

Erhvervsøkonomisk litteratur

Af Stig Rée*)

Torben Beck Jørgensen, *Når staten skal spare*, Nyt fra Samfundsvidenskabernes, Kbh. 1981. Torben Beck Jørgensen er seniorstipendiat ved Institut for Organisation, Handelshøjskolen i København, og er blevet lic. merc. på denne afhandling.

I afhandlingen gives en indgående beskrivelse af, hvorledes spareprocessen udfolder sig i den danske centraladministration. Torben Beck Jørgensen giver også en beskrivelse af, hvorledes det politiske spil i Folketinget og folketingsudvalgene er, inden besparelseskravene udmøntes i formelle og reelle besparelser i centraladministrationen; men hovedvægten er på den rent administrative besparelsesproces.

*) Lektor, lic. merc., Metodeforskningsgruppen, Handelshøjskolen i København.

Erhvervsøkonomisk litteratur

Af Stig Rée*)

Torben Beck Jørgensen, *Når staten skal spare*, Nyt fra Samfundsvidenskabernes, Kbh. 1981. Torben Beck Jørgensen er seniorstipendiat ved Institut for Organisation, Handelshøjskolen i København, og er blevet lic. merc. på denne afhandling.

I afhandlingen gives en indgående beskrivelse af, hvorledes spareprocessen udfolder sig i den danske centraladministration. Torben Beck Jørgensen giver også en beskrivelse af, hvorledes det politiske spil i Folketinget og folketingsudvalgene er, inden besparelserne udmøntes i formelle og reelle besparelser i centraladministrationen; men hovedvægten er på den rent administrative besparelserproces.

*) Lektor, lic. merc., Metodeforskningsgruppen, Handelshøjskolen i København.

Forfatteren har inddelt bogen i tre hovedkapitler: 1) Et kapitel der med hjælp af folketingsreferater beskriver besparelserprocessen i tinget. Torben Beck Jørgensen har her naturligt nok koncentreret sig om de mere eller mindre mislykkede sparerunder og forlig, for det meste de mislykkede runder. Han anvender folketingsreferater som empiri, og får sine citater til at give en sammenhængende og umiddelbar rigtig beskrivelse af tendensen i disse forhandlinger og deres primære karakter. Han viser f.eks., hvordan alle parter i en forhandlingsrunde kan være besjælet af den gode vilje til at nå et forhandlingsresultat ved forhandlingernes begyndelse; men hvor det er ligeså usvigeligt sikkert, at alle parter mere eller mindre prøver at hoppe fra forhandlingerne i sidste øjeblik, når forliget nærmer sig, fordi ingen ønsker at hænge på den konkrete besparelse over for vælgerne. Forfatteren beskriver her ved hvordan besparelserprocessen kan have en indbygget tendens til at mislykkes på det rent politiske plan i Folketinget. Han anviser i denne sammenhæng også en konkret teoretisk model, som mere eller mindre kan beskrive denne selvdestruktionstendens for det politiske system som helhed. Han beskriver politikernes situation i sparerunder ved hjælp af den spil-teoretiske model, *fangernes dilemma*. Fanger befinder sig dog for det meste i lukkede rum – det gjorde de i hvert fald før i tiden – medens dette nok ikke kan siges at gælde for vores politikere. – Alt i alt gives der i dette afsnit af afhandlingen et vist indblik i politikernes forhandlingssituation, når det specifikt drejer sig om besparelser. Noget dybt spadestik er der imidlertid ikke tale om; dertil har det empiriske materiale en for formel, og dermed egentlig apolitisk karakter.

Helt anderledes stiller det sig ved beskrivelsen af besparelserrundernes videre forløb i centraladministrationen, de hertil knyttede departementer og de hertil knyttede organisationer af en lavere orden, direktoratet og styrelser. Her benyttes til dels også som empirisk materiale udtalelser fra de involverede politikere – her med lille p. Men der er ikke tale om udtalelser, de har formuleret offentligt; tværtimod er der tale om udtalelser i mere eller mindre lukkede interviews med forfatteren. Torben Beck Jørgensen har været rundt og snakke med, hvad han må opfatte som besparelserprocessens mere eller mindre centrale personer, typisk budgetfolk rundt omkring i styrelser og departementer. Denne interviewrunde giver forfatteren mulighed for to hovedkonklusioner: 1) en konklusion, der går på, at en *idealtypisk besparelsermodel med*

en række faser til en vis grad tilgodeses i besparelsesrundernes forløb og 2) En konklusion om, at besparelsesrunderne i hovedsagen følger en besparelsernes *normalproces*.

Lad os tage fase-modellen først. Forfatteren opererer med tre faser for besparelsernes udvikling: 1) en incrementalistisk fase (på dansk: de små ændrings fase), 2) en management fase (på dansk: en tilpasningsfase) og 3) en strategisk fase (her er ordet dansk nok). I den incrementalistiske fase er procentuelle besparelser i centrum, der fordeles ligeligt over besparelsesrunders partnere uanset målsætning og effektivitet, i management fasen er den interne effektivisering i centrum, og i den strategiske fase er den interne radikale ændring og prioritering i forening med den bevidste påvirkning af omgivelserne og udviklingen det afgørende. Om fase-modellen konkluderes, at faserne eksisterer; men at der desværre ikke er tale om egentlige faser. Derimod er der tale om, at de forskellige faser ligger oven i hinanden, således at den enkelte styrelse ofte forsøger at realisere alle tre former for policies på en og samme gang. Afvejningen imellem faserne kan dog på et givet tidspunkt naturligvis være forskellig, og der bliver derfor i højere grad end om et udviklingsforløb tale om situationsbestemt ledelse, der gør faserne til ledelsesdimensioner og invariable og ikke så meget til faser i ordets normale betydning. Det ligger her lige for at omfortolke de forskellige faser, således at den incrementalistiske fase bliver en drifts-målsætningsdimension, managementfasen en tilpasningsdimension og den strategiske fase en udviklingsdimension. Hermed er vi ovre i den generelle ledelsesteori.

Forfatteren har imidlertid også fået som resultat af sin interviewrunde, at besparelsesrunderne i centraladministrationen kan beskrives ved en såkaldt normal spareproces. Normalprocessens væsentligste karakteristika er, at den er procentuel og incrementalistisk; der er tale om en form for rutine politics. Normalprocessen svarer til en »modelling through – budgetadfærd« som oprindeligt beskrevet af Lindblom og senere udviklet og udbygget af Aron Wiladowsky.

Besparelsernes *normalproces* og den incrementalistiske fase nævnt ovenfor i fasemodellen, er derfor så godt som identiske. Interviewundersøgelsen giver derfor – såvidt jeg kan se – som hovedresultat, at den almindelige besparelsernes proces, som vi kender den fra budgetteorien i almindelighed, blot er blevet vendt om. Denne konklusion kunne

måske godt have været tydeligere understreget af forfatteren.

Dette resultat gælder i hvert fald, sålænge man ser på de besparelserunder, der har givet et konkret besparelseresultat i den forstand: at nogle givne bevillinger er blevet mere eller mindre reducerede. Eller at væksten i bevillingerne er blevet reduceret, hvad der ofte er det mest almindelige, hvis ikke luften er blevet trykket ud af budgettet, hvad der heller ikke er helt usædvanligt. – Men der findes også nogle besparelserunder, der næsten overhovedet ikke giver noget resultat. Torben Beck Jørgensen beskriver et eksempel på en sådan proces i den sidste del af afhandlingen, idet han her beskriver diskussionen om besparelser inden for *Civilforsvaret*. Der gives en meget indgående beskrivelse af hele besparelserforløbet, og man fristes til at tro, at forfatteren selv har været direkte involveret i besparelserne. Det har han imidlertid ikke, selvom han har været ansat i det kontor i Administrationsdepartementet, der har udarbejdet forslag til besparelserne i styrelsen. Egentlig aktionsforskning er caset derfor ikke et udtryk for. På den anden side gives der en udmærket beskrivelse af de forskellige hovedinteressegruppers ageren i forhold til besparelserforløbet. Specielt vises, hvorledes Civilforsvarsforbundet og hertil knyttede folketingspolitikere danner en effektiv egentlig politisk modvægt imod besparelserne.

Det ses her, hvordan en stor annonceret besparelse efterhånden kan blive reduceret til det rene ingenting, fordi der ikke er den tilstrækkelige politiske kraft og profilering bag de overordnede myndigheders besparelserkrav. Til gengæld var der en sådan politisk troværdighed, profilering og politisk sproglig styrke hos de græsrodsbevægelser, der støttede Civilforsvarsforbundet og dermed Civilforsvarsstyrelsen. Administrativ effektivitet alene gør det ikke; der må også politisk troværdighed og politisk sproglig evne til, hvis besparelser skal kunne gennemføres i større omfang, når disse er af en *egentlig strategisk natur*. Denne konklusion er implicit i forfatterens materiale, men fremdrages ikke i større omfang. Derimod gøres der opmærksom på de afgørende forskelle imellem en strategisk betonet spareproces som her for Civilforsvaret og den normale spareproces. Den væsentligste forskel er her, at den normale spareproces ofte fører til resultater, medens dette for det meste ikke er tilfældet ved den strategiske spareproces. Den normale spareproces er det normale.

En nærmere politisk ledelsesmæssig analyse af, hvorfor strategiske besparelserprocesser er så besværlige at gennemføre havde derfor været ønskelig, idet en sådan analyse måske kunne have sagt noget om, hvilke politiske og administrative rolleforløb, der kan understøtte en sådan proces, og hvilke *ledelsesdimensioner*, der derfor skal spilles på i en sådan situation. En *normerende* bevidstgørelse af den strategiske besparelserproces' muligheder/umuligheder havde været ønskelig.

Alt i alt er afhandlingen imidlertid udtryk for en fin, differentieret og nuanceret beskrivelse af besparelsernes aspekter set fra forskellige politiske og administrative niveauer. Bogen kan derfor anbefales for alle med besparelserforhåbninger eller det modsatte.