge af lokal modstand mod dem.

De kommende år vil vise, om de politiske partier er seriøse med hensyn til at ville engagere lokalbefolkningen, og om de lokale parlamenter gives ressourcer og indflydelse. Kun da vil reformerne ikke blot gives irreversibilitet, men også hurtigere få relevans og direkte betydning for hele befolkningen.

Det internationale samfund må fortsat prioritere dette. Udviklingsbistanden og det politiske engagement må både bidrage til at understøtte de overordnede reformer, men den må også hjælpe med at give reformerne betydning for landbefolkningen. Det gøres bl.a. ved at styrke de lokale serviceorganer inden for sundhed, uddannelse og levevilkår. Det gøres også ved at hjælpe med, at de lokale befolkningers behov bliver tilgodeset ved beslutninger i deres områder gennem demokratiske processer.

De udenlandske investeringer må fra begyndelsen leve op til høje standarder inden for arbejdstagerrettigheder og vilkår, så den lokale befolkning mærker, at Myanmars internationale engagement bidrager positivt også til forbedring af deres levevilkår. Det er ud fra disse principper og behov, at den danske politik overfor Myanmar er tilrettelagt. Det gælder således både den politik, som hovedsageligt føres gennem EU, men også i udviklingspolitikken og gennem rådgivningen til de danske virksomheder, der ønsker at engagere sig økonomisk i Myanmar.

Danmarks politik – bilateralt og gennem EU

Danmark har i sin politik over for Myanmar fulgt et bilateralt og multilateralt spor – hovedsageligt gennem EU og FN. Målet er fortsat at fremme demokrati og national forsoning samt at bidrage til at afbøde virkningerne af det tidligere regimes politik på civilbefolkningen.

EU lagde sig fast på en fælles holdning i 1991, hvor militærjuntaen ignorerede NLDs sejr. Sanktionerne blev skærpet i 2007, hvor voldsomme demonstrationer blev mødt med hård hånd af regimet. Efter først en beskedne lempelse af sanktionerne i 2011 efter Aung San Suu Kyis løsladelse blev det i 2012 besluttet at suspendere store dele af EU-sanktionerne mod Myanmar (undtaget er våbenembargoen, udstyr og militært samarbejde) som svar på det acceptable suppleringsvalg den 1. april, hvor ASSK som nævnt blev valgt. Det næste skridt bliver formentlig, at Myanmar bliver omfattet af begunstiggelsesregimet (GSP – General Systems of Preferences), som vil stille landet fordelagtigt ved eksport til EU.

Danmark har været i dialog med og ydet støtte til en lang række eksil-myanmariske organisationer med aktiviteter inde i Myanmar, herunder gennem danske civilsamfundsorganisationer. Ligeledes har dansk humanitær bistand til flygtninge og internt fordrevne i det sydøstlige Myanmar langs den thailandsk-myanmariske grænse været ganske betydelig. Efter cyklonen Nargis, der ramte Myanmar i 2008, blev det muligt at yde omfattende humanitær bistand inde i Myanmar.

I 2011 blev det besluttet at opprioritere det danske engagement i Myanmar såvel gennem en styrket dialog med oppositionen og med de asiatiske nabolande som gennem et øget bistandsengagement. Samtidig giver forandringerne i Myanmar og det internationale samfunds svar herpå rum også for andre typer af aktiviteter, herunder kommercielle. Dette budskab blev understreget af statsministeren under hendes besøg i landet i november 2012.

Danmark har siden 2007 ydet mere end 50 mio. kr. om året i bilateral bistand til Myanmar, inklusive den humanitære bistand. Opprioriteringen af det danske engagement i 2012 skete ved en forøgelse af bistanden til omkring 100 mio. kr., og den ventes at stige til 130 mio. kr. i 2013.

Den danske udviklingsbistand fordeles på følgende tre strategisk vigtige temaer: demokrati og menneskerettigheder; sundhed og uddannelse; basale levevilkår. Et gennemgående element i det danske engagement er at bekæmpe fattigdom samt fremme civilbefolkningens evne til selv at skabe forandringer. Hertil kommer den humanitære bistand primært til flygtninge og in-

ternt fordrevne i grænseområdet mellem Myanmar og Thailand.

Som følge af EU-sanktionerne har udviklingsbistanden hidtil været gennemført uden om regeringen. Der arbejdes derfor med frivillige organisationer og en række multidonorfonde, som arbejder på forbedringer for befolkningen.

Også internationalt er udviklingsbistanden til Myanmar under hastig forandring, og mange donorer vil forøge bistandsmidlerne til landet betydeligt de kommende år. Verdensbanken og andre internationale finansieringsinstitutioner er på vej ind i landet, og USA har som nævnt ovenfor for nyligt droppet sin modstand mod långivning til Myanmar. Fra donorside er der startet en dialog med regeringen om, hvordan det internationale samfund bedst muligt kan bidrage til en koordineret og effektiv brug af de øgede bistandsmidler. Danmark deltager som en central spiller i denne dialog. Det er et dansk synspunkt, at det er den myanmarske regering, der leder processen i overensstemmelse med myanmarske prioriteter og bedste standarder for international bistand.

» Opprioriteringen af det danske engagement i 2012 skete ved en forøgelse af bistanden til omkring 100 mio. kr.

En række danske virksomheder udviser ganske stor interesse for Myanmar. Denne interesse gælder ikke blot det hastigt voksende forbrugermarked i Myanmar, men også behovet for søtransport og store offentlige investeringer. Der er også interesse for Myanmar som produktionsland, fx vil tekstilproduktion til vestlige markeder bliver langt mere attraktivt, når sanktionerne bortfalder, og GSP¹-status til bl.a. EU opnås, formentlig i begyndelsen af 2013.

Danske virksomheder vil komme med en klar Corporate Social Responsibility-profil. De vil kunne bidrage aktivt med teknologi, viden og arbejdspladser til Myanmar, og de

→ SIDE 30

vil følge højere standarder for beskyttelse af arbejdstageres rettigheder, miljøhensyn og andet, end Myanmar aktuelt er vant til fra fx kinesiske og koreanske investorer. Flere af de danske virksomheder samarbejder aktivt med ambassaden i Bangkok herom. ■

1) Generalized System of Preferences, GSP, er et program, som giver udviklingslande fortrinsstatus ved eksport af udvalgte varer, såfremt en række, spilleregler overholdes, bl.a. markedsøkonomi, arbejdstagerrettigheder.

Nordisk Administrativt Forbund og Djøf præsenterer:

Fra smørbjergene til finanspagter – 40 år med Danmark i EU

1. januar 2013 er det 40 år siden, at Danmark trådte ind i det europæiske samarbejde. Samarbejdet har op gennem tiden udviklet sig hastigt og er nu snart gældende på alle politikområder – lige fra bankunioner til krumme agurker.

Danmark har været med næsten helt fra start af og har således været med til at udvikle det europæiske samarbejde til det, som det er i dag. Men hvor er Danmark og EU i dag?

Vær med, når oplægsholdere som Danmarks **EU-ambassadør Jeppe Tranholm-Mikkelsen**, ekspert i EU-ret **Simon Evers Kalsmose-Hjelmborg**, **EU-forsker Rebecca Adler-Nissen** og EU-ekspert og MF **Lykke Friis** sætter gang i debatten om EU – før og nu.

Arrangementet afholdes hos Djøf, Gothersgade 133, 1123 København K. tirsdag den 19. februar 2013 kl. 17-19.30.



Tilmelding på djoef.dk/danmarkieu

Stiller dig stærkere

djøf

Djøfs Forvaltnings- konference

20 års forvaltningsudvikling – hvilke ændringer skal der nu ske af de offentlige organisationer og det offentlige lederskab?

Vi ser tilbage på de sidste 20 års udvikling i den danske offentlige forvaltning. Og ser fremad for at tegne billedet af:

- > de nye styringsparadigmer
- > de nye partnerskaber
- > de nye krav til det offentlige lederskab

Mød bl.a. miljøminister Ida Auken, adm. direktør Torben M. Andersen, borgmester for Børne- og Ungdomsforvaltningen i København Anne Vang, chefredaktør Niels Lunde og mange flere.

Konferencen afholdes i et samarbejde mellem Djøf og NAF.

Læs mere om konferencen på djoef.dk/forvaltning



INDMELDELSE, SKRIFTLIGT TIL:

Nordisk Administrativt Forbund
Marianne Kasten, Mosevænget 17, 4180 Sorø.
E-post: marianne.kasten@privat.dk

Jeg vil gerne indmeldes i Nordisk Administrativt Forbund mod en indbetaling på 350,00 kr. for indeværende år. Kontingentet for efterfølgende kalenderår er 450,00 kr. Jeg modtager herefter 3-4 numre af Administrativ Debat årligt, Nordisk Administrativt Tidsskrift samt indkaldelse til diverse nordiske møder, nationale debatmøder, studiekredse og konferencer.

Fulde navn: _____

Adresse: _____

E-mail: _____

Postnummer/by: _____

Telefon: _____

ADMINISTRATIV DEBAT #3 - DECEMBER 2012

Udgivet af den danske afdeling af
Nordisk Administrativt Forbund.

REDAKTION: Mads Lyndrup (*ansvh. red.*)
Jens Blom-Hansen / Lars Frelle-Petersen
Carsten Greve / Kim Højlund Christensen
Vibeke Iversen / Kristian Lyk-Jensen
Claes Nilas / Peter Stensgaard Mørch
Torben Buse

ADRESSE: Mads Lyndrup, Bygningsstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 39, 2500 Valby
lyndrup@hotmail.com

GRAFISK PRODUKTION: Djøf Forlag
Tryk: Ecograf, Højbjerg.
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.
Løssalgspris: 100 kr. inkl. forsendelse.