

Nr. 4 - 1998
71. årgang

Øko

**no &
mi**

Politi

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1998

71. årgang nr. 4. December 1998

Økonomi & Politik er et samfundsvenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, Formand: Professor Niels
Kærgård, Økonomisk Institut, Konge-
lig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard,
Forbrugerrådet,
Fiolstræde 17, Postboks 2188
1017 København K.
Telefon 33 13 63 11.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut
for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for
Organisation og Arbejdssociologi,
Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk
Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk
Institut, Kongelig Veterinær- og
Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut
for Statskundskab, Københavns
Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for
Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for
Udenrigshandel, Handelshøjskolen
i Århus
- Direktør Peter Wendt, Landsbanker-
nes Reallånefond

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: oekpol@djoeef.dk
http://www.djoeef.dk/forlag/oekpol/

Abonnement for 1998:

- Privatpersoner: kr. 325,00
 - Institutioner, organisationer,
virksomheder: kr. 375,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord	1
TEMA: ARBEJDSMARKED OG LØNFORHOLD	
Virtuelle arbejdsmarkeder? – om konvergens tendenser i personaleomsætning og brug af bibeskæftigelse i servicesektorer	2
Knud Sinding, Anne-Mette Hjalager, Torben Andersen og Steen Hildebrandt	
Det japanske livstidsansættelsessystem – betydningen for konkurrenceevnen	12
Edwin C. Duerr og Mitsuko S. Duerr	
Medarbejderejede firmaer i U.S.A. – deres udbredelse, indre udvikling og struktur	24
Erik Maaløe	
Lidt om DØRS'S selvforståelse: om lønrelationerne i SMEC	33
Søren H. Harck	
KOMMENTARER:	
Martin Paldam endnu engang	46
Ole Winckler Andersen	
Modeldebat påny	54
Finn Olesen	
Noter til Herman Daly's Efter væksten	61
Morten J. Lintrup	
KRONIK:	
Politisk kronik 1. halvår 1998	64
Henrik Fænø	
Anmeldelser	73
- Hunden op at hænge	
- Red velfærdsstaten	
- Partier uden grænser?	
- Sagsbehandlingstider i staten	
- Offentlige organisationer mellem tradition og fornyelse	
- Partier i forandring	
- Privatisering, selskabsdannelser og udlicitering	
- Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse	

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik* er arbejdsmarked og lønforhold.

I den første artikel belyser *Knud Sinding, Anne-Marie Hjalager, Torben Andersen* og *Steen Hildebrandt* begrebet virtuelle arbejdsmarkeder. De når frem til, at på det meget fleksible danske arbejdsmarked er det yderst begrænset m.h.t. de ændringer, der har fundet sted op igennem 1980'erne og begyndelsen af 90'erne. Arbejdsmarkedet er m.a.o. ikke blevet mere virtuelt i sektorer, som tidligere var præget af høj grad af stabilitet.

I den anden artikel analyserer *Edwin C. Duerr* og *Mitsuku S. Duerr* det japanske livsansættelsessystem og dets betydning for konkurrenceevnen. De når frem til, at der vil ske forandringer i systemet, men at de vil ske langsomt og gradvist. De større japanske virksomheder vil stadig bibeholde et system for beskæftigelsen, der yder større stabilitet, sikkerhed og aflønning knyttet til virksomhedens indtjening, end man finder i de fleste amerikanske og europæiske organisationer.

Erik Maaløe analyserer i den tredje artikel medarbejderejede firmaer i USA m.h.t. deres udbredelse, indre udvikling og struktur. Maaløe når frem til, at virksomheder, som umiddelbart ville have en fordel af direkte medarbejdere, er virksomheder præget af medarbejdere, som i løbet af deres dagligdag tager procesbeslutninger, dvs. håndværkstunge virksomheder, og hvor de ansattes tekniske færdigheder allerede har en kritisk størrelse, som ledelsen må respektere. Samtidig skal de ansatte også have en klar forståelse af, hvad produkterne betyder for kunderne, og at investeringen pr. arbejdsplads er af en størrelsesorden, som de ansatte kan overskue.

I den sidste artikel analyserer *Søren Harck* lønrelationerne i Det Økonomiske Råds økonometriske model SMEC.

Peter Nedergaard
redaktør

Virtuelle arbejdsmarkeder?

– om konvergenstendenser i personale-omsætning og brug af bibeskæftigelse i servicesektorer

Knud Sinding, adjunkt, Anne-Mette Hjalager, forskningslektor, Torben Andersen, lektor og Steen Hildebrandt, professor, Institut for Organisation og Ledelse Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Importen af ledelsesfilosofier fra amerikanske universiteter og konsulentfirmaer er igennem de senere år vokset støt. Dansk forskning i ledelse og erhvervsøkonomi inspireres i høj grad af den kontinuerlige strøm af amerikansk tankegods inden for området, ligesom de forandringer der søges implementeret i offentlige som private virksomheder, i høj grad er påvirket af strømningerne. Igennem de senere år er nye begreber dukket op – virtuelle virksomheder/organisationer og virtuelle arbejdsmarkeder. På internationalt plan er forskernes opmærksomhed i disse år rettet imod en nærmere bestemmelse af fænomenet, samt mod mere indgående undersøgelser af egenskaber, udbredelse og konsekvenser (Arnold 1997, Davidow og Malone 1992, Goldman 1995, Jarillo 1993). Virtuelle organisationer skal ses i forlængelse af en række beslægtede begreber, som måske dækker de samme tendenser, f.eks. postmoderne organisationer (Clegg og Hardy 1996), imaginære organisationer (Hedberg et al 1997), flygtige (volatile) organisationer (Sabel 1995) og cyper-corporations (Martin 1996). Om medarbejderes adfærd over for de virksomheder de er ansatte i, og deres ageren på arbejdsmarkedet, benyttes ligeledes betegnelser som protean careers (Hall og Mirvis 1996), generation X-adfærd (Tulgan 1996), contingent

workforce (Doeringer 1991) og grænseløse (boundaryless) karrierer (Arthur og Rousseau 1996). Disse uortodokse og mere eksperimenterende bidrag påpeger så godt som alle, via eksemplariske casestudier, at der er opbrudstendenser i den måde, som organisationer og individer fungerer sammen på.

Et helt centralt element i forbindelse med virtuelle organisationer er bruddet med antagelsen om, at hovedparten af opgaverne bedst løses inden for organisationens grænser. Det illustreres bedst ved de tendenser til outsourcing, man har kunnet observere igennem de seneste år. Herved lægger en virksomhed en del af sine interne aktiviteter, måske nogle af de mest centrale, ud til underleverandører. Dette er en dramatisk afvigelse fra den gængse idé om integration og diversificering. En underforstået forudsætning for denne ændring er, at det ofte er profitabelt at gøre sådan, både for virksomheden og for underleverandøren. Denne indskrænkning i en virksomheds aktiviteter følger ikke alene af ønsker om effektivitetsforbedringer, men kan også være en konsekvens af fusioner og privatiseringer. Tendensen til mindre stabile livsmønstre for organisationer og mere flydende ansættelsesforhold, som antages at gøre sig gældende i hvert tilfælde i visse dele af arbejdsmarkedet, kan også hænge sam-

men med, at visse brancher har oplevet at få deres traditionelle beskyttelse nedsat eller fjernet, og derfor er nødt til at tilpasse sig en mere konkurrencepræget situation. I Danmark knytter diskussionerne om mere ustabile arbejdsmarkeder og ansættelsesforhold sig især til dereguleringer i visse erhvervssektorer. En række offentlige virksomheder er blevet privatiseret (f.eks. TeleDanmark og Giro), andre opgaver udsættes nu i stigende grad for konkurrence, fordi udbudsregler formuleret på EU-plan ikke længere muliggør behagelig og ubrudt sameksistens og varig arbejdsdeling mellem veletablerede organisationer i lokalområdet (f.eks. indenfor busdrift, renovation m.v.). Samtidig er der på en række områder sket en strukturtilpasning gennem liberaliseringer (f.eks. i den finansielle sektor.) Alt dette presser ikke nødvendigvis medarbejdere ud af arbejdsmarkedet, men det kan bidrage til en øget konkurrence om de til rådighed værende i de »gamle« stillinger.

De virtuelle organisationer antages at være mindre stive end »traditionelle«. På en organisk måde er de konstant i gang med en proces, hvor de ændrer sammensætningen af deres ressourcer, samtidig med at de løbende omdefinerer deres afgrænsning mod omverdenen. I en sådan verden er den enkelte medarbejders tilknytning til en bestemt organisation mindre vedvarende, og tilknytningen til arbejdsmarkedet bliver præget af hyppigere skift mellem jobs. De hyppigere skift stiller helt anderledes krav til arbejdskraften, blandt andet hvad angår mobilitet, uddannelse og efteruddannelse. Ansvar for medarbejdernes kontinuerlige læring flyttes fra virksomhederne til medarbejderne selv (Defilippi og Arthur 1998, Sabel 1995).

En anden central forudsætning for den egentlige etablering af de virtuelle organisationer er den teknologiske udvikling. Virksomhedernes rekruttering af medarbejdere og sam-

arbejdet med dem lettes gennem brug af elektroniske medier (intranet og Internettet), og samme redskaber åbner jobchancer op på medarbejdersiden (Zuboff 1988). Mulighederne for at bibeholde medarbejderens arbejdskraft, samtidigt med at denne i store perioder, eller permanent, er fysisk adskilt fra virksomhed, afdelingen og kolleger, er ligeledes grundlagt med de seneste teknologiske muligheder. I sin yderste konsekvens bliver organisationer blot enkeltindivider elektronisk forbundet i netværk. Etablering af selvstændig virksomhed, som fungerer som underleverandør til andre virksomheder, samt forskellige former for hjemme- og distancearbejde kan også indgå eller være kernen i virtuelle arbejdsformer. Virksomheden outsourcer så at sige ansættelsesforholdet.

Virtuelle organisationer og virtuelle arbejdsmarkeder er begreber, som nok må siges at have en positiv klang, og de giver associationer til avancerethed, omstillingsevne, fremtidshåb etc. Den amerikanske litteratur rummer dog også advarsler, se fx. Harrisons (1994) bidrag »Lean and mean« og Gordons (1996) opfølgning »Fat and mean«, som begge peger på de negative konsekvenser af downsizing for underleverandørerne. Desuden kan outsourcing betyde, at det bliver vanskeligt for virksomheder at holde på essentiel viden og livsvigtige kompetencer (Leonard-Barton 1996 og Nonaka 1996), og virksomhedslankning kan i værste tilfælde lede til en livstruende anorexi (Hamel og Prahalad 1994). Endelig er der i høj grad i forskningen og i politisk orienterede udredningsarbejder fokus på, at der på det virtuelle arbejdsmarked sker en yderligere uddybning af skellet mellem de privilegerede og de marginaliserede (Beck 1992, Brown 1997, Casey 1997, Doeringer 1991).

Det bemærkelsesværdige er desuden, at den underliggende tese om fremvæksten af virtuelle arbejdsmarkeder og organisationer ikke i

særlig høj grad har været genstand for en nærmere og systematisk empirisk efterforskning, hverken i Danmark eller i de fleste andre lande. Udsagnene beror i høj grad på enkelte eksempler og cases, ofte sådanne som tiltrækker mediernes opmærksomhed. Men det må være målet at komme ud over casen, den interessante historie, ikke mindst hvis antagelsen om det virtuelle *arbejdsmarked* skal accepteres. Vi holder os herefter til at undersøge eventuelle virtuelle arbejdsmarkeder, og ikke eksistensen og udbredelsen af virtuelle organisationer. Spørgsmålet er i forlængelse heraf, om et virtuelt arbejdsmarked er andet og mere end et fleksibelt arbejdsmarked? Svaret synes umiddelbart at være, at hvor et fleksibelt arbejdsmarked først og fremmest tilgodeser virksomhedernes muligheder for at omstille sig (Pettinger 1998), så udtrykker forestillingen om det virtuelle arbejdsmarked, at der er tale om behov fra både virksomhedernes og medarbejdernes side. Karrierebehov, livsstilsønsker og psykologiske behov ved arbejdet opfattes i mindre omfang som værende i direkte modstrid med den enkelte virksomheds behov for fleksibilitet, men som hensyn der er forenelige. En del af den øgede fleksibilitet på arbejdsmarkedet skyldes altså folks bevidste valg omkring fortsat ansættelse eller jobskifte. Det er ikke muligt i praksis at se, om det er virksomhedernes nye personalestrategier eller individets ændrede præferencer der afstedkommer den øgede fleksibilitet, men undersøgelsen giver mulighed for at se, om den som helhed er i stigning.

2. Datagrundlag og metode

I denne artikel er det hensigten med brug af data fra Danmarks Statistiks Arbejdsmarkedsdatabank (IDA)¹ at søge at efterprøve og diskutere tesen om eksistensen af virtuelle arbejdsmarkeder. Fire hovedtyper af organisationer inden for forskellige serviceerhverv er udvalgt som undersøgelsesobjekter: Hospitalet, banker, vognmandsforretninger samt

restauranter. Ideen er at påvise grundlæggende variationer i brugen af arbejdsmarkedet i erhvervssektorer, som er underlagt markant forskellige eksistensbetingelser og kompetencekrav. Mens bankerne, og i et vist omfang hospitalerne, traditionelt har været kendetegnet ved udbyggede interne arbejdsmarkeder, har vognmandsforretninger og restauranter ofte kendetegnet af mere flygtige ansættelsesforhold. Antagelsen om det omsiggribende virtuelle arbejdsmarked søges testet ved at følge de fire sektorer i en tidsserie, som rækker fra 1980-1994. Det har især været af interesse at undersøge, om der sker en tilnærmelse (konvergens) af de fire servicesektors praksis i den nævnte periode. Den underliggende tese om udviklingen af flere virtuelle organisationer og et mere virtuelt arbejdsmarked hviler således på antagelsen om konvergerende tendenser imellem virksomheder og brancher.

IDA operer som hovedregel med arbejdssteder som basisenhed (i modsætning til populationsøkonomiske undersøgelser, som ofte benytter firmaer som analyseenhed, se fx. Hannan og Freeman 1989). Et firma kan altså godt bestå af flere arbejdssteder, og flere arbejdssteder og firmaer kan indgå i en koncern.² I forbindelse med kortlægningen af de virtuelle aspekter af virksomheder giver det god mening at operere med det laveste niveau, altså en lokalgeografisk enhed. Dermed belyses ikke blot bevægelser ind og ud af en arbejdsorganisation. Eksempelvis sætter man for bankernes vedkommende ved hjælp af IDA fokus på filialernes udviklingsmønstre.³

De fire populationer af arbejdssteder defineres ud fra branchekoder, og omfatter samtlige arbejdssteder, som er registreret under de pågældende brancher.⁴ Hvad angår registrering af ansættelsesforhold på arbejdsstederne, optræder følgende fire grundregistreringer i IDA:

- Antallet af ansættelsesforhold i november i det pågældende år, dvs. et øjebliksbillede af arbejdsstedets størrelse.
- Antallet af ansættelsesforhold i løbet af året, dvs. en opgørelse af antallet af personer, som på et eller andet tidspunkt har været på lønningslisten
- Antallet af årsværk, dvs. arbejdsomfanget omregnet til fuldtidsansatte
- Antallet af biansatte, dvs. antallet af personer, som er ansat per november det pågældende år, men som har anden hovedbeskæftigelse.

Med basis heri beregnes tre former for indikatorer, som alle sigter mod at indfange vigtige aspekter af organisationernes anvendelse af et virtuelt arbejdsmarked:

1. Arbejdskraftrotation: Den første indikator er arbejdskraftrotation, der defineres som antal ansatte i løbet af året i procent af antal ansatte i november måned. Denne indikator indfanger personalemæssige udtryk for sæsonvariationer og »gennemtræk«.

2. Arbejdskraftens dækningsgrad: Den anden indikator tager udgangspunkt i antallet af novemberansatte og det samlede antal årsværk. Idet antallet af novemberansatte som nævnt kan tages som et øjebliksbillede af virksomhedernes situation, og antal årsværk som udtryk for den samlede mængde udført arbejde i en given branche, så kan forholdet mellem de to tages som udtryk for den grad af dækning, som en typisk bestand af medarbejdere (målt i november) udgør i forhold til den udførte mængde arbejde i virksomheden.

3. Bibeskæftigelse: I visse brancher benyttes løst tilknyttet arbejdskraft i betydeligt omfang. Omfanget af denne praksis belyses ved anvendelse af en tredje indikator for bibeskæftigelsen i hver af underbrancherne. Denne indikator beregnes som antal bibeskæftigede i procent af antal novemberansatte.

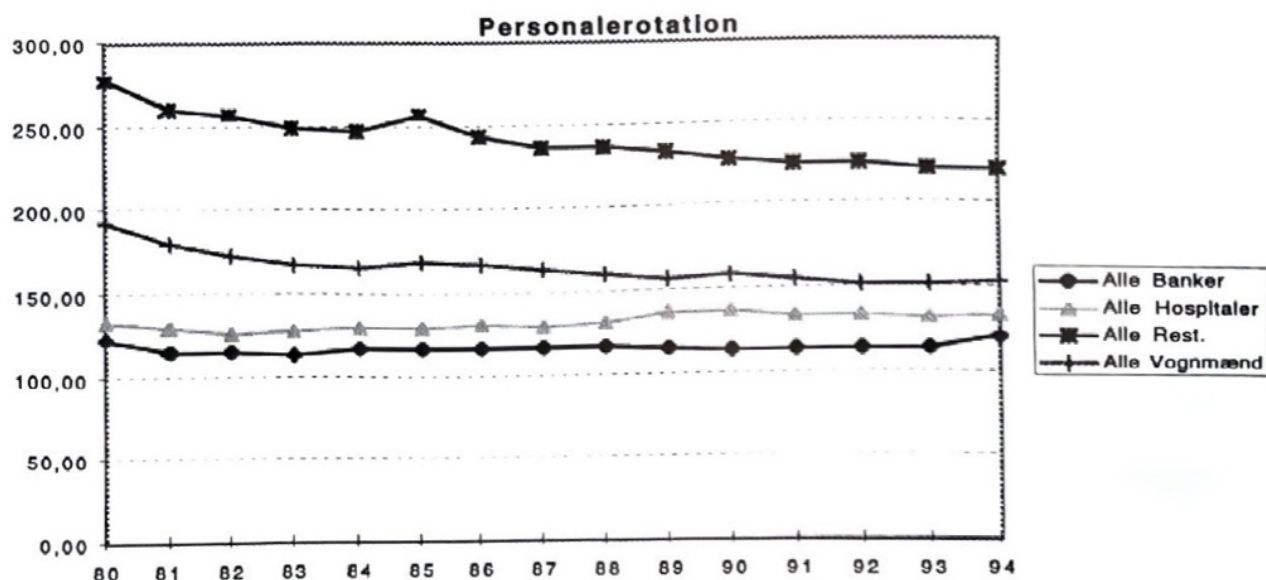
3. Det virtuelle arbejdsmarked?

I de fire brancher kan der påvises en meget klar niveauforskel i brugen af det vi kan kalde en virtuel arbejdskraft (Tabel 1). Ikke overraskende er bankernes og hospitalernes personaleanvendelse i særlig grad præget af stabilitet. Når der ses på rotationen, det vil sige antallet af beskæftigede i løbet af året i procent af antallet af beskæftigede i november, er der tale om en relativt lav udskiftning, som tilnærmelsesvis må modsvare en naturlig afgang (fratrædelse på grund af alder eller sygdom) og jobskifte til andet job inden for sektoren. I vognmandsbranchen er der en lidt mindre grad af stabilitet. De markant største udsving findes i restaurationsbranchen. Rotationen på 220% kan til dels forklares ved, at branchen beskæftiger personale på sæsonbasis eller er underlagt andre variationer i arbejdsmængden med deraf følgende behov for regulering af personale. Men løn- og arbejdsvilkår betragtes i almindelighed som mindre attraktive, hvilket ofte leder til en høj personaleomsætning (Hjalager 1996 og Lucas, 1995).

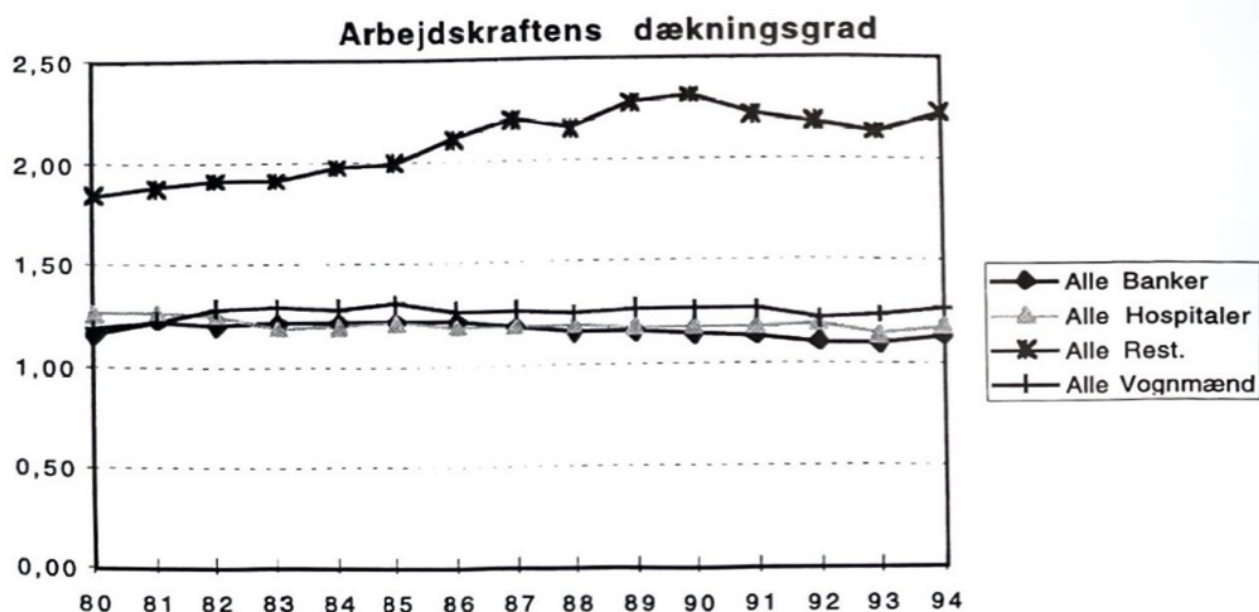
Tabel 1. Indikatorer for det virtuelle arbejdsmarked, 1994

	Rotation %	Dæknings- grad	Bibeskæf- tigelse
Banker	120	1,13	5,47
Hospitaler	135	1,18	5,30
Vognmænd	153	1,27	7,63
Restauranter	220	2,23	19,58

Dækningsgraden viser samme tendens. Stabiliteten i bank- og hospitalssektoren giver sig udtryk i, at omfanget af novemberansatte er omtrent identisk med den leverede arbejdsmængde i løbet af året. Forskellen fra 1 til 1,13 må antages udelukkende at skyldes et vist niveau af deltidsansættelser. Lidt overraskende er der heller ikke i vognmandsbranchen markant forskel mellem det antal med-



Figur 1.



Figur 2.

arbejdere, man har i november og det antal årsværk, som samlet leveres. I restauranterne er der et markant større antal personer om at levere et årsværk, hvilket må tilskrives den kombinerede effekt af sæsonvariationer og en udstrakt brug af deltidsansatte.

Deltidsaspektet belyses yderligere i den sidste kolonne. Især i restaurantvirksomhederne beskæftiges personer, som har andet hovederhverv, mens dette er langt mindre hyppigt forekommende i de øvrige brancher, som indgår i undersøgelsen.

På baggrund af Tabel 1, som er en statisk opgørelse, et øjebliksbillede, må det konkluderes, at kun virksomheder i én branche ligger på et højt niveau for de tre typer af personaleforbrug. Restauranter i Danmark benytter sig af et virtuelt arbejdsmarked i det forstand, at de i særlig grad synes at være i stand til at trække personale ind, når der brug for det.

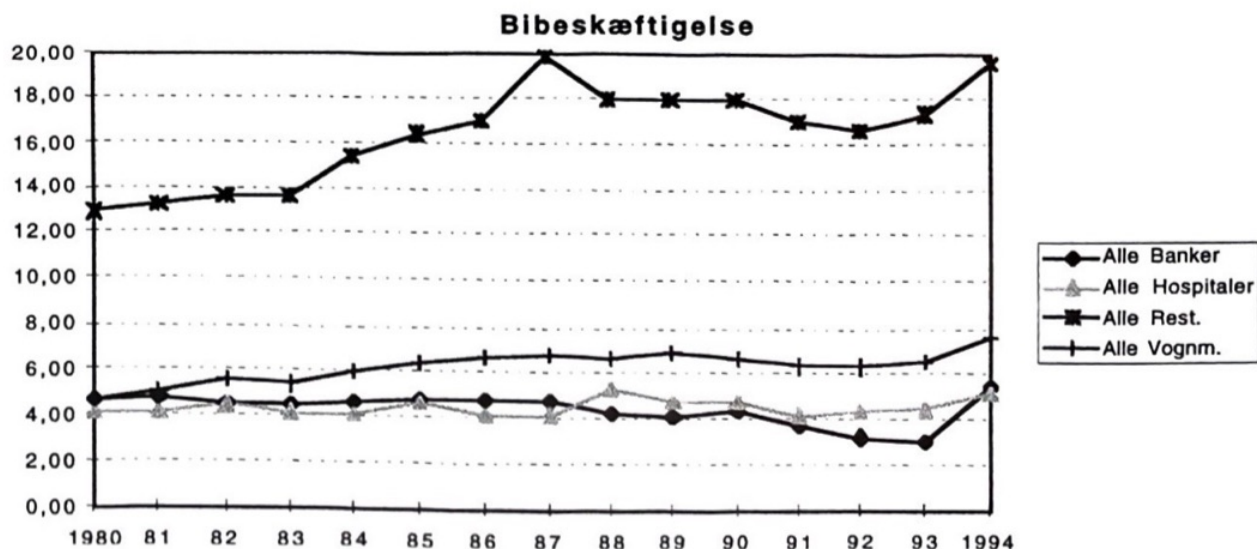
Set i et dynamisk perspektiv, analyseres her tal for de tre indikatorer for hele perioden fra 1980 til 1994. Først ses der på udtrykket for personalerotationen.

Figur 1 viser udviklingen i personalerotation i de fire brancher. Der er tale om en klart fallende tendens inden for restauranter og vognmandsvirksomhed, mens finanssektoren og sundhedsområdet stort set ikke viser nogen signifikant variation i perioden 1980-1994. Disse tal tyder således på, at der i de mest turbulente brancher sker en bevægelse væk fra det virtuelle element, og at de øvrige brancher – mod forventning – tilsyneladende

ikke har ændret personalestrategier. Selv banksektorens betydelige omstruktureringer i perioden 1990-1993 har slet ikke sat sig nogle spor i personalegennemtrækket. Dette kan være udtryk for modreaktioner, hvor de ansatte søgte at holde fast i og skabe tryghed i eksisterende job.

Ser man dernæst på niveauforskellen i den personalemæssige dækningsgrad fremkommer et helt andet billede. Den personalemæssige dækningsgrad er lav og konstant gennem hele perioden for tre af de fire typer virksomheder.

Undtagelsen er atter restauranterne, hvor der bliver flere novemberansatte til at klare et års arbejde. Dette kan være udtryk for en sæsonudjævning i perioden 1980-1994, men det er næppe den eneste og mest sandsynlige forklaring. Der er snarere tale om, at restauranterne i stigende grad benytter den samme stab af personale over en længere periode, men at dette personale er villigt til at arbejde under



Figur 3.

endog meget fleksible vilkår og i høj grad på deltid. Denne tanke bekræftes af, at restauranterne i den nævnte periode mere og mere benytter studerende som arbejdskraft (Hjalager 1996). Ofte *matcher* arbejdstider og belastningsperioder godt med de studerendes døgn-, uge- og årsrytmer, og de opfylder den indledende definition af en virtuel arbejdskraft.

Også hvad angår bibeskæftigelse sker der en udvikling i retning af en styrkelse af det virtuelle element, for så vidt angår restaurantsektoren (se figur 3). De bibeskæftigede kan netop på en gang være både en stabil og en fleksibel arbejdskraft, og en beskæftigelse af disse kan sikre, at virksomheden holder fast i kernekompetencer uden at kompromittere behovet for en snæver kapacitetstilpasning.

Men også i vognmandsbranchen ser det ud til, at bibeskæftigelse vinder frem i betydning. Tendensen er dog langt mindre markant, og der sker først en markant stigning fra 1993 til 1994. Denne stigning sker i alle fire brancher og kan med stor sandsynlighed henføres til en konjunkturreffekt, hvor efterspørgslen efter personale med relevante kvalifikationer øges.

Banker og hospitaler har en lav andel af personer ansat, som har anden hovedbeskæftigelse, men for hospitalernes vedkommende er andelen stigende. Der kan være tale om en stigende anvendelse af bibeskæftigede og udlån af arbejdskraft mellem sygehuse i en tid hvor presset på hospitalsvæsenet øgedes på grund af voksende ventelister o.l.

Der er på baggrund af ovenstående gennemgang ikke en klar og entydig tendens mod mere virtuelle arbejdsmarkeder. Hovedtendensen er derimod, at udskiftningen i medarbejderstaben er stabil, og at den mest turbulente sektor, nemlig restauranterne, også arbejder på en stabilisering af medarbejdersta-

ben. Denne stabilisering foretages dog i det virtuelle arbejdsmarkeds ånd, nemlig ved at ansætte personale, hvis livsstil og livsrytme stemmer godt overens med restauranternes meget høje fleksibilitetskrav.

4. Diskussion

Med basis i data fra fire brancher i Danmarks Statistisk IDA-databank kan der konkluderes følgende om udviklingen af virtuelle arbejdsmarkeder:

Der er markante brancheforskelle i personalestabiliteten og i brugen af særligt fleksible medarbejdere. Banker og hospitaler hører ikke overraskende til i den meget stabile ende, hvorimod vognmænd og i ganske særlig grad restauranter benytter sig af på fleksibel måde at kunne hente personaleressourcer ind i virksomheden.

Vi ser ingen klare tendenser til, at personalegennemtrækket generelt bliver højere, og at et virtuelt arbejdsmarked dermed skulle være under udvikling eller i vækst. Heller ikke dybe virksomhedsomstillinger, f.eks. i banksektoren, har bidraget hertil. Bankerne, som siden 1992 har gennemgået kraftige strukturelle forandringer, har ikke været kendetegnet ved betydelige personalemæssige fluktuationer i de første 2 år derefter. Ligeledes har hospitalerne ikke, som det i den offentlige debat har været fremført, været kendetegnet ved et betydeligt personalemæssigt gennemtræk. Tværtimod synes turbulente brancher som vognmænd og restauranter at stabilisere deres personalerelationer i perioden 1980-1994. De benytter sig dog af, at nogle personalegrupper – helt i den virtuelle ånd – ønsker at stille deres arbejdskraft til rådighed over en længere periode, men på særdeles fleksible vilkår. Konvergenstesen ser altså i et vist omfang ud til at gøre sig gældende.

Man kan derfor ikke for danske forholds vedkommende entydigt bekræfte den amerikan-

ske ledelseslitteraturs forestilling om en udvikling i retning af virtuelle arbejdsmarkeder. I store dele af de servicebrancher, som indgår i undersøgelsen, er der ikke sket en væsentlig ændring af niveauet for personaleomsætning i en 14-års periode, trods meget diskuteret strukturændringer, som også har omfattet fyrringsrunder og outsourcing.

Den interessante udvikling i restaurantsektoren giver måske et pejling om en ændringstendens, som falder i tråd med ideen om et virtuelt arbejdsmarked, om end ikke i dens yderste konsekvens. Sektoren demonstrerer en evne til benytte sig af et særlig arbejdsmarked, nemlig studenterne og folk i bibe-skæftigelse, som på en gang kan forpligtige sig til en længere arbejdsperiode, men samtidig her indenfor arbejde fleksibelt og efter behov. Hermed stilles der også utraditionelle krav til den enkelte medarbejder om selv at tage et væsentligt ansvar i forbindelse med sit arbejdsliv. Samtidig stilles der også nye krav til arbejdsgiverne om at kunne honorere sådanne arbejdstageres forventninger om læringmuligheder, tilpasning af arbejdstid m.v. Sådanne mere subtile ændringer af krav og forventninger i arbejdslivet kan bestyrke den frygt for en polarisering og udskydning af den svageste arbejdskraft, som fremsættes blandt andet i Velfærdskommissionens rapporter (1995).

Denne artikel har berørt nogle aspekter af dynamiske forhold på arbejdsmarkedet, og den har søgt at modificere nogle overdrevne forestillinger om en stærkt stigende turbulens. I forbindelse med dette arbejde er der afdækket markante variationer i fire servicesektors arbejdskraftforbrug, forskelle som er interessante i sig selv. Men konklusionerne giver anledning til nye spørgsmål og hypoteser. For eksempel leder den noget overraskende stabilitet i banksektorens personaleforbrug til spørgsmål om karakteren af personalets egne modreaktioner i form af tilpasning af karrie-

reforventninger. Om nye generationer af finansfolk på afgørende måde har ændret eller vil ændre holdninger, er endnu et åbent spørgsmål.

Trods omprioriteringer og nedskæringer i den undersøgte periode kan den danske hospitalssektor ikke på nogen måde siges at være blevet stillet over for krav om dramatiske strukturændringer. Men hospitalspersonalets tilsyneladende arbejdspladsloyalitet og accept af standard-arbejdsvilkår er ikke nødvendigvis eviggyldig.

Artiklen sætter fokus på restauranternes evne til at tiltrække arbejdskraft i bestemte livssituationer – og dermed på sektorens afvigelser fra det almindelige danske arbejdsmarked. Sektoren er dermed et godt genstandsområde, hvis man ønsker at se nærmere på aspekter af det virtuelle arbejdsmarked, herunder også negative konsekvenser for virksomhedernes overlevelse og professionalisering.

Noter

1. IDA er konstrueret med særlig henblik på en række arbejdsmarkedspolitiske forskningsbehov. IDA kombinerer registre i Danmarks Statistik, som rummer oplysninger om personer i arbejdsstyrken, med oplysninger om virksomheder. Kilden til sammenkoblingen er skatteoplysningssedlerne, hvorpå arbejdsgiveren angiver SE-nummer for virksomheden og den ansattes personnummer (se også Danmarks Statistik, 1991).
2. I IDA findes der oplysninger om arbejdsstedernes tilknytning til andre enheder, men sammenhængen til større ejerfællesskaber og koncerndannelser kan ikke undersøges.
3. Vel består banker af en række forskellige specialafdelinger, men langt hovedparten af de arbejdssteder, som indgår i IDA, er bankfilialer.
4. Frem til og med 1992 benyttede Danmarks Statistik ISIC (International Standard Industrial Classification), men i 1993 gik man over til en ny branchenomenklatur, NACE (Nomenclature generale des Activités économiques dans les Communautés Européennes). NACE repræsenterer en

væsentlig modernisering, hvor især aktiviteterne i serviceerhvervene kommer mere til deres ret. Men skiftet betyder, at det er vanskeligt på et konsistent grundlag at følge brancher hen over årsskiftet 1992/1993.

Referencer

- Arnold, John, 1997, *Managing careers into the 21st Century*, London: Paul Chapman Publishing
- Arthur, Michael B. og Denise M. Rousseau (red), 1996 *The boundaryless career. A new employment principle for a new organizational era*, New York: Oxford University Press
- Beck, Ulrich, 1992, *The risk society*, London: Sage
- Brown, Richard K, 1997, *Flexibility and security: Contradictions in the contemporary labour market*, i Brown, Richard K. (red): *The changing shape of work*, London: Macmillan, pp 69-86
- Casey, Bernard, Hilary Metcalf, og Neil Millward, 1997, *Employers' use of flexible labour*, London: Policy Studies Institute
- Clegg, Steward R. og Cynthia Hardy, 1996, *Organizations, Organization and organizing* i Clegg, Steward R, Cynthia Hardy og Walter R. Nord: *Handbook of organization studies*, London: Sage, pp 1-29
- Danmarks Statistik, 1991, *IDA – en integreret database for arbejdsmarkedsforskning. Hovedrapport*, København: DS.
- Davidow, William H og Michael S. Malone, 1992, *The virtual corporation*, New York: Harper Business
- Defillippi, Robert J. og Michael B. Arthur, 1998, *Boundaryless contexts and careers: A competency-based perspective*, i Arthur, Michael B. og Denise M. Rousseau (eds): *The boundaryless career. A new employment principle for a new organizational era*, New York: Oxford University Press, pp 116-131
- Doeringer, Peter B. et al, 1991, *Turbulence in the American workplace*, New York: Oxford University Press
- Goldman, Steven L, Roger N. Nagel og Kenneth Preiss, 1995, *Agile competitors and virtual corporations*, New York: Van Nostrand Reinhold
- Gordon, David M., 1996, *Fat and mean. The corporate squeeze of working Americans and the Myth of Managerial downsizing*, New York: Martin Kessler Books
- Hall, Douglas T. og Philip H. Mirvis, 1996, *The new protean career. Psychological success and the path with a heart*, i Hall, Douglas T. and Associates (red): *The career is dead – long live the career. A relational approach to careers*, San Francisco: Jossey-Bass, pp 15-45
- Hamel, Gary og C.K. Prahalad, 1994, *Competing for the future*, Boston: Harvard Business School Press
- Hannan, Michael T. og John Freeman, 1989, *Organizational Ecology*, Cambridge Mass: Harvard University Press
- Harrison, Bennett, 1994, *Lean and mean. The changing landscape of corporate power in the age of flexibility*, New York: Basic Books
- Hedberg, Bo, Göran Dahlgren, Jörgen Hansson og Nils-Göran Olve, 1997, *Virtual organizations and beyond. Discover imaginary systems*, Chichester: Wiley
- Hjalager, Anne-Mette, 1996, *Turisterhvervets arbejdskraftsammensætning, rapport til Erhvervsministeriet*, Århus: ADVANCE/1
- Jarillo, J.C. 1993, *Strategic networks. Creating the borderless organization*, Oxford: Butterworth-Heinemann
- Leonard-Barton, Dorothy, 1996, *Core capabilities and core rigidities: A paradox in managing new product development* i Tushman, Michael og Philip Anderson (eds): *Managing strategic innovation and change*, New York: Oxford University Press, pp 255-270
- Lucas, Rosemary, 1995, *Managing employee relations in the hotel and catering industry*, London: Cassell
- Martin, James, 1996, *Cybercorp. The new business revolution*, New York: American Management Association
- Newmark, David, Daniel Polsky og Daniel Hansen, 1997, *Has job stability declined yet? New evidence for the 1990's*. Working paper 6330, Cambridge Mass: National Bureau of Research
- Nonaka, Ikujiro, 1996, *The knowledge-creating company*, Starkey, Ken (ed): *How organizations learn*, London: International Thomson Business Press, pp 18-31
- Sabel, Charles, 1995, *Meta-corporations and open labor markets: some consequences of the reintegration of conception and execution of volatile economy* i Littek, Wolfgang og Tony Charles (eds): *The new division of labour. Emerging forms of work organisation in international perspective*,

- Berlin: Walter de Gruyter, pp 57-94
- Storper, Michael og Allen J. Scott (red), 1992, Pathways to industrialization and regional development, London: Routledge
- Tulgan, Bruce, 1996, Managing Generation X, Oxford: Capstone
- Velfærdskommissionen, 1995, Velstand og velfærd – en analysesammenfatning, København: Boligministeriet et al
- Wernerfelt, B., 1984, A resource-based view of the firm, Strategic Management 5, pp 171-180
- Zuboff, Shoshana, 1988, In the age of the smart machine. The future of work and power, Oxford: Heinemann Professional Publishing

Det japanske livstidsansættelsessystem – betydningen for konkurrenceevnen

Edwin C. Duerr og Mitsuko S. Duerr¹, San Francisco State University

1. Indledning

Det unikke japanske ansættelsessystem har fået æren for at medvirke til landets høje økonomiske vækst de sidste 45 år, men er også blevet betragtet som en barriere for den fremtidige konkurrenceevne. Dets umiddelbare sammenbrud er ofte blevet forudsagt i de sidste 15 år (Sherman, 1984). Alligevel har der været stærk modstand mod at tage skridt til at ændre det (Singleton, 1995; Ballon, 1997). Den lavere vækst i de 8-9 år efter at den økonomiske boble bristede har givet anledning til fornyede ønsker om forandringer i det japanske erhvervsliv.

Beskæftigelsesgaranti, forbundet med et anciennitets-baseret lønsystem med forfremmelser gennem det meste af en persons karriere, har haft flere fordelagtige virkninger i Japan. Det har reduceret »corrosive competition and friction within the age cohort and across age and status lines« (Reischauer, 1995). Samtidig har systemet skabt et intenst pres på ansatte, der stræber efter lederposter, til at demonstrere et højt præstationsniveau i et gruppe-orienteret miljø (Ballon, 1997). Da arbejderne på gulvet ikke behøver bekymre sig om, at produktivetsforbedringer kan resultere i fyringer, støtter de generelt automatisering og produktivetsfremmende foranstaltninger (Takahashi, 1984).

Jobsikkerheden gør det mere rentabelt for arbejdsgiverne at satse på omfattende og fortsatte træningsprogrammer. Ansættelsessystemet har også fået æren for at opmuntre til loyalitet og udvikling af den enkeltes arbejdsevner (Ishibashi, 1996).

En meget høj grad af jobsikkerhed har i en række andre lande haft negativ indflydelse på arbejdstagernes arbejdsindsats. Et tilsvarende problem er ikke opstået i Japan, blandt andet fordi et bonussystem sikrer en sammenkædning mellem virksomhedens indtjening og den ansattes indkomst, men også det forhold, at virksomhedens navn og succes har betydning for den ansattes status i samfundet, samt en udtalt arbejdsetik, et gruppepres, der sikrer en høj indsats, og en fagforeningsstruktur, der støtter virksomhedens mål, bidrager hertil.

Mens ansættelsessystemet generelt har fungeret godt i den 40-årige højvækstperiode i Japan, er der opstået problemer siden den økonomiske boble sprang i 1990. Virksomheder med afsætningsproblemer er blevet bebyrdet med omkostninger ved at fastholde en for stor medarbejderstab. Den indbyggede mangel på mobilitet har også gjort det svært for virksomheder at få fat på kvalificerede specialister og ledere til nye forretningsområder samt begrænset de unges villighed til at

arbejde for nye små iværksættervirksomheder. Især lønomkostningerne har været en afgørende faktor bag virksomhedernes ønsker om forandringer. Det er også blevet påstået, at med den tiltagende globale konkurrence, har de japanske virksomheder behov for mere fleksibilitet i deres ansættelsespolitik, hvis de skal kunne klare sig godt i konkurrencen med USA.

Formålet med denne artikel er at vurdere omfanget af de ændringer, der sker i det japanske ansættelsessystem, og den potentielle effekt på de ansattes motivation og de japanske virksomheders konkurrenceevne. I afsnit 2 præsenteres den benyttede forskningsmetode; i afsnit 3 gives en definition af livstidsansættelsessystemet; fordele og ulemper ved systemet præsenteres i afsnit 4. I afsnit 5 redegøres der for systemets udvikling og omfang og i 6 for vores resultater. Endelig diskuteres i afsnit 7 og 8 de ændringer, der finder sted og de potentielle virkninger heraf vurderes.

2. Forskningsmetode

Grundlaget for artiklen er et spørgeskema udarbejdet i 1985. En række japanske virksomhedsledere med akademisk uddannelse og midtvejs i deres karriereforløb var respondenter. Skemaet omfattede følgende spørgsmål: om brugen af livstidsansættelse; om livstidsansættelse, som respondenterne kendte den, afveg fra skemaets definition; om ansættelsespraksis; om antal kvinder og mænd, der blev ansat i samme år som respondenter, samt om det antal, der stadig arbejdede i virksomheden, og om grunde til, at nogle forlod virksomheden; om lønpolitik; antal arbejdstimer og ikke-betalt overtid; og om andel af ferier, der faktisk blev udnyttet, samt om forfremmelsespolitik.

I perioden 1985 til 1990 blev spørgeskemaet anvendt på seks små grupper af privat ansatte ledere og offentlige funktionærer, der del-

tog i et træningsprogram ledet af en af forfatterne. I alt 94 personer fra 47 forskellige private virksomheder og offentlige organisationer svarede på spørgeskemaet med en besvarelsesprocent på 100, hvilket ikke er usædvanligt for sådanne grupper af japanske erhvervsfolk. I perioden 1985-90 blev der yderligere foretaget 2 typer interviews. En række topledere fra private virksomheder deltog i dybdeinterviews, og der blev foretaget korte uformelle interviews med adskillige seniordirektører for flere japanske selskaber. Efterfølgende – for hvert af årene 1991 til 1996 – har den ene af forfatterne afholdt follow-up diskussioner med nogle af spørgeskemaets respondenter, nogle af toplederne og andre ledere på forskellige niveauer fra andre selskaber.

3. Definition og indhold

Baseret på litteraturstudier kan følgende definition af livstidsansættelse gives:

Under et livstidsansættelsessystem vil en ansat kun blive fyret, hvis der foreligger meget alvorlige grunde, hvorunder ikke hører almindelig inkompetence. Den inkompetente vil simpelthen blive placeret i et andet job i virksomheden, hvor han kan fungere uden at skade produktionen. I tilfælde af at virksomheden kommer ud for økonomiske problemer, vil de ansatte kun blive fyret som sidste udvej – efter at udbytter til aktieejerne er suspenderet, og topledelsens lønninger beskåret. Når en person ansættes, forventes han at arbejde for virksomheden hele sit arbejdsliv. Kandidater rekrutteres direkte fra universitetet, idet der almindeligvis ikke ansættes akademikere med erhvervserfaring fra andre selskaber. Tilsvarende ansættes primært nybagte studenter, men ekspansion i virksomheden kan dog kræve, at personale med erfaring ansættes.

I denne artikel vil udtrykket livstidsansat og permanent ansat blive brugt i flæng som re-

fererende til personer, der er dækket af livstidsansættelsessystemet.

Flere specielle former for mobilitet mellem organisationer accepteres. Ledere, der bliver pensioneret fra statsadministrationen, kan blive ansat på ledende poster eller som konsulenter i virksomheder, der typisk er reguleret af det ministerium, hvorfra den pågældende er pensioneret. Et andet eksempel er overflytning af overflødig arbejdskraft eller af ansatte, der er nær pensionsalderen til beskæftigelse i datterselskaber. Et tredje eksempel er banker, der overfører seniorledere til topposter i nært forbundne virksomheder med ledelsesproblemer. Endelig kan der ske overførsel fra en virksomhed til en anden uafhængig virksomhed på initiativ af og til de to virksomheders gensidige fordel.

Livstidsansættelsessystemet er yderligere karakteriseret ved:

- *løn og forfremmelse tæt knyttet til anciennitet,*
- *kontinuerlig videreuddannelse i hele karriereforløbet,*
- *forventning om total loyalitet med stor arbejdsindsats,*
- *fagforeninger på virksomhedsniveau,*
- *generalister frem for specialister på topposter*
- *samtidig årlig ansættelse af nye universitetskandidater .*

Livstidsansættelsen ender, når en ansat når den obligatoriske pensionsalder – typisk som 60-årig – med mindre han er blevet medlem af direktionen. Folk, der er pensionerede fra et firma, kan ansattes til væsentlig reduceret løn som midlertidigt eller deltidsansatte.

4. Fordele og ulemper

Blandt livstidsansættelsessystemets fordele kan nævnes, at det opmuntrer til loyalitet, at det reducerer de interne spændinger i virksomheden samt motiverer medarbejderne til

produktivitets- og kvalitetsforbedringer. Yderligere vil en virksomhed kunne forvente en meget høj arbejdsindsats fra de livstidsansatte. Stort set alle akademiske medarbejdere og mandlige kontorfunktionærer lægger mange ubetalte overarbejdstimer i virksomheden og giver yderligere afkald på en stor del af deres feriedage hvert år. Det er blevet fremhævet, at denne ekstra arbejdsindsats i virkeligheden ikke skyldes loyalitet, men flere forhold. Den ansatte vil næsten altid miste indkomst, status og blive betragtet som illoyal, hvis han forlader sin oprindelige arbejdsplads. Han frygter derfor, at hvis han ikke bidrager med ekstra timer til organisationen, vil han blive betragtet som en medarbejder, der mangler pligtfølelse, og vil blive sprunget over, når de første udnævnelser til lederstillinger i virksomheden finder sted efter 10-15 års ansættelse. (Itoh, 1996).

Kvindelige kontorfunktionærer, der generelt ikke er omfattet af livstidsansættelsessystemet, yder ofte også nogle ubetalte arbejdstimer pr. uge, men giver sjældent afkald på ferietid. I de første år efter Anden Verdenskrig bidrog arbejderne på gulvet også ofte med ubetalt overtid. Dette er dog ikke længere almindeligt i store selskaber, men i nogle selskaber møder de stadig lidt før officiel arbejdstid og bliver lidt efter for at rydde op. Det forventes også af dem, at de deltager – betalt eller ubetalt – i kvalitetscirkler eller andre møder. I mindre selskaber vil – selv om det er ulovligt – både mandlige og kvindelige ansatte bidrage med ubetalt arbejde af frygt for at miste deres arbejde.

Vores undersøgelse blandt japanske ledere bekræfter, at de ansatte yder megen ubetalt arbejde og giver afkald på ferier, jævnfør *tabel 1*. De udspurgte japanere antydede, at den ekstra tid, de ydede, var typisk for andre akademikere i organisationen.

Tabel 1. Resultater fra spørgeskemaundersøgelsen, 1985-1990. Svar på udvalgte spørgsmål

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Antal respondenter	30	11	13	13	12	15
Det genm.snitlige antal år ansat i virksomheden	8,2	5,6	10,8	9,0	9,9	7,0
Det genm.snitlige antal ubetalte arbejdst. pr. uge	15,0	11,5	10,5	14,0	13,0	15,5
Den genm.snitlige udnyttelsesprocent af ferien	38	40	17	30	22	20

Efterfølgende diskussioner med de interviewede og andre japanske ledere har bekræftet, at mønstret er forblevet det samme. Betalt overtid er reduceret i mange virksomheder af økonomiske årsager, men ubetalt overtid er til gengæld ofte taget til, i forbindelse med at de ansatte har bedt om lov til at hjælpe deres virksomheder gennem svære tider (Itoh, 1996), så mange japanske ansatte har en 14-timers arbejdsdag uden at modtage overtidsbetaling (Schmidt, 1996).

Den mest åbenbare omkostning for en virksomhed ved livstidsansættelsessystemet er lønudgiften til overflødig arbejdskraft, specielt i recessionsperioder. Denne omkostning er dog mindre, end man umiddelbart skulle tro. I nedgangsperioder kan virksomhederne fyre midlertidigt ansatte og deltidsansatte, der typisk tilsammen udgør 10-20% af lønomkostningerne (Ballon 1996). Af de månedlige omkostninger til de permanent beskæftigede er typisk 75% fast løn og 25% betaling for overtid m.m. (Whitehill, 1991). Når afsætningen svigter, kan virksomheden reducere den betalte overtid, i forventning om at de fastansatte arbejder ligeså meget eller mere for at hjælpe virksomheden ud af problemerne. Yderligere er en del af de totale lønomkostninger de halvårslige bonusudbetalinger, der før den økonomiske boble bristede udgjorde omkring en tredjedel af den årlige løn for de permanent ansatte (Whitehill, 1991). Bonusudbetalingerne kan beskæres i svære tider, og bliver det, omend fagforeningerne skal involveres. I 1996 skønnes det, at bonus-

delen kun udgjorde 20% (Ballon 1996). Det fremgår således, at en virksomheds årlige lønomkostninger kan reduceres væsentligt, uden at de permanent ansatte skal fyres. Afgang på grund af pensionering uden nyansættelser vil også kunne begrænse lønudgiften.

Men der er andre omkostninger ved livstidsansættelsessystemet. I en hvidbog har det japanske arbejdsministerium kritiseret systemet for dets manglende fleksibilitet i en dynamisk verden. Hvidbogen kritiserede også anciennitetslønsystemet for generelt at give høje lønomkostninger og specielt for at være årsag til den voksende arbejdsløshed blandt de ældre arbejdere, idet virksomhederne har et incitament til at opmuntre de dyre ældre arbejdere til tidlig pensionering (Fulford 1996). Et andet problem er det senioritetsbaserede forfremmelsessystem og den store vægt på gruppeadfærd. Typisk begynder udvælgelse til lederstillinger efter 15 års ansættelse (Ishibashi, 1996). For at kvalificere sig til forfremmelse, forventes det, at den pågældende udvikler sine evner til gruppesamarbejde snarere end til at tage et individuelt initiativ og udmærke sig på denne måde. Potentielt kreative unge mennesker forhindres derved i fuldt ud at udnytte deres evner. Der er også en tendens til, at beslutningsprocessen er langsom, og at brugen af kompromiser muligvis er overdreven. Nye studier viser da også, at produktiviteten blandt funktionærer i Japan halter bagefter amerikansk og europæisk produktivitet (Fukutani, 1997). Baseret på vores erfaringer som konsulenter i ameri-

kanske organisationer og vores observationer af japanske ansatte i arbejde, stiller vi spørgsmålstegn ved, om den lange arbejdsdag er effektiv for de japanske virksomheder. Den resulterer i trætte ansatte, der ikke kan præstere effektivt arbejde, og i masser af spildtid.

Den permanent beskæftigedes fordele ved systemet er finansiel sikkerhed, en fast arbejdsplads hele livet og status af at være livstidsansat. Men den lange arbejdsdag er ofte skadelig for de ansattes privatliv, herunder deres helbred. Antallet af dødsfald på grund af *karoshi* eller overarbejde har været i stigning og skaber bekymring i Japan (Brown, 1994).

De ikke-permanent ansatte klarer sig generelt dårligt i systemet. De midlertidigt ansatte på fuld tid og kontraktansatte tjener væsentligt mindre, får færre frynsegoder og mangler jobsikkerhed. Deltidsansatte tjener endnu mindre pr. time, har endnu færre frynsegoder og er mere udsat for at yde ubetalt overtid end de midlertidigt ansatte på fuld tid. Med undtagelse af tekstilindustrien er de midlertidigt ansatte på fuld tid og de deltidsansatte ikke repræsenteret i fagforeningen. De pågældende to grupper udgør en stødpude, der kan fyres, og dermed beskyttes de permanent ansattes jobs.

Det nuværende system er generelt til ulempe for alle de midlertidigt ansatte på fuld tid og de deltidsansatte, og samtidig har det en klar kønsmæssig skævhed. En tredjedel af kvinderne opgøres som deltidsansatte, skønt mange arbejder 35 timer, der er det maksimale for registrering som deltidsansat, men kvinderne udgør totredjedele af arbejdsstyrken af deltidsansatte. (Duerr, 1996A). Selv om de arbejder på fuld tid, før de forlader arbejdsmarkedet for at blive gift eller få børn, finder de det svært at vende tilbage på fuld-tidsbasis. En undersøgelse foretaget af arbejdsministeriet fandt, at 42,7% af kvinderne ønskede at arbejde, efter at de havde fået

børn og yderligere 38,1% ønskede at vende tilbage efter en udvidet barselsorlov. Et flertal forlader imidlertid deres job og finder det derefter umuligt at vende tilbage til arbejdsmarkedet til andet end deltidsjobs (Fulford, 1996). Selv kvinder på fuld tid klarer sig dårligt. Kun 2,5% af landets karrierejobs er besat af kvinder (Fulford, 1996). De resterende 97,5% modtager ikke de årlige lønforhøjelser eller bonusudbetalinger, som deres mandlige kolleger gør. Ifølge det japanske arbejdsministerium modtager fuldtidsarbejdende japanske kvinder kun 50,9% af mændenes lønninger, et tal der er under det tilsvarende tal for 1985 (Duerr, 1996A).

Undersøgelser fra forskellige år har vist, at der blandt alle japanske ansatte – kvinder som mænd – over tid er en aftagende grad af tilfredshed med deres virksomheder og jobs. Og internationale sammenligninger har vist, at de japanske ansatte er mindre tilfredse med deres respektive ansættelsessteder end amerikanske ansatte (Lincoln 1989, Schmidt, 1996, Mandel 1996).

5. Udvikling og dækningsgrad

Det nuværende livstidsansættelsessystem er et efterkrigsfænomen. Imidlertid har det rødder længere tilbage, og som en del af Japans grundlæggende værdier er det svært at ændre. Dets tidligste rødder findes i relationerne mellem feudaltidens lensherre og hans vasaller. Den hierarkiske og kontinuerlige familie- og slægtsstruktur blev fremhævet som model for alle organisationer og relationer allerede i Tokugawa Japan (1600 til 1868). Mens blodets bånd i Kina var altafgørende og vægten blev lagt på total loyalitet over for familien, så kunne fjernerestående slægtninge i Japan optages i familien og erhverve arveret. Hovedloyaliteten i Japan var dog knyttet til den lokale lensherre fremfor til familien, hvilket danner det filosofiske grundlag for den intense loyalitet, der vises virksomheden i det moderne Japan.

1600-tallets tidlige handelshuse – der senere udviklede sig til de såkaldte Zaibatsus (industrielle konglomerater før 2. verdenskrig) – udviklede et system, hvor unge uden for familien kunne ansættes som lærlinge. Lærlingene blev optaget som medlemmer af husholdningen (virksomheden) og kunne med tiden avancere til ledere med permanent beskæftigelse og måske få lov til at åbne filialer under familienavnet. For disse tidlige handelshuse var der regler angående langtidsansættelse, advancement og god behandling af arbejderne (Scher, 1993).

I perioden efter Meiji Restorationen i 1868 skete der store forandringer. Der var høj vækst i industrien og udbredt anvendelse af sæsonarbejdere. Arbejdsbetingelserne blev dårlige, og der var utilfredshed blandt arbejderne. To faktorer var årsag til at disse forhold ændrede sig. Folk fra undervisningsverdenen såvel som tidlige industrialister skrev om behovet for en tilbagevenden til den traditionelle model med langsigtede herre-tjerner forhold, og virksomhederne fandt efterhånden ud af, at faglærte arbejdere var værdifulde aktiver, og at permanent beskæftigelse med lønstigninger en gang imellem var metoder til at holde på dem (Yoshino, 1968).

Specielt efter Første Verdenskrig udviklede systemet sig til et permanent ansættelsessystem for ledere. Anden verdenskrig blev fulgt af en periode med arbejderuro og strejker, men da virksomhederne efterhånden gav arbejderne indflydelse, og da permanent beskæftigelse blev udvidet til den almindelige arbejdsstyrke i store selskaber, løstes problemerne.

Livstidsansættelsessystemet har i virkeligheden aldrig været gældende for alle japanske arbejdere. Små virksomheder har sjældent kunnet sikre stabil permanent beskæftigelse, da de har haft behov for at kunne fyre folk i tilbagegangstider. Midlertidigt og deltidsan-

satte arbejdere er udenfor. Og stort set alle kvinder ligeledes, omend nogle få universitetsuddannede kvinder i årene 1986-1990 fik permanent beskæftigelse. Men de fleste af disse kvinder kvittede jobbet, og forsøget er nu opgivet af de fleste virksomheder (Duerr, 1996).

En række økonomer har vurderet, at den permanente beskæftigelse kun gælder mellem 22 og 30% af arbejdsstyrken på fuld tid (Billesback, 1985; Yamakoshi, 1996), men andelen har senere været faldende siden begyndelsen af 1990'erne, da de store virksomheder i stigende omfang begyndte at benytte midlertidigt ansatte. Systemets betydning er dog meget større end de ovennævnte procenttal synes at antyde, idet det tjener som model for arbejdsrelationerne i alle japanske organisationer. Private virksomheder, regeringskontorer og NGO'er forsøger at skabe kontinuitet i beskæftigelsen som et afgørende mål for organisationen.

En begrænset, men interessant udvidelse af systemet har været anvendt i udvalgte datterselskaber i udlandet. Mens japanske virksomheder generelt har følt, at brug af permanent beskæftigelse var uegnet for udenlandske ansatte i japanske datterselskaber i udlandet, har man i nogle tilfælde brugt systemet til at opnå samarbejde med fagforeninger. Kontrakten mellem United Auto Workers og joint ventures mellem Toyota og General Motors i Californien skabte den mest omfattende kendte jobgaranti i bilindustrien. Til gengæld modtog selskabet en ekstraordinær grad af samarbejde og støtte fra medarbejderne og en fredsaftale angående strejker (Duerr, 1992). Da Nissan etablerede et produktionsanlæg i Storbritannien, indførte virksomheden garanteret livstidsansættelse til gengæld for, at arbejderne kun skulle repræsenteres af en fagforening (den eneste i den britiske bilindustri) og en samarbejdsaftale mellem fagforeningen og ledelsen

(Thomson 1995). For begge bilselskaber resulterede den permanente beskæftigelse i en periode med svag efterspørgsel i omfattende tab. Men begge fastholdt beskæftigelsessystemet trods tabene (Duerr, 1992; Thompson, 1995; Ishibashi, 1997).

Selvom livstidsansættelsessystemet i sin nuværende form må betragtes som et efterkrigsfænomen, har det dybe rødder i traditionelle japanske værdier. Det er måske muligt at ændre visse træk ved systemet uden at ødelægge dets grundliggende egenskaber. Som vi forklarer i næste afsnit, har det ikke været så utvetydigt i sin beskyttelse af alle permanent ansatte, som det ofte antages ikke alene i Vesten, men også i Japan.

6. Dybden i dækningen

Indtil Japans nuværende økonomiske nedtur begyndte, antog de fleste japanere, at den definition, som vi gav i afsnit 3 gjaldt i bogstavelig forstand. Det vil sige, at mænd med permanent beskæftigelse i store selskaber nød næsten komplet beskyttelse mod fyring på grund af inkompetence eller økonomisk tilbageslag. Virksomheden forventedes at bære omkostningerne ved deres fortsatte ansættelse, fordi den overhovedet havde begået den fejl at ansætte dem, eller fordi forandringer i virksomheden havde gjort deres evner overflødige. Vores undersøgelse har vist, at permanent beskæftigelse ikke har været så sikker som de fleste japanske ansatte har troet, selv før den nuværende økonomiske nedtur.

6.1 Opfattelsen blandt mellemledere

Besvarelsene fra de 6 spørgeskemaundersøgelser viste, at næsten alle organisationerne anvendte livstidsbeskæftigelse med undtagelse af to små organisationer med usikre fremtidsperspektiver, hvorfor de ikke kunne tilbyde permanent beskæftigelse. Svarene fra undersøgelsen viste flere afvigelser fra vores definition ovenfor, bl.a. at flere organisatio-

ner ansatte personer med erfaring for at opfylde behov i forbindelse med ekspansion, at tidligere statsansatte blev ansat i seniorstillinger og at flere ansatte med aftagende præstationer blev opfordret til førtidspensionering. Flere af svarpersonerne fortalte om et forholdsvist stort omfang af, hvad de kaldte, »frivillige« tilbagerædelse. Det fremgik også af svarene, at de udspurgte mellemledere ikke betragtede kvinder som en del af systemet, og at de ikke tog hensyn til kvinder i deres svar. Talmæssigt fortalte de, at de fleste kvinder havde forladt de respektive virksomheder efter få års ansættelse, men de syntes ikke, det var nødvendigt at forklare hvorfor. Adskillige sagde, at kvinder forlader en virksomhed, når de »når den gennemsnitlige tilbagerækningsalder« – der synes at være omkring 30 års alderen!

6.2 Kommentarer fra topledere

Det er svært at få nøjagtig information om japanske virksomheders praksis med hensyn til ansatte, der ikke udfylder deres arbejde. Der er en tendens til, at japanske ledere fortæller dataindsamlere, hvad de tror han gerne vil høre eller hvad de ønsker, han skal tro. Mens dette sandsynligvis gør sig gældende i alle kulturer, synes det specielt fremherskende i Japan. Af årsager, som vi diskuterer nedenfor, er livstidssystemet et særligt følsomt emne.

Vores forsøg på at komme omkring ved problemet byggede på en proces i tre trin. Vi søgte kontakt med topledere, der kendte den ene af forfatterne i dennes rolle som direktør for U.S.-Japan Institute ved San Francisco State University og som samarbejdspartner med organisationer i Japan og U.S.A. eller med ledere, der blev introduceret for os af andre topledere. De interviewede fik tilsendt et uddrag af spørgeskemaet på forhånd. Dette blev fulgt op af et eller flere møder. Samtalerne bestod typisk af tre dele. Først en bekræftelse fra lederen, at hans virksomhed levede op til livstidsansættelsessystemet som

defineret, og derefter en omfattende diskussion af systemet generelt. Dernæst, en diskussion af mere brede emner, så som handelsrelationerne mellem USA og Japan, forretningsklimaet i Japan etc. Og endelig efter at et passende niveau af tillid var opbygget en række forsigtigt formulerede centrale spørgsmål.

Nogle få citater fra et interview med en direktør for en stor bank vil give en antydning af den tredje fase:

Interviewer: »Der må da sikkert være nogle af de sidst ansatte, der ikke kan opfylde deres plads i banken?«

Direktøren: »Åh (pause), ja«.

Interviewer: »Beholder I dem bare og finder noget de kan beskæftige sig med?«

Direktøren: »Åh (pause), nej«.

Interviewer: »Fyrer I dem?«

Direktøren: »Nej. Vi foreslår, at de skal fratræde«.

Interviewer: »Hvor stor en procentdel af årets ansatte, anbefaler I en fratrædelse?«

Direktøren: »Cirka fem til ti procent«.

En vicedirektør fortalte, at han til mindre effektive ansatte sagde, at de »ville få svært ved at fortsætte deres ansættelse i virksomheden«. I et tilfælde tog det »seks måneder og mange besværlige samtaler« at overtale en medarbejder til at forlade virksomheden. Direktøren for en mindre bank sagde, at de økonomiske forhold havde tvunget ham til at reducere staben, men han havde ikke været tvunget til at fyre nogen, fordi han havde »rigeligt med unge kvindelige ansatte, som kunne forlade banken«. En anden direktør havde ikke fyret ansatte i otte år, men var nu på ud-kig efter en metode til at få ineffektive ansatte til frivilligt at forlade virksomheden. Chefen for et investeringsselskab antydede, at skønt det var problematisk, så omplacerede

virksomheden ineffektive ansatte inden for virksomheden. Imidlertid blev bonusudbetalingerne baseret på præstationer, hvorfor de ineffektive havde et incitament til at forlade selskabet. En direktør forklarede, at man prøvede at finde jobs til de overflødige i andre virksomheder, men »at det er svært at overbevise andre om at det er en god ide at ansætte folk, som vi ikke selv finder kvalificerede«. Han fortalte også, at »outplacement organizations« (det modsatte af headhunter-firmaer) er voksende i antal og betydning. Virksomhederne bruger blandt andet sådanne konsulentfirmaer til på en pæn måde at lade overflødig ansatte forstå, at de ikke længere er ønskede af deres nuværende virksomhed.

Uoverensstemmelsen mellem flere yngre ansattes oplevelse af, hvordan systemet fungerer, og de faktiske forhold, er ikke svær at forstå. En person, der er blevet fyret, eller overbevist om, at han er på vej dertil, ønsker ikke, at andre skal få dette at vide. Han mister status og forventer, at folk vil tro, at han må have foretaget sig noget alvorligt, hvis han er blevet fyret. Virksomheden på sin side ønsker at fastholde sit ry om at sikre ansættelsesgaranti. Hvis de ikke kan tilbyde permanent beskæftigelse, frygter de, at de vil få problemer med at rekruttere de bedst kvalificerede kandidater fra universiteterne og få svært ved at sikre trofaste permanent beskæftigede, der vil acceptere ubetalt overarbejde.

7. Forandringer på vej

Forsøgene på at nedbringe arbejdsomkostningerne i japanske virksomheder, som det har givet sig til udtryk i form af fabrikslukninger og indskrænkninger i beskæftigelsen, har fået megen omtale både i og udenfor Japan.

7.1 Kontinuiteten i systemet

Trods beskæftigelsesreduktioner og fabrikslukninger, er forandringerne hovedsagelig sket inden for rammerne af det traditionelle

livstidsansættelsessystem (Mitsusada, 1993). Det vil sige, at i de store selskaber er det de midlertidigt ansatte, især kvinder, der er blevet fyret, og betalt overtid såvel som nyansættelser er blevet begrænset. Samtidig har virksomhederne opmuntret til tidlig pensionering.

Selv ansatte i alderen ned til 40 år er blevet presset til at forlade deres virksomhed. Metoder som overflytning til beskæftigelse på fjerne lokaliteter, meningsløse job eller job, som de pågældende ikke kan klare, eller degraderinger er blevet brugt som pressionsmidler (Schmidt, 1996). Selv om disse metoder bekymrer og irriterer kollegaer i organisationen, er der ikke tale om noget klart brud på systemet. »Indtil dato er kun få, om nogen, livstidsansatte i de store selskaber blevet fyret« (Kageki, 1993).

Mindre virksomheder, der har fyret regulært ansatte arbejdere, har ikke kunnet tilbyde livstidsansættelse, og det traditionelle livstidsansættelsessystem er (i 1997) stort set intakt. Permanent ansatte mænd i store japan-ske selskaber nyder derfor fortsat en jobsikkerhed, der er meget større end f.eks. amerikanske arbejders.

7.2 Aktuelle og forventede ændringer

Der er en række områder, hvor virksomhederne har foretaget marginale ændringer, og hvor mere væsentlige er i sigte. Det drejer sig om begrænsning i den andel af arbejderstyrken, der er dækket af livstidsansættelsessystemet; forøget mobilitet i arbejderstyrken; forandringer i ansættelse af nyt personale; skridt mod præstationsløn og endelig en bevægelse væk fra forfremmelse baseret på anciennitet.

I begyndelsen af 1990'erne fandt der en midlertidig begrænsning sted i antallet af midlertidigt ansatte for at begrænse lønomkostningerne. Men en række store selskaber foretog

også væsentlige reduktioner i antallet af permanent ansatte gennem naturlig afgang og førtidspensionering. Da tiderne blev bedre i begyndelsen af 1996, begyndte virksomhederne at forskyde udvidelsen af arbejderstyrken mod folk, der er lettere at komme af med igen (Fulford, 1997). Det meste af beskæftigelsesforøgelsen i 1996 og 1997 skete blandt midlertidigt – og deltidsansatte, snarere end blandt permanent ansatte arbejdere (Higuchi, 1997). Toyota og Denso er eksempler på store selskaber, der har fulgt denne vej. Da de mindre selskaber udvikler sig mere gunstigt end de store, finder vi også her en grund til, at livstidsansættelser falder relativt.

Personer, der er midt i karriereforløbet, blev tidligere primært rekrutteret af udenlandske selskaber. Dette gælder nu også store japan-ske firmaer. F.eks. har Honda, Ito-Yokado, Digital Equipment Corporation, Japan og IBM Japan Ltd rekrutteret personale med erfaring til specialjobs, idet der er mangel på arbejdskraft inden for en række tekniske områder, f.eks. på systemudviklere. En række selskaber sørger for, at ansatte midt i karriereforløbet kan overflyttes til andre selskaber, således at den overflyttede ikke bliver stigmatiseret for manglende loyalitet over for sin oprindelige arbejdsgiver. Toshiba har brugt denne metode til at nedskære personalet på en acceptabel måde. De ansatte er også i stigende grad interesseret i at skifte arbejdsplads. I 1996 ønskede ifølge en regeringsundersøgelse, 2.08 mill. eller 3,1% af arbejderstyrken at skifte. De fleste af disse personer var unge uden forsørgerpligt. Mere end 70% af unge under 29 år, som forlod deres job, fandt det sværere end forventet at finde et nyt, delvis som et resultat af uvilje hos virksomheder til at acceptere folk, der har forladt deres arbejdsplads i andre organisationer (Fulford, 1996).

En undersøgelse fra 1996 viste, at 38,9% af de store selskaber nu rekrutterer folk til spe-

cialjobs, inklusive jobs i udviklingsafdelinger, snarere end blot at ansætte nye universitetskandidater til generelle jobs. Den samme undersøgelse viste, at 13,4% af selskaberne hyrer på forskellige tidspunkter af året, snarere end at ansætte alle en gang pr. år. 32,4% overvejer at ansætte to eller flere gange i løbet af året (Ishibashi, 1996).

Det traditionelle system, hvor lønnen består af en del baseret på uddannelse, en del baseret på ansættelsestid og endelig en del baseret på ledelsesansvar er under langsom forandring. Selv om det japanske arbejdsministeriums undersøgelser viser, at kun 4,3% af de ansatte har et hundrede procents præstationsbaseret lønsystem (Fulford 1996), så indgår præstationsforhold dog delvis i bonusen eller lønnen i 24% af virksomhederne i Tokyo. Fujitsu introducerede et bonussystem baseret på præstation i 1993 og et resultatorienteret lønsystem i 1995. Og Toyota er i gang med at forøge den del af ledelsens lønninger, der er baseret på resultater. Endelig introducerede Takeda Chemical Industries et resultatorienteret lønsystem i 1997 (Suzuki, 1997).

Under det traditionelle senioritetsbaserede system sker forfremmelser af ansatte med en universitetsgrad langsomt. Den første udnævnelse til den laveste lederpost sker efter 10 til 15 år. Ansatte, som vi interviewede, inklusive dem, der hævdede, at forfremmelse i deres virksomhed var baseret på præstationer, kendte det nøjagtige antal års ansættelse før forfremmelse til en hvilken som helst lederpost. De, der efter det givne antal år blev vurderet mest egnede, fik en lederpost. De øvrige modtog også en form for forfremmelse, men med et mere begrænset ansvarsområde. De højere lederposter i organisationen og specielt dem, der betød medlemskab af direktionen, blev kun besat med ansatte, der nærmede sig pensionsalderen. Det hørte til undtagelserne, at en mandlig ansat med uni-

versitetsgrad, nogensinde kom til at arbejde under en, der var yngre end ham selv.

Der er også ved at ske begrænsede forandringer på dette område. I 1997 blev en ny 59-årig administrerende direktør ansat i Hino Motors foran 14 ældre seniorledere, et forhold, der var usædvanligt. Toyota har også på det seneste øget fleksibiliteten med hensyn til ansættelsestid før forfremmelser, og en række selskaber har ansat yngre personale på lederposter i deres udenlandske datterselskaber. Skandaler i en række selskaber, som f.eks. Nomura Securities, har også ført til forfremmelse af ledere, der var yngre end normalt. Forfremmelsessystemet synes dog mere resistent over for forandringer end livstidsansættelser og lønsystemet.

8. Vurderinger af forandringerne og deres potentielle virkninger

Vores undersøgelser har vist, at det japanske livstidsansættelsessystem ikke er så udbredt som antaget i Vesten og blandt de fleste japanske ansatte. Skønt de store selskaber praktiserer permanent ansættelse, er de stadig i stand til at gennemtvinge opsigelser fra inkompetente ansatte. Både virksomhederne og de ansatte beskriver sådanne handlinger som komplet frivillige, og virksomhederne ønsker ikke at blive fremstillet som modstandere af livtidssystemet og tidligere ansatte ønsker at undgå den stigmatisering, der tilskrives en fyring.

Denne begrænsning i systemets dybde skal lægges til den velkendte begrænsning i bredden. Livstidsansættelse gælder hverken deltids eller midlertidigt ansatte, eller de fleste kvinder eller arbejdere i mindre virksomheder. Alt i alt er mindre end 25% af de beskæftigede dækket og andelen er aftagende.

Systemet fortsætter ikke desto mindre med at være af central betydning i Japan, fordi det tjener som en model for stabilitet i beskæfti-

gelsen som alle organisationer så godt som muligt prøver at forfølge. Arbejderne i mindre såvel som større organisationer tror, at succesen i deres virksomheder er afgørende for deres personlige jobsikkerhed, indkomstniveau og status. Derved skabes deres motivation for at være trofaste ansatte, der arbejder for forbedringer med hensyn til produktivitet og kvalitet.

Den politik, som nogle firmaer har benyttet, med at tvinge inkompetente eller overflødige ansatte til opsigelse er ikke af afgørende betydning, så længe de ansatte tror, at systemet stadig er intakt. Det er opfattelsen snarere end realiteten, der bestemmer folks adfærd.

Årsagen til livstidsansættelsessystemets overlevelse skyldes tre forhold: (1) Den enkelte virksomheds frygt for at være den første til at forkaste systemet, da dette kunne få konsekvenser for dens mulighed for at hyre de bedst kvalificerede i fremtiden; (2) frygt for tab af trofaste ansatte, der kan bidrage med ubetalt overtid og endelig (3) systemets fleksibilitet med hensyn til muligheden for lønreduktioner.

Ingen af de forandringer, der for tiden finder sted i systemet med hensyn til dækningsgrad, mobilitet og indsatsens betydning for løn og forfremmelse, er tilstrækkeligt i konflikt med systemets grundstruktur, så længe en kerne af ansatte fortsætter med at nyde permanent beskæftigelsesstatus. Og ingen virksomhed har til dato foreslået eliminering af dette forhold.

De forandringer, der finder sted i disse år, og dem der er foreslået, repræsenterer to farer, specielt for de større selskaber, der har anvendt systemet. Den ene er, at de ansatte føler, at løn og forfremmelse bliver mindre retfærdig, eller at deres belønning ikke længere står i relation til virksomhedens indtjening. Den anden fare er, at antallet af arbejdere under systemet falder til under det kritiske ni-

veau, der skal til for at sikre levedygtige virksomhedsfagforeninger, der har vist sig som væsentlige støtter for virksomhederne.

Ud over de to nævnte farer, er der også potentielle fordele. Hvis forandringerne resulterer i forøget individuel initiativ, risikovilighed og effektivitet i beslutningstagningen, vil de kunne forøge innovationerne og forøge konkurrenceevnen. Og mere vægt på resultater og mindre på overdrevent lange arbejdsdage for de akademisk ansatte vil givetvis forbedre effektiviteten.

Japanerne foretrækker at tage forsigtige skridt, der er baseret på konsensus, før der foretages større forandringer. Forandringerne vil derfor sandsynligvis ske langsomt og i gradvis stigende omfang. Selv om alle de foreslåede forandringer til det nuværende system efterhånden bliver gennemført, vil de større japanske selskaber stadig bibeholde et system for beskæftigelsen, der yder større stabilitet, sikkerhed, og aflønning knyttet til virksomhedens indtjening end man finder i de fleste amerikanske og europæiske organisationer. Vestlige virksomheder skal ikke forvente noget fald i de japanske selskabers konkurrenceevne på grund af forandringer i livstidsansættelsessystemet.

Note

1. Oversat og bearbejdet af lektor Lone Albrecht, Engelsk Institut og lektor Jørgen Ulf-Møller Nielsen, Institut for Udenrigshandel, Handelshøjskolen i Århus.

Referencer

- Ballon, Robert, »Managerial Careers and Stakeholders,« *Journal of Japanese Trade and Industry*, March-April 1997, pp. 37-39.
- Ballon, Robert, »Salaries as a System,« *Journal of Japanese Trade and Industry*, July-August 1996, pp. 39-41.

- Brown, William, Rebecca Lubove, and James Kwaiwasses, »Karoshi: Alternative Perspectives of Japanese Management Styles,« *Business Horizons*, March-April 1994, pp. 58-60.
- Duerr, Mitsuko, »New United Motor Manufacturing Inc. at Midlife: Experience of the Joint Venture,« in *Research in International Business and International Relations*, Volume 5, pp. 193-214, JAI Press Inc., 1992, pp. 193-214.
- Duerr, Mitsuko, »Occupational Segregation in Japan: Public and Private Policies,« *Women's Workplace Issues Policy Research and Analysis Project*, Tokyo, 24 May 1996A.
- Duerr, Mitsuko, »Working Women in Japan: Structural Impediments to Improved Employment Opportunities,« *Women's Workplace Issues Policy Research and Analysis Project*, Washington, D.C., February 16, 1996B.
- Fingleton, Eamon, »Jobs for Life: Why Japan Won't Give Them Up,« *Fortune*, March 20, 1995, pp. 71-77.
- Fukutani, Masanobu, »White-collar productivity becomes re-letter issue,« *The Nikkei Weekly*, April 21, 1997, p. 7.
- Fulford, Benjamin, »Economy putting more folks to work,« *The Nikkei Weekly*, February 3, 1997, p. 3.
- Fulford, Benjamin, »White paper snipes at seniority system,« *The Nikkei Weekly*, July 8, 1996, p. 3.
- Higuchi, Yoshio, »New work styles spur hiring,« *The Japan Times*, March 27, 1997, p. B19.
- Ishibashi, Asako, »Companies ease rules on hiring as global competition mounts,« *The Nikkei Weekly*, August 28, 1996, pp 1 & 4.
- Ishibashi, Asako, »Nissan makes turn, but still faces rough road,« *The Nikkei Weekly*, April 14, 1997, p. 8.
- Itoh, Kyoko, »Zangyo: Just whose life is it anyway,« *The Japan Times*, May 23, 1996, p. 14.
- Kageki, Norri, »Companies to reduce staff size in harsh cost-cutting strategies,« *The Nikkei Weekly*, 6 September 1993, 1.
- Kanabayashi, Masayoshi, »Work Week,« *The Wall Street Journal*, August 20, 1996, p. A1.
- Kato, Hidenaka, »Nissan shutdown shakes up industry,« *The Nikkei Weekly*, 1 March 1993, 1.
- Lincoln, J.R., »Employee Work Attitudes and Management Practice in the U.S. and Japan: Evidence from a Large Comparative Survey,« *California Management Review*, 1989, pp. 89-106.
- Mandel, Michael, »Satisfaction at Work,« *Business Week*, June 24, 1996, p. 10.
- Mitsusada, Hisayuki, »Rising Yen intensifies pressure for corporate restructuring,« *The Nikkei Weekly*, 6 September 1993.
- Reischauer, Edwin, and Marius Jansen, *The Japanese Today: Change and Continuity*, Enlarged Edition, (Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press, 1995)
- Scher, Mark, and P. Ciancanelli, »Families, Firms, and Collectivity: Japanese Business Organizations in Historical Perspective,« *Best Paper Proceedings, Association of Japanese Business Studies 1993 Annual Conference*.
- Schmidt, Richard, »Japanese Management, Recession Style,« *Business Horizons*, March-April 1996, pp. 70-76.
- Sherman, George, »Japanese Management: Separating Fact from Fiction,« *National Productivity Review*, Winter 1984-85, pp. 77-78.
- Suzuki, Yumiko, »Ritualistic wage talks leave both sides cold,« *The Nikkei Weekly*, February 24, 1997, pp. 1,4.
- Takahashi, Kawakita, »Technical Innovation and Employment,« *Journal of Japanese Trade and Industry*, March/April 1984.
- Takahashi, Osumi, »Electronics firm's alumni fill rival's top ranks,« *The Nikkei Weekly*, February 24, 1997.
- Thompson, Judith, and Robert Rehder, »Nissan U.K.: A Worker's Paradox?,« *Business Horizons*, January-February 1995, pp. 48-57.
- Yamakoshi, Atsushi, »Restructuring, Reengineering and Japan's Management System,« *Japan Economic Institute Report 25A*, July 5, 1996.
- Yoshino, M.Y., *Japan's Managerial System*, (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1968).

Medarbejderejede firmaer i USA – deres udbredelse, indre udvikling og struktur

Erik Maaløe, lektor, Institut for Organisation og Ledelse,
Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Kongressen i USA har siden midten af halvfjerdserne søgt at opmuntre medarbejdere af amerikanske virksomheder til sammen med ledelsen at købe de hidtidige ejere ud, – dvs. til at fremme employee buy out. I 1986 ejede 10% af de mest velhavende amerikanske familier 68%, heraf den mest velhavende 1% hele 38% af alle værdier. I en tid hvor der blev færre og færre selvstændige frygtede kongressen, at en så skæv fordeling af kapital kunne udgøre en trussel mod kapitalismen som økonomisk system, baseret på direkte eje af produktionsmidler.

Ideen var derfor at tilskynde firmaer til at oprette et ESOP, en Employee Stock Ownership Plan, dvs. aktieselskaber baseret på de ansattes direkte eje med diverse fordele og begrænsninger fremfor indirekte eje via pensionskasser.

Af fordelene kan nævnes, at lovgivningskomplekset rummer en tilskyndelse til såvel sælger og køber som kreditgivere. Den hidtidige ejer kan således ved helt eller delvist at sælge mindst 30% af virksomhedens værdi, udsætte erlægelse af den kapitalvindingskat, han ellers skulle have betalt, om han sælger til tredjemand. Ydere af kredit til de nye ejere, dvs. de ansatte, til at gennemføre overtagelsen får en 50% skattefordel, hvilket

indebærer en ca. 25% reduktion af rentebyrden for køberne.

Til gengæld forpligtiger firmaet sig til lige- ligt at fordele og udstrække ejerskabet til samtlige ansatte. De nye ejere må desuden forpligtige sig til at beholde de aktieandele, de erhverver indtil de forlader firmaet – typisk ved pension. For en mere detaljeret redegørelse for de lovgivningsmæssige forudsætninger og krav, jf.¹

Siden halvfjerdserne til i dag har antallet af ESOPs vokset fra ca. eet til 13 tusinde virksomheder. I dag er således mindst tretten millioner amerikanere helt eller delvis ejere af deres egen arbejdsplads. Et af de største er biludlejningsfirmaet AVIS, som i USA er 100% medarbejderejet. Senest overtog 54.000 ansatte United Airlines. For en del firmaer er medejer-andelen dog kun 15%, hvilket er den nedre grænse for, at en mindretalsaktionær kan blokere for en legalisering af forsøg på en fjendtlig overtagelse af tredje- mand. Dermed er også sagt at den totale andel af amerikansk erhvervsliv i direkte med-eje under en ESOP-konstruktion endnu kun udgør 1-2% af de samlede værdier

Kritik

Lovgivningskomplekset er blevet mødt med megen kritik. Det har således været mange en

torn i øjet, at staten reducerer rentebyrden på lån til ESOPs. Grunden var, at kongressen ønskede at opmuntre kreditgivere til at yde sådanne lån. Men for succesrige ESOPs indebærer det naturligvis, at de midler, ESOP-medlemmer personligt sparer, til en vis grad er skattefri midler.

Et andet kritikpunkt er ligeledes knyttet til kongressens tidlige forsøg på at løbe medarbejderejet i gang. For at imødekomme en ellers udtalt frygt for at medarbejderne som ejere ville tage sig mere end godt betalt for en stadig ringere arbejdsindsats, åbnede det oprindelige lovkompleks mulighed for, at »med-ejerne« først kunne få stemmeret, når hele lånet var betalt tilbage. Uanset at det har befordret dannelse af flere ESOPs end der ellers ville have været, så har muligheden for at begrænse stemmenretten skabt politisk uro,² og hvor det har været tilfældet også bitterhed – ikke mindst inden for 100%-ESOP.³ Det er siden ændret, så medejere i dag i det mindste kan stemme i forhold til hvor stor en andel af lånet der betalt tilbage.

Endelig var de fleste fagforeninger mere end lunkne over for et lovforslag, der indebar, at deres medlemmer skulle blive kapitalister og dermed indlede et »samarbejde med fjenden«. Det har siden ændret sig.

Baggrund for salg

Det er en udbredt myte, at de fleste ESOPs oprettes, når firmaer er kørt i sæk, hvorfor de eneste, der ønsker at overtage dem, er medarbejderne i et forsøg på at bevare deres arbejdsplads. En total undersøgelse af ESOPs i Ohio⁴ viser dog, at salget i over halvdelen af tilfældene skyldes den hidtidige ejers ønske om at sælge, og at de nye ejere tilsvarende i halvdelen af tilfældene følte sig direkte tiltrukket af ideen om at blive medejere.

Kun i et fåtal af tilfælde skyldtes overtagelsen i al væsentlighed, 6%, eller blot delvist en økonomisk truende situation, 9%. Til gengæld får medarbejderes opkøb af »nedkørte« firmaer ofte stor pressedækning. Først når fallitten truer. Næst, når det lykkes medarbejderne at finansiere en overtagelse, – bl.a. fordi de i disse tilfælde ofte går med til lønreduktioner på fra 10 til 20% for at overbevise långiver om deres ønske om at sikre selskabets økonomiske overlevelse. Det siger ikke så lidt om ESOP-konceptets duelighed, at selv i sådanne tilfælde lykkes det ofte at bringe selskabet på fode, om end der findes tilfælde, hvor det ikke sker. De er så til gengæld sikre på pressedækning for tredje gang.

Til gengæld hører man ikke meget om firmaer, der stille og roligt købes, helt eller delvist af medarbejderne, for derefter at udvikle sig såvel organisatorisk som økonomisk, alt efter den grad af medbestemmelse medejere medfører.

Udbredelse af ejerskab efter grad og branche

Der findes flere skøn over fordelingen af ESOPs over forskellige brancher – to totalundersøgelser fra hhv. Ohio, 1993, dels fra GAO 1983, dels diverse statistikker fra ESOP Association, en interesseorganisation, som dog kun omfatter et mindre antal af de formentligt mest betydende ESOPs, jf. Figur 1.

Figur 2 antyder graden af ejerskab. Der er især mange ESOP blandt produktionsvirksomheder. Disse er desuden, hvad der ikke fremgår af statistikken, almindeligvis de største, dels er hyppigheden af majoritetsaktionær ESOPs også her størst.

Forretningsområde	USA 83 GAO i %	USA 89 ESOP Ass i %	Ohio 94 i %
Produktion	29	36	40
En gros handel	15	14	13
Detailhandel	11	7	10
Transport	7	1	2
Tjenesteydelser	14	15	13
Finans- og ejendomshandel	13	10	13
Byggeri	7	8	10
Landbrug og fiskeri	3	andet: 7	0
Råstofudvikling	1	-	-

De opgivne procenter kan kun delvis fortolkes dynamisk. GAO's undersøgelse er total. Den anden en delmængde, nemlig ESOP Ass. egne medlemmer. Den tredje total, men kun baseret på tal fra delstaten Ohio.

Figur 1. Mængde af medarbejderejede firmaer i USA fordelt efter branche

Forretningsområde	USA 89/ESOP Ass grad af ejerskab i %			Ohio 94 grad af ejerskab i %		
	0-10	11-49	50-	0-10	11-49	50-
Produktion	14	40	45	23	55	30
En gros handel	6	47	47			
Detailhandel	22	53	25			
Transport	25	50	25			
Tjenesteydelser	18	47	34			
Finans- og ejendomshandel	24	53	21			
Byggeri	13	33	47			

Tallene for Ohio gælder forsamlige ESOPS tværs henover de enkelte brancher

Figur 2. Grad af ejerskab fordelt over branche

Finansielle forhold og evne i øvrigt

ESOP-medlemmernes formue er i individuelt eje, men skal ifølge loven placeres i en særskilt ESOP-fond, ledet af en ESOP-komite, som administrerer stemmeafgivningen ved valg til den egentlige selskabsbestyrelse og/eller hvis medlemmerne er afskåret fra at stemme, sammensætter bestyrelsen på deres vegne. I alle tilfælde vil erhvervelsen af andele ske løbende, idet den enkelte medarbejders konto år for år opskrives med, hvad der spares op af overskuddet, dvs. efterhånden

som 1) firmaet er i stand til at tilbagebetale det oprindelige lån, hvilket typisk skal ske efter 7 år samt 2) ved at firmaet derudover stadig sparer op til 20% af lønsummen. Tallet synes voldsomt, men beløbet svarer stort set til den pensionsordning amerikanske industri-arbejdere i almindelighed har. Derudover stiger aktierne i værdi. Fra 88-91 i Ohio typisk med 6% om året. Et enkelt selskab tabte dog ca. halvdelen, medens et andet femdobled sin i perioden. Da end ikke 10% af alle ESOPs er børsnoterede, kræver loven, at

værdifastsættelsen år for år foretages af en række uafhængige vurderingsfirmaer.

Medlemmerne kan, som nævnt ikke sælge deres andele førend de forlader firmaet. Men de kan jo, som i ethvert andet aktieselskab, tage penge ud på andre måder, hhv. 1) som løn, der efter nogle år typisk vil ligge i den øvre del af det lokale område, 2) som overskudsdeling, det sker dog endnu kun i 20% af tilfældene, 3) som dividende, hvilket dog endnu ikke er særlig almindeligt. De fleste ESOPs har i stedet konsekvent valgt at investere. Der findes desværre ingen tal for investeringsgrader, men for de virksomheder, jeg har besøgt og genbesøgt siden 88, er viljen og evnen til teknologisk fornyelse betydelig, – ikke mindst i forhold til hvad, den var før overtagelsen. At det sker, afspejler sig dog i tal, der viser øget produktivitet, salgsevne og for 42% af Ohio ESOPs øget beskæftigelses-evne i en situation, hvor beskæftigelsen ellers branche for branche er faldet med 51%.

Ideologi

Ideologien bag ESOP-ideen er som nævnt at udbrede den folkelige direkte ejendomsret til produktionsmidler. Og sådan ser ejerne også selv på det. Men jo mere de sparer op, jo bedre samarbejdsforholdene udvikler sig, desto mere ønsker medarbejderne, at ideen kunne sprede sig, – hvorfor de taler om »the ESOP-movement«. Inspirationen fra de største ESOPs har da også bredt sig til Syd og ikke mindst Øst og Mellemeuropa.

2. Ledelse og styring af hhv. firma, medarbejder og ejerskab

Det er banalt, men intet ændrer sig af sig selv, fordi medarbejderne er blevet ejere. Noget de herefter i øvrigt selv skal afstedkomme. Derfor vil vi i det følgende referere nogle af hovedresultaterne af et 5-årigt tværsammenlignende case studie af 7 udvalgte virksomheder, hvor alle, på nær en, er i 100% medarbejdereje.⁴

Fra ydre til indre styring

Med overgang til medejt vækkes et slumrende potentiale blandt et mindretal af medarbejderne, de tekniske aktivister,⁵ som straks går i gang med at smidiggøre arbejdsprocesserne, hvor de selv står. Initiativerne vækker de øvriges interesse, dels som tekniske løsninger, dels ved at demonstrere at nu kan gøre noget for sig selv såvel som for firmaet, – og at ledelsen tillader det.

Den gensidige hjælpsomhed på gulvet vokser. Man begynder at holde øje med, om ham ved siden af har brug for en hånd ved omstilling til et nyt job. Det er ikke noget, man skal bede om, den hjælpende hånd er der straks. Derfor begynder den enkelte også »at holde øje« med »sig selv« ud fra bevidstheden om, at andre iagttager ham. Eller sagt socialpsykologisk: ydre styring erstattes af indre styring. Samtidig begynder ledelse og arbejdere i erkendelse af den voksende gensidige afhængighed at lytte til, behandle og omtale hinanden med større høflighed.

Pres på ledelsen for uddannelse og oplysning
Efterhånden som tekniske misforhold på gulvet afluses og arbejdsgange smidiggøres, fremførte arbejderne i de observerede virksomheder krav om at lære flere arbejdsopgaver end hidtil. Både for deres egen skyld og for at øge firmaets fleksibilitet.

Kravet om uddannelse og ikke mindst dets styrke kom i samtlige firmaer bag på ledelsen. Ikke fordi ledelserne ikke bifalder det. Faktisk havde mange ledelser tidligere uden held søgt at fremme en tilsvarende udvikling, men kun for at møde vrangvilje. Tidligere vogtede de ansatte over faggrænserne, der beskyttede den enkelte økonomisk på firmaets bekostning. Nu er situationen vendt om. Som ejere ønsker medarbejderne at fremme firmaets økonomiske liv. Som ejer er det legitimt at bede om at blive dygtigere noget mange arbejdere altid havde villet, men und-

gået for ikke af kammeraterne at blive ugle-
set for at ville takkes ledelsen.

Og det lønner sig, statistikken fra Ohio viser en tydelig sammenhæng mellem øget medbestemmelse, uddannelse på den ene side og på den anden øget produktivitet og vækst.

Første kritiske fase: om ledelsen vil opgive at tænke i magt og i stedet give sig tid til at hjælpe

Det er dog ikke alle ledere, som straks vil ofre tid og ressourcer på uddannelser, der kan myndiggøre de ansatte, jf.⁶ Det er jo at overføre kompetencegivende magt og dermed at svække ens eget prerogativ til at lede!

Hermed kan udviklingen sinkes, spændinger uddybes, frustrationer vokse, indtil presset bliver stort nok til, at en lille hændelse får ledelsen til endelig at forstå, at det ikke drejer sig om at tage noget fra andre, dvs. magt fra ledelsen, men om at enhver medarbejder »skal blive så dygtig som overhovedet muligt inden for sit arbejdsområde«.

Information, ikke blot direkte her og nu, men med tjek for om det sagte er forstået

Når ledelsen tidligere talte økonomi, var det altid noget med, at medarbejderne skulle give sig. Nu vil medarbejderne imidlertid vide besked. Og om de opdager, at værkførererne ikke altid ved alt for god besked, så går man videre. Produktions- og regnskabschef ser sig pludselig stillet overfor atter og atter at skulle svare på de mest elementære spørgsmål. Det er en udfordring, idet de samtidig er under pres for at få virksomheden til at tjene penge for at tilbagebetale lånet. Men ejere skal have svar, og der skal svares direkte.

Man kan derfor lige så godt først som sidst besinde sig på at gøre det systematisk. At give besked i skrift rækker ikke. Oplysningen må ske mundtligt i mindre grupper, så in-

formanten kan sikre sig, at det sagte er formidlet i forståelig form. Et godt tegn for, at man er nået så vidt, indtræffer, når regnskabschefen samler en gruppe produktionsmedarbejdere omkring sig for at udvikle et virksomhedsregnskab, der måned for måned skal kunne bruges som reference for den enkelte til, hvordan han kan bidrage til firmaets økonomi. Et regnskab som vil rumme en løbende redegørelse for tidsforbrug og materialeomkostninger, dækningsbidrag og administrationsomkostninger job for job.

Beslutninger baseres på løbende dataregistrering og analyse

Som sagt ledelsen får det svært. Den kan ikke længere bare give ordrer pr. intuition – uanset hvor god og baseret på års erfaringer en sådan beslutning end kan være. Medarbejderne forventer en forklaring. De ved, at det kun er ved at spørge, at man kan nå større indsigt. Ledelsen får selvfølgelig en vis margin til at skønne galt. Men hvad medejere på gulvet ikke kan acceptere er, at allerede trafte beslutninger må tages om, fordi ledere overså noget, de kunne have fået at vide, om de blot havde spurgt i tide.

At skulle begrunde alle beslutninger, store som små, er et pres. Det er belastende, men det skal gøres. På sigt er fordelene indlysende. Men ledelsen hjælper sig selv, desto hurtigere den sætter medbestemmelse i system, nemlig ved skridt for skridt at træne sig selv og medarbejderne i problemknuse-teknik, som den også kendes fra kvalitet-cirkel-virksomhed.⁷

Det kræver problem for problem

- 1) dokumentation for hvor, hvornår og hvor ofte og med hvilke konsekvenser uønskede hændelser optræder, samt
- 2) redegørelse for ideer for hvordan situationen ikke blot kan ændres i teorien, men praktisk, baseret på koordinering med til-

stødende afdelinger og evt. indhentning af tilbud fra evt. leverandører.

Når noget gik galt tidligere, vidste medarbejderne på gulvet altid hvorfor, det var ledelsens skyld – ledelsen havde ikke informeret ordentligt, havde ikke været tilstrækkelig forudseende, etc. Ligesom ledelsen på sin side mente at have gjort sit – det var blot medarbejderne, som hverken hørte ordentlig efter, endsige var tilstrækkelig agtsomme. Dvs. skylden var altid de andres. Nu er det ikke længere ledelsen, der er utilstrækkelig, eller medarbejderne der er ligeglade, med mindre det netop er, hvad kendsgerningerne blotlægger.

Ændringen er dramatisk. Fra at have haft delvist modsat orientering, fører samarbejdet i problemknuse-grupper begge parter til umærkeligt at se hinanden som en ressource. Efterhånden som det ene resultat følger sig til det andet, viger den første af ejerskabet skabte gensidige høflighed til fordel for varme og gensidig taknemmelighed for, hvad repræsentanter for den anden part har bistået én med at ændre med bedring af økonomien til følge.

Det er svært at komme i gang, især når det skal ske delvis på trods

Generationer af fastlåste rolleopfattelser opløses imidlertid ikke fra den ene dag til den næste, som nattens dug viger for solen. I de undersøgte virksomheder var det således tydeligt at den ny kultur undfangedes under megen personlig lidelse.

Efter års skole- og universitetstræning at have uddannet sig til at være leder, må »man« som leder nu besinde sig på først og fremmest at stå arbejderne til tjeneste. Det er bestemt ikke nemt for enhver. På gulvet opleves overgangen til medeje, som en mulighed for personlig og faglig ekspansion. Så ledere, der ikke straks fanger denne mulighed, og som den første blandt ligemænd søger at forløse

den, skal gennem megen indre strid og personlig kval.

Modstanden mod den ellers latente bevægelse hen imod større indre balance er derfor størst blandt den del af ledergruppen, som er vokset op uden kontakt og dermed forståelse for arbejdet på gulvet. Til gengæld er det den gruppe, som oftest i starten taler varmest for medbestemmelse som princip. Deres problem er blot, at så snart folk spørger dem, så blotlægges deres manglende viden om virksomhedens grundliggende forhold. De føler sig derfor snigløbet og reagerer med, »medbestemmelse er meget godt, men nu er det vist ved at gå for vidt«, hvorefter de lige oprettede problemknuse-grupper søges underløbet, tiet ihjel eller i hvert fald lades i stikken uden tilbagemeldinger, endsige nye opgaver.

I alle de studerede virksomheder var der ledere, som endog direkte søgte at stoppe problemknuse-arbejdet. Nemlig i det øjeblik, de kom rigtig i gang, så også ledelsens fejlpositioner dokumenteres. Det viser, hvilket perspektiv der er i at undersøge medarbejder-ejede virksomheder. Under medeje er de genstridige ledes modtræk langt mere synlige, og konflikten derfor desto skarpere og desto mere tilgængelig for en observatør end for firmaer ledet af en fjern bestyrelse. Som majoritetsaktionærer formår medarbejderne simpelthen at opretholde presset for stadig løbende smidiggørelse af virksomhedens rutiner.

Også for udenforstående er det alt for let at se de mere vrangvillige mellemledere som stopklodser. Det er imidlertid lige så slående, at de svigtes. Ingen af de besøgte virksomheder har således gjort noget for at hjælpe trængte mellemledere til at tale ud sammen om de udfordringer, det øgede medarbejder engagement stiller dem overfor.

Anden kritiske fase: om ledelsen vil se sig selv som partner

Trods den vakte aktivisme, og trods den første beslutning fra ledelsen om at understøtte den, så er udfordringen om at tage den alvorligt den næste kritiske fase. At understøtte problemknuse-grupper kræver mere end bare at give lov. Det kræver en aktiv ledelsesindsats, dvs. investering i træning, villighed til efterhånden at lade samtlige medarbejdere, inkl. én selv og andre ledere gå gennem samme kursus. Det kræver, at hver gruppe får tildelt en proces-konsulent til at hjælpe gruppen igennem de første projekter, dvs. der skal afses både tid, ressourcer og mandetimer til projektet.

Det er en stor beslutning, og den må være svær. Og perspektivet er åbenlyst: Jo mere folk lærer at klare sig selv, jo mere kan indsatsen resultere i en yderligere udtynding af ledergruppen.

Drevet bag medeje: at tjene penge gennem at tjene hinanden

Medeje og medbestemmelse udgør tilsammen en kraftig medicin, som i konsekvens ændrer mennesker.

Medejerskabet skaber først intellektuel forståelse for en ny samhørighed medarbejdere imellem. Det fælles mål udtrykkes, først som sidst, i et drev efter at tjene penge. Det kan man kun, hvis alle hjælper og understøtter den fælles proces.

Af arbejdet i problemknuse-grupper med den her pånødne disciplin om dokumentation lærer alle, ikke mindst ledere, at de for at kunne klare sig må

- 1) bestræbe sig på at være ærlige,
- 2) åbent vedgå fejl
- 3) bede andre om at hjælpe sig, samt
- 4) opøve nye sociale og tekniske færdigheder.

Lederne må desuden, som ledere

- 5) fremstå som forbilleder for gennem deres eget eksempel at lede de lidt mere sindige medarbejdere til at søge hjælp for at forebygge fejl, tage initiativer, etc.

Ledere og i øvrigt tillidsmænd, som fortsat søger at klare sig igennem ved at politisere, bliver derfor gradvist erstattet af personer, som med hjælpsom myndighed formår at få problemknuse-grupper til at skabe resultater.

Således gror der langsomt en indre kultur frem, der belønner ærlighed og gensidig tjenstvillighed. Men den nye kultur fremstår derfor mere som en konsekvens af fælles vilje til at tjene penge, end som et mål i sig selv. Dvs. det er ikke ideologi, men en samarbejdsform. Men den deler præg med andre organisationer, hvor medlemmer har fælles mål og kan handle selv i overensstemmelse hermed af egen indre drift, jf.⁸

Ikke alle ESOPs har denne dynamik

Lad mig til slut erindre læseren om, at ovenstående beskrivelse er baseret på hændelsesforløbet over en årrække i et udvalgt antal 100% ejede ESOPs med fuld stemmeret og ligelig fordeling af aktier blandt samtlige medarbejdere. For at være andet og mere end blot en pensionsordning må medejerskabet være på mindst 30% og over 50% for vitterlig at kunne slå igennem. Og det gælder jo altså stadig kun fra en tredjedel af tilfældene. Men sker det, får det organisatoriske konsekvenser

3. En ny struktur af tre linier for udvikling, ledelse og beslutning

Den af medejerskabet forløste 1) aktivisme fra neden, – den af 2) ledelsen fra toppen igangsatte overførsel af viden, – bundet sammen 3) af fælles udvikling og træning i et fælles problemløsningsprog, får konsekvenser for firmaets måde at organisere sig på for at imødekomme ydre såvel som indre udfordringer på.

1) effektiviseringslinien

Iværksættelse af en skare af problemknuse-grupper viser sig hurtigt at kræve koordinering. Meget af hvad grupperne afdækker går på tværs af afdelinger, og da blotlægningen ofte også omfatter ledelsespraksis, er det hverken hensigtsmæssigt, endsige falder det medarbejderne ind, alene at lade ledelsen stå for koordineringen. Efter en del tumult oprettes derfor et koordineringsorgan bestående af ledere af de enkelte problemknuse-grupper og ledelsen. Et organ som sted for sted fik sit eget navn, fx Indre Bestyrelse, Indre Styrelse eller Samordningsråd, eller lignende.

Denne Indre Styrelse sørger for, at strømmen af initiativer fra de enkelte problemknuse-grupper samordnes, at de heraf afledte retningslinier for ændrede styringsprincipper formidles til og forvaltes ned gennem ledelseshierarkiet, ligesom organet støtter oprettelse af nye problemknuse-grupper. Organet er således det fælles forum for strømmen af observationer og forslag fra tekniske aktivister fra såvel ledelse som gulv.

Styrelsen vil oftest have sit eget, begrænsede budget, men i øvrigt adskille sig fra Bestyrelsen ved alene at være orienteret mod interne operationelle og taktiske problemer. Den Indre Styrelsen beskytter således bestyrelsen mod at drukne i mindre sager. Bestyrelsen inddrages først, så vidt en påtænkt ændring kræver større investeringer, fx over 100.000 kr.

2) den daglige ledelseslinie

Den anden vej for koordination og information er som altid ledelseshierarkiet. Dets opgave er nu ikke blot som andre steder at overvåge og forvalte produktionen, foruden træne og udvikle medarbejderne, ikke mindst at identificere stadig mere udfordrende opgaver at betro problemknuse-grupper at arbejde med.

3) ejerlinien

Den tredje vej er en videreudvikling af det gamle tillidsmandsystem, der nu blot udvides til at omfatte samtlige ansatte. Ledelsen må som altid understøtte ejernes, hvilket i de her givne tilfælde er, de ansattes interesser. Men

1) ikke alle spørgsmål har alene en funktionel karakter, der kan afklares gennem analyse og kreativitet. Nogle er politiske og kræver alles stillingtagen. Der er beslutninger, kun ejere kan tage, fx om størrelse af henlæggelser i forhold til bonus, om bonus skal fordeles ligeligt pr. hoved eller i forhold til udbetalt løn, således at den der har arbejdet mere over får højere bonus, større tekniske investeringer, køb af supplerende produktionsenheder, etc.

2) hvor godt end de enkelte problemknuse-grupper samarbejder på tværs i virksomheden, så kræver derfor virkelig store firmaer med tusinder af medejere et forum, der uafhængigt af, men i samarbejde med, ledelsen kan

- a) analysere firmaets drift løbende og
- b) formidle oplysning til ejerkredsen om divergerende opfattelser af, i hvilke retninger firmaet bør udvikle sig, samt
- c) formidle en debat herom ejerne i mellem, så de indforstået med konsekvenserne hver for sig kan tage stilling til hvilken politik, de i givet fald vil støtte.

Mens ledelseshierarkiet tager vare om firmaet og dets daglige drift, problemknuse-grupperne af de ansattes interesse i at udvikle firmaet, så formidles den tredje vej, medarbejdernes interesser som ejere, gennem et valgt tillidsmandsystem af ejerrepræsentanter, ofte kaldet ESOP-komiteen, der således fremstår som sekretariat for generalforsamlingen.

Altså en trestrengt struktur af hhv. – en situationsnær udviklings- og forbedringslinie, en

udøvende-administrativ linie samt en overordnet, overvågende og regelsættende linie.

Een fælles struktur er mulig

Trods realiteten af og argumenterne for den tre-delning af veje for indflydelse og styring, kan strukturen godt være integreret i én. Efterhånden som fx medarbejderne opøver duelighed til i fællesskab at løse tekniske udfordringer, vil samarbejdet herom kunne blive mere ad hoc, dvs. ledelses- og udviklingslinien vil i nogen grad smelte sammen.

Endelig kan de tre linier forenes. Det er sket i den meget veludviklede ejerkultur, som karakteriserer Fastener Industries, – et ESOP med lidt over hundrede medarbejdere, jfr.⁹ Her har medarbejderne valgt deres fabrikschefer til som de mest vidende om selskabet at repræsentere sig som tillidsmænd i bestyrelsen. Men her har samtlige ledere også haft deres debut i firmaet som arbejdere på gulvet, hvorfra de så siden har arbejdet sig op, bl.a. gennem en række af firmaet finansierede universitetsuddannelser.

4. Firmaer, egnede til at overgå til medarbejdereje

Fundamentet for de iagttagne ændringer er den første spirende aktivisme. Som konsekvens af vore iagttagelser tegner der sig et nogenlunde klart billede af hvilke virksomheder, som umiddelbart vil kunne blomstre under direkte medeje, nemlig

1) arbejdspladser hvor medarbejderne allerede i deres dagligdag løbende tager procesbeslutninger, dvs. håndværkstunge virksomheder,

2) dvs. de ansattes tekniske færdigheder er allerede en kritisk størrelse, som ledelsen må respektere, ligesom de ansatte vil forstå at vurdere ledelsens duelighed, og

3) hvor de ansatte har en klar forståelse for,

hvad produkterne betyder for kunderne, og hvor markedet formodentlig er, om end ikke nødvendigvis stabilt, så dog gennemskueligt

4) Investeringen pr. arbejdsplads er af en størrelsesorden, som de ansatte kan overskue, dvs., nødigt mere en 1 mil. Dkr.

Kort sagt, virksomheder hvor indkøb, produktion og salg udgør en gennemskuelig helhed, som alle kan se kræver alles medvirken. Hvilket svarer ganske udmærket til niveauet i de fleste danske virksomheder – jern- og metalindustriens ikke mindst.

Noter

1. Erik Maaløe: Medarbejderejede virksomheder i USA, – de lovgivningsmæssige forudsætninger, *Økonomi & Politik*, Nr 2, 1990.
2. Mest markant er denne kritik fremført af Joseph R Blasi: *Employee Ownership, – revolution or ripoff*, Ballinger, Mass 1988.
3. Af offentligt kendte tilfælde er et af de første ESOPs overhovedet »South Bend Lathe«, for denne og øvrige eksempler fx Will-Burt Co, se Erik Maaløe: *The Employee Owner, – organisational & individual change within manufacturing companies as participation and sharing grow and expand*, – Akademisk Forlag, København, 1998. (disputats).
4. John Logue & Heather Cross: *Employee Ownership in Ohio's Economy, a preliminary Report*, Kent State University, 1994.
5. Erik Maaløe: How to Become a Successful Worker-Owner: A study of long-term individual change after employee buy-outs, *Economic and Industrial Democracy*, Sage, London Vol 14, 1993.
6. Jon L Pierce, Stephen A Rubinfeld, Susan Morgan: *Employee Ownership: – a conceptual model of process and effects*, *Academy of Management Review*, 1991, Vol 16, # 1, side 1221-144.
7. For eksempler se Erik Maaløe: *The Challenge of Size, Organisatoriske Fragmenter*, HHA, 1989.
8. Henry Mintzberg: *Power in and Around Organizations*, Prentice Hall, 1983.
9. Erik Maaløe. *The Employee Owner*, Scandinavian University Press/Akademisk Forlag, København, 1998.

Lidt om DØRS' selvforståelse: om lønrelationerne i SMEC*

Søren H. Harck, lektor, Nationaløkonomisk Institut,
Handelshøjskolen i Århus

1. Indledende

Da ideen om den *lodrette*, langsigtede Phillips-kurve blev lanceret for godt og vel 25 år siden, blev den mødt med vantro og skepsis. Men lektien blev hurtigt lært: blot ét tiår senere var ideen om den lodrette Phillips-kurve, der ved sin fremkomst *tog sig ud* som et voldsomt anslag mod den fremherskende, konventionelle visdom, selv blevet en del deraf.

Man kan måske hævde, at lektien i en vis forstand blev lært for godt. Selv om det måtte være korrekt, at Phillips-kurven på langt sigt er lodret i en *lukket økonomi*, følger det nemlig ikke deraf, at den også er lodret i en (lille) åben økonomi. Eller for nu at sige det lidt firkantet og kortfattet: just dé argumenter, der sædvanligvis anføres som begrundelse for, at Phillips-kurven på langt sigt er lodret (i en lukket økonomi), kan nemt føre én over i den diametralt modsatte konklusion, når det er en lille åben økonomi, der er tale om. For en sådan økonomi kan man på samme grundlag hævde, at Phillips-kurven er *vandret* og *på niveau* med *den importerede inflation* (den valutakurs-justerede udenlandske inflationsrate). Ikke desto mindre synes det stadigvæk at være reglen, snarere end undtagelsen, at analyser af små åbne økonomier nærmest refleksemæssigt påberåber sig ideen om den lodrette Phillips-kurve, når det kommer til en beskrivelse af de langsigtede modelegenskaber.

Det er på denne baggrund, at jeg i det følgende vil se lidt nærmere på, hvilke Phillips-kurveforestillinger Det økonomiske Råds sekretariat (DØRS) er besjælet af. Mere præcist vil jeg se lidt på, hvilken teoretisk rolle DØRS tiltænker sin egen specifikation af løndannelsen. Dette kig er ikke af rent spekulativt tilsnit: i de to dokumentationer af SMEC, som DØRS har publiceret i 1990 og 1994, har DØRS i afsnittet »SMEC i hovedtræk« gjort et prisværdigt forsøg på at placere SMEC i en teoretisk ramme.¹ Man kan vel sige, at DØRS har stillet sin selvforståelse til skue i dette afsnit. Det er *primært* dette afsnit, som de følgende overvejelser er baserede på.

Oprindeligt var sekretariatets SMEC-model en *rent* efterspørgselsbaseret model, hvori nominallønnen indgik helt eksogent; men i de to senest dokumenterede versioner af modellen er visse udbudseffekter søgt endogeniseret – primært »i form af en lønrelation, hvorved voksende økonomisk aktivitet fører til højere løn- og prisstigningstakt med en forværring af lønkonkurrenceevnen til følge« (DØRS (1990), p. 61).

I en strengt formel forstand kan man godt sige, at DØRS overhovedet ikke har nogle *Phillips-kurve* forestillinger: DØRS anvender nemlig overhovedet ikke betegnelsen Phil-

lips-kurve i modeldokumentationerne fra 1990 og 1994, men foretrækker betegnelsen *lønrelation*. Denne lønrelation afspejler nogle forestillinger om sammenhængen mellem på den ene side lønstigningstakten og på den anden side ledigheden samt en række andre forklarende variable. En sådan lønrelation er, hvad vi forstår ved en Phillips-kurve. Løndannelsen indtager nu en central plads i SMEC:

Løn- og prisudviklingen er afgørende for udviklingen i konkurrenceevnen og dermed import og eksport. Der er derfor en central sammenhæng mellem pris- og lønniveauet og den økonomiske aktivitet. Den sammenhæng er afgørende for modellens crowding-out mekanisme og dermed modellens samlede egenskaber. Løndannelsen er således også afgørende for mulighederne for at føre stabiliseringspolitik. (DØRS (1994), p.93)

Helt i tråd med den konventionelle visdom for i hver fald en *lukket* økonomi er disse muligheder også ifølge DØRS ekstremt begrænsede på langt sigt. Det hedder således, at »de midlertidige aktivitetsvirkninger af [f.eks.] en finanspolitisk ekspansion [vil] blive neutraliseret (crowded out) på langt sigt« (DØRS (1994), p.13). Denne crowding out effekt på 100% vil ikke være forårsaget af en induceret rentestigning, men vil angiveligt være konsekvensen af den inducerede, vedvarende nedgang i konkurrenceevnen, som en selv midlertidig aktivitetsstigning afstedkommer ifølge den specificerede lønrelation.

2.1 DØRS' lønrelationer: den konkrete specifikation

SMEC indeholder faktisk ikke kun én, men derimod hele to relationer med forbindelse til løndannelsen: én relation, som vedrører stigningstakten i nominallønnen, og som jeg for kortheds skyld fremover vil referere til som *Phillips-kurven*, og en »underliggende langsigtssrelation«, som *ser ud til* at vedrøre reallønnen. Denne langsigtssrelation afspejler

ifølge DØRS den teoretiske forhandlingsmodel, der i litteraturen går under betegnelsen »right to manage«-modellen, og den opfattes helt utvetydigt som den fundamentale relation, som Phillips-kurven er baseret på eller afledt af. Ifølge DØRS angiver den »underliggende langsigtssrelation«

den langsigtssede sammenhæng mellem realløn og beskæftigelse [...]. I henhold hertil forhandler fagforeninger og arbejdsgivere sig frem til en *realløn* under hensyntagen til forhold som arbejdsløshed, den indlandske inflation, arbejdsløshedsunderstøttelsens kompensationsgrad, produktivitet m.v. (DØRS (1994), p.13; min kursivering)

Mere konkret specificerer DØRS den basale, »underliggende langsigtssrelation« som²

$$(1) \log \omega = [6.88 - 0.24 \cdot \log (1 - \text{komp}) + 1.05 \cdot \log V] - 4.86 \cdot U$$

hvor ω angiver produkt-reallønnen og U står for ledighedsprocenten, mens komp og V henholdsvis betegner kompensationsraden og produktiviteten. Den herpå baserede Phillips-kurve specificerer DØRS på følgende måde:³

$$(2) \hat{w} = [1.5 - 0.05 \cdot \log (1 - \text{komp}) + 0.23 \cdot \log V] + 0.58 \cdot \hat{P} - 0.22 \cdot \log \omega_{-1} - 1.06 \cdot U_{-1}$$

hvor w og P angiver henholdsvis nominal-lønnen og prisniveauet (BFI-deflatoren).

I den form, som Phillips-kurven her antager, er det næppe åbenbart for alle og enhver, hvilken meget tæt forbindelse, der faktisk er mellem denne kurve og den »underliggende langsigtssrelation«; men stiliseres disse relationer en kende, bliver det hurtigt ganske tydeligt, hvorledes Phillips-kurven (2) hviler⁴ på den underliggende relation (1).

2.2. DØRS' lønrelationer: en stiliseret formulering

2.2.1. »Den underliggende langsigs- relation« og »ligevægts«-ledigheden

Alene for klarhedens skyld vil jeg i det følgende opfatte produktiviteten (V) og kompensationsgraden ($komp$) som konstante, eksogene størrelser. Under denne antagelse vil den realløn, som »den underliggende langsigsrelation« angiver, være reduceret til kun at være en funktion af ledigheden. I stiliseret form⁵ antager (1) nemlig herefter udseendet

$$(3) \quad L = L(U) = (K_0 \cdot V) \cdot e^{-p \cdot U} \Leftrightarrow \\ \log [L(U)] = \log [K_0 \cdot V] - p \cdot U$$

I figur 1 har jeg illustreret L som en faldende funktion af ledigheden. Men hvad er det nu egentlig, vi her ser for vores øjne? Er det den på langt sigt *realiserede* realløn (realløn *ex post*), eller er det, hvad man kunne kalde *reallønsforventningerne* eller *-aspirationerne* (realløn *ex ante*), eller er det eventuelt begge dele? DØRS' modelgennemgang kan godt bringe én i tvivl:

På den ene side synes DØRS nemlig at opfatte L -kurven som en *ex post*-sammenhæng mellem beskæftigelsen (ledigheden) og den på langt sigt *realiserede* realløn. DØRS skriver således, at

»udfaldet af forhandlingerne [mellem fagforeninger og arbejdsgivere] indebærer, at der er en positiv sammenhæng mellem beskæftigelse og realløn« (DØRS (1994), p.13)

og det er næppe nogen tilfældighed, at det er *de facto* realløn og ikke L , der optræder på venstresiden i (1). På den anden side giver DØRS også udtryk for, at den faktisk realiserede realløn er uafhængig af beskæftigelsen og dermed ledigheden. DØRS anfører således, at

»Priserne bestemmes på såvel kort som på langt sigt ved en markup på enhedslønomkostningerne« (DØRS (1994), p.14) svarende til, at

$$(4.1) \quad P = \kappa \cdot (w/V)$$

I forening med en antagelse om, at såvel produktiviteten som mark-up'en er konstant og uafhængig af ledighedsniveauet, indebærer denne prismekanisme naturligvis, at den faktisk realiserede realløn også er konstant og uafhængig af ledigheden. I den her specificerede model (stilisering) vil reallønnen altid være givet og $\Delta \log w = \Delta \log P$, for (4.1) er jo ensbetydende med, at

$$(4.2) \quad \omega \equiv (w/P) = (V/\kappa)$$

og med konstant produktivitet (V) og mark up (κ) indebærer (4.1) eller (4.2), at

$$(4.3) \quad \hat{P} = \hat{w}$$

Den vandrette linie P i figur 1 er en illustration af (4.2) og angiver dermed dét reallønsniveau, der følger af den stipulerede mark-up hypotese.

Det er klart, at der må træffes et valg: (3) og (4.2) kan ikke begge angive den på langt sigt realiserede realløn ved ethvert, givet ledighedsniveau. Men valget er ikke svært: hvis prisdannelsen i økonomien virkelig kan stiliseres som i (4.1), er den faktisk realiserede realløn nødvendigvis alene »bestemt af« niveauet for produktiviteten og mark-up'en;⁶ og det indebærer igen, at »den underliggende langsigsrelation« (3) ikke beskriver den faktisk realiserede realløn, men at den snarere må opfattes som en beskrivelse af de reallønsaspirationer eller -intentioner, der ligger til grund for fremsættelsen af nominallønskrav. Det er da også sådan, jeg vil fortolke »den underliggende langsigsrelation«, ⁷ og det er også derfor, at jeg har erstattet ω med L på venstresiden i (3).

Sat lidt på spidsen kan man sige, at den underliggende langsigtsrelation (1) og (3) kun har ét berøringspunkt med virkeligheden: af figur 1 fremgår det jo, at der kun er ét ledighedsniveau, hvor den realløn, som L-kurven angiver, vil blive realiseret. Det er naturligvis ledighedsniveauet, der svarer til skæringspunktet mellem L- og P-kurven. Dette skæringspunkt er slet ikke uinteressant. Det angiver nemlig dét ledighedsniveau, ved hvilket de fremherskende reallønsaspirationer er forenelige med – kan være i ligevægt med – de reallønsmuligheder, som virksomhedernes prissætning indebærer. Dette kritiske ledighedsniveau er, hvad DØRS forstår ved »*ligevægts*«-ledigheden eller »strukturledigheden« (DØRS (1994), p.14; min kursivering). Analytisk fremkommer værdien af *ligevægts*-ledigheden altså af et krav om overensstemmelse eller ligevægt mellem reallønsaspirationerne (3) og *de facto* reallønnen givet gennem (4.2):⁸

$$(5) \quad U^* \equiv \arg_U [L(U) = \omega] = \arg_U [(K_0 \cdot V) \cdot e^{-p \cdot U} = \frac{V}{K}] \\ = \frac{1}{p} [\log(K_0 \cdot V) - \log(\frac{V}{K})]$$

2.2.2 Phillips-kurven

Lad os nu stilisere⁹ DØRS' lønrelation (Phillips-kurven) (2), så den teoretiske forbindelse til (1) kommer helt op til overfladen. Hvis vi med et blik på (2) skriver lønstigningstakten som

$$(6) \quad \hat{w} = \mu' + \beta \cdot \hat{P} - \alpha \cdot [\log \omega_{-1} - \log L(U)_{-1}] \\ = \mu' + \beta \cdot \hat{P} + \alpha \cdot \log \left[\frac{(K_0 \cdot V) \cdot e^{-p \cdot U_{-1}}}{\omega_{-1}} \right] \\ \equiv \mu + \beta \cdot \hat{P} - \alpha \cdot \log \omega_{-1} - (\alpha \cdot p) \cdot U_{-1}$$

hvor, $\mu \equiv \mu' + \alpha \cdot \log(K_0 \cdot V)$, bliver det ganske gennemsigtigt, at lønstigningstakten blandt andet er baseret på »den underliggende langsigtsrelation«. Lønstigningstakten ses nemlig blandt andet at afhænge af forholdet

mellem reallønsaspirationerne L og den faktisk realiserede realløn. DØRS skriver om denne lønrelation, at

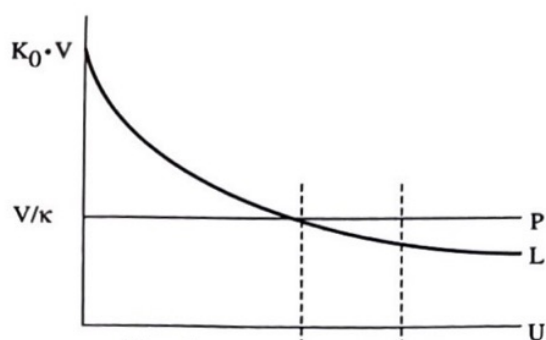
Der er tale om en såkaldt fejlkorrektionsmodel, hvor $[\alpha \cdot \log \omega_{-1}]$ er fejlkorrektionsleddet. Modellen indebærer reallønsstivhed på langt sigt i forhold til den indenlandske skabte inflation, idet en stigning i de indenlandske-genererede priser efterhånden vil give sig udslag i en tilsvarende stigning i lønningerne. Hvis produktreallønnen, som lønningerne deflateret med prisen på byerhvervenes BFI også kaldes, i et givet år er lavere end normalt, vil det bidrage til større lønstigninger det kommende år. En væsentlig forklaring på de høje lønstigninger i 1987 var således ifølge modellen, at produktreallønnen var forholdsvis lav i 1986. (DØRS (1994), p. 97)

Det er sandt, at (6) – og dermed (2) – fremstår som en ægte fejlkorrektionsformulering. Indeværende periodes nominelle lønstigningstakt ses jo blandt andet at være affødt eller bestemt af den »reallønsfejl«, der består i en afvigelse mellem reallønsaspirationerne L og den faktisk realiserede realløn ω_{-1} sidste periode: ændringen i nominallønnen afspejler til dels individuelle intentioner om og forsøg på at bringe reallønnen på linie med reallønsaspirationerne; jo større svælg mellem reallønsaspirationerne og *de facto* reallønnen initialt er, desto større en stigning i nominallønnen vil disse individuelle forsøg i sig selv afføde.

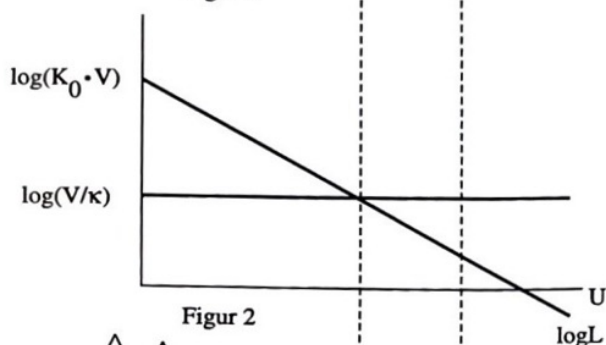
2.3 Pris- og lønrelationerne med en løn-til-pris elasticitet på én

Der er alligevel to spørgsmål, som trænger sig på. Det første spørgsmål, som jeg skal se lidt på, drejer sig om, hvorvidt modellen nu også *fungerer* som en fejlkorrektionsmodel. Det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt der nu også er *fuld korrespondance* mellem »den underliggende langsigtsrelation« og den specificerede løn- og prisdynamik,¹⁰ så økonomien konvergerer mod systemets *ligevægts*-ledighed U^* ; sagt på en anden måde drejer det andet spørgsmål sig om, hvorvidt

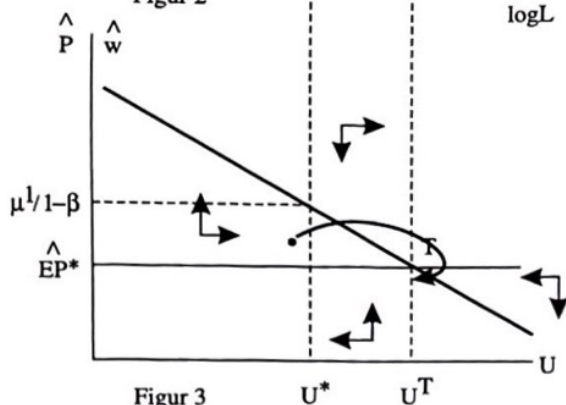
systemets *ligevægts*-ledighed U^* vitterligt er sammenfaldende med systemets *langsigs*-ledighed.



Figur 1



Figur 2



Figur 3

2.3.1 Løn- og pris-Phillips kurven

Selv om DØRS' lønrelation (2) som nævnt er formuleret som en fejlkorrektionsmodel, er det en nærliggende tanke, at realiteterne måske alligevel godt kan tage sig anderledes ud. For tager man (4.1) for pålydende, og er løn-til-pris elasticiteten i medfør heraf lig med én (jf. (4.3)), vil reallønnen trods alle individuelle bestræbelser på at bringe den på linie med reallønsaspirationerne forblive kon-

stant. Intentionerne bliver systematisk frustreret. Ved et givet, fastholdt ledighedsniveau bliver der ikke tale om nogensomhelst systematisk indsnævring af svælget mellem reallønsaspirationerne og den faktisk opnåede realløn (i sidste periode). Og tager man (6), (4.2) og (4.3) for pålydende, implicerer de i forening, at

$$(7.1) \quad \hat{P} = \hat{w} = \mu' + \beta \cdot \hat{P} + \alpha \cdot \log \left[\frac{L(U_{-1})}{V/k} \right] =$$

$$\left[\frac{\mu' - \alpha \cdot \log(V/k)}{1 - \beta} \right] - \left[\frac{\alpha \cdot p}{1 - \beta} \right] \cdot U_{-1}$$

som gennem udnyttelse af (5) kan omformuleres til

$$(7.2) \quad \hat{P} = \hat{w} = \frac{\mu}{1 - \beta} - \frac{\alpha \cdot p}{1 - \beta} \cdot (U_{-1} - U^*)$$

Det er denne sammenhæng, jeg har illustreret i figur 3. På grund af *de facto*-reallønnens systematiske u-rokkelighed – altså på grund af, at reallønnen i tilfældet med en løn-til-pris elasticitet på én er immun overfor større eller mindre nominelle lønstigninger (eller, mere generelt, overfor inflationsprocessen) – er den ægte fejlkorrektionsformulering i (1) (og tydeligere i (6)) alt i alt blevet reduceret til en relation, der ikke er til at skelne fra, ja er kongruent med en helt ordinær,¹¹ ikke-forventningsløftet, stabil Phillips-kurve. Det er nemlig vanskeligt at fortolke (7.1) og (7.2) som andet og mere end en simpel¹² Phillips-kurve, som angiver en stabil, negativ sammenhæng mellem løn- og prisinflationen og ledigheden (i sidste periode). Tages DØRS' egen modelformulering for pålydende er der simpelthen ikke den ringeste tendens til, at inflationsraten vokser (eller »accelererer«, som det af en eller anden grund er kommet til at hedde), når ledigheden bliver tilpas lav: for ethvert fastholdt ledighedsniveau angiver (7.1) og (7.2) jo en *endelig, stabil* inflationsrate, som på såvel kort som langt sigt vil være

større, jo lavere ledigheden er; omvendt er real-lønnen, som vi ved, helt uafhængig af ledigheden. På den baggrund er det svært at se, hvorledes det kan være sandt, når DØRS hævder, at

et fastholdt højere niveau for arbejdsløsheden kun påvirker lønstigningstakten på kort sigt, men ikke på langt sigt, hvor det er lønniveauet, der påvirkes. (DØRS (1994), p.97)

2.3.2 Graviterer økonomien mod ligevægts-ledigheden?

Selv om (7.1) og (7.2) altså for ethvert ledighedsniveau angiver en endelig, stabil inflationsrate, vil en og anden måske alligevel synes, at det er uhensigtsmæssig sprogbrug at tale om, at der ifølge disse relationer eksisterer en stabil inflationsrate ved ethvert fastholdt ledighedsniveau. For hvis denne ganske vist potentielt stabile inflationsrate f.eks. er nævneværdigt større end den importerede inflation (den valutakurs-korrigerede udenlandske inflationsrate), vil kravene til en fastholdelse af ledigheden vokse vedvarende og før eller siden føles ubærlige. Med andre ord vil der være en efterspørgselsbetinget *tendens* til kontraktion (ekspansion), når den indenlandske inflationsrate er større (mindre) end den importerede inflation. I en lille åben økonomi vil der naturligvis være en iboende *tendens* til gravitation mod en tilstand, hvor den indenlandske inflationsrate er sammenfaldende med den importerede inflation. Enhver meningsfuld definition af økonomiens *langsigts*-ledighed må nødvendigvis reflektere denne banale overvejelse. I figur 3 har jeg illustreret inflations- og ledighedsdynamikken svarende til denne overvejelse. Pilene på kurven med negativ hældning, som jeg altså opfatter som en helt simpel, ikke-forventningsløftet kort- og langsigtet, stabil Phillips-kurve, angiver den dynamik, der synes at blive tale om, hvis (4.2), (4.3) og (6) skal tages helt bogstaveligt. Pilene *udenfor* denne kurve samt den skitserede dynamiske sti mod lang-

sigts-ligevægten T, hvor den indenlandske inflation svarer til den udenlandske, er en grov illustration af den dynamik, man kunne forestille sig, hvis (6) *ikke* blev taget *helt* bogstaveligt, og der f.eks. var tale om en eller anden form for adaptiv forventningsdannelse.

I overensstemmelse med alt dette opfatter jeg *langsigts*-ledigheden U^T som ledighedsniveauet i økonomiens langsigts-ligevægt T og dermed som den ledighed, økonomien på langt sigt vil gravitere imod. På basis af (7.2) får jeg dette ledighedsniveau som

$$(8) \quad U^T \equiv \arg_U [(E\hat{P}^*) = \hat{P} = \hat{w} = \frac{\mu'}{1-\beta} - \frac{\alpha \cdot P}{1-\beta} \cdot (U - U^*)]$$

$$= U^* + \left[\frac{\mu'}{1-\beta} - (\hat{E}P^*) \right] \cdot \frac{1-\beta}{\alpha-\beta}$$

hvor E og P^* henholdsvis angiver den nominelle valutakurs og det udenlandske prisniveau (i udenlandsk mønt) og hvor $(\hat{E}P^*)$ derfor angiver den importerede inflation.

Nået så vidt er det imidlertid vigtigt at pointere en helt afgørende forskel på U^* og U^T : hvor U^* ses at være entydigt bestemt af et sæt eksogene parametre (jf. (5)), er langsigtsledigheden U^T helt u-entydig og kan i præcis samme omfang, som DØRS' Phillips-kurve står til troende være hvadsomhelst: af såvel (8) som figur 3 fremgår det jo, at en højere importeret inflation indebærer en lavere langtidsligevægt U^T – eller omvendt formuleret: at en lavere ledighed på langt sigt (blot) fordrer en højere importeret inflation. Ganske vist må den udenlandske inflation (i udenlandsk mønt) $\hat{P}^*$ opfattes som en ikke-manipulérbar eksogen variabel. Det samme gælder imidlertid ikke den nominelle valutakursudvikling.

Sagen er, at DØRS' Phillips-kurve formulering indebærer en (også) langsigtet negativ *trade-off* mellem ledighed og inflation. Der

er absolut intet i selve DØRS' Phillips-kurve formulering, der stiller sig hindrende i vejen for en gammeldags, »naiv« ambition om en efterspørgselsbaseret reduktion i dét ledighedsniveau, som økonomien på langt sigt konvergerer imod. Realiseringen af en sådan ambition vil naturligvis indebære en højere inflation, og som tidligere anført vil den naturligvis fordre en højere importeret inflation; mere konkret betyder det blot, at denne ambition fordrer en villighed til at validere den højere inflation gennem periodiske devalueringer svarende til den indenlandske merinflation i forhold til udlandet. En alternativ langsigtsledighed med lavere ledighed vil ikke være »uholdbar«: inflationsraten vil være større, men den vil ikke »accelerere«; den vil være stabil, og kravet til den kompenserende periodiske kursændring vil (derfor) ikke eksplodere, men vil ligeledes være helt stabilt.

Det fremgår direkte af (8), at ledighedsniveauet U^* (som DØRS altså betegner som *ligevægts-* ledigheden) ikke i almindelighed er sammenfaldende med systemets *langsigts-* ledighed (altså dén ledighed, som systemet graviterer mod): U^* og U^T vil kun være sammenfaldende, hvis den importerede inflation $(\hat{EP})^*$ sættes til værdien $(\mu' / 1 - \beta)$. En sådan parameter-båndlægning er der imidlertid ikke antydningen af i DØRS.

Det er nemt at fortolke, hvorfor U^* og U^T bliver sammenfaldende, hvis den importerede inflation sættes til netop denne værdi: Det fremgår jo umiddelbart af (7.2), at løn- og prisstigningstakten netop er lig med $(\mu' / (1 - \beta))$ ved *ligevægts-* ledigheden U^* , og hvis den importerede inflation netop fikseres til denne værdi, vil økonomien naturligvis gravitere mod dette ledighedsniveau; *langsigts-* ledigheden vil da være blevet gjort sammenfaldende med *ligevægts-* ledigheden. Som nævnt er der imidlertid intet som helst i DØRS' fremstilling, der sikrer, at den kalkulerede in-

flationsrate ved U^* er lig med den importerede inflation. I figur 3 har jeg illustreret en situation, hvor *ligevægts-* inflationen (altså inflationen ved U^*) er større end den importerede inflation og dermed *langsigts-* inflationen (altså inflationen ved U^T).

Alt i alt ser det altså ikke ud til, at *ligevægts-* ledigheden indtræder på langt sigt: *ligevægts-* ledigheden vil i almindelighed afvige fra *langsigts-* ledigheden; ledigheden i økonomien vil gravitere mod *langsigts-* ledigheden U^T ; ved dette ledighedsniveau vil der i almindelighed foreligge en »reallønsfejl«; denne reallønsfejl vil ikke blive elimineret, men ser ud til at forblive på et givet, uforanderligt niveau (jf. figur 1 og 2); inflationsprocessen resulterer her i en stabil inflationsrate på linie med den importerede inflation og dermed i en stabil konkurrenceevne; men der bliver ikke tale om, at fejlkorrigerings-intentionerne formår at indsnævre og slutteligt eliminere reallønsfejlen ved dette ledighedsniveau.

2.3.3. Lidt (mere) om *ligevægts-* inflationen i SMEC

Forestillingen om, at økonomiens langsigtligvægt dybest set er bestemt af »arbejdsmarkedets funktionsmåde« – af kravet om konsistens mellem reallønsdrømme og reallønsmuligheder – resumeres som bekendt ofte med en henvisning til, at »den aggregerede makroøkonomiske udbudsfunktion eller -kurve« er lodret på langt sigt. Det er en idé, som også DØRS hylder. Det skriver således, at

På langt sigt bliver udbudsfunktionen [...] lodret [...], fordi der kun findes en ligevægtsbeskæftigelse, og langtidsligevægten i modellen [...] kan eksistere ved mange forskellige prisniveauer. (DØRS (1994), p.14)¹³

Forestillingen om, at økonomiens udbudskurve på langt sigt er lodret ved $U = U^*$ går almindeligvis hånd i hånd med forestillingen

om, at den langsigtede inflationsrate ved den *realt* bestemte *ligevægts*-ledighed er bestemt af *nominelle forankringer* i form af en *eksogent* givet udenlandsk inflationsrate (eller i andre sammenhænge af en *eksogent* givet nominal pengemængdevækst). I litteraturen er forestillingen altså almindeligvis den, at inflationsraten ved ledigheden U^* kan være hvadsomhelst. Det er just, hvad man mener med den almindelige påstand om, at Phillips-kurven i det mindste på langt sigt er lodret (ved $U = U^*$). Eller sagt på en anden måde: ideen om den lodrette langsigts-udbudskurve opfattes almindeligvis som kongruent eller synonym med ideen om den lodrette langsigts-Phillips-kurve.

Men det sidste er til gengæld ikke en opfattelse, som DØRS hylder: selv om DØRS eksplicit vedkender sig den lodrette langsigtsudbudskurve, vedkender det sig ikke ideen om den lodrette langsigts-Phillips-kurve¹⁴ – altså forestillingen om, at inflationsraten på langt sigt er bestemt af nominelle forankringer og for så vidt kan være hvad som helst ved $U = U^*$. Ifølge DØRS er *ligevægts*-inflationen nemlig entydigt bestemt som $(\mu'/(1-\beta))$: det er nemlig den løn- og pris-inflation, som (7.2) angiver for *ligevægts*-ledigheden $U = U^*$. Med andre ord forholder det sig altså ifølge DØRS således, at en nominal størrelse som inflationsraten er entydigt fastlagt i den *realt* bestemte *ligevægts*-ledighed, og at den er helt uafhængig af *nominelle forankringer* som f.eks. den importerede inflation.

Dét forhold, at DØRS' modelspecifikation altså hverken ser ud til at indebære en lodret langsigts-Phillips-kurve eller ser ud til at sikre sammenfald mellem *ligevægts*-ledigheden og *langsigts*-ledigheden, hænger faktisk sammen. Dybest set er det to sider af samme sag. På den ene side har vi allerede tidligere set, at U^T kun vil være sammenfaldende med U^* , hvis den importerede inflation

$$(\hat{EP}^*) = \hat{E} + \hat{P}^*$$

sættes lig med parameter-værdien $\mu'/(1-\beta)$. På den anden side er det ikke svært at få blik for, at den langsigtede Phillips-kurve netop bliver lodret ved $U = U^*$, hvis parameter-værdien fra den ikke-lodrette Phillips-kurve i (7.2) omvendt sættes lig med den importerede inflation. Med denne parameter-båndlægning ændres (7.1) og (7.2) til henholdsvis

$$(9.1) \quad \hat{P} = \hat{w} = (\hat{EP}^*) + \frac{\alpha}{1-\beta} \cdot \left[\frac{L(U_{-1})}{V/\kappa} \right] \text{ og}$$

$$(9.2) \quad \hat{P} = \hat{w} = (\hat{EP}^*) - \frac{\alpha \cdot p}{1-\beta} \cdot (U_{-1} - U^*)$$

Denne ændrede Phillips-kurve specifikation indebærer faktisk en dynamik, der på langt sigt får ledigheden til at gravitere mod *ligevægts*-ledigheden, og den indebærer også, at den langsigtede Phillips-kurve i en vis forstand kan siges at være lodret ved dette ledighedsniveau: ganske vist indebærer (9.1) og (9.2) lige så lidt som (7.1) og (7.2), at inflationsraten vokser («accelererer»), når ledigheden er mindre end U^* ; men det fremgår af (9.1) og (9.2), at inflationen ved $U_{-1} = U = U^*$ nu ikke som i DØRS' SMEC-stilisering vil være entydigt bestemt og uafhængig af nominelle forankringer i økonomien; den vil kunne være hvadsomhelst; den vil være, hvad den importerede inflation end måtte være.¹⁵

2.4. Pris- og lønrelationerne med en

løn-til-pris elasticitet på mindre end én
Som vi har set indeholder den teoretiske ramme, som DØRS placerer SMEC i, en eksplicit antagelse om, at priserne dannes som en mark-up på lønensomkostningerne, hvilket indebærer, at pris-løn-elasticiteten netop bliver lig med en. Denne forudsætning har jeg (derfor) også holdt mig strengt til i det foregående. Med en streng efterlevelse af denne forudsætning er det egentlig så åbenbart,

at reallønnen ikke *de facto* kan korrigeres, så den ved ethvert fastholdt ledighedsniveau hurtigere eller langsommere kommer i harmoni med de fremherskende reallønsaspirationer. Lad os derfor kort se på, om muligheden for en sådan fejlkorrektion står åben, hvis vi dispenserer fra denne forudsætning ved at stipulere en prismekanisme, der indebærer en løn-til-pris elasticitet, der er mindre end én:¹⁶

Hvis vi f.eks. forestiller os, at enhedsomkostningerne ikke i en lille åben økonomi kan reduceres til kun at bestå af lønnehedsomkostninger, men at de også må omfatte enhedsomkostningerne forbundet med import af råvarer og halvfabrikata, kan vi erstatte mark-up hypotesen i (4.1) med mark-up formuleringen¹⁷

$$(10.1) \quad P = \kappa \cdot [w/V + (EP^*)/b]$$

hvor $1/b$ angiver forbruget af importerede råvarer og halvfabrikata pr. produceret enhed af den hjemlige produktion. Af (10.1) følger umiddelbart, at

$$(10.2) \quad \hat{P} = \lambda \cdot \hat{w} + (1 - \lambda) \cdot (\hat{EP}^*)$$

hvor λ angiver løn(enheds-)omkostningernes andel af de samlede (enheds-)omkostninger.¹⁸ Løn-til-pris elasticiteten er tydeligvis ikke længere lig med én, som det var tilfældet ifølge (4.3). (6) og (10.2) indebærer i forening, at løn-Phillips-kurven nu må skrives som

$$(11) \quad \hat{w} = \frac{1}{1-\lambda\beta} \left[\{\mu' + \beta(1-\lambda) \cdot (\hat{EP}^*)\} + \alpha \cdot \{\log L(U_{-1}) - \log \omega_{-1}\} \right]$$

mens (10.2) og (11) indebærer en pris-Phillips-kurve,¹⁹ der antager udseendet

$$(12) \quad \hat{P} = \frac{1}{1-\lambda\beta} \left[\{\lambda\mu' + (1-\lambda) \cdot (\hat{EP}^*)\} + \lambda \cdot \alpha \cdot \{\log L(U_{-1}) - \log \omega_{-1}\} \right]$$

Hvor den simple mark-up formulering i afsnit 2.3 jo indebar, at reallønnen var konstant (jf. (4.2)), er reallønnen nu blevet en bøjelig størrelse: af (11) og (12) kan vi nemt kalkulere reallønsdynamikken ved et givet ledighedsniveau til

$$(13) \quad \hat{\omega} \equiv \hat{w} - \hat{P} = \frac{1-\lambda}{1-\lambda\beta} \cdot \left[\{\mu' - (1-\beta) \cdot (\hat{EP}^*)\} + \alpha \cdot \{\log L(U_{-1}) - \log \omega_{-1}\} \right]$$

$$= \frac{1-\lambda}{1-\lambda\beta} \cdot \alpha \cdot \log \left[\frac{L(U_{-1}) \cdot e^z}{\omega_{-1}} \right] \text{ hvor } z \equiv \frac{(\mu' - 1 - \beta) \cdot (\hat{EP}^*)}{\alpha}$$

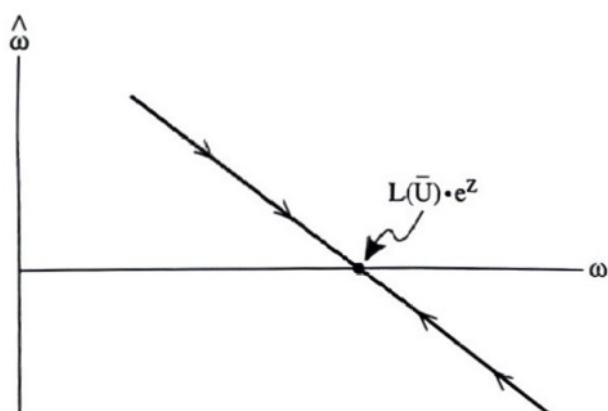
Løn-Phillips-kurven (11) i forening med prisrelationen (10.2) indebærer altså, at der nu bliver mulighed for fejlkorrektion ved ethvert givet ledighedsniveau: det fremgår jo klart af (13), at reallønnen vil stige, når reallønnen er *relativt* lille, at reallønnen omvendt vil falde, når den er *relativt* stor, og at der ved ethvert ledighedsniveau netop er ét reallønsniveau, hvor reallønnen vil forblive konstant. Denne reallønsdynamik har jeg skitseret gennem den faldende kurve i figur 4, der er tegnet for et vilkårligt, fastholdt ledighedsniveau.

Det er nemt at afdække, hvor stor løn- og prisinflationen bliver, når reallønnen er stabiliseret: det følger jo umiddelbart af (10.2), at

$$(14) \quad [\hat{\omega} \equiv \hat{w} - \hat{P} = 0] \Rightarrow \hat{P} = \hat{w} = \lambda \cdot \hat{P} + (1 - \lambda) \cdot (\hat{EP}^*) = (\hat{EP}^*)$$

Indførelsen af en løn-til-pris elasticitet på mindre end én har altså ført til en dramatisk ændret konklusion vedrørende inflationen: hvor fejlkorrektionsformuleringen i forening

med en løn-til-pris elasticitet på én i *realiteten* indebærer en simpel kort- og langsigs-Phillips-kurve, ses fejlkorrigeringsformuleringen nu at indebære, at inflationsraten ved *ethvert* fastholdt ledighedsniveau ender med at være lig med den importerede inflation. Men det er i virkeligheden det samme som at sige, at den langsigtede Phillips-kurve er *vandret* (og på linie med den importerede inflation). Med andre ord er det *nu* blevet rigtigt, at



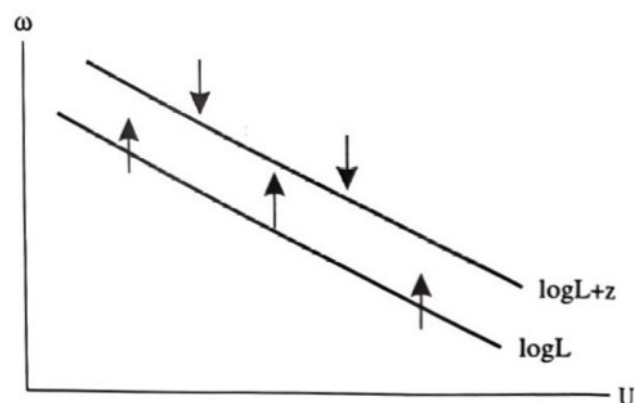
Figur 4.

Fejlkorrigeringsformuleringen betyder netop, at et fastholdt højere niveau for arbejdsløsheden kun påvirker lønstigningstakten på kort sigt, men ikke på langt sigt, hvor det kun er lønniveauet, der påvirkes. (DØRS (1994), p.97)

Alligevel lider reallønsdynamikken i (13) af en helt iøjnefaldende skavank: det ses jo umiddelbart, at reallønnen *ikke* ifølge *denne* reallønsdynamik i almindelighed netop stabiliseres, når de facto reallønnen ω er nået op eller ned på niveau med reallønsaspirationerne L . Det vil der kun være tale om, hvis $(\mu'/(1-\beta))$ tilfældigvis er lig med den importerede inflation.

Af (13) finder vi nemt for ethvert ledighedsniveau det reallønsniveau, ved hvilket reallønnen er stabil (og som reallønnen konvergerer imod, hvis aktiviteten fastholdes):

$$(15) \omega = L(U) \cdot e^z$$



Figur 5.

I figur 5 har jeg indtegnet denne »locus for konstant realløn« for det tilfælde, hvor $(\mu' - (1-\beta) \cdot (\hat{EP}^*))$ er positiv. I dette tilfælde vil denne »locus« ifølge (15) ligge *over* aspirationskurven $L(U)$; svarende hertil, og også ifølge (13), vil reallønnen selv *på* aspirationskurven endnu være stigende. Dette resultat er umuligt at leve med, for det berører naturligvis »den underliggende reallønsrelation« enhver mening. Ikke desto mindre ser dette resultat ud til at være (endnu) en utilsigtet implikation af DØRS' specificering af lønstigningstakten i (2) og (6).

Det er atter let at se, hvorledes vi undgår at havne i denne meningsløshed, som blot er en manifestation af, at Phillips-kurven ikke er specificeret i overensstemmelse med sit erklærede grundlag. Vi ser jo endnu en gang, at det er størrelsen $(\mu'/(1-\beta))$, der er kritisk. Kun, hvis denne størrelse båndlægges, så den er lig med den importerede inflation, vil løn- og prisdynamikken være specificeret på en måde, der sikrer, at reallønnen ved ethvert fastholdt ledighedsniveau konvergerer mod aspirationskurven. Med andre ord skaber vi konsistens eller korrespondance mellem fejlkorrigerings-tankegangen og løn- og prisdynamikken, hvis vi (endnu en gang) indfører parameterbindingen $(\mu' = (1-\beta)(\hat{EP}^*))$. Alle-

rede i slutningen af i afsnit (2.3) (jf. fodnote 14) antydede jeg et rationale for at påtrykke lønrelationen (6) denne binding.

3. Et resumé

Konklusionen på alt dette er overhovedet ikke, at DØRS' Phillips-kurve (lønrelationen (2)) er dårlig. Det er meget vel muligt, at den, bedømt ud fra gængse økonometriske kriterier, har fremragende økonometriske egenskaber. De foregående linier har alene sat nogle spørgsmålstejn ved visse aspekter af DØRS' selvforståelse – ved DØRS' erklærede opfattelse af den teoretiske fundering af SMEC's lønrelationer. Hvordan man end vender og drejer det, antyder overvejelserne på de forudgående sider, at der hverken er smuk korrespondance mellem SMEC's lønrelationer indbyrdes eller mellem disse lønrelationer og så den teoretiske ramme, hvori DØRS placerer dem; man kan måske gå et skridt videre og ligefrem sige, at SMEC's lønrelationer *dermed* savner en sikker teoretisk forankring. For

- under antagelse af, at løn-til-pris elasticiteten i SMEC er lig med én har vi nemlig set, at DØRS' Phillips-kurve-formulering indebærer, at *ligevægts*-ledigheden slet ikke realiseres på langt sigt – simpelthen, fordi inflationen ved dette ledighedsniveau almindeligvis afviger fra den importerede inflation – og at økonomien dermed ender med en *kronisk* reallønsfejl, der trods fejlkorrektionsformuleringen ikke korrigeres det mindste
- under antagelse af, at løn-til-pris elasticiteten i SMEC er mindre end én²⁰ har vi omvendt set DØRS' Phillips-kurve-formulering indebære, at inflationen ved ethvert fastholdt ledighedsniveau ganske vist ender med at være sammenfaldende med den importerede inflation, og at reallønnen ganske vist efterhånden stabiliseres på et niveau, der afhænger negativt af ledigheden, men at dette reallønsniveau

ikke i almindelighed svarer til, hvad L-kurven angiver. Også i dette regi indebærer DØRS' Phillips-kurve-formulering dermed, at økonomien ved ethvert fastholdt ledighedsniveau ender med en *kronisk* reallønsfejl, som løn- og prisdynamikken ikke formår at korrigere det mindste.

Noter

- *. Jeg skylder tak til Peter Guldager, Jesper Jespersen, Kurt Pedersen, Michael H. Stæhr, Hans Aage og især til Peter Skott for kommentarer af forskellig art. Uden deres støtte og opmuntring ville artiklen være endt sine dage på bålet (i forbrændingsanlægget). Artiklen er en let revideret udgave af Harck (1997a).
- 1. jf. DØRS (1990), pp. 11-22 og DØRS (1994), pp. 13-25
- 2. jf. DØRS (1994), p. 95
- 3. jf. DØRS (1994), p. 94
- 4. Når DØRS opfatter (1) som den relation, der ligger bagved eller *under* Phillips-kurven (2) – altså som den relation, hvorpå (2) *hviler* – er det det logisk-teoretiske forhold mellem (1) og (2), der tænkes på. Det strider ikke imod, at det er (parametrene i) relation (2), der »først« er estimeret, og at *-parametrene i (1) er deduceret ved brug af disse estimater
- 5. Denne stilisering af »den underliggende langsigtsrelation« svarer nøje til den stilisering, DØRS selv foretager i den »nye« modeldokumentation (jf. DØRS (1994), p. 14)
- 6. DØRS anfører herom, at »Prisdannelsen i form af mark-up på enhedslønsmkostningerne er vist ved P-kurven, der for en given produktivitet bestemmer reallønsniveauet som produktiviteten divideret med mark-up'en.« (DØRS (1994), p. 14)
- 7. Med andre ord vil det i en helt bogstavelig forstand være misvisende at kalde »den underliggende langsigtsrelation« for »reallønsrelationen«, når (4.1)-(4.3) er ved magt. I litteraturen går L-kurven under betegnelsen »the real wage target curve« eller »the wage-setting schedule«, mens P-kurven (der her er en vandret linie) f.eks. ses betegnet som »the price-employment schedule« (jf. f.eks. Bean (1994), p. 576)

8. jf. DØRS (1994), p.14
9. I modeldokumentationerne har DØRS ikke stiliseret lønrelationen (2), men har i 1994-dokumentationen stiliseret »den underliggende langsigt-relasjon« (1)
10. I overensstemmelse med DØRS (jf. fodnote 4 og 5) opfatter jeg i denne artikel L-kurven som den basale og »sande« langsigtrelasjon og ser så på, om den specificerede løn- og prisdynamik er konsistent med dette »sande« udgangspunkt. Alternativt ville man a priori kunne opfatte den specificerede løn- og prisdynamik som »sand« og ville da kunne stille spørgsmålet, om den (entydigt) angivne langsigtrelasjon L var konsistent med den »sande« løn- og prisdynamik (jf. Harck (1997c))
11. Der ligger ingen form for afstandtagen eller misbilligelse i dette adjektiv
12. Der ligger intetsomhelst nedladende i dette adjektiv
13. Det synes her at være helt tydeligt, at DØRS identificerer langsigt-ledigheden med ligevægts-ledigheden
14. I en tidligere version af denne artikel, som jeg sendte til DØRS i starten af 1995, kom jeg for skade at bruge betegnelsen lodret Phillips-kurve og lodret langsigtudbudskurve i flæng og kom dermed uretmæssigt til at tillægge DØRS forestillingen om den lodrette Phillips-kurve
15. Det er ganske let at forsyne en reduceret form som (9.2) med et rimeligt rationale, hvis man blot går et spadestik dybere ned: påtrykkes også (6) den nævnte parameterbinding, følger (9.2) netop af (6), (4.2) og (4.3) i forening; og med denne parameterbinding ses niveauet for lønstigningstakten i (6) at være bestemt af et vejet gennemsnit af den indenlandske og importerede inflation. Det er naturligt at opfatte dette vejede gennemsnit som forbrugerpris-inflationen
16. Modeldokumentationen fra 1990 (DØRS (1990)) indeholder en makro-netto-efterspørgselskurve, ifølge hvilken en lavere produkt-realløn indebærer større aktivitet og beskæftigelse, men rummer ingen forklaring på, hvorfor der skulle være en sådan sammenhæng. En forklaring kunne ellers bestå i forestillingen om, at løn-til-pris elasticiteten er mindre end én: i så fald ville en lavere produkt-realløn nemlig kunne afspejle en større konkurrenceevne. I 1994-dokumentationens modelstilisering er forestillingen som nævnt den, at løn-til-pris elasticiteten netop er lig med én, og DØRS har – muligvis af denne grund – opgivet

den omtalte makro-netto- efterspørgselskurve i 1994-dokumentationen.

17. Det er alene for enkelheds skyld, at jeg også har ladet EP* angive prisen på importerede råvarer og halvfabrikata.
18. I er ikke nødvendigvis en (konstant) parameter.
19. I afsnit 2.3, hvor løn-til-pris elasticiteten var lig med én, var løn- og pris-Phillips-kurverne naturligvis sammenfaldende (jf. (7.1) og (7.2)).
20. Som nævnt betragter DØRS ikke selv denne mulighed eller implikationer heraf. En implikation heraf, som jeg ikke har været eksplicit inde på i denne artikel, er, at »den langsigtede, makroøkonomiske udbudsfunktion« ikke længere er lodret under denne forudsætning, og at der (derfor) ikke længere bliver tale om en 100% crowding out effekt i kølvandet på f.eks. en finanspolitisk ekspansion.

Referencer

- DØRS (1990) *Modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik* (Det økonomiske Råds sekretariat, København)
- DØRS (1994) *Modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik* (Det økonomiske Råds sekretariat, København)
- Bean, C.R. (1994) »European Unemployment: A Survey«, *Journal of Economic Literature* Vol.XXXII (June), pp.573-619
- Harck, S.H. (1995) *En lille åben økonomi – Nogle makroøkonomiske aspekter* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København)
- Harck, S.H. (1997a) »Lidt om DØRS' selvforståelse: om lønrelationerne i SMEC« (WP 97-3, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus)
- Harck, S.H. (1997b) »Om strukturledighed og Phillips-kurver i SMEC og ADAM« (upubliceret manuskript, Handelshøjskolen i Århus)
- Harck, S.H. (1997c) »Løn-til-pris og pris-til-løn elasticitet, strukturledighed og betalingsbalance: nogle umoderne implikationer af en moderne model« (WP 97-18, Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus)
- Harck, S.H. (1997d) »Hvorfor er den langsigtede crowdingout-effekt på 100% i SMEC?« *Samfundsøkonomen*, pp. 19-28
- Harck, S.H. (1997e) »Derfor ikke Derfor! – et gen-

- svar til John Smidt«, *Samfundsøkonomen*, pp. 31-32
- Skott, P. (1996) »Strukturledighed, Phillipskurver og dansk økonomisk-politisk debat«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr.1, pp. 61-73
- Skott, P. (1997) »Om strukturledighed mm. – et svar til John Smidt« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr.1, pp. 87-90
- Smidt, J. (1996) »Om strukturledighed, Phillipskurver og dansk økonomisk debat« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr.3, pp. 290-294
- Smidt, J. (1997) »Om strukturledighed m.m. – et gensvar til Peter Skott« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr.1, pp. 90-92

Martin Paldam endnu en gang: Hvorfor diskussionen for og imod anvendelsen af cost-benefit analyser ikke er særlig interessant

Ole Winckler Andersen, chefrådgiver, Udenrigsministeriet¹

1. Indledning

Martin Paldams bog om dansk u-landshjælp (Paldam, 1997), der udkom sidste år, giver fortsat anledning til diskussion. Blandt andet i Økonomi og Politik no. 2, hvor relevansen af at anvende cost-benefit analyser i forberedelsen af den danske u-landsbistand diskuteres i en artikel af Thorkil Casse (Casse, 1998). Mange vil sikkert erindre, at et af hovedtemaerne i Paldams bog var, at cost-benefit og cost-effectiveness analyser ikke anvendes tilstrækkeligt i forberedelsen af den danske u-landsbistand, og at dette påkaldt sig betydelig interesse i offentligheden, herunder flere spørgsmål i Folketinget.

Det skal ikke diskuteres her, hvorvidt cost-benefit og cost-effectiveness analyser bliver anvendt nok, men blot konstateres, at der næppe er uenighed om, at cost-benefit og cost-effectiveness analyser kan være værdifulde analyseinstrumenter i forberedelsen af bistandsprogrammer.²

Det stærke fokus på anvendelsen af cost-benefit analyser som en afgørende forudsætning

for succesfulde bistandsprogrammer står imidlertid i nogen kontrast til den internationale debat, som i stigende omfang lægger vægt på forhold som de overordnede økonomiske og politiske rammer samt den førte økonomiske politik i modtagerlandene, kvaliteten af den finansielle styring i u-landenes offentlige sektorer og ikke mindst eksistensen af lokal kapacitet i u-landene til at deltage i eller endnu bedre forestå udformningen og gennemførelsen af egne og donor-finansierede aktiviteter.³ Det antydes dermed, at en række faktorer kan forårsage, at bistandsprogrammer kan gå galt, selv om der i forberedelsesfasen er gennemført fagligt fortræffelige cost-benefit analyser.

Det er således en fælles erkendelse blandt donorerne, at bistandsprogrammer må ses i en bredere sammenhæng, og fokus i forberedelsen af bistandsprogrammerne er som konsekvens heraf blevet forskudt fra det enkelte projekt og de traditionelle projektanalyser til at omfatte bredere økonomiske og institutionelle analyser, herunder analyser af sektorpolitisk og – økonomisk karakter.⁴ Denne fælles

erkendelse blandt donorerne er ligeledes baggrunden for, at en række donorer i disse år bevæger sig bort fra traditionel projektbistand til at yde bistand i form af sektorbistand. Samme overvejelser lå bag den nye danske strategi for udviklingsbistanden fra 1994 (Udenrigsministeriet, 1994).

I lyset af at der aktuelt foregår en omfattende diskussion af, hvordan man skal håndtere disse bredere analyser, er det ærgerligt, hvis diskussionen af Paldam (1997) – og den danske bistandsøkonomiske debat – bliver reduceret til en diskussion for og imod anvendelse af cost-benefit analyser. I det følgende vil der derfor blive givet nogle udvalgte eksempler på de problemstillinger, der aktuelt diskuteres. Ikke mindst med det håb, at den danske forskningsverden i højere grad end hidtil vil gøre dem til genstand for nærmere analyser.⁵

2. Lokal forankring

Det er svært at få øje på modtagerlandenes rolle i Paldam (1997). Analyserne skal tilsyneladende gennemføres af den enkelte donor eller af donorerne i fællesskab. Udover, at man kan have det principielle synspunkt, at det er rimeligt, at modtagerlandene tager ansvaret for de aktiviteter, der foregår i landene, er det en gennemgående erfaring, at bistandsfinansierede aktiviteter skal være tilpasset de lokale politiske, institutionelle og økonomiske betingelser, hvis de ønskede resultater skal nås. Dette gælder ikke mindst, hvis et af målene er at sikre aktiviteternes bæredygtighed, institutionelt og finansielt, på længere sigt. Med andre ord donordesignede og -implementerede programmer har en stor risiko for at slå fejl med eller uden cost-benefit analyser.

Fire elementer, som ikke nødvendigvis er gensidigt uafhængige, synes som minimum at indgå i en lokal forankring⁶ af bistandsaktiviteterne. For det første må aktiviteterne ta-

ge afsæt i de lokale politiske prioriteringer. Dette kan ses som en forudsætning for, at der er politisk vilje i modtagerlandet til at implementere, men også fortsætte aktiviteterne den dag donorerne stopper deres finansiering. Som for andre lande gælder det imidlertid, at der vil være forskellige politiske interesser i modtagerlandene, og selv om mange u-lande – bl.a. i Afrika – er i gang med en demokratiseringsproces, synes der stadig at være et stykke vej, før man kan sige, at den formulerede politik altid vil være et resultat af en politisk prioriteringsproces. Dette forhold stiller naturligvis nogle helt særlige krav til donorerne om at sikre en bred dialog om bistandsprogrammerne med modtagerlandene. En yderligere komplikation er, at de formulerede politiske prioriteringer ikke altid kan genfindes i de budgetmæssige prioriteringer.

For det andet skal bistandsprogrammerne indpasses i de lokale institutioner, herunder de lokale planlægnings-, budget- og regnskabsprocedurer. En række analyser har argumenteret for, at en manglende forståelse af lokale institutioner – herunder beslutningsstrukturer og allokeringsmekanismer – har været en central forklaring på bistandsprogrammernes manglende succes.⁷ Dette skal ses i lyset af, at et iøjnefaldende træk ved mange bistandsprogrammer førhen var, at donorerne opbyggede nye og parallelle institutioner i forbindelse med programmernes implementering og måske endda ansatte de bedst kvalificerede offentligt ansatte på programmerne.

For det tredje må bistandsprogrammerne afpasses efter den lokale kapacitet. Det er næsten indlysende, at et modtagerland ingen mulighed har for at tage ansvaret for programmer, hvis ambitionsniveau ikke står i rimeligt forhold til den lokale kapacitet. Dette gælder også, selv om en væsentlig del af programmerne retter sig mod styrkelse af den lokale kapacitet. Udformningen af bistandsprogrammerne må således basere sig på vurde-

ringer af den eksisterende kapacitet, men også tage stilling til strategier – herunder tidsplaner – for styrkelse af denne. Det er indlysende, at hvis de lokale systemer fungerer meget dårligt, får donorerne prioriteringer, som let kan variere, meget stor indflydelse, og der er en reel fare for, at aktiviteterne kommer til at foregå ukoordineret og i nogle tilfælde underfinansieret.

For det fjerde nødvendiggør hensynet til lokal forankring og en effektiv ressourceanvendelse, at der er et vist manøvrerum for modtagerlandet, herunder muligheder for at tilpasse sig ændrede omstændigheder. Dette taler for en vis fleksibilitet i tilrettelæggelsen af bistandsprogrammerne.

Ovenstående peger på, at hvis kravet om lokal forankring skal tages alvorligt, er der behov for en række analyser af både økonomiske og ikke-økonomiske faktorer, men det vil være karakteristisk for de fleste af disse analyser, at de vil kræve betydeligt lokalt kendskab og dermed et tæt samarbejde med modtagerlandet i forberedelsesfasen.

3. Fungibilitet

En anden central årsag til, at man i stadig mindre omfang interesserer sig for isolerede analyser af enkeltprojekter er erkendelsen af, at donormidlerne er »fungible«. Dermed menes det relativt indlysende, at donorbistanden – lige meget om den leveres som finansiel bistand eller »in kind« – vil påvirke modtagerlandets egne dispositioner. Dette kan ske på forskellige måder, f.eks. ved omallokeringer inden for de offentlige finanser både mellem sektorer og inden for sektorer og mellem centralt og decentralt niveau, men også ved at incitamenterne til øget skatteopkrævning og eller omstruktureringer og rationaliseringer inden for den offentlige sektor ændrer sig. Et traditionelt eksempel på dette er, at hvis det finansierede program i alle tilfælde ville være blevet finansieret af modtagerlandet, kommer

donorbistanden i praksis til at finansiere nogle helt andre aktiviteter, som ellers ikke ville være blevet finansieret. Dette skal ses i lyset af, at donorerne er interesserede i de attraktive programmer, som ofte ville være blevet finansieret i alle tilfælde. Det kan f.eks. gælde aktiviteter inden for primær sundhed og uddannelse.

I de senere år har en række analyser dokumenteret, at »fungibilitet« er udbredt.⁸ De enkelte analyser har dog givet noget forskellige resultater, hvilket bl.a. hænger sammen med vanskeligheder med at vurdere, hvad der ville være sket uden bistand. Eksistensen af »fungibilitet« er imidlertid et stærkt argument for at foretage mere samlede analyser af modtagerlandenes offentlige udgifter og dermed for at gennemføre »public expenditure reviews«, som er en gennemgang af de offentlige udgifter og indtægter i et givet modtagerland. Samtidig er det indlysende, at eksistensen af »fungibilitet« betyder, at traditionelle projektanalyser ikke alene kan sige ret meget om de mulige resultater af donorbidraget.⁹

4. Offentlige udgifter og indtægter

Med eller uden »fungibilitet« bliver styringen af de offentlige finanser i modtagerlandene helt central for gennemførelsen af bistandsprogrammerne og deres effekt. Dette er en konsekvens af, at de bistandsfinansierede aktiviteter som regel supplerer egenfinansierede aktiviteter eller forudsætter medfinansiering fra modtagerlandet. Det er imidlertid en generel opfattelse, at kapaciteten til at styre de offentlige udgifter er utilstrækkelig i mange af modtagerlandene. Dette giver sig bl.a. udslag i vanskeligheder med at budgettere helt centrale udgiftsposter som f.eks. gældsbetjening og offentlige lønudgifter, samtidig med at der opereres med noget flydende grænser mellem drift- og investeringsbudgetter. Derudover har mange af u-landene oplevet betydelige udsving på indtægtssiden.

Konsekvensen er, at der er stor uforudsigelighed i de faktiske allokeringer til forskellige aktiviteter. Disse blandt flere problemer med budgetternes kvalitet har betydet, at budgetterne ikke respekteres, og at der ofte er betydelige forskelle på budgetterede og faktiske afholdte udgifter. Den uforudsigelige resourcesituation betyder endvidere, at der ikke er noget stærkt incitament til at tage initiativer af mere langsigtet karakter.

På grund af vanskeligheder med budgetplægningen opererer mange u-lande med »beskyttede«¹⁰ udgiftsområder, som har prioritet i forbindelse med overførsel af midler. Alle-rede i budgetplægningen indbygges det således, at man formentlig ikke vil være i stand til at afholde alle budgetterede udgifter. Usikkerhed om omfanget af donorbistanden har været med til at forøge uforudsigeligheden. Dertil kommer, at mange donormidler ikke optræder i budgetterne og derfor ikke indgår i den overordnede budgetplægning, hvilket igen vanskeliggør en samlet prioritering af de ressourcer, der er til rådighed.

En række u-lande opererer endvidere med »cash budget« systemer i forsøg på at kontrollere budgetunderskuddene. Erfaringerne med »cash budget« systemer er imidlertid meget blandede, og samtidig har de den ubehagelige konsekvens, at udsving på indtægts-siden vil føre til tilsvarende svingninger på udgiftssiden, og at mange aktiviteter som følge heraf får en »stop-go« karakter. Dertil kommer, at »cash budget« systemer ikke synes at have været i stand til at forhindre opbygningen af indenlandsk gæld.

Et donorinstrument til at håndtere disse forskellige problemstillinger har været de såkaldte »public expenditure reviews«, som både har til formål at sikre donorerne en rimelig grad af indsigt i de offentlige udgifters sammensætning, men også at søge at yde et teknisk bidrag til budgetplægningsprocessen. I

de senere år er dette instrument blevet meto-disk udviklet; bl.a. har man udbygget samarbejdet med IMF omkring sammenhængen mellem de budgetmæssige og makroøkon-miske rammer, indtægtssiden er blevet ind-draget, man har fået flerårige budgetrammer – de såkaldte »medium term expenditure frameworks« – og den lokale deltagelse er blevet styrket. Det sidste er bl.a. sket i form af en mere koordineret og langsigtet støtte til kapacitetsopbygning. Erfaringerne med det ændrede indhold i »public expenditure re-views« er aktuelt ved at blive vurderet.

Mange af donorerne stiller krav om egenfinansiering og ofte om stigende egenfinansie-ring. Dette betyder ikke, at de offentlige ud-gifter skal stige, som antydnet i Paldam (1997),¹¹ men at der er behov for omalloke-ringer. Samtidig er det indlysende, at spørgs-målet om egenfinansiering hænger snævert sammen med etableringen af et realistisk »medium term expenditure framework« og dermed med analyser af fremtidige finansie-ringsbehov.

En klassisk problemstilling, som nok har fået en renæssance i u-landene i de senere år, er spørgsmålet om de offentlige udgifters forde-lingsmæssige konsekvenser og dermed også om mulighederne for at målrette de offentli-ge aktiviteter, så at de især kommer bestemte befolkningsgrupper til gode. Denne diskussi-on er naturligvis helt central for fattigdomso-rienteringen af donorernes bistand.¹²

5. Offentlige reformer

De fleste afrikanske lande er i disse år i gang med at omstrukturere deres offentlige sekto-rer, og det samme gælder i vid udstrækning for de øvrige lande, der modtager dansk u-landsbistand. Baggrunden herfor er dels et forsøg på at reducere budgetunderskuddene, og dels et ønske om at effektivisere ressour-ceanvendelsen inden for u-landenes offentli-ge sektorer. Det sidste skal bl.a. ses i lyset af,

at man har svært ved at imødekomme efterspørgslen efter helt basale offentlige serviceydelser samtidig med, at man har relativt høje offentlige lønudgifter målt i forhold til andre lande på samme udviklingstrin. Den enkelte ansatte får imidlertid ofte en lav løn, som det er vanskeligt at leve af, hvilket naturligvis ikke er befordrende for motivation og engagement, og mange offentligt ansatte har dobbeltarbejde. Noget af det mest diskuterede i den forbindelse har været rimeligheden af at nedbringe antallet af offentligt ansatte for dels at få plads til lønstigninger til de resterende og dels få bedre råd til de øvrige udgifter.

Derudover har en række analyser peget på, at de offentlige forvaltninger i u-landene ofte er karakteriseret ved organisatoriske uklarheder, ledelsmæssige problemer og for dårlig uddannelse af de ansatte. Disse svagheder i u-landenes offentlige forvaltninger skal ses i lyset af de senere års erkendelse af, at en velfungerende offentlig sektor – også i u-landene – kan være en afgørende forudsætning for en økonomisk udvikling i landene¹³ og dermed også for effektiv anvendelse af donormidlerne.

Problemerne i de offentlige forvaltninger har donorerne bl.a. søgt håndteret igennem støtte til »civil service reforms«. Reformerne har imidlertid primært været rettet mod »første generations« spørgsmål, som har været at få bragt lønudgifterne ned. »Anden generations« problemstillinger, som drejer sig om organisatoriske omstruktureringer og rationaliseringer i de offentlige sektorer med henblik på en forbedret ressourceanvendelse og forhåbentlig bedre offentlige serviceydelser, har ikke været gennemført med samme konsekvens.¹⁴

Flere spørgsmål i forbindelse med reformerne har derfor behov for nærmere analyser. Lad os blot nævne nogle få eksempler. En række lande har reduceret antallet af offent-

ligt ansatte betragteligt, men det synes ikke klart, hvilke konsekvenser dette har fået for den offentlige sektors funktion herunder serviceproduktion. Det er endvidere karakteristisk, at personalereduktionerne ofte er foregået uden sammenhæng med planlagte organisatoriske tilpasninger. En erfaring er desuden, at omstruktureringer af offentlige institutioner, f.eks. ministerier, ofte er uhyre vanskelige at gennemføre på grund af politisk modstand. Derudover synes rækkefølgen og hastigheden i de forskellige tilpasninger af u-landenes offentlige sektorer, måske ikke overraskende, at være af central betydning – også for den lokale politiske opbakning til reformerne.

Endelig er der grund til at nævne spørgsmålet om incitamentstrukturen for de offentligt ansatte i u-landene, hvor det primære svar fra donorside synes at være højere lønninger. Flere u-lande har således også i de senere år været i stand til at hæve de offentlige lønninger, men der kunne formentlig være behov for en mere samlet vurdering af dette område, således at også ikke-lønmæssige faktorer blev inddraget.

6. Konditionaliteter

De fleste har et vist kendskab til diskussionen og kritikken af strukturtilpasningsprogrammernes konditionaliteter. Den gennemgående kritik har været, at konditionaliteterne ikke har virket efter hensigten, og at der har været for mange og, i en række tilfælde, urealistiske konditionaliteter.¹⁵ Dette har givet anledning til forsøg på en omlægning af konditionaliteterne og samtidig på bedre at forstå de incitamentsstrukturer, der findes på både modtager- og donorside i forhold til opfyldelsen af konditionaliteterne.¹⁶ Diskussionen og de mange analyser af konditionaliteter har imidlertid især været fokuseret på de multilaterale donorerers anvendelse af konditionaliteter,¹⁷ mens der til gengæld ikke har

været meget diskussion af bilaterale donorerers konditionaliteter.

Man kan imidlertid vanskeligt forestille sig, at bilaterale donorerers bistand ydes uden, at der er en eller anden form for betingelser eller klare resultatforventninger knyttet til bistanden. Disse betingelser kan naturligvis være mere eller mindre eksplicit formulerede, og sanktionerne ved manglende opfyldelse kan variere, men det synes uomgængeligt, at de bilaterale donorer, ikke mindst efter overgangen til sektorbistand, i højere grad blive nødt til at have en bevidst stillingtagen til håndteringen af konditionaliteter.

Det centrale spørgsmål er således, på hvilke områder de bilaterale donorer skal have konditionaliteter, og hvad relationen skal være til de multilaterale donorerers konditionaliteter.¹⁸ Af særlig interesse kan her være de interessekonflikter, der kan være i modtagerlandet – f.eks. mellem et fagministerium, der kan være en bilateral donors umiddelbare samarbejdspartner, og finansministeriet. Det er således centralt, at konditionaliteterne baseres på klare forestillinger om, hvad man (realistisk) kan opnå.

Hertil kommer nogle helt praktiske problemer med at finde relevante indikatorer, som kan anvendes til at vurdere opfyldelsen af konditionaliteter. Skal man f.eks. anvende budget- eller regnskabstal, hvor der som tidligere nævnt ofte kan være betydelig forskel? Dertil kommer, at regnskabstallene i en række lande først er tilgængelige med betydelig forsinkelse. Skal man anvende relative eller absolutte konditionaliteter? Et yderligere problem er vanskeligheder med at få konsistente tidsseriedata i modtagerlande, hvor kapaciteten til løbende statistikindsamling og –bearbejdning er begrænset.

7. Afslutning

Udgangspunktet for det forgående var, at diskussionen for og imod anvendelsen af cost-benefit analyser ikke er særlig central. Næsten alle vil formentlig være enige i, at cost-benefit og cost-effectiveness analyser kan være væsentlige instrumenter i forberedelsesarbejdet, men at man naturligvis skal være opmærksom på de begrænsninger, disse analyseinstrumenter har. I den forbindelse kan der være grund til at komme med to bemærkninger, som ikke har været meget fremme i debatten. For det første må målet være, at det bliver modtagerlandene selv, der gennemfører analyserne i stedet for udenlandske konsulenter. For det andet må analyseomkostningerne, som ofte kan være betydelige, hvis der er tale om at udsende internationale konsulenter, afvejes mod de »benefits«, som analyserne kan give. Dette må bl.a. ses i sammenhæng med programmernes størrelse, hvor donorerne må være opmærksomme på, at der er en rimelig balance mellem forberedelsesomkostningerne og bistanden som sådan. Omkostningsovervejelser må nødvendigvis også indgå, hvis mere avancerede metoder skal tages i anvendelse, hvilket synes at være en af anbefalingerne i Casse (1998).

Den egentlige konklusion i det foregående var imidlertid, at analyserne i forberedelsesarbejdet må omfatte bredere analyser af økonomisk, politisk og institutionel karakter, og at både multilaterale og bilaterale donorer har erkendt dette.

Tæt læsning af Paldam (1997) antyder en erkendelse af flere af de problemstillinger, der er blevet nævnt ovenfor, men det er iøjnefaldende, at Paldam (1997) ikke nærmere forfølger disse. Paldam (1997) kommer således ikke med anbefalinger til, hvordan man fra dansk side – bogen er som bekendt om dansk u-landshjælp – bør forholde sig til problemstillinger, som f.eks. lokal forankring af programmerne, forbedringer i styringen af mod-

tagerlandenes offentlige finanser, konditionaliteter eller til nyere instrumenter som »public expenditure reviews«, »medium term expenditure frameworks« og »civil service reforms«. Forklaringen på dette er måske, at Paldam (1997) har sat sig mellem to stole. På den ene side har ærindet været en gennemgang af en række ældre projekter og på den anden side et ønske om at give et bidrag til den bistandspolitiske debat. I forbindelse med det sidste er det således ærgerligt, at bogen ikke i højere grad forholder sig til en række af de problemstillinger, der aktuelt er på dagsordenen.

Noter

1. De synspunkter, der fremsættes nedenfor, er forfatterens egne og deles ikke nødvendigvis af Udenrigsministeriet.
2. I det følgende vil betegnelsen »bistandsprogrammer« og »bistandsaktiviteter« blive anvendt i flæng om bistandsfinansierede aktiviteter, lige meget om der er tale om enkeltstående projekter eller støtte af mere generel karakter som f.eks. støtte til en sektor i et u-land.
3. Se f.eks. Ndulu and van de Walle (1996), pp. 6-7.
4. Denne opfattelse, som efterhånden er ukontroversiel, findes også i Verdensbanken, se f.eks. i Devarejan et al. (1997), som bl.a. argumenterer for en øget anvendelse af de såkaldte »public expenditure reviews«, samtidig med at der sker en nedtoning af de traditionelle projektanalyser.
5. Der kan være grund til at nævne to problemstillinger, som påkalder sig betydelig interesse, men som ikke skal diskuteres her. For det første udformningen af strukturtilpasningsprogrammerne og deres fordelingsmæssige konsekvenser, som er blevet accentueret af to nyligt gennemførte IMF ESAF-evalueringer og for det andet betydningen af den førte økonomiske politik i modtagerlandene (se f.eks. Burnside and Dollar (1997)).
6. I bistandsjargonen tales der også om »lokalt ejerskab« og om, at modtagerlandene skal »in the driver's seat«, men det er karakteristisk, at det ofte ikke præciseres, hvad der ligger bag disse forskellige udtryk.
7. Et forsøg på en lidt mere samlet diskussion af denne problematik findes f.eks. i Dia (1996).
8. »Fungibilitetsproblemet« har været erkendt i en årrække, men der kan bl.a. henvises til følgende nyere analyser af Gang and Khan (1991) og den efterfølgende diskussion i Journal of Development Economics, Pack and Pack (1993) og Feyzioglu et al. (1998).
9. Paldam (1997) berører også »fungibilitetsproblemet« (Kap. I.5), men diskuterer ikke implikationerne af dette for de analyser, som donorerne må gennemføre i forbindelse med forberedelsen af bistandsaktiviteter.
10. »Protected« udgiftsområder. I nogle u-lande opererer man derudover med »core« og »super core« udgiftsområder.
11. ».....vi opfordrer u-landene til at afholde større offentlige udgifter på næsten alle områder« og »aldrig har anbefalet noget land at indføre skatter« (Paldam, 1997, p. 127). For god ordens skyld skal det blot nævnes, at Danida rent faktisk støtter en effektivisering af skatteopkrævning i flere af modtagerlandene, og at lokal skatteopkrævning indgår i en række af de danskstøttede decentraliseringsprogrammer.
12. Se f.eks. van de Walle and Nead (eds.) (1995), der indeholder en række artikler, både om vanskelighederne ved at »øremærke« (»target«) de offentlige udgifter (se f.eks. artiklen af årets nobelpristager Sen (1995)), men også de særlige problemer, der er knyttet til måling af de fordelingsmæssige konsekvenser af offentlige udgifter (se f.eks. Carnes, 1995)). Endelig er der grund til at nævne interessen for at få foretaget fordelingsmæssige analyser på køn (se Appleton and Collier (1995) og Elson (1997)).
13. Dette er i nogen modsætning til, hvad der var opfattelsen for blot få år siden, hvor målet ofte var at reducere de offentlige sektorer til et minimum. Et eksempel på dette skift i fokus er analyserne i World Bank (1997).
14. Se f.eks. Lienert and Modi (1997).
15. Kritikken af anvendelsen af konditionaliteter har været omfattende, og der kan f.eks. henvises til Killick (1996) og Killick (1997).
16. Et eksempel er f.eks. Killick (1997), der forsøger at analysere konditionaliteter inden for rammerne af principal agent modeller.
17. Se f.eks. diverse artikler i Journal of International Development, vol. 9, no. 4, 1997.
18. I modsætning til det indtryk man får af Paldam

(1997) – se f.eks. p. 128 – anvender donorerne en del ressourcer på indbyrdes koordination. Dette sker både i modtagerlandene i form af løbende udveksling af informationer og synspunkter – f.eks. under missionsbesøg – men også ved internationale donormøder, som f.eks. de såkaldte CG-møder. Herudover er der i de senere år flere steder etableret et tættere samarbejde mellem donorerne om samfinansiering af fælles programmer efter fælles forberedelse, og man ser oftere og oftere fælles missioner.

Referencer

- Appleton, S. and Collier, P. (1995). On Gender Targeting of Public Transfers, i van de Walle, D. and Nead, K. (eds.) (1995), pp. 555-81.
- Burnside, C. and Dollar, D. (1997). Aid, Policies and Growth. Paper.
- Cornes, R. (1995). Measuring the Distributional Impact of Public Goods, i van de Walle, D. and Nead, K. (eds.) (1995), pp. 69-90.
- Casse, T. (1998). Cost-benefit analyser : løsningen på den danske ulandshjælps problemer? Økonomi og Politik no. 2, pp. 38-46.
- Devarajan, S., Squire, L. and Suthiwart-Narueput, S. (1997). Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal. World Bank Research Observer, vol. 12, number 1, February 1997, pp. 35-46.
- Dia, M. (1996). Africa's Management in the 1990s and Beyond. Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions. World Bank : Washington.
- Elson, D. (1997). Integrating Gender Issues Into Public Expenditure : Six Tools. University of Manchester. Paper.
- Feyzioglu, T. et al. (1998). A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid. World Bank Economic Review, vol. 12, no. 1, pp. 29-58.
- Gang, I. N. and Khan, H.. (1991). Foreign Aid, Taxes and Public Investment. Journal of Development Economics, vol. 24, pp. 355-69.
- Killick, T. (1996). Principals, agents and the limitations of BWI conditionality. The World Economy, vol. 19, pp. 211-29.
- Killick, T. (1997). Principals, Agents and the Failings of Conditionality. Journal of International Development, vol. 9, no. 4, pp. 483-95.
- Lienert, I. and Modi, J. (1997). A Decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa. IMF WP/97/179.
- Ndulu, B. and van de Walle, N. (1996). Overview : Africa's Economic Renewal : From Consensus to Strategy, i Ndulu, B. and van de Walle, N. and contributors, pp. 2-31.
- Ndulu, B. and van de Walle, N. and contributors (1996). Agenda for Africa's Economic Renewal. New Brunswick and Oxford.
- Pack, H. and Pack, J. R. (1993). Foreign Aid and the Question of Fungibility. The Review of Economics and Statistics, vol. 75, no. 2, pp. 258-65.
- Paldam, M. (1997). Dansk U-landshjælp. Altruismens politiske økonomi. Aarhus Universitetsforlag.
- Sen, A. (1995). The Political Economy of Targeting, i van de Walle, D. and Nead, K. (eds.) (1995), pp. 7-24.
- Udenrigsministeriet (1994). En verden i udvikling. Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000. København.
- Van de Walle, D. and Nead, K. (eds.) (1995). Public Spending and the Poor. Theory and Evidence. IBRD. John Hopkins, Washington.
- World Bank (1997). World Development Report 1997. The State in a Changing World. Washington : World Bank.

Modeldebat påny

Finn Olesen, lektor, Syddansk Universitet, Esbjerg

1. Indledning

Med jævne mellemrum blusser den danske debat omkring anvendelsen af økonometriske modeller i den økonomisk politiske analyse og rådgivning op. Denne tendens er naturligvis ikke blot et specielt dansk kendetegn. Dog er den internationale diskussion i forhold til den danske ofte præget af også en inddragelse af overordnede metodologiske aspekter og overvejelser.

I det efterfølgende skal der derfor redegøres for nogle udvalgte synspunkter af to udenlandske bidrag i modeldebatten, hvorefter der skal forsøges draget en parallel til den hjemlige debat. Endelig afsluttes papiret med en metodologisk kommentar.

2. Makroøkonometriske forecasts og deres anvendelighed

I Diebold (1998) gives der en glimrende opsummerende gennemgang af den makroøkonomiske prognoseproces belyst i et historisk såvel som et fremadrettet perspektiv. Især forholder diskussionen sig her til den strukturelle versus den non-strukturelle modeltradition.

Udgangspunktet for den strukturelle modeltradition er økonomisk teori. Med baggrund i en given økonomisk teori forsøges en given økonomisk adfærd beskrevet. Ved hjælp af denne bliver interaktionen mellem de relevante agenter i en bestemt henseende determineret. Når udgangspunktet for estimatio-

nen af en given relation (eller sæt af relationer) er økonomisk teori, søges der ikke blot givet en statistisk sammenhæng mellem de opstillede variable – en høj grad af korrelation – men i højere grad også en forklaring på sammenhængen. Med andre ord forsøges *kausaliteten* fastlagt. Forudsætningen for at anvende denne modeltradition er naturligvis, at der findes nogle makroøkonomiske strukturer. Og at disse kan afdækkes og modelleres korrekt. Og at der på baggrund af disse kan foretages betingede forudsigelser.

Som det vil være bekendt, tog udviklingen og omfanget af den økonometriske genre for alvor fart inden for økonomi efter den 2. verdenskrigs afslutning. På den ene side gav det sejrende keynesianske paradigme forholdsvis simple retningslinier for udformningen af en makroøkonomisk model, mens computerrevolutionen på den anden side leverede de nødvendige tekniske redskaber, der gjorde anvendelsen af makroøkonometriske modeller mulig. Mange yngre økonomer fandt derfor i disse år netop i den økonometriske genre potentialet til et tilfredsstillende normalvidenskabeligt karriereforløb. Længe var de økonometriske anstrengelser da også omgæret med optimisme. Forhåbningerne til, at man ved brug af makroøkonometriske modeller kunne styre økonomien mere optimalt omkring det fulde beskæftigelsesniveau – altså gennem et forsøg på konjunkturstabilisering – end hidtil, var mange.¹ Med den ge-

nerelle økonomiske kriser indtog og udvikling op igennem 1970'erne viste disse optimistiske forventninger sig dog ikke at kunne realiseres. Blandt andet som en konsekvens heraf bredte en vis modelmæssig skepsis sig. Eller som Hall (1995)² skriver:

»Its failure to deliver the detailed economic control which it had seemed to promise then led to a barrage of attacks, ranging from disillusion and scepticism on the part of policy makers to detailed and well argued academic criticism of the basic methodology of the approach«, Hall (1995) p. 974.³

Som Diebold (1998) formulerer det, var det overordnet set *»an intellectual dissatisfaction with the underpinnings of Keynesian macroeconomic systems of equations«*,⁴ der betingede, at der blev rejst væsentlige spørgsmål ved den strukturelle modeltradition. Især var det den grundlæggende utilfredshed med det manglende teoretiske fundament for uligevægtsregimet i den keynesianske makromodel, der voldte problemer. Eksempelvis: Hvad var mikrofundamentet for løn- og prisdannelsen? Og hvordan skulle forventningsdannelsesprocessen konkret formuleres således, at ad hoc prægede forventningstiltag blev undgået? Og sidst, men ikke mindst: Hvorfor blev forudsigelserne ikke realiseret, men derimod snarere ligefrem modsagt af den faktiske økonomiske udvikling? Under alle omstændigheder blev der skabt en stigende accept af nødvendigheden af at frembringe et relevant alternativ til den oprindelige keynesianske modeltradition.

Et af de væsentlige teoretiske kritikpunkter mod den hidtidige modelanvendelse blev rejst af Sims. Hans kritik rettede sig specielt mod identifikationsproblematikken. I sit bidrag fra 1980 påpegede Sims flere forhold i forbindelse hermed, hvoraf især to synes at være af væsentlig interesse.⁵

For det første hævdede han, at de økonomiske modeller var kendetegnet ved betydelig flere identifikationsrestriktioner, end det hidtil var antaget. Den økonomiske teori kunne ikke med rimelighed modelleres som indbyrdes uafhængige enkeltrelationer. Disse relationer var derimod typisk interdependente. Der var således et behov til stede for at udarbejde en mere kompleks system estimation, der til eksempel kunne tillade inddragelsen af det økonomiske systems udbudsside og finansielle forhold at indgå aktiv i prognoseudarbejdelsen (endogene løn- og pristilpasningsprocesser og eventuelle langsigtede forløb). Erkendelsen af det korrekte i dette forhold hersker der i dag næppe nogen uenighed om. Problemstillingen er i praksis derfor også forsøgt løst blandt andet gennem udnyttelsen af de stærkt forbedrede EDB-mæssige muligheder, omend modellernes generelle tendens til en udtalt fokusering på fleksibilitet og automatisk tilpasning henimod den optimale ligevægtsløsning på lang sigt kan – og bør – diskuteres. Fortolkningen af den »sande« økonomiske teori er som bekendt flertydig inden for den økonomiske fagdisciplin.⁶

For det andet understregede Sims forventningernes afgørende betydning i økonomisk teori. Disse måtte derfor nødvendigvis forsøges modelleret, ligesom deres afhængighed af til eksempel den førte økonomiske politik kunne være til stede; jævnfør Lucas-kritikken.⁷ Forventningernes endogene status måtte således anerkendes. Det centrale problem i forbindelse med et forsøg på inddragelse af agenternes forventninger i økonomisk teori er naturligvis at få bestemt, hvorledes disse konkret forsøges dannet. Her har svaret i moderne makroteori været den rationelle forventningsdannelsehypotese. Hvor korrekt det end måtte være, at de enkelte økonomiske agenter i deres konkrete planlægning naturligvis ønsker at anvende den til rådighed stående information på den bedst tænkelige måde, så er det dog mere end tvivlsomt, om

denne individuelle adfærd i sin udformning er i overensstemmelse med indholdet i den rationelle forventningsdannelsehypotese. Det fundamentale problem er det kendte: kender agenter i et tilstrækkeligt omfang indholdet af den sande strukturelle økonomiske model? Eller alternativt, hvis man vælger en mindre streng og rigoristisk fortolkning af de rationelle forventninger: er læreprocessen i disse »rational learning models« tilstrækkelig god til med rimelighed at kunne sikre, at det postulerede optimale resultat i sidste instans netop realiseres?

Som påpeget af Hall (1995) nøjedes Sims ikke blot med et rejse en relevant kritik. Han forsøgte også at anviser nogle løsningsmuligheder. Hans forslag var anvendelsen af »Vector Auto Regressive models«. Disse VAR-modeller fik da også sammen med CGE-modellerne (»Computable General Equilibrium models«), påpeger Hall, en efterfølgende udbredelse inden for den økonometriske genre. Dermed var den non-strukturelle modeltradition i makroøkonometrien introduceret.⁸

Relevansen af disse modeltyper er dog ikke entydig.

Hvad angår VAR-modellerne må deres manglende anvendelse af økonomisk teori, anses for at være særdeles tvivlsom.⁹ Hvis til eksempel der i økonomien hersker en situation, hvor der er en forskel mellem de enkelte agents ønskede og deres faktisk realiserede adfærd, hvorledes får man da på baggrund af disse faktiske data, på en korrekt og entydig måde, bestemt de sande økonomiske strukturer i det økonomiske system? Kun i et ligevægtsforløb, hvor agenterne med en stabil og uforanderlig adfærdsbeskrivelse realiserer deres forventninger fuldt ud, giver det mening at anvende den foreslåede teknik. Men netop i en sådan situation er prognosebehovet vel minimalt om overhovedet i det hele taget til stede.

Hvad angår CGE-modellerne, er disse naturligvis funderet i økonomisk teori, men en fornuftig (og brugbar) anvendelse af disse metoder må betinge sofistikeret fremfor mere primitive CGE-modeller. Det er nemlig i denne sammenhæng ikke tilstrækkeligt blot at lade disse modeller fokusere på de mulige ligevægtsløsninger i det økonomiske system. Langt vigtigere er det, at tilpasningsprocesserne henimod den potentielle ligevægt er forsøgt detaljeret modelleret.¹⁰ Kun herved giver anvendelsen af modellen i en makroøkonomisk sammenhæng mening, jævnfør al økonomisk historisk erfaring.

Hall (1995) er dog ej heller ubetinget optimistisk i sin vurdering af VAR- og CGE-modellernes makroøkonomiske anvendelsesmuligheder. Efter hvilke konkrete retningslinier disse modeller i fremtiden vil komme til at udvikle sig, er det naturligvis svært at sige noget entydigt konkret om. En kendsgerning er det dog, hævder Hall, at disse to modeller historisk set »... *undoubtedly performed worse than their simpler predecessors, both as forecasting and policy analysis tools*«. ¹¹

Også Diebold (1998) har øje for disse modelers begrænsninger. På trods af de nonstrukturelle modellens fortrin betinger en makroøkonomisk dimension i det økonometriske arbejde nødvendigvis et vist element af betingethed kausalitet – i adfærdsbeskrivelsen:

»Nonstructural models are unrestricted reduced-form models. As such they are useful for producing unconditional forecasts in a variety of environments ranging from firm-level business forecasting to economywide macroeconomic forecasting. Again, however, in macroeconomics we often want to analyze scenarios that differ from the conditions presently prevailing, such as the effects of a change in a policy rule or a tax rate. Such conditional forecasts require structural models«, Diebold (1998) p. 183.

Alternativet er her igen at bygge på Lucas. Nemlig at gøre anvendelse af de dynamiske stokastiske generelle ligevægtsmodeller, der betinger en dynamisk optimering. Som tilfældet er med meget andet hentet fra det Lucaske univers, bygger også denne tankegang på indholdet i det neoklassiske paradigme, hvilket fuldt ud erkendes (og anerkendes) af Diebold.¹² På sigt realiseres dermed altid den optimale økonomiske ligevægt præget af harmoni og befolket med fuldt ud tilfredse økonomiske agenter. Mikroøkonomisk konsistente handlinger betinger dermed den nødvendige grad af ønsket makroøkonomisk stabilitet.

Som Diebold ser det, kan disse generelle ligevægtsmodeller endvidere med held kombineres med VAR-tankegangen:

»The result is a marvelous union of modern macroeconomic theory and nonstructural time-series econometrics, paving the way for a new structural econometrics«, Diebold (1998) p. 184.

Mulighederne ved at benytte denne approach er dermed ifølge Diebold næsten grænseløse! Således skriver han afsluttende heroisk og måske profetisk herom følgende:

»The hallmark of macroeconomic forecasting over the next 20 years will be a marriage of the best of the nonstructural and structural approaches, facilitated by advances in numerical and simulation techniques that will help macro economists to solve, estimate, simulate, and yes, forecast with rich models«, Diebold (1998) p. 189.

3. Udland versus Danmark

Betragtes de her refererede bidrag som repræsentative indlæg fra den engelske og den amerikanske modeldiskussion, adskiller disse sig noget fra de indlæg, der normalt optræder i den danske debat, idet der i de refe-

rerede udenlandske bidrag også er indeholdt metodologiske overvejelser. I den hjemlige diskussion er der derimod ofte en tendens til, at man nøjes med at diskutere en konkret prognoses validitet eller specifikationen af en enkelt relation f.eks., hvad angår dennes givne parameterestimation. Hvor interessant denne diskussion end i sig selv måtte være, så mangler den danske modeldebat således ofte en mere overordnet metodologisk dimension.¹³ Dette bevirker, at debatten derved måske afskæres nogle aspekter, der kunne perspektivere og berige det fortsatte danske modelarbejde. Bidrag med en klar metodologisk stillingtagen – både, hvad angår den generelle anvendelse af kvantitative metoder i en samfundsvidenskabelig fagdisciplin som den økonomiske,¹⁴ som en diskussion, vurdering og stillingtagen til valget af den anvendte økonometriske metode – udgør således ikke det mest markante kendetegn ved den danske modeldebat. Herfor må man indtil videre desværre vende sig mod udlandet for inspiration.¹⁵

4. En afsluttende metodologisk kommentar

I Clements & Hendry (1995) redegøres der indledningsvist for, at man kan fremsætte økonomiske udsagn om fremtiden ud fra mange forskelligartede retningslinier. En struktureret og modelbaseret prognose må dog generelt være baseret på mindst de følgende fremhævede fire forudsætninger:

» (i) there are regularities on which to base models; (ii) such regularities are informative about the future; (iii) they are encapsulated in the selected forecasting model; and (iv) non-regularities are excluded«, Clements & Hendry (1995) p. 1003.

Sagt med andre ord: vi må have kendskab til de sande økonomiske strukturer i økonomien, ligesom vi må forudsætte, at de enkelte agents adfærd er stabil og uforanderlig.

De fire fremsatte forudsætninger er alle hver for sig mere eller mindre herioske forudsætninger, herom er mange økonomer vel egentlige enige. Alligevel virker en *ceteris paribus* antagelse indeholdende disse fire forudsætninger attraktivt på de fleste af os.

Årsagerne hertil er formentlig flere. Lad os her fremhæve to fundamentale forhold.

Alene manglen på brugbare strukturerede alternativer forekommer de fleste skræmmende. Hvis vi afviser de økonometriske metoder, hvad skal vi da ellers vælge som middel til at kunne fremsætte en kvalificeret spådom om udviklingen i de relevante fremtidige økonomiske forhold, som mange med interesse venter på information om? At udsagnet om fremtiden nødvendigvis må være usikkert, det ved vi naturligvis. Men netop denne usikkerhed vil vi gerne have minimeret mest muligt. Hertil tror og håber vi, at de makroøkonometriske modeller er de bedst egnede instrumenter. Men er denne optimisme ikke rimelig naiv? Nok mener vi at kunne argumentere, endda rimeligt overbevisende, for den opfattelse, at de enkelte agents økonomiske adfærd kommer til udtryk i en velstruktureret tilkendegivelse af udbuds-henholdsvis efterspørgselssignaler, men at påstå, at denne strukturerede tilkendegivelse er uforanderlig, strider mod manges logiske sans og de faktiske historiske kendsgerninger. Alene det forhold, at man gennem den økonomiske politik netop ofte forsøger at påvirke disse agents opførsel – altså deres adfærd – i en bestemt retning, er i en klar og direkte modstrid med en antagelse om en stabil adfærd i såvel husholdnings- som virksomhedssektoren.

Modellering af agenternes adfærd er derfor ingen let opgave. At agenternes forventninger i denne forbindelse er af afgørende betydning for deres adfærd, og dermed for den samlede økonomiske aktivitet og udvikling i

samfundet, gør ikke opgaven mindre svær. En antagelse om, at disse forventninger dannes perfekt i fuld overensstemmelse med den rationelle forventningsdannelsehypotese, er blot en antagelse, der forudsætningsvist, og ganske kunstigt, forsøger at fjerne et væsentligt erkendelsesmæssigt interessant problem fra den økonomiske teori.¹⁶

Derudover har den økonomiske fagdisciplin i et stadig stigende omfang siden David Ricardos dage været inspireret og domineret af det naturvidenskabelige forskningsideal. Netop ved en anvendelse af denne forskningsstrategi kunne de tidlige spæde økonomisk teoretiske bidrag modnes til en egentlig videnskabelig og systematisk fagdisciplin, mente man. Dette er en proces, der, siden den klassiske teoris storhedsperiode, hvor den deduktive logiks metodik holdt sit indtog i den økonomiske teori, har været en stadig fortløbende proces, den heterodokse økonomiske tænkning og Keynes' metodologiske grundsyn til trods.¹⁷

Som det vil være de fleste bekendt, advokerede såvel institutionalisterne som Keynes for den opfattelse, at den økonomiske fagdisciplin var en særegen samfundsvidenskabelig disciplin, hvor især kvalitative aspekter var af en afgørende betydning for den korrekte forståelse af den økonomiske adfærds udformning og dermed for de spilleregler, der determinerer den samlede økonomiske aktivitet og udvikling. Såvel institutionalisterne som Keynes så dermed med skepsis på anvendelse af kvantitative metoder inden for den økonomiske teori. Omend Keynes var ganske klar og præcis i sin formulering af økonomi som en såkaldt »moral science«,¹⁸ så var han dog mere nuanceret i sin indstilling til anvendelsen af kvantitative metoder i økonomisk teori end, hvad der generelt var gældende for institutionalisternes opfattelse.

Lad os derfor afrunde dette papir med et citat, hvis opbyggelige optimisme vi alle kan gøre os håb om at kunne realisere i den økonomiske fagdisciplins fremtidige anvendelse af de økonometriske metoder til trods for alle de mange forbehold, der med rette kan rejses imod disse. Keynes-citatet er hentet fra en brevveksling, der fandt sted i 1938, mellem Keynes og Rod Harrod. Afslutningsvist skriver Keynes heri til Harrod, efter først at have præciseret sin metodologiske grundopfattelse, hvad angår økonomi som videnskab betragtet, om det fornuftige i alligevel at fortsætte med at arbejde med de kvantitative metoder:

»But do not be reluctant to soil your hands, as you call it. I think it most important. The specialist in manufacture of models will not be succesful unless he is constantly correcting his judgement by intimate and messy acquaintance with the facts to which his model has to be applied«¹⁹

Også på dette punkt var Keynes således i sin forståelse mere rig og nuanceret, end traditionen lader forstå. Men naturligvis kunne det teknisk prægede detailarbejde med de økonometriske metoder, efter Keynes' opfattelse, ikke finde sted, førend den enkelte forsker først have taget stilling til de relevante erkendelsesmæssige problemer i økonomisk teori. Hertil kræves en afklaret metodologisk grundholdning. Blandt andet derfor kan den danske modeldebat ikke stå alene. Inspiration – og provokation – udefra er også på dette område her nødvendig.

Noter

1. Som Bray et al. (1995) p. 989 påpeger: »Economic policy makers wish to bring about the »best« set of conomic circumstances within the constraints set out by the economic system ... it is natural to formalise this notion within the context of the large macroeconomic models and to use optimal control techniques«.
2. Hall (1995) udgør et af i alt tre bidrag om modelanvendelse i *The Policy Forum* fra *The Economic Journal* 1995.
3. Se tillige Clements & Hendry (1995) der mere detaljeret diskuterer problematikken omkring makroøkonomiske forudsigelser og de modelmæssige aspekter, der følger heraf.
4. Diebold (1998) p. 177.
5. Fra *Econometrica* med titlen »Macroeconomics and reality«.
6. Hertil kommer, at modelvariabiliteten, til eksempel m.h.t. en vurdering af konsekvenserne af et givet økonomisk politisk indgreb, selv blandt modeller med nogenlunde det samme teoretiske fundament, kan være betydelig, fremgår således af Bray et al. (1995). Heri belyses givne økonomiske politiske indgrebs robusthed i i alt fire forskellige engelske makroøkonometriske modeller.
7. For en kortfattet gennemgang af Lucas' fortjenester, herunder hans modelkritik, kan der henvises til Chari (1998).
8. For en kortere gennemgang af denne modeltraditions gennembrud inden for økonometrien kan der henvises til Diebold (1998) pp. 178-183.
9. Omend netop Hall (1995), p. 983, fremhæver dette forhold som VAR-modellemes styrke, hvorved man opnår »... the elimination of the possibility of basing results on an incorrect theory«.
10. Egentlig burde en model, der i sin udformning primært er fokuseret på netop at kunne beskrive mulige uligevægtsprægede tilpasningsforløb, vel snarere betegnes som en »Computable General Disequilibrium model«; jævnfør til eksempel tankegangen hos Yndgaard (1978).
11. Hall (1995) p. 975.
12. Jævnfør tillige Chari (1998), der pp. 171-72 og p. 173 skriver: »Lucas's central contribution was to develop and apply economic theory to specific questions in macroeconomics and to make obsolete one class of models ... Lucas's contributions are both methodological and substantive. The methodological contribution is to illustrate how one goes about constructing dynamic stochastic general equilibrium models to shed light on questions of substantive economic interest. The substantive contribution is to develop and analyze a specific mechanism by which monetary instability leads to fluctuations in output and inflation ... Thinking of equilibrium as a rest point in the space of decision rules has given economists the conceptual framework to analyze a bewildering vali-

ety of environments in which dynamics and uncertainty play central roles«.

13. Nødvendigheden heraf har jeg forsøgt at argumentere for i mit bidrag i Jespersen (1991), der omhandler Keynes' kritik af Tinbergens metode, samt i Olesen (1991). For en mere omfattende diskussion af problematikken kan der henvises til Olesen (1993).
14. For en kort introducerende præsentation af denne problemstilling kan der f.eks. henvises til Olesen (1996).
15. Dog skal der her henvises til rapporten »Magt og modeller«, der er udgivet af Teknologirådet i 1995. Heri forsøges kortfattet givet en mere bred modeldiskussion, også indeholdende tilløb til en behandling af metodologiske aspekter. Se tillige temanumret fra SAMFUNDSØKONOMEN 1996:2; igen med titlen »Magt og modeller«.
16. Forventningernes centrale rolle i den økonomiske teori, når gæt på en usikker fremtid skal forsøges givet, er således et fundamentalt kernepunkt hos Keynes og Postkeynesianerne. Jævnfør f.eks. Davidson (1991), der p. 35 skriver: »Our knowledge about economic events occurring through time is, however, asymmetric: although we may know the past, we cannot be sure that we have any reliable knowledge about the economic future. The future remains to be created by human actions and is not merely determined by some immutable economic law. In other words, for many important economic activities – especially long-duration ones information about future current outcomes *does* not currently exist. The economic future is yet to be created and is not predetermined by existing rules or economic laws«.
17. For en kortfattet, men god, præsentation af det væsentligste indhold i den heterodok se økonomiske tænkning kan der henvises til Landreth & Colander (1994) kapitlerne 12-14.
18. Jævnfør mit bidrag i Jespersen (1991).
19. Her citeret fra Jespersen (1991) p. 136.

Litteraturliste

- Bray, J., Hall, S., Kuleshov, A., Nixon, J. & Westaway, P. (1995): »The Interfaces Between Policy Makers, Markets and Modellers«, *The Economic Journal* 1995, pp. 989-1000.
- Chari, V.V. (1998): »Nobel Laureate Robert E. Lucas, Jr.: Architect of Modern Macroeconomics«, *The Journal of Economic Perspectives* 1998 Nr. 1, pp. 171-186.
- Clements, M.P. & Hendry, D.F. (1995): »Macroeconomic Forecasting and Modelling«, *The Economic Journal* 1995, pp. 1001-1013.
- Davidson, Paul (1991): »Controversies in Post Keynesian Economics«, Edward Elgar 1991.
- Diebold, Francis X. (1998): »The Past, Present, and Future of Macroeconomic Forecasting«, *The Journal of Economic Perspectives* 1998 Nr. 2, pp. 175-192.
- Hall, S. (1995): »Macroeconomics and a Bit More Reality«, *The Economic Journal* 1995, pp. 974-988.
- Jespersen, Jesper (1991): »Model og virkelighed – træk af debatten om de økonomiske modeller«, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1991.
- Landreth, H. & Colander, D.C. (1994): »History of economic Thought«, Houghton Mifflin Company 1994.
- Olesen, Finn (1991): »Er den økonomiske metode videnskabelig?«, *Samfundsøkonomen* 1991:6, pp. 35-39.
- Olesen, Finn (1993): »Nogle refleksioner over den økonomiske rådgivningsfunktion, makroøkonomiske modeller og økonomisk teori«, *Handelshøjskole Syd Erhvervsøkonomisk Skriftserie* 1993.
- Olesen, Finn (1996): »Økonomi og Videnskabelighed – en metodologisk kommentar«, *Økonomi & Politik* 1996, nr. 1.
- Teknologirådet (1995): »Magt og modeller. Om den stigende anvendelse af edb-modeller i de politiske beslutninger«, *Teknologirådets rapporter* 1995/4.
- Yndgaard, Ebbe (1978): »GDM – Computerization of micro-founded macro econometric models«, *Skrifter fra Aarhus Universitets Økonomiske Institut* nr. 26, Århus 1978.

Noter til Herman Daly's »Efter Væksten«

Population control betyder ikke befolkningskontrol

Morten J. Lintrup, civ.ing., HD (Logistik), forretningsfører
Demografisk Råd og Selskab (DROS)

1. Indledning

Læsere af *Økonomi & Politik* vil i almindelighed være velorienterede om i hvert fald hovedtræk af »Den bæredygtige udviklings økonomi«, som undertitlen lyder til Herman Dalys seneste hovedværk (Daly, 1997). Bogen har også nydt betydelig bevågenhed i dagspressen (fx Jespersen, 1997). Uanset værkets banebrydende karakter – eller måske netop på grund af den – er der imidlertid grund til at knytte et par kommentarer til bogen, især til dens danske oversættelse.

Note 1: Control betyder styring

I den danske oversættelse af Dalys bog er *population control* konsekvent oversat til befolkningskontrol. Hovedbetydningen af [engelsk] *control* er dog [dansk] styring, se fx en udførlig redegørelse i (Skyum og Dahlgaard, 1988) for hvorfor *quality control* i en ganske analog sammenhæng skal oversættes til kvalitetsstyring. Forholdet bekræftes af (Willey, 1997). Det bemærkes, at danske ordbøger ikke stemmer overens i spørgsmålet. »Gylendals røde« (1987) anfører *styring* som den primære betydning, hvorimod den større »grønne« (1980) ikke gør det.

Jeg foreslår derfor, at *population control* i almindelighed bør oversættes ved befolkningsstyring eller måske det mere mundrette og præcise *styring af befolkningsudviklingen*, se i øvrigt (*Social Demografi*, 1997). Den forkerte oversættelse er dog særdeles udbredt – vel snarere reglen end undtagelsen – så oversætteren skal ikke væsentligt lastes at være snublet på dette ene punkt. Det samme forhold finder langt mere graverende udtryk andre steder, se fx (Udenrigsministeriet, Danmark, 1994).

Den fejlagtige oversættelse er ikke mindst ulykkelig, fordi *kontrol* er et kraftigt minusord på dansk, i modsætning til det korrekte og neutrale *styring*. Som et praktisk eksempel kan man tænke på, at (milde) politiske instrumenter med indvirkning på befolkningsudviklingen – såsom justeringer af børnechecken eller retten til forældreorlov og barselsorlov – vil gælde som *population control*, – hvorimod enhver vist ville finde det misvisende at betegne den type regulering som befolkningskontrol!

Det kan ikke afvises, at det i visse, konkrete situationer kan være rigtigt at oversætte *population control* med befolkningskontrol. Det kan dog kun være tilfældet, når det klart fremgår af omstændighederne, fx samtidig omtale af specifikke tiltag, som er direkte kontrollerende snarere end blot styrende.

Note 2: Bekæmpelse af børnearbejde er kamp mod befolkningsstilvæksten

Det forekommer ikke rimeligt kun at kritisere den danske oversættelse af Dalys værk. Derfor skal også knyttes en principiel kommentar til selve teksten. Som enhver anden tager Daly afstand fra børnearbejde. Han advarer ligeledes kraftigt mod konsekvenserne af befolkningsstilvæksten. Men han sammenkæder intetsteds de to ting.

Som halvstuderet økonom med interesse for befolknings spørgsmål forundres man ved læsning af faglitteraturen over, at der yderst sjældent – om nogen sinde – foretages en direkte teoretisk sammenkobling af disse fænomener. Men ved opstilling af investerings- og afkastprofil for et opvækstforløb vil det for en aktør med en kortsigtet tidshorisont (høj diskonteringsrate) blive mindre attraktivt at få børn – især mange børn – når disse først i en højere alder kan begynde at tjene penge til familien.

Det bemærkes, at sammenhængen gælder uanset om den økonomiske aktør er nogle fattige forældre, eller det er en fattig stat. Ligeledes gælder sammenhængen uanset om midlet til afskaffelse af børnearbejde har karakter af »stok« eller »gulerod«. Den principielle sammenhæng synes således klar og entydig, omend det naturligvis kun ved empiriske analyser kan fastslås, hvor kraftig den er.

Det er væsentligt at få etableret den direkte sammenhæng mellem afskaffelse af børnearbejde og begrænsning af befolkningsstilvæksten, fordi enhver kan se det ønskelige i at af-

skaffe børnearbejdet, ligesom de fleste gerne ser befolkningsstilvæksten modvirket. Blot råder der en fortvivlende mangel på accepterede virkemidler til at opnå det sidste.

2. Organisatorisk og etymologisk bemærkning

Demografisk Råd Og Selskab (DROS) er en uafhængig privat organisation (NGO) stiftet spontant på et dagligstuemøde i februar 1996. Formålet er at udbrede bevidstheden om demografiske problemers voksende betydning globalt og internationalt, samt at fremme bæredygtige beslutninger i befolknings spørgsmål, såvel i samfundet som på individniveau. Formålet søges nået gennem debat- og oplysningsvirksomhed. *DROS* har i 1998 opnået et mindre tilskud fra tipsmidlerne til udarbejdelse af undervisningsmateriale til anvendelse på gymnasieniveau.

DROS blev i 1997 optaget i *European Pherology Organisations Confederation (EPOC)*. *EPOC* udgiver tidsskriftet *The Pherologist* (ISSN 1028-9798, red. D. J. Oostra). Se i øvrigt omtale af *EPOC*, *DROS*, m. fl. organisationer i (Oostra and Others, 1998).

Ordet *pherologi* er konstrueret i 1995 af Alec Ponton på basis af græsk *pherem* (at bære). *Pherologi* kan således forstås som bæreevnestudier eller økologisk demografi med økonomiske aspekter. Det har været overvejet at ændre *DROS'* navn til *Selskabet for Bæreevnestudier (SBS)*.

Referencer

- Daly, Herman E. (dansk 1997, org. *Beyond Growth*, 1996): Efter væksten. Forlaget Hovedland. Oversat af Ole Lindegård Henriksen.
- Jespersen, Jesper (1997.07.21): Ny økonomisk klassiker. Kronik i *Politiken*.
- Oostra, Doeke J., and others: The European Umbrella Organisation for Population Policy, *Population and Environment*, Vol. 19 (6), 513-32, Juli 1998.

Social Demografi, medlemsblad for DROS, 1. årg. nr. 2 (1997). ISSN 1397-2693.

Skyum, Ole, og J. J. Dahlgaard (1988): KVALITET, Danmarks fremtid. Forlaget *Centrum*.

Udenrigsministeriet, Danida (1994): Danmarks indsats på befolkningsområdet, en strategi.

Willey, David (1997): Pers. komm. [DW er formand for *European Pherology Organisations Confederation (EPOC)*. Han repræsenterer *Optimum Population Trust* (UK) og læser (blandt mange andre sprog) dansk, – til dels på grund af familie bosat i Danmark]

Økonomisk kronik

1. halvår 1998

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Siden forårets økonomiske kronik har medierne været præget af negative nyheder vedrørende den økonomiske udvikling. På den baggrund skulle man tro, at der nu måtte tegne sig et helt andet billede af den økonomiske situation, end det der fremgik af forårets økonomiske kronik. Dette er imidlertid ikke tilfældet. I USA og Europa er der stadig pæn vækst, og selvom forventningerne til væksten er nedjusteret for nogen lande, heriblandt Danmark, så er der langt fra den nuværende situation til en egentlig recession.

Den økonomiske situation i flere asiatiske lande er godt nok blevet stadig værre, og vækstforventningerne for Japan er blevet nedjusteret markant. De faldende råvarepriser og turbulensen på de finansielle markeder har givet en række andre mindreudviklede lande, bl.a. Rusland, betydelige problemer. Selvom krisen i Asien har været katalysator for udviklingen, så skyldes mange af problemerne strukturelle svagheder i landenes økonomiske systemer.

De virksomheder i USA og Europa som er afhængige af eksport til Asien og Rusland bliver selvfølgelig ramt direkte af krisen. Samhandelens betydning for den samlede økonomi er dog relativt begrænset, specielt for så vidt angår Europa. Hertil kommer at de

negative effekter af den lavere eksport delvis modvirkes af stigende realindkomster og lavere renter. De lavere priser på råvarer og importerede industrivarer medfører, at forbrugerne i USA og Europa får flere penge til overs til køb af andre varer og tjenester, og de lavere renter påvirker også efterspørgslen positivt. Mange kontinentaleuropæiske lande befinder sig i en situation, hvor den indenlandske efterspørgsel er på vej opad, og der er således stærke kræfter, som påvirker økonomien positivt.

Efter mange års høj vækst er der imidlertid også indenlandske faktorer som taler for en betydelig afmatning af væksttempoet i USA, og i Europa kan den stigende usikkerhed medføre en uddybelse af investeringsplaner, hvilket vil bremse den indenlandske opsparring her.

Den alvorligste trussel mod fortsat vækst i Europa og USA er faren for at det finansielle system bliver lammet, som følge af tab i mindre udviklede lande og tab på udlån til såkaldte »hedge« fonde. Sidstnævnte, der trods navnet dækker over spekulation for lånte midler, er kommet ud i problemer, som følge af efterårets turbulens på de finansielle markeder. Skrækscenariet er, at bankerne må begrænse deres udlån, som følge af tab. Dette må dog stadig anses som relativt usand-

synligt, selvom informationen om bankernes engagementer desværre er uhyre ringe.

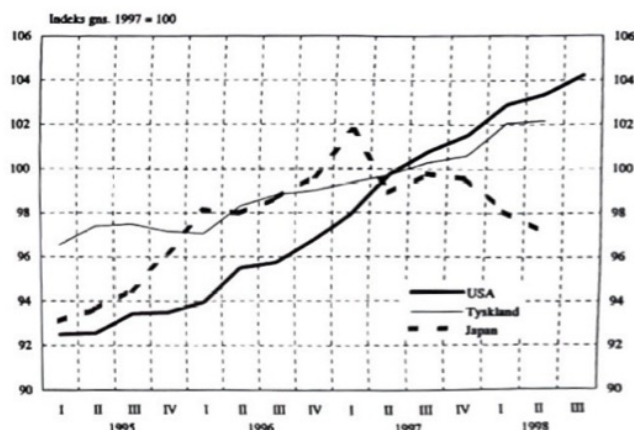
I Danmark medvirker pinsepakken til at begrænse den indenlandske efterspørgsel, og udover de direkte effekter af en lavere eksport til Asien, er dansk eksport blevet ramt af en betydelig forringelse af konkurrenceevnen, som følge af valutakursforskydninger. Alt i alt er vækstudsigterne for dansk økonomi blevet forværret noget siden i foråret.

Den negative stemning som krisen i Asien har medført, kan også tænkes at lægge en dæmper på virksomhedernes investeringsplaner, men forbrugerne, der traditionelt skeler mere til deres egen pengepung, end til aviserens overskrifter, vil formodentlig lægge en bund under efterspørgslen. Det er ligeledes vigtigt at være opmærksom på, at det er bekvemt for alle, der har problemer, at give Asien-krisen skylden.

2. Den internationale konjunktursituation

I USA fortsatte væksten med overraskende styrke i årets første 3 kvartaler, jf. figur 1. Konsensusforventningerne til væksten i USA i år er blevet opjusteret fra 3,1 til 3,6 pct. siden foråret, jf. tabel 1. Den højere vækst skyldes ikke at USA ikke er blevet ramt af problemerne i Asien. Tværtimod er den amerikanske eksport faldet betydeligt gennem 1. halvår, men dette er blevet mere end opvejet af en fortsat pæn fremgang i den indenlandske efterspørgsel. Investeringerne, men også privatforbruget, har udvist en overraskende høj vækst.

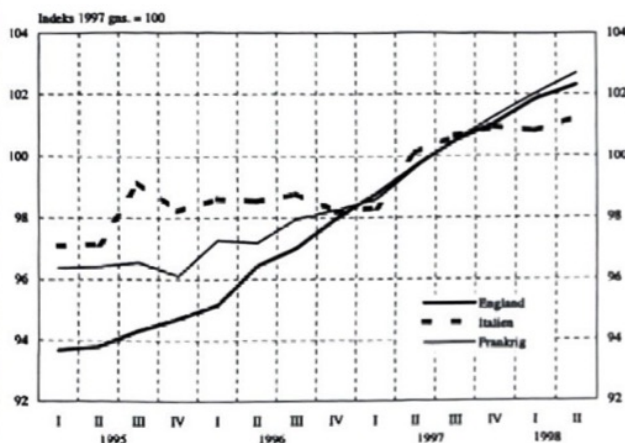
De amerikanske forbrugeres balancer er efterhånden noget anstrengte, og efter mange års høj vækst er det uundgåeligt at væksten i USA vil tage af. Svækkelsen af eksporten vil blot forstærke denne proces, som til gengæld vil blive modvirket af den amerikanske nationalbanks forventede rentesænkninger.



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

Figur 1: BNP/BNI
USA (BNP), Japan (BNI) og
Tyskland (BNP)

I 1999 forventes nu en vækst på 2 pct. mod 2,2 pct. i foråret, og dette svarer til nogenlunde uændrede forventninger til det absolutte aktivitetsniveau, idet væksten i 1999 nu tager udgangspunkt i et højere niveau for aktiviteten i 98, end man regnede med i foråret.

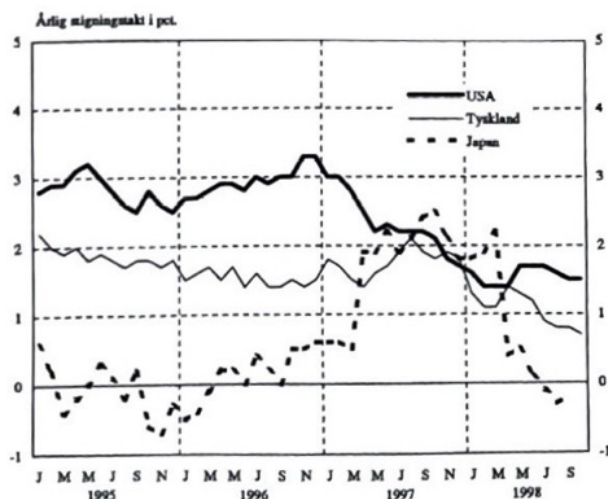


Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

Figur 2: BNP England, Frankrig og Italien

Inflationen i USA har stabiliseret sig på omkring 1½ pct. i 1998, jf. figur 3, og der er ikke forventninger om dramatiske ændringer i dette niveau.

Stagnationen i den japanske økonomi i 2. halvår af 1997 blev afløst af direkte fald i aktiviteten i 1. halvår af 1998, jf. figur 1. I 2. kvartal var aktiviteten nået ned under niveauet for 1. kvartal 1996. Forventningerne til væksten i Japan i år er da også nedjusteret fra et fald på knap ½ pct. i foråret til et forventet fald på 2½ pct., jf. tabel 1. I foråret blev der forventet en vækst på 0,7 pct. i 1999, men nu forventes i stedet et yderligere fald i aktiviteten på 0,6 pct.



Figur 3: Forbrugerpriser
USA, Tyskland og Japan

Den primære årsag til aktivitetsfaldet i Japan er et betydeligt fald i den indenlandske efterspørgsel anført af investeringerne. Hertil kommer en relativ svag eksportudvikling, som følge af krisen hos de nærmeste samhandelspartnere. En vigtig årsag til den svage indenlandske efterspørgsel er den pressede situation, som de fleste japanske banker og andre finansielle institutioner befinder sig i. I

mange år har man skubbet urealiserede tab foran sig, og som følge af fortsatte aktiekursfald og de økonomiske problemer i Asien, er mange banker nu kommet i åbenlyse økonomiske problemer. Regeringen har vedtaget en hjælpepakke, og der er håb om, at der langt om længe vil blive ryddet op i den japanske banksektor. Dette er formodentlig forudsætningen for at Japan på ny kan blive præget af vækst og fremgang.

I Tyskland accelererede væksten i 1. kvartal 1998, hvorefter der var tale om stagnation i 2. kvartal, jf. figur 1. Væksten i 1. kvartal var primært båret af et opsving i den indenlandske efterspørgsel, mens stagnationen i 2. kvartal skyldes kombinationen af stigende eksport og faldende indenlandsk efterspørgsel.

Konsensusforventningerne til væksten i Tyskland i år er forøget marginalt til 2,7 pct., mens forventningerne til væksten til næste år er nedjusteret med ½ pct. fra 2,7 til 2,2 pct., jf. tabel 1.

Det er ikke mindst den indenlandske efterspørgsel, der må forventes at bære væksten i Tyskland i de kommende år, men efter flere års stagnation er der også gode udsigter til dette. I Tyskland minder den økonomiske situation en del om situationen i Danmark i 1993. Efter flere års lavvækst er forbrugernes balancer blevet sundere, beholdningen af varige forbrugsgoder slidt, og behovet for ændringer i boligsituationen større. Da arbejdsløsheden nu er begyndt at falde, renten er lav og realindkomsterne stiger, er der grund til at forvente en fremgang i privatforbruget og boligbyggeriet. Der er tilmed ligesom i Danmark i 1993 netop tiltrådt en ny socialdemokratisk regering, der snarere vil fremme væksten end det modsatte.

	1998		1999	
USA	3,6	(3,1)	2,0	(2,2)
Japan	-2,6	(-0,4)	-0,6	(-0,7)
Tyskland	2,7	(2,6)	2,2	(2,7)
Frankrig	3,0	(3,0)	2,3	(2,7)
Italien	1,7	(2,4)	2,2	(2,8)
England	2,7	(2,2)	0,8	(1,8)

Kilde: Consensus Forecast, November 1998

Anm.: Hver måned foretager Consensus Forecast en rundspøge til over 200 fremtrædende prognoseproducenter og indsamler oplysninger om disses forventninger til væksten, inflationen og en række andre økonomiske nøgletal. På basis heraf beregnes de gennemsnitlige forventninger, som gengivet ovenfor.

Tallene i parentes er forventningerne fra forårets kronik.

Tabel 1. Konsensusforventninger til væksten i BNP/BNI i 1998 og 1999, for de store OECD lande.

Selvom den tyske industris eksport til Asien bliver reduceret mærkbart, så er der således indenlandske og tungere vejende efterspørgselskomponenter, der vil trække i positiv retning, og der er derfor grund til at se relativt lyst på den økonomiske udvikling i Tyskland. Nogenlunde den tilsvarende situation gør sig gældende i en række andre europæiske lande, herunder Sverige, og udsigterne for den europæiske økonomi er formodentlig lysere, end man kan få indtryk af, når man følger med i den løbende nyhedsstrøm.

At den økonomiske situation i Europa langt fra er katastrofal bekræftes yderligere af figur 2, hvor det fremgår at aktiviteten i Frankrig og England er fortsat med at stige pænt ind i 1. halvår 1998. I Frankrig forventes stadig en vækst i år på 3 pct., mens forventningerne til væksten i England er forøget fra 2,2 til 2,7 pct. siden foråret, jf. tabel 1.

I Italien derimod var aktiviteten i 1. kvartal stort set uændret i forhold til 4. kvartal, og vækstforventningerne for i år er nedjusteret fra 2,4 til 1,7 pct., jf. tabel 1.

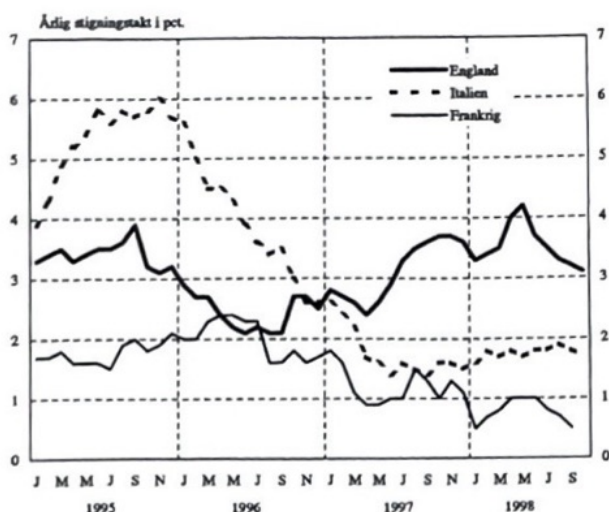
Forventningerne til væksten i 1999 er nedjusteret i både Frankrig, Italien og England, jf. tabel 1, men både i Frankrig og Italien forventes som i Tyskland en vækst på 2 til 2½ pct., og i England forventes stadig en positiv vækst, omend kun på knapt 1 pct.

Med etableringen af Euro'en vil den korte rente skulle harmoniseres i store dele af Europa, og den aktuelle situation taler for at renterne vil blive sat ned i en række af randlandene, fremfor op i Tyskland og Frankrig. Selv i de lande, hvor man måske kunne have behov for højere renter, som følge af en pæn økonomisk aktivitet, vil dette ikke finde sted. Når dertil lægges, at der er socialdemokratiske regeringer i flere af de betydelige europæiske lande, og at der er en række andre fundamentale argumenter for stærkere indenlandsk efterspørgsel, er det svært at blive meget negativ på vækstforventningerne i Europa.

De seneste indikatorer for udviklingen i Europa tyder dog på en betydelig forværring af forventningerne til fremtiden og hvis dette medfører lavere investeringer og forbrug kan væksten i Europa blive lavere end det forventes nu.

Blandt de skrækscenarier, der tegnes af nogen af de mest negative økonomer, er en udvikling med deflation og økonomisk krise som i 30'erne. Dette er højst usandsynligt.

Der er ingen tvivl om, at råvarepriserne og priserne på mange industrielle produkter er faldet og fortsat vil være under et betydeligt pres, men der er den afgørende forskel mellem situationen i dag og i 30'erne at de råvareproducerende sektorer og industrien fylder relativt begrænset i de udviklede økonomier. Hovedparten af den økonomiske aktivitet ligger i den private og offentlige servicesektor, hvor den væsentligste omkostning er lønninger, og dem er der absolut ikke udsigt til noget fald i.

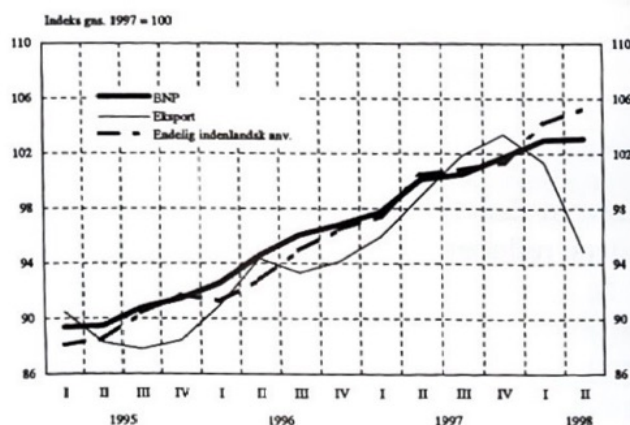


Figur 4: Forbrugerpriser
England, Italien og Frankrig

I praksis er det også kun i Japan at prisstigningerne er helt forsvundet, jf. figur 3 og 4. I Frankrig og Tyskland ligger inflationen således i underkanten af 1 pct., i Italien på knapt 2 pct. og England på ca. 3½ pct.

3. Danmarks økonomiske situation

I Danmark fortsatte væksten i 1. kvartal 1998, mens aktiviteten stagnerede på nogenlunde uændret niveau i 2. kvartal. Det var fortsat fremgang i den indenlandske efterspørgsel, der holdt væksten oppe, idet eksporten faldt både i 1. og 2. kvartal. Mens det i høj grad var investeringerne, der bar væksten i 1. kvartal, så var det fortsat fremgang i privatforbruget, der trak den indenlandske efterspørgsel op i 2. kvartal, jf. figur 6.



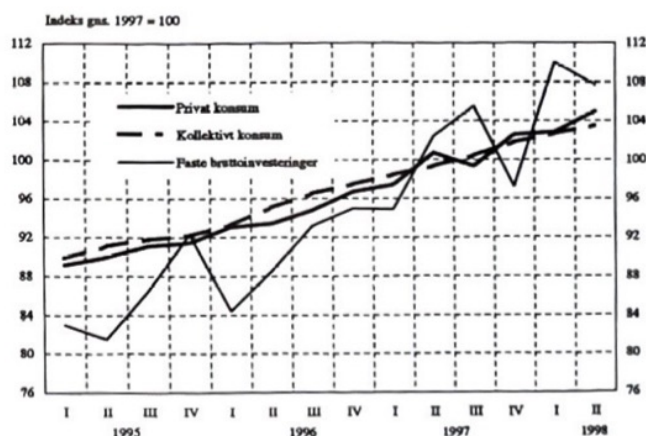
Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1990 priser

Figur 5: BNP, endelig indenlandsk
anvendelse samt eksport

Det er svært at vurdere den underliggende økonomiske udvikling i 2. kvartal, da konflikten på arbejdsmarkedet medførte et betydeligt aktivitetsbortfald, og konflikten må have været en væsentlig årsag til den økonomiske stagnation.

Omvendt er der næppe tvivl om, at konkurrenceevneforværringen, krisen i Asien og relativt svag vækst hos samhandelspartnerne også har bidraget til den meget negative udvikling i eksporten.

Når udsigterne for dansk økonomi i resten af 1998 skal vurderes, er det ikke kun usikkerheden med hensyn til effekten af strejken i 2. kvartal, der volder vanskeligheder, men også vurderingen af, hvor hårdt eksporten fremover vil blive ramt af krisen i Asien, samt hvor store de vækstdæmpende effekter vil være af forårets pinsepakke. Formålet med denne var at bremse den fortsat stærke vækst i den indenlandske efterspørgsel, og der er heller ikke tvivl om, at nettoeffekten af pinsepakken er vækstdæmpende. Spørgsmålet er imidlertid om den fortsat lavere rente og de stigende realindkomster vil have endnu stærkere vækstfremmende effekter, end hidtil antaget, og derfor holde gang i den indenlandske aktivitet trods opstramningen.



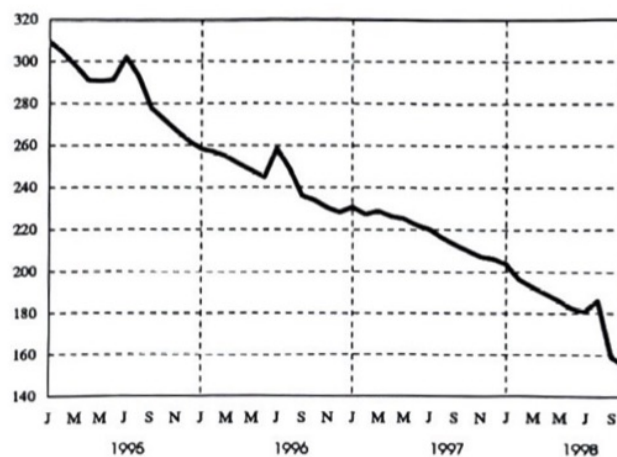
Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1990 priser.

Figur 6: Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter

De fleste prognoser forventer nu at væksten i år bliver noget lavere end hidtil antaget. I foråret forventedes en vækst i størrelsesordenen 3 pct., men vækstforventningerne befinder sig nu i størrelsesordenen ca. 2½ pct. Selvom vækstforventningerne er nedjusteret, er der dog stadig tale om en ganske pæn vækst.

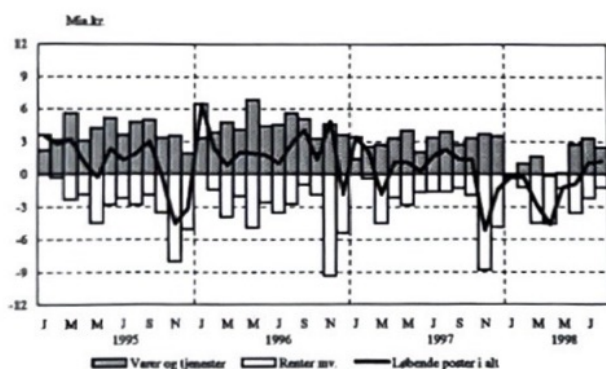
Vækstforventningerne for 1999 er blevet nedjusteret noget mere, idet der nu forventes en vækst på ca. 2 pct., jf. tabel 3, mens der i foråret var vækstforventninger i størrelsesordenen 2½ til 3 pct. I betragtning af den usikkerhed, der hersker med hensyn til nettoeffekten af krisen i de mindre udviklede lande, er vækstskønnene for 1999 formodentlig noget mere usikre end sædvanligt. Skulle prognoserne få ret, vil der dog også i 1999 blive tale om en pæn, omend noget lavere vækst, end den der har præget Danmark siden 1994. Nogen egentlig recession er der derfor ikke tale om.

Det er også svært at se nogen tegn på krise i udviklingen i arbejdsløsheden, der har fortsat sin støt faldende tendens igennem den forløbne del af 1998, jf. figur 7. Ledigheden er nu nede under 160.000, et niveau, der for få år siden ville blive opfattet som rent utopi. Den gennemsnitlige ledighed forventes i år at blive på 185.000 og til næste år at havne i niveauet 170.000 til 180.000. Opbremsningen i væksten forventes således at medføre en opbremsning i reduktionen af arbejdsløsheden.



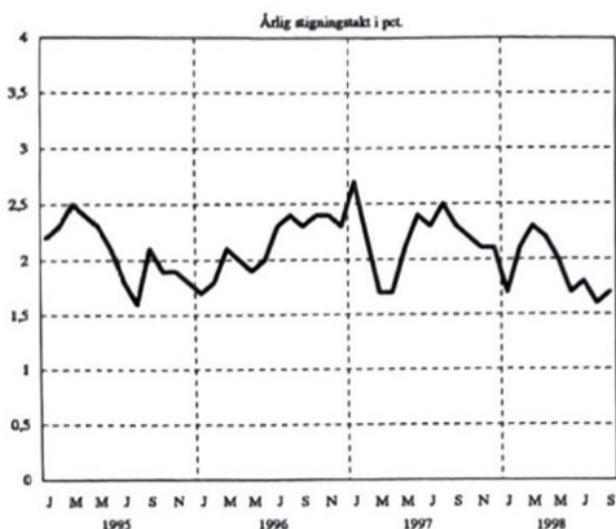
Anm.: Sæsonkorrigeret ledighed.

*Figur 7: Arbejdsløshed
Antal ledige i 1.000*



Figur 8: Betalingsbalance

Den fortsatte fremgang i den indenlandske efterspørgsel, kombineret med det betydelige fald i eksporten, har medført, at betalingsbalancen, som frygtet i foråret, er blevet negativ, jf. figur 8. Prognoserne forventer nu et underskud i år i størrelsesordenen 0 til 10 mia. kr. Prognoserne forventer en forbedring af betalingsbalancen i 1999, og skønnene befinder sig i intervallet 0 til +10 mia. kr., jf. tabel 2 og 3.



Figur 9: Forbrugerpriser. Danmark

Det er svært at vurdere den isolerede effekt af betalingsbalanceunderskuddet på det danske renteniveau, men umiddelbart tyder kommentarerne fra iagttagere på, at udvidelsen af rentespændene snarere skyldes den generelle internationale finansielle uro, end det forhold at betalingsbalancen igen er blevet negativ. Dansk økonomi vurderes stadig at være grundlæggende sund.

Gennem 1. halvår er inflationen faldet fra 2 til 1½ pct., jf. figur 9. Ifølge prognoserne forventes prisstigningerne i år at blive i størrelsesordenen 1½ til 2 pct., og til næste år forventes priserne at stige fra 2 til 2½ pct., jf. tabel 2 og 3. Ifølge prognoserne er der således ikke grund til at forvente nogen nævneværdig inflation i Danmark.

Som følge af den generelle negative stemning, er der ikke mange, der taler om faren for overophedning og løninflation, men i Danmark er dette nok stadig en lige så stor trussel som risikoen for deflation og lavvækst.

Alt i alt må den økonomiske situation betragtes som noget mere usikker end tidligere, men mediernes krisestemning forekommer stærkt overdreven. I løbet af det næste halve års tid vil det vise sig om dommedagsprofeterne får ret, eller om problemerne i Asien og andre mindreudviklede lande overvejende vil være et lokalt problem, mens resten af verden vil kunne fortsætte en rimelig økonomisk udvikling.

	Niveau 1997 (mia. kr.)	ØM Okt.	DDB Okt.	AE Sep.	UNI Aug.
Bruttonationalprodukt	1120,9	2,6	2,3	2,3	2,5
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1083,7	3,3	3,3		
Heraf:					
Privat forbrug	568,5	3,1	3,4	2,5	2,8
Offentligt forbrug	286,8	2,1	1,9	1,5	2,0
Offentlige investeringer	20,8	- 8,5	- 3,3	- 8,4	
Faste erhvervsinvesteringer	162,6	7,7	7,0	6,1	4,5*
Boligbyggeri	40,1	1,0	0,9	4,0	
Lagerinvesteringer	4,9	- 0,1	- 0,1	- 0,2	0,0
Udenrigshandel:					
Eksport	403,6	2,5	1,1	4,0	3,8
Import	366,4	4,5	3,8	5,1	5,0
Betalingsbalancens					
løbende poster, mia. kr.	6,0	- 7,0	- 10	- 5,0	2,0
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	1,8	1,9	2,0	2,0
Arbejdsløse, 1000 pers.	220	185	181	185	185
Offentlig saldo	5,0	1,0	0,6	1,4	1,2

Anm.: Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

* Dette er de faste bruttoinvesteringer

ØM: Økonomiministeriet, Økonomisk Oversigt, Oktober 1998

DDB: Den Danske Bank, Den Nordiske Økonomi, September 1998

AE: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kvartalsprognose 21. September 1998

UNI: Unibank Markets, Økonomisk perspektiv— Danmark, August 1998

Tabel 2: Skøn for den økonomiske udvikling i 1998

	Niveau 1997 (mia. kr.)	ØM Okt.	DDB Okt.	AE Sep.	UNI Aug.
Bruttonationalprodukt	1120,9	1,7	1,3	2,2	2,2
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1083,7	1,4	1,4		
Heraf:					
Privat forbrug	568,5	1,4	1,9	1,4	2,0
Offentligt forbrug	286,8	0,9	1,5	0,8	1,2
Offentlige investeringer	20,8	2,0	0,0	2,0	
Faste erhvervsinvesteringer	162,6	2,8	1,5	2,8	1,2*
Boligbyggeri	40,1	- 0,5	- 1,5	5,0	
Lagerinvesteringer	4,9	- 0,1	- 0,1	0,1	0,0
Udenrigshandel:					
Eksport	403,6	2,9	2,6	4,8	4,3
Import	366,4	2,3	3,0	3,5	3,0
Betalingsbalancens					
løbende poster, mia. kr.	6,0	0,0	- 7	4,0	8,0
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,3	2,3	2,5	2,5
Arbejdsløse, 1000 pers.	220	175	181	178	170
Offentlig saldo	5,0	2,5	1,1	2,6	2,5

Anm.: Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

* Dette er de faste bruttoinvesteringer

ØM: Økonomiministeriet, Økonomisk Oversigt, Oktober 1998

DDB: Den Danske Bank, Den Nordiske Økonomi, September 1998

AE: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kvartalsprognose 21. September 1998

UNI: Unibank Markets, Økonomisk perspektiv — Danmark, August 1998

Tabel 3: Skøn for den økonomiske udvikling i 1999

Anmeldelser

John Iversen: »Hunden op at hænge«

Hovedland, 189 s., Kr. 198

Hunden, der kom op at hænge »med en hel pose penge«, er John Iversen, medlem af Europa-Parlamentet gennem ti år. Om det og om meget mere handler hans ærlige og engagerede bog.

Jo, han fik så sandelig sin sag for, da han blev afsløret af et britisk TV-selskab med skjult kamera den 20. September 1996: Han skrev sig på mødelisten i parlamentsbygningen i Strasbourg umiddelbart før, han tog flyveren hjem til Århus. Dermed fik han uberettiget mødediæt. At en hoben af hans kolleger begik og begår samme uærlighed på dødssyge fredage er naturligvis ingen undskyldning.

For John Iversen var situationen særlig prekær, fordi »afsløringen« skete samtidig med, at han selv var ved skifte bane. Han havde været med til at dreje sit parti, SF, fra et nej til Maastricht-traktaten til et ja til det nationale kompromis og dermed et ja til Edinburgh-aftalen.

Nu var partiet på vej tilbage til den hårde nej-linje. Det betød, at Iversen ikke blev spidskandidat ved parlamentsvalget i 1994. Lili Gyldenkilde erobrede kandidatturet, men blev ret hurtig så syg, at hun måtte trække sig tilbage og overlade posten til 1. suppleanten – John Iversen.

Han havde ellers på det tidspunkt sagt farvel til en politisk karriere og havde taget mod et tilbud om at blive talsmand for den nyudnævnte danske kommissær Ritt Bjerregaard (S).

Politikken trak mere end embedshierarkiet. Iversen vendte tilbage til de folkevalgtes rækker. Men netop i 96 måtte han se i øjnene, at han ikke kunne følge sit parti mere, og så skiftede han til Socialdemokratiet.

Denne udvikling er spændende at iagttage. Iversen begyndte ganske ung som medlem af Komite'en mod EF i hjembyen Grindsted, og hans politiske karriere udfoldede sig blandt nej-sigerne på venstrefløjens i det skrappe Århus, hvor han også fandt sine venner.

Alt det sagde han farvel til, da han følte, at han ikke kunne være med til at sige nej mere, men måtte gå ind som aktiv aktør i et arbejde for at forbedre det EF/EU, han havde fået dyb indsigt i.

Og forbedringer er der så sandelig brug for. Det handler så den anden del af bogen om. Kort sagt mener John Iversen, at EU har udviklet sig til at være elitens fællesskab. De højt betalte teknokrater træffer alle afgørelserne, mens de folkevalgte for ikke at tale om vælgerbefolkningen sidder tilbage som en måbende hob, frataget al indflydelse og beslutningsret.

Hans advarsel er, at uden en tilbageerobring af bestemmelsesretten til dem, der demokratisk bør have den: Vælgerne og de folkevalgte, bryder systemet sammen. EU kolliderer.

Og det vil være katastrofalt, mener han, for en lang række af vor verdensdels problemer kan kun løses gennem et forpligtende samarbejde i retning af det føderative. Det gælder ikke mindst forureningsbekæmpelsen, som ligger ham særlig på hjerte efter de mange års arbejde i parlamentets miljøudvalg.

I strømmen af bøger op til folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten rager John Iversens op, fordi den har det personlige præg og udspringer af både indsigt og demokratisk engagement. Erfaren mand er god at gæste.

Carl Otto Brix
Journalist

Erik Ib Schmidt:
Red velfærdsstaten. Et debatoplæg
Munksgaard/Rosinante, 1997, 221 s., Kr. 198

De senere år har været rige på debatoplæg om velfærdsstatens fornyelse, krise, fremtid og Erik Ib Schmidts bog om velfærdsstatens redning er endnu en i rækken. Forf. skriver i forordet, at hans sigte er, at »problematisere grundlaget for de mange velfærds-tiltag« (s. 9). Heldigvis gør han en del mere end bare det, og dermed løfter bogen sig over de fleste velfærdsdebattbøger. Udover en række primært økonomisk-politiske vurderinger, så indeholder bogen også anslag til en værdi- og principdiskussion, vurderinger af velfærdsstatens historiske udvikling, gode korte beskrivelser af velfærdssystemet og en tidligere topbureaukrats personlige vurderinger af det.

Netop på grund af Erik Ib Schmidts centrale roller i efterkrigstidens danske statsadministration – bl.a. som chef for budgetdepartementet og som leder af perspektivplansudredninger – har bogen fået større opmærksom end de fleste andre af velfærdsdebattens indlæg. Medieopmærksomheden har dog primært fokuseret på bogens kritiske holdninger, og kun i mindre grad berørt de konstruktive tanker og konkrete forslag til forandringer, som bogen også indeholder.

Bogen falder i to hoveddele. I den første del (kap. 1-3) beskriver Erik Ib Schmidt velfærdsstatsdebatten, velfærdsstatens historie samt dens grundlæggende principper. Anslaget er gennem hele det første kapitel (»Sådan ser den ud«) en opremsning af den kritik af velfærdsstaten, som kendetegner de sidste årtiers debat: den er for dyr, formynderisk, bureaukratisk og mangler effektivitet. Efter denne salve runder forf. så kapitlet af med lidt drillende at konkludere, at en sådan skildring af den danske velfærdsstat selvfølgelig er uretfærdig og ikke dækker virkeligheden: »... den danske velfærdsstat står hverken overfor en katastrofe eller et sammenbrud.« (s. 25). Men, og dermed er vi nået frem til bogens hovedbudskab, der er »behov for en ordentlig hovedrengøring«. I bogens anden del (kap. 4-9) ser Erik Ib Schmidt nærmere på en række centrale velfærdsområder, problematiserer de eksisterende strukturer og institutioner samt kommer med sine bud på en hovedrengøring.

Det korte historiske kapitel (s. 26-42) er holdt i meget generelle toner, hvilket godt kan ærgre, for i Erik Ib Schmidts erindringer, »Fra psykopatklubben« (1993),

får vi heller ikke meget at vide om velfærdsstatens historie. Forf. udgangspunkt er, at velfærdsstaten ikke er »noget socialdemokratisk projekt« (s. 27). Argumenterne er dels, at der ikke har eksisteret nogen plan for velfærdsstatens udvikling, og dels at Fremtidens Danmark (Socialdemokratiets 1945-program) i hvert fald ikke er planen (som ikke findes). Spørgsmålet er dog, om disse argumenter rækker til en afvisning af velfærdsstaten som et socialdemokratisk projekt. Erik Ib Schmidt bruger selv resten af kapitlet til at beskrive Socialdemokratiets centrale rolle i den danske velfærdsmodels udformning, og der er vel ikke nogen (ret mange), som påstår, at Socialdemokratiet i 1945 tegnede et blue-print for nutidens velfærdsstat og på egen hånd realiserede sine visioner.

I bogens anden og største del (kap. 4-9) undersøges behovet for hovedrengøring på en række områder. Forf. maner dommedagsvisionerne i jorden, men understreger på den anden side behovet for reformer og fleksibilitet. Den model lægges ned over befolkningens alders- og erhvervsfordeling og diskussionen om forsørgerbyrden (kap. 4), indkomstfordelingen mellem de erhvervsaktive grupper (kap. 5), overførsler fra »aktive til passive« grupper (kap. 6), diskussionen om den offentlige sektor (kap. 7), de ældres vilkår (kap. 8) samt det danske arbejdsmarked (kap. 9). Selve analyserne er traditionelle og ikke særlig overraskende. Men formen er vellykket, og de enkelte kapitler fremstår som gode debatoplæg. Man får en kort og sikker introduktion til emnet – se fx beskrivelsen af det danske pensionssystems mange dele (s. 159-167). Der diskuteres en række centrale problemstillinger og ikke mindst tør Erik Ib Schmidt komme med sine personlige forslag til, hvori hovedrengøringen skal bestå. Nogle af forslagene går endda længere end til generelle konstateringer af behov for en mere fleksibel holdning til brugerbetaling, udlicitering og gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Fra de meget konkrete visioner kan der i flæng nævnes at gøre børneydelsen skattepligtig fremfor at indkomstgraduere den (s. 112), en sygedagpengereform der introducerer fuld sygeløn til alle (s. 1191), erstatning af folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg med en enhedspension (s. 180) og flere forslag til en mere fleksibel lønstruktur på arbejdsmarkedet (s. 1861).

Tilgangen til og valget af de centrale problemkredse har generelt en stærk fagøkonomisk toning – som dog løbende gennem bogen bliver suppleret med udfald mod økonomer (s. 54, 186) og ikke mindst mod stati-

stikkens anvendelighed til samfundsbeskrivelse (se fx s. 71, 128, 152). Det sidste forhindrer dog ikke en flittig anvendelse af statistik. Man kan naturligvis også diskutere, hvorvidt Erik Ib Schmidt har udvalgt de allermest centrale områder til nærmere behandling. Jeg kunne godt savne forf. vurdering af globaliseringen og internationaliseringens betydning for den danske model, overvejelser om hvad 1980'ernes og 1990'ernes forsøg på at reformere den offentlige sektor har betydet, eller en diskussion af den moralske krise nogen har ment at kunne finde i danskernes forhold til velfærdsstaten.

Men man kan rimeligvis ikke forvente at få alt med i en debatbog, og da slet ikke med Erik Ib Schmidts meget brede definition af velfærdsstaten, som de af staten udførte opgaver i det danske samfund (s. 46). Forf. mål er da heller ikke en fuldstændig beskrivelse, men i langt højere grad at bruge eksemplerne til at illustrere den herskende uorden. Når det kommer til politik og administration er Erik Ib Schmidt et ordensmenneske. Den røde tråd gennem bogen er, at vi en gang for alle må beslutte os for velfærdsstatens målsætninger og principper, og derefter rationelt bør arbejde mod at føre disse ud i livet. Det er noget rod, når der eksisterer forskellige ordninger for forskellige grupper i samme sociale situation (fx med hensyn til pension og sygedagpenge), eller når de enkelte ordninger kompliceres unødigt for at kunne varetage en række forskellige principper på en og samme gang.

Bogens styrke er, at den rent faktisk tager skridtet fuldt ud og inddrager en diskussion af »Nogle grundlæggende velfærdsprincipper« (kap. 3). Erik Ib Schmidt er vel enig med den store del af den danske befolkning, når han mener, at velfærdsstaten skal løse en række fælles samfundsopgaver, sikre tryghed og uddannelsesmuligheder og omfordele ressourcer mellem befolkningsgrupperne, og han har vel også flertallet med sig i sin rangordning af velfærdstiltag fra forebyggelse over helbredelse og omsorg til forsørgelse (s. 49). Men udover konstateringen af disse principper diskuterer forf. også problemerne med at vælge mellem modstridende mål, og at prioritere indenfor en begrænset ramme samt problemet med at politisk fastholde de valgte værdier og principper.

I det sidste kapitel, »Slør i rattet«, fører Erik Ib Schmidt således sin hovedrengøring ind i det demokratisk-parlamentariske system. Her består uordenen i mindretalsregeringer, de små partier og ukvalifice-

rede ministre. Det var temaer, som også blev berørt i erindringsbogen (1993), og man fornemmer topembedsmandens ophobede irritation over de folkevalgte politikere. Igen kommer forf. med konkrete løsningsforslag til at sikre politisk stabilitet og større administrativ orden. For det første vil han af med de små partier, »som skader effektiviteten i det politiske arbejde« (s. 207) ved at hæve spærregrensen til 4 eller 5%. For det andet vil han forbedre ministrenes faglige kundskaber. Det kan selvfølgelig gøres via stabsfunktionerne, men man kan også fornemme et udtalt ønske om at øge kravene til ministerens kundskaber (se især s. 214-15). Her virker det dog som om, Erik Ib Schmidt trækker følehornene til sig. Hvilket illustrerer de store problemer med at overføre videnskabelige (økonomiske) rationalitetskrav på det politiske system.

Erik Ib Schmidt vil ikke smide barnet ud med badevandet, men vil redde velfærdsstaten. Det er der kommet en klar og velskrevet bog ud af. Det er ikke en bog, som præsenterer nye og revolutionerende indsigter i velfærdsstatens udviklings- og funktionsmekanismer, men en bog som giver sig ud for det, den er – »et debatoplæg.«

Klaus Petersen, Ph.d-stipendiat
Institut for Historie
Københavns Universitet

**Knut Heidar & Lars Svåsand (red.):
Partier uten grenser?
Partiernes internationalisering**
Oslo: Tano Aschehoug, 1997, 290 s.

Gennem mange år har partiforskerne interesseret sig for nationale politiske partiers internationale samarbejde, herunder især samarbejdet med ligesindede partier i andre lande. Emnet var aldrig centralt og fashionabelt, for ligesom tilfældet er med kommuners venskabsby-samarbejde, så er de transnationale partierelationer ikke af den allerstørste betydning for politikerne. De skal jo som bekendt vælges og gen vælges af de hjemlige vælgere, og de skal udøve hovedparten af deres virksomhed inden for nationens grænser. Så internationalt samarbejde, der helt tilbage i det 19. århundrede var af væsentlig betydning for de unge arbejderbevægelser, har i dag til dels et rituelt præg, og varetages ofte af rejseglade politikere fra partiernes andet geled. Det nordiske samarbejde har iøvrigt

altid betydet mest for vore partier. Meget af samarbejdet har været centreret omkring Nordisk Råd, hvor man også har haft det hyggeligt.

Er det nu en rimelig beskrivelse her, hvor vi nærmer os århundredets slutning? Ikke helt, blandt andet og især fordi udviklingen i EU har skabt en ny dynamik. Dels har man med det europæiske Parlament fået en ny arena for partiernes folk, hvor de kan mødes på tværs af nationale grænser, og dels har man i EU-retorikken tildelt de politiske partier en ny og interessant rolle. I Maastricht-traktatens paragraf 138a kan man således læse om, hvorledes der er tiltænkt de nye europæiske partier en vigtig integrerende rolle i Unionen. De skal nemlig medvirke til at skabe en fælles europæisk bevidsthed og til at udtrykke unionsborgernes politiske vilje. Ja, det står der faktisk! Disse ord udtrykker som bekendt ingen politisk realitet, men derimod et ønske for fremtiden.. Heri intet odiøst, men man kan vel med rimelighed bruge termen retorik i dette tilfælde?

To norske partiforskere har inden for rammerne af det store ARENA-program samlet en gruppe nordiske kolleger og har udgivet et samleværk om partiernes internationale samarbejde. Vægten er naturligt nok lagt på det europæiske aspekt. Man bør bemærke spørgsmålstegnet i bogens titel. Det signalerer vist nok den samme grundlæggende skepsis over for fænomenet, som anmelderen just har luftet, men som vel er lettere at forstå i den norske kontekst. Det kan godt være, at partierne indgår i samarbejdsrelationer og i internationale netværk, men de er og forbliver primært nationale organisationer. Der er endnu langt til dannelsen af grænseoverskridende europæiske partier. *Netværk* og netværksdeltagelse er den bedste terminologi, man kan bruge for nærværende.

Bogens »brøddel« er inddelt i to sektioner. I den første foretager en række forfattere en – ganske minuttøs – kortlægning af de forskellige nordiske partiers internationale forbindelser, dels de nordiske, dels de europæiske, men også de globale. Gode oversigts-skemaer og en vis fælles systematik gør det let at overskue materialet. Også et kapitel om Danmark er med her, jvf. nedenfor.

I den anden sektion findes mere systematiske kapitler, hvor problemerne overvejende ansues fra et norsk perspektiv. Her mærker man sig en spændende analyse, i hvilken Jo Saglie har undersøgt, hvorledes de eu-

ropæiske emner er kommet på den politiske dagsorden i Norge.

Hvordan samarbejder man? Hvorfor gør man det? Hvad gør det godt for? Eller sagt lidt mere neutralt: Hvilke konsekvenser og effekter har samarbejdet? Det er denne type spørgsmål, der løbende behandles i samtlige kapitler. Lars Bille og Claus Christoffersen har skrevet kapitlet om Danmark. De har dog snævre deres synsfelt ind til at angå *omfanget, retningen og formerne* for det internationale samarbejde, og inden for denne begrænsning samt den kildemæssige begrænsning har de givet en første, men absolut dækkende beskrivelse af samarbejdet og dets udvikling i tiden efter ca. 1950. Man kan vel undre sig over ét og andet, for eksempel at det Europa-venlige CD angiveligt ikke deltager i nogen form for internationalt samarbejde og heller ikke bruger penge på formålet. Man kunne også have ønsket sig lidt mere problematisering af det fundne mønster i samarbejdsmønstret og i de danske partiers deltagelse i det europæiske Parlaments partigrupper. Der er meget at forske i endnu på dette felt. Men begyndelsen er hermed gjort.

Professor Mogens N. Pedersen
Institut for Statskundskab, Odense Universitet

**Finansministeriet:
Sagsbehandlingstider i staten**
Maj 1998, 47 s. og 36 s. bilag, Kr. 80

For at formidle analyseresultater og nye temaer om den offentlige sektors udvikling har Finansministeriet i maj startet udgivelsen af en småskriftserie. Den første publikation hedder »Sagsbehandlingstider i staten«.

Den indeholder bl.a. en ret udførlig opgørelse af statens gennemsnitlige sagsbehandlingstider i 17 departementer og 84 statsinstitutioner med over 100.000 årsværk. For 75 pct. af sagerne gives endvidere oplysninger om målsætningerne for de maksimale sagsbehandlingstider. Antallet af sager rejst af virksomheder og borgere i 1996 er opgjort til ca. 2,8 mill. fordelt på 525 forskellige sagstyper. Der ses ikke på sagsbehandlingstider for sager rejst af staten. De gennemsnitlige sagsbehandlingstider varierer kraftigt – fra mindre end 1 dag til over 3 år. Det må naturligvis tage længere tid at godkende et lægemiddel end at udstede et jagttegn.

Som eksempler på de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for nogle af de større sagstyper kan nævnes: 36 kalenderdage for registreringer af oprettelse og ændringer i anparts- og aktieselskaber, 145 dage for forbrugerklagenævnsager, 972 dage for patentansøgninger, 218 dage for varemærkeansøgninger, 2 dage for Erhvervsfremmestyrelsens importlicenser, 10 dage for Telestyrelsens udstedelse af frekvenstilladelser, 42 dage for matrikulering af danske skibe, 668 dage for Justitsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfølsret, 39 dage for EU-direktoratets udbetalinger af eksportstøtte, 1 dag for Levnedsmiddelstyrelsens eksportcertifikater, Veterinærdirektoratets importcertifikater på mælk og æg og Skov- og Naturstyrelsens jagttegn og 14-21 dage for klager til DSB. Da det er gennemsnitstal, er der mange enkeltsager med kortere sagsbehandlingstider men naturligvis også enkeltsager med betydelig længere sagsbehandlingstider.

Det er prisværdigt, at Finansministeriet nu for første gang har udarbejdet en samlet opgørelse af statens sagsbehandlingstider. Men en førstegangsopgørelse er ofte behæftet med mangler. Finansministeriet gør selv opmærksom på, at Told og Skat, som varetager sagsbehandlingen på en række områder af stor betydning for virksomhederne og borgerne, ikke har ønsket at medvirke i undersøgelsen, samt at EU-direktoratet under Fødevarerministeriet og Statens Bilinspektion under Trafikministeriet dominerer opgørelsen med ca. 1,5 mill. af de tilsammen ca. 2,8 mill. sager.

Hertil kommer imidlertid, hvilket ikke er nævnt, at nogle statsinstitutioner med mange sager fra erhvervsvirksomheder og borgere slet ikke er medtaget i opgørelsen. F.eks. Politiet med over 2,1 mill. sager alene vedrørende pas, køreprøver, kørekort og tilmeldte, afmeldte og ejerskifte af køretøjer, Udenrigsministeriet med bl.a. bevillinger for 800 mill. kr. til konkret firmabistand m.v. og Danmarks Statistik med bl.a. 450.000 årlige indgående telefonekspeditioner.

Normalt regner man vel også domstolene med til staten. De er heller ikke medtaget med bl.a. 3.400.000 tinglysninger, 250.000 fogedsager, 100.000 borgerlige retssager og 80.000 skiftesager. Og årelange sagsbehandlingstider finder man ikke mindst inden for anklagemyndighederne og domstolene. Ja, endog så lange, at der findes eksempler på, at de dømte har fået rabat herfor, jf. direktører og revisorer i Nordisk Fjer.

I forordet til publikationen lover finansminister Mogens Lykketoft, at der i de kommende år vil blive arbejdet aktivt for at reducere sagsbehandlingstiderne, og at Finansministeriet i maj 1999 igen vil gøre status. Selv om mange sager er virkelig komplicerede og ofte kræver indhentning af mange forskelligartede oplysninger, er der endog særdeles gode muligheder for at reducere sagsbehandlingstiderne. Blandt andet fordi regeringen i foråret 1997 instruerede statsinstitutionerne om, at lettere sager bør besvares inden for én måned. I komplicerede sager bør virksomhederne og borgerne inden for én måned have besked på, hvornår der kan forventes en afgørelse. I praksis overholdes sådanne instrukser i langt de fleste tilfælde.

Endvidere skal sagsbehandlingstiderne indgå i institutionernes mål- og resultatstyring og offentliggøres i deres fremtidige virksomhedsregnskaber. For at skabe øget opmærksomhed skal sagsbehandlingstiderne også indbygges i de resultatkontrakter og direktørkontrakter, som i stigende omfang afsluttes mellem departementerne og deres institutioner. Der vil ligeledes i videre omfang end nu blive fastsat offentligt tilgængelige maksimale sagsbehandlingstider. Der er ogeå skabt mulighed for at belønne statsinstitutionernes medarbejdere for fremskyndelse af sagsbehandlingen, jf. statens nye lønssystem.

Hertil kommer et meget stort antal muligheder for at reducere sagsbehandlingstiderne ved forenklinger af regler og organisation, bedre vejledning af ansøgere, bedre ansøgningsblanketter, interne instrukser, øget brug af standardkoncepter og edb, bedre uddannelse af sagsbehandlere, delegering, sammenligning af sagsbehandlingstiderne i statsinstitutioner med ensartede opgaver (f.eks. statsamtene) etc. etc. De mange små eller større forbedringer kan tilsammen ofte reducere sagsbehandlingstiderne væsentligt.

Regeringens og Finansministeriets initiativ til et målrettet arbejde med at reducere sagsbehandlingstiderne (med uforandret høj kvalitet) er rigtigt. Der kan herved opnås store samfundsmæssige fordele ikke alene for erhvervsvirksomheder og de enkelte borgere men også for statsinstitutionerne, som bl.a. vil slippe for virkelig mange telefoniske og skriftlige rykkere.

Som et eksempel på fordelene kan bl.a. nævnes Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, der for nogle få år siden havde væsentligt længere sagsbehandlingstider for anparts- og aktieselskaber end i dag. En lille gruppe

advokater udnyttede de lange sagsbehandlingstider til at hamstre »skuffeselskaber« og tjene på videresalg. Dette fordyrede naturligvis arbejdet for igangsætterne, og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fik efterfølgende ekstra arbejde med at godkende ændringerne i selskabernes navne, formål, nye bestyrelser m.v.

Som et andet eksempel kan nævnes, at et meget stort antal tinglysninger overskrider lovens frist på 10 dage – ofte med flere måneder, jf. dateringerne i Tingbladet. Dette bevirker i nogle tilfælde utvivlsomt senere igangsættelse af nybyggerier, ombygninger og reparationer og bevirker måske ekstraudgifter. En fremskyndelse ville måske også reducere statskassens erstatningsudgifter for forsinkede tinglysninger.

Tilsvarende ville hurtigere sagsbehandling af patentansøgninger og varemærkeansøgninger måske også bevirke hurtigere iværksættelse af nye produktioner. Og de meget lange sagsbehandlingstider for fogedsager (vistnok omkring ½ år) er måske også medvirkende til, at antallet af sager er faldet kraftigt i de senere år. Fra 485.000 sager i 1991 til 257.000 sager i 1996.

Det er uanstændigt, at erhvervsvirksomheder og igangsættere som nævnt kommer senere i gang og/eller får ekstra omkostninger på grund af langsom statslig ekspedition af deres sager.

Endnu mere uanstændigt er det, at hr. og fru Jensen dag efter dag forgæves skal vente på postbudet med brev om statslige afgørelser om bl.a. skat (334 dage i gennemsnit for klagesager til Landsskatteretten), arbejdsskader (gennemsnitlige sagsbehandlingstid 188 dage), sager fra Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen om arbejdsløshedsdagpenge (gennemsnitligt 96 dage), forskellige klager til Den sociale Ankestyrelse (gennemsnitligt 100 dage) og klager til Patientklagenævnet (gennemsnitligt 359 dage). Den psykiske belastning for hr. og fru Jensen er givetvis stor og undervurderes utvivlsomt ofte.

Tilsvarende er det uanstændigt og psykisk nedbrydende, at asylansøgere skal vente så længe som nu i uvished om opholdstilladelse i Danmark eller ej. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen for førstegangsansøgninger om opholdstilladelse var i 1996 140 dage, Flygtningenævnets Sekretariats gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klager var 240 dage, og Indenrigsministeriet brugte i gen-

nemsnit 165 dage på klager over Udlændingestyrelsens afgørelser. Nærmer vi os ikke stærkt en krænkelse af menneskerettighederne? I øvrigt ville en hurtigere sagsbehandling i sager med afslag normalt spare statskassen for omkring 10.000 kr. pr. måned pr. ansøger.

Endelig er det uanstændigt overfor os almindelige skatte- og afgiftsbetalere, at statskassen mister indtægter på grund af langsom sagsbehandling f.eks. i skattesager om selskabstømninger.

Det er vanskeligt at forstå, at skiftende regeringer og Finansministeriet ikke forlængst har gjort mere for at få sagsbehandlingstiderne reduceret. F.eks. ved at oplyse lange sagsbehandlingstider i anmærkningerne til finanslovene, så Folketinget og Finansudvalget bliver gjort opmærksom på problemerne. En sådan oplysningspligt blev foreslået allerede i 1990 i en rapport fra Budgetdepartementet »Aktivitetsoplysninger i finanslovens anmærkninger og intern økonomistyring i staten«. Til trods herfor medtager ingen statsinstitutioner oplysninger om sagsbehandlingstider i deres finanslove.

Foranstående synes at vise, dels at der i mange tilfælde er behov for en fremskyndelse af sagsbehandlingen, dels at der er gode muligheder herfor. Hvis sagsbehandlingstiden ikke kan fremskyndes ved rationaliseringer eller lignende, kan midlertidig ansættelse af ekstra arbejdskraft rydde op i sagsbunkerne. Merudgifterne hertil vil i mange tilfælde udlignes af større statsindtægter eller af statsbesparelser. Bør sådanne muligheder ikke udnyttes?

I øvrigt ville det nok være hensigtsmæssigt, hvis kommunernes sagsbehandlingstider i nogle af de væsentligste sagskategorier også blev opgjort og offentliggjort. Mange erhvervsvirksomheder og borgere har mere kontakt med kommunerne end med staten.

Olaf Johansen
pensioneret økonomichef fra
Ministeriet for Grønland

Hanne Nexø Jensen:
Offentlige organisationer mellem
tradition og fornyelse

Forlaget Politiske Studier, Kbh. 1997, 211 s., Kr. 100

Det er en kendt sag, at den offentlige sektor og dens forskellige institutioner har undergået ganske mange forandringer i de sidste 10-15 år. Dette emne har allerede været genstand for megen forskning og problemet er behandlet i et utal af bøger, artikler, rapporter o.s.v. I denne fremstilling søges en bestemt kategori af offentlige organisationer nærmere analyseret, nemlig styrelser, direktorater og institutioner under de forskellige ministerier. Gruppen af departementer er dermed ikke medtaget i undersøgelsen, men berøres dog ved belysningen af forskelle og ligheder mellem de enkelte ministerområder og dermed i forbindelse med styringen af de udvalgte organisationer.

Bogen bygger på et meget omfattende datamateriale. Det blev indsamlet i slutningen af 80'erne og i begyndelsen af 90'erne og er delvis afrapporteret i andre fremstillinger, herunder især gennem Preben Melanders og Torben Beck Jørgensens bog »Livet i offentlige organisationer«. Visse data er dog ikke udnyttet, og Nexø Jensen har her forsøgt at gøre brug af udvalgte dele af materialet vedrørende organisationernes vurderinger af deres serviceproduktion, reguleringsfunktioner, placering inden for ministerområdet samt presset fra forskellige aktører i deres omverden. Efter en kort præsentation af bogens analyse-ramme, hvori også diskuteres den politologiske forvaltningsforskning og organisationsteoriens bidrag til at kategorisere offentlige organisationer, behandles i de følgende kapitler såkaldt opgave-, og netværksbaserede samt dynamiske typologier til at klassificere offentlige organisationer. Bogen afsluttes med en konklusion samt en række bilag.

Den centrale opgave i bogen er – med udgangspunkt i såvel politologisk forvaltningsforskning som i den mere almene organisationsteori – at typebestemme offentlige organisationer og derved også i videre forstand at angive veje til realistiske reformtiltag på området. M.a.o. holder de i dansk politologisk forvaltningsforskning hyppigt opstillede diskntinktioner, kan det organisationsteoretiske perspektiv bedre forklare strukturen, eller kan politologien og organisationsteorien kombineres i en sådan analyse? Der opereres i den forbindelse med i alt seks specificerede organisationstypologier under de tre ovennævnte hovedtypo-

logier: »Regulering og service«; »generel og specifik regulering«; »ministerietilhør«, »administrativt niveau«, »interessestyring og omverdenspres« samt »forandringsorientering«, og det er her formålet at undersøge hver enkelt typologis evne til at strukturere organisationspopulationen.

De fire første og mere etablerede kategorier menes i meget forskellig grad at være brugbare. Det fremhæves således, at det ikke er hensigtsmæssigt at opdele organisationerne efter deres opgaver, således som det f.eks. ofte er betonet i politologisk forvaltningsforskning. Dette beror ikke mindst på, at de fleste organisationer idag er karakteriseret af et opgavemix.

Undersøgelsen viser også, at det spiller en afgørende rolle, hvilken hierarkisk placering de enkelte organisationer indtager. Her påpeges – og naturligvis med en vis ret – at den politologiske forvaltningsforskning kan forklare dette med henvisning til styringen af de forskellige forvaltningsgrene i den politiske proces. Endelig viser undersøgelsen, at de forskellige grupper af underliggende institutioner under et ministerområde faktisk også har ganske meget tilfælles, hvilket umiddelbart synes at rejse spørgsmål ved, hvorvidt det er sektortilhørsforhold eller hierarkisk placering, der er af størst betydning. Der er dog for de enkelte ministerområder og deres institutioner tale om visse fælles kontekstbetingelser- og forståelser, der skaber fælles identiteter, og i denne forbindelse argumenteres for, at specielt organisationsteorien kan give os en øget indsigt i dette forhold. Det er da heller ikke forkert, at organisationernes egne oplevelser af værdier kan spille en central rolle, og at forskellige teoretiske perspektiver med fordel kan samarbejdes, men man bør dog også erindre, at den såkaldte politologiske forvaltningsforskning ganske grundigt har studeret forvaltningens relationer til omgivelserne, bl.a. under overskrifter som sektorisering og segmentering, hvor de enkelte ministerområders relationer til omgivelserne varierer, og hvor der hersker specielle spilleregler, identiteter o.s.v. Ved også at inddrage disse perspektiver fra politologien kunne der være knyttet an til den bredere litteratur om de politiske processer, der tenderer mod at inkludere bestemte aktører og institutioner omkring bestemte policies. Dette ville kunne knytte an til generelle styringsproblemer i det danske samfund og have sat fokus på styringsmulighederne i forholdet mellem politisk ledelse og forvaltning.

Det kan diskuteres, hvor de enkelte teoritraditioners forklaringsværdi hører op, og hvor andre begynder, og det ville have været relevant at diskutere dette mere indgående, ikke mindst da forfatteren nok har en tilbøjelighed til at betone forskellene stærkere end lighederne. Det ville også være relevant at inddrage den stærke juridiske tradition på området, der i fremstillingen undertiden bliver slået lidt i hartkorn med den politologiske tolkning, og dermed fremstår noget mindre fleksibel, end tilfældet er. Dette til trods, er det lykkedes at understrege behovet for at kombinere forskellige tilgange ved studiet af den offentlige sektor, og her mere specifikt ved bestemmelsen af de mange forskellige institutionstypologier. Det sidste ord er selvfølgelig ikke sagt i den sag – ikke mindst udvikles og omformes de offentlige organisationer jo til stadighed – men bogen er et udmærket bidrag til denne diskussion.

Til sidst et lille hjertesuk. Hvor mange tabeller man skal bringe i en bog er en smagssag. Bogen bringer dog ikke mindre end 159. Dette må nok siges at være i overkanten. Rapporter indeholder jo pligtskyldigt oversigter over de indsamlede data, men da man her har valgt at præsentere materialet i bogform, burde der være barberet kraftigt ned i tabellerne. Vi kan selvfølgelig nu bedre kigge forfatteren i kortene, men det havde klædt fremstillingen bedre med en mere selektiv præsentation af datamaterialet.

Lektor Karsten Ronit
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz

**Lars Bille: Partier i forandring.
En analyse af danske parti-
organisationers udvikling 1960-1995**
Odense Universitetsforlag, 1997, 386 s., Kr. 298

Torben Krogh: Farvel til partierne
Gyldendal, 1998, 186 s., Kr. 150

Lars Billes bog er et stykke politologisk forskningsarbejde, der baserer sig på en omfattende dataindsamling og sammenfatter adskillige års forskningsarbejde, som forfatteren har gjort i samarbejde med udenlandske kolleger. Torben Kroghs bog er nærmest en debatbog og politisk samtidsanalyse. De to bøger afspejler i så henseender de to forfatters forskellige faglige baggrund. Lars Bille er først og fremmest par-

tiforsker, men derudover også flittigt brugt af de elektroniske medier som ekspert, der leverer baggrundskommentarer til aktuelle partipolitiske begivenheder. Torben Krogh er først og fremmest journalist og politisk kommentator, men har både i denne egenskab og i andre sammenhænge vist analytiske evner, der rækker væsentligt ud over medieverdenens krav. Han har bl.a. været involveret i udredningsarbejde som formand for Statsministeriets Medieudvalg. Det forhold, at forfatternes forskellige, men lidt parallelle faglige baggrund afspejler sig i den forskellige karakter af de to bøger – forskning henholdsvis politisk analyse og debatbog – bevirker, at de ikke kan vurderes med samme målestok.

Alligevel er der gode grunde til at omtale begge bøger i denne sammenhæng. Således er temaerne fælles for begge bøger, der – som titlerne også angiver – behandler de (danske) politiske partier og dermed nogle af de vigtigste aktører i det danske politiske system. De vil også kunne læses med udbytte af en bredere politisk og politologisk interesseret læserskare. Og hertil kommer så, at begge bøger gennemgående er velskrevne og behageligt fri for overflødige fremmedord. Dog er ingen af dem korrekturlæst til perfektion. Specielt Lars Billes bog skæmmes af nogle fejl, som rettelig burde have været fanget før udgivelsen. Billes bog udmærker sig så til gengæld ved at være noget så unikt som en politologisk analyse uden fodnoter.

Bogen rummer i kapitel 1, 2 og 4 dels en gennemgang af den klassiske internationale og danske litteratur om demokrati og partier, dels en beskrivelse af fire idealtypiske partityper: elitepartiet, massepartiet, catch-all partiet og kartelpartiet, dels en historisk beskrivelse af de fire gamle partiers tilblivelse og af fire af de nye partiers tilblivelse (SF, Kristeligt Folkeparti, Fremskridtspartiet og Centrum-Demokraterne). Kapitel 3 indeholder en kort beskrivelse af metode og data, en opdeling af partierne i tre analytiske systemer: parlamentspartiet, medlemspartiet og partibureaukratiet, og en efterfølgende præsentation af forfatterens overordnede hypotese: »Balancen mellem partiorganisationernes tre subsystemer er skiftet (siden 1960, HJ), således at medlemspartiet er blevet mindre betydningsfuldt, medens parlamentspartiet og partibureaukratiet er blevet mere betydningsfuldt samtidig med, at partibureaukratiet er blevet mere professionaliseret, specialiseret, centraliseret og integreret i parlamentspartiet« (s. 43).

Det kan på den baggrund forventes, at : »... partiorganisationerne har bevæget sig *fra* at være medlemstunge organisationer med en stærk artikulation mellem en klart afgrænset kreds af sympatisører og et lederskab, der i vid udstrækning var afhængig af og ansvarlig over for medlemmerne gennem de interne partikanaler *henimod* centraliserede og professionaliserede eliteorganisationer, hvor partiledelserne i stigende grad er blevet mere optaget af at pleje vælgerkorps og medieverdenen end af at pleje medlemmerne for at sikre sig res(s)ourcer, støtte og godkendelse.« (s. 43). Den overordnede hypotese og fortolkningen af den omsætter forfatteren herefter til 8 delhypoteser, der ikke er logisk afledt af den overordnede hypotese, men tildeles status som verifikations- og falsifikationskriterier for den overordnede hypotese:

- »1. Partiernes antal af individuelle medlemmer såvel som partimedlemmernes andel af det samlede vælgerkorps vil være faldet.
2. De individuelle medlemmers repræsentation i og formelle indflydelse på valg af partiets styrende organer vil være mindsket.
3. De individuelle medlemmers formelle indflydelse på valg af partilederen vil være mindsket.
4. De individuelle medlemmers formelle indflydelse på opstillingen af kandidater til Folketinget vil være mindsket.
5. De individuelle medlemmers betydning for partiets finansielle situation vil være mindsket, medens partiets afhængighed af økonomisk støtte fra sideorganisationer, interesseorganisationer, erhvervsorganisationer, -virksomheder m.v. samt især fra det offentlige vil være steget.
6. Andelen af partiets udgifter til udadvendte – vælgerorienterede – aktiviteter vil være steget, medens udgifterne til indadvendte – medlemsorienterede – aktiviteter vil være faldet.
7. Antallet af et professionelt og specialiseret personale i partiet vil være steget, og stigningen vil fortrinsvis være sket i parlamentspartiet fremfor i medlemspartiet.
8. Partiets afhængighed af medlemmernes frivillige arbejdskraft vil være faldet, medens brugen af ekstern ekspertise vil være steget« (ss. 43-44).

I kapitlerne 5-8, der fylder ca. 150 af bogens knap 250 tekstsider, testes de otte delhypoteser herefter i slagorden i relation til henholdsvis medlemsudviklingen, den formelle medlemsindflydelse, partiernes økonomi og professionaliseringen. For nogle delhy-

potesers vedkommende, f.eks. delhypotese 1, kendes svaret på forhånd bl.a. i kraft af forfatterens og andre forskeres indsats. Følgelig er ikke alle testresultater lige overraskende. Derimod er det mere overraskende, at forfatteren efter ædruelige metodiske overvejelser kun får bekræftet fire af delhypoteserne, nemlig 1, 5, 7 og 8. De øvrige delhypoteser enten afkræftes eller kan ikke bekræftes.

Disse resultater sammenfattes i kapitel 9, hvor de giver forfatteren anledning til for det første at korrigere tidligere ekspertsynspunkter – in casu hans egne! – på partiorganisationernes udvikling. Her er tale om en relativt sjælden, men sympatisk akademisk adfærd i form af offentlig selvkritik. For det andet rejser spørgsmålet, om der er grundlag for at hævde, at de otte partiorganisationer har skiftet partitype i forhold de tidligere gennemgåede 4 idealtyper. Her er svaret, at partiorganisationerne, uanset deres indbyrdes forskelle, er hybrider, idet der tydeligvis er sket en bevægelse væk fra massepartitypen over catch-all partitypen og henimod kartelpartitypen, men altså med bevarelse af træk fra alle tre partityper. For det tredje vurderes testresultaternes konsekvenser for den overordnede hypotese. Forfatteren træffer her det begrundede valg at anse den overordnede hypotese for bekræftet. Det sker bl.a. ved en – ikke uproblematisk – vægtning af delhypoteserne, så faldet i medlemstal, ændringer i finansieringsgrundlaget og statsliggørelsen af partierne samt den øgede professionalisering og mindskede afhængighed af frivillig arbejdskraft anses for de vægtigste af de konstaterede forandringer i partiorganisationerne.

Kapitel 10 kobler påny udviklingen i partierne sammen med deres demokratiske betydning, og forfatteren argumenterer her for, at hverken partierne som partier i almindelighed eller demokratiet i særdeleshed skulle være i krise. Det er en bestemt partitype, nemlig massepartiet, der er under forandring.

Sidste del af bogen, mere end 130 sider, udgøres primært af tabelmateriale, hvoraf en del er af diakront komparativ karakter og næsten kun kan være indhentet ved hjælp af en solid portion ihærdighed og formentlig også tilbagevendende, systematiske henvendelser til partiorganisationerne, Folketingets administration m.fl. Dette tabelmateriale vil kunne danne grundlag for selvstændige opgaver i universitetssammenhænge.

I den forbindelse er det specifikt værd at fremhæve, at bogen i en undervisningssammenhæng tillige udmærker sig ved, at forfatteren som nævnt kommer frem til konklusioner, der i fremstillingen fastholdes som overraskende for ham selv. Forsknings- og fremstillingsprocessen kan i forbindelse med hypotesetestning i samfundssvidenskabelige sammenhænge nogle gange have en ikke-tvingende karakter, der kan gøre det let at vælge hypoteser eller fremstille forskningsresultater, så centrale hypoteser bekræftes. Med Billes bog får studerende og andre, der ikke selv har været igennem en forskningsproces, i højere grad end normalt mulighed for at se, at det ikke altid går, som præsten – eller ekspert – prædiker, og at der i fremstillingen af forskningsresultater ligger en række valg i både forsknings- og fremstillingsprocessen, som normalt ikke er synlige for den uhildede læser.

I forlængelse heraf kan det mere generelt konstateres, at det er lykkedes forfatteren at få fremlagt adskillige års forskningsarbejde i en samlet fremstilling, der på pædagogisk, klar og systematisk vis over en 35 årig periode behandler udviklingen i de vigtigste danske partiorganisationer. Som sådan vil bogen blive et standardværk.

I betragtning af bogens omfang kunne man dog godt forvente, at den – i højere grad end tilfældet er – bevægede sig ud over det deskriptive plan og dels analyserede eller diskuterede årsager til den beskrevne udvikling, dels påpegede eller diskuterede effekter af den beskrevne udvikling. Dette er klart nok på (endnu) mere gyngende grund end hypotesetestning og klassifikation af empirisk forekommende partiorganisationer i forhold til forskellige idealtyper. Her kunne forskeren Lars Bille godt have skævet bare en lille smule til ekspert Lars Bille, der i mediasammenhænge ikke er bange for at levere »Fontex til folkesjælen« i form af kvalificerede og mundrette bud på motiver bag og konsekvenser af politiske beslutningsforløb.

Her kommer Torben Kroghs bog imidlertid ind på baren. Den starter i bogstaveligste forstand, hvor Bille stopper: Bogen tager eksplicit afsæt (s. 7) i Billes konklusion om, at de danske partier ikke er i krise, men under forandring, og den diskuterer i høj grad baggrunden for og konsekvenserne af de politiske partiers udvikling i sammenhæng med den øvrige samfundsudvikling. Den er som nævnt ikke et forskningsarbejde og kan derfor heller ikke vurderes ud fra samme målestok som Billes bog.

Forfatterens hovedsynspunkt introduceres i indledningen, men kommer – lidt overraskende og modsat vanlige journalistiske principper – tydeligst til udtryk i bogens sidste afsnit: Partierne er under forandring i en grad, så der er tale om forvandling, og vi kan reelt lige så godt kan vinke farvel til de politiske partier, som vi kender dem, dvs. først og fremmest som folkelige massepartier. De er blevet næsten tømt for medlemmer, de har med beslutningerne i 1980'erne og 1990'erne om støtte til partierne sat sig selv på finansloven i et omfang, der gør dem dybt afhængige af det offentlige, og de er næsten blevet tømt for demokratisk relevante arbejdsopgaver bortset fra kandidatopstilling og partigruppering i parlamentet. Reelt kunne vi lige så godt sige goddag til dem som statslige institutioner med kandidatopstilling, valgaftvikling og parlamentarisk partigruppering som ressortområder.

Mellem indledningen og afslutningen får læseren et imponerende, kalejdoskopisk overblik over de senere års udvikling i de dele af det politiske system, som er af betydning for de politiske partiers udvikling. Det gælder Folketinget, centraladministrationen, interesseorganisationerne, forvaltningen, EU, medierne, lokalpolitikken, udliciteringstendenserne mv. Forfatteren griber bl.a. med støtte i politologiske analyser fat i både principielle problemer, udviklingstendenser og konkrete beslutningsforløb, som bliver sat i historisk sammenhæng, og han får fremhævet væsentlige dilemmaer og konsekvenser i og af den politiske udvikling. I den forbindelse demonstrerer forfatteren et veludviklet blik for kontrafinale elementer i politiske beslutningsforløb. Et godt eksempel herpå, og på det politiske overblik i øvrigt, er analysen af udviklingen i forholdet til EU, hvor bl.a. situationen for Folkebevægelsen mod EF tilbage i oktober 1972 bliver ridset op, folkeafstemningerne og Europaudvalgets rolle bliver belyst, og de problemer i form af en udviskning af det politiske ansvar, brugen af EU som politisk prygelknabe og splittelser i vælgerkorpsene mv., som udviklingen med de politiske partiernes utilsigtede medvirken har stillet de samme partier overfor, bliver påpeget.

Det betyder ikke, at man behøver være enig i alle forfatterens vurderinger, ej heller i forfatterens analyse af EU-relationerne. Eksempelvis får forfatteren nok peget på problemer og dilemmaer i EU-politikken og dens beslutningsgange i en grad, så det bliver vanskeligt at forstå, hvorfor nogle folketingsmedlemmer godt vil påtage sig det tunge slæb – og det er der man-

ge der gerne vil – at føre sit partis EU-politik ud i livet ved at sidde i Folketingets Europaudvalg.

Jeg køber heller ikke ubetinget forfatterens fremstilling af det svækkede folketing. I relation til de stående udvalg fokuserer forfatteren på de problematiske sider af udvalgenes aktiviteter. Hvis alternativet hertil er et parlament uden stående udvalg, ville det nok være mere oplagt at tale om et svækket folketing. I forlængelser heraf er det med den imponerende bredde, der er i bogen, heller ikke overraskende, at man på et mere faktuel grundlag kan finde brister i nogle af enkeltanalyserne. Bl.a. kan den uholdede læser desværre få bekræftet et mere eller mindre mediebaseret billede af de stående udvalg som ledet af magtfulde udvalgsformænd (s. 16) og som værende steder, hvor de politiske forhandlinger foregår, de reelle politiske beslutninger bliver truffet og sagerne bliver ordnet (s. 21). Det er at tillægge udvalgene og udvalgsformændene en politisk indflydelse og et ansvar, som de generelt ikke har. På dette punkt bidrager bogen, utvivlsomt kontrafinalt, til den udviskning af det politiske ansvar, som forfatteren ellers så udmærket får blotlagt og problematiseret i bogen i øvrigt.

Endelig kan man – her er dog unægteligt tale om en petitesse – måske også tale om ansvarsforplumring i forhold til læseren i en lidt anden forstand, når forfatteren i en i øvrigt relativt kritisk analyse af »sin egen« medieverden, belægger sine synspunkter (ss. 140-141 og s. 151) med citater fra Statsministeriets Medieudvalg. Forfatteren var selv formand for det samme udvalg, hvilket læseren, så vidt jeg har kunnet konstatere, kun får at vide på omslaget til bogen. Jeg kender ikke den konkrete arbejdsform, som blev anvendt i Statsministeriets Medieudvalg, og dermed heller ikke udvalgsformandens indflydelse på Medieudvalgets konklusioner og synspunkter. Her ville det imidlertid have været rart i de relevante sammenhænge at få markeret denne sammenhæng. Så ville man som læser ikke sidde med en utvivlsomt irrationel og ubegrundet fornemmelse af, at forfatteren på original vis har gjort brug af en velkendt konstruktion fra medieverdenen: journalisten, Torben Krogh, som er godt i gang med formidle og belægge sit budskab ved hjælp af »den neutrale ekspert«, den tidligere formand for Statsministeriets Medieudvalg, Torben Krogh.

Hvad angår præmisserne for forfatterens overordnede synspunkt, at de politiske partier tømmes for medlemmer og for vanlige arbejdsopgaver, og at de ved i

1980'erne og 1990'erne at tildele sig selv offentlige midler til partiorganisationerne er blevet afhængige af det offentliges støtte, er de gennemgående på linje med resultaterne i Lars Billes bog. Hvad angår forfatterens bud på konsekvenserne af denne forandring eller forvandling, at vi reelt kan – og bør? – vinke farvel til partierne, som vi har kendt eller mener at have kendt dem, og i stedet sige goddag til dem som offentlige institutioner må fremtiden vise, om partierne kan og vil kæmpe imod disse tendenser. De, der skal træffe beslutningerne herom, dvs. aktørerne selv, er ikke nødvendigvis indstillet på at drage konsekvenser af udviklingen med samme omfang og hastighed som Torben Krogh – de skal jo bl.a. stå til politisk ansvar over for vælgerne. De er heller ikke nødvendigvis lige så interesseret som Torben Krogh i en debat herom, men det gør ikke bogen til en dårlig debatbog.

Sammenfattende kan man som en vurdering af begge bøger om de politiske partier citere Torben Krogh, der i sit forord skriver: »Den politologiske forskning i Danmark har i de senere år været i markant vækst, både kvalitativt og kvantitativt. Det samme gælder den analyserende, politiske journalistik« (s. 3). Læser man »Partier i forandring« og »Farvel til de politiske partier«, skulle man tro, at han havde ret.

Henrik Jensen, lektor

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Carsten Greve (red.):

Privatisering, selskabsdannelser og udlicitering. Et politologisk perspektiv på udviklingen i Danmark

Systeme, Århus, 1997, 176 pp., Kr. 170

Den offentlige sektor i Danmark er på mange punkter reformeret siden begyndelsen af 1980'erne, og i denne bog søges spændingsfeltene i de ændrede former for arbejdsdeling mellem privat og offentlig sektor skitseret og debatteret. Disse forandringer identificeres ikke ganske kønsløst, men søges studeret i form af de tre kategorier »privatisering, selskabsdannelse samt udlicitering«, der i indledningen også defineres nærmere. Det er bogens erkærede mål at udvikle et specifikt politologisk syn på disse forandringer og præsentere dette som et alternativ til de økonomiske og juridiske perspektiver, der menes at have været toneangivende i den faglige diskussion. Ved nærmere eftersyn er vi dog vidne til udviklingen af en »kritisk

politologisk model«. Det er m.a.o. en tilgang, der forstås sig som et alternativ ikke blot til økonomernes og juristernes studier på området, men også til en række af de politologiske analyser, der har været de forskellige privatiseringsreformer positivt stemt.

Formuleringen af et politologisk perspektiv er også hovedopgaven i bogens første kapitel, hvor dele af den internationale forskning på feltet præsenteres. Det er mest bidrag fra USA og England, der også har præget en ikke ubetydelig del af debatten, der reflekteres over, men der savnes kontinentale eller nordiske bidrag, d.v.s. bidrag fra lande, hvor den offentlige sektor har stået stærkere, og hvor forskellige former for privatisering også har givet anledning til andre overvejelser blandt politikere, embedsmænd og forskere.

Dette kapitel efterfølges af en informativ historisk behandling af udviklingen fra Schlüter-regeringens start til midten af 1990'erne, hvor det – meget rigtigt – betones, at de mange ideologiske sværdsdrag, der var i begyndelsen af denne periode efterhånden er afløst af en i mange henseender typisk dansk pragmatisme. Dette har samtidig ført til, at principielle overvejelser over reformernes fordele og ulemper er forsvundet ud af forvaltningspolitikken. Bogen efterlyser derfor også kraftigt principielle diskussioner i den aktuelle forvaltningspolitik, der opfattes som domineret af kortsigtet pragmatisme.

Resten af bogen behandler herefter en række case-studier (DSB Rederi, DSB og PT samt ældreplejen i Græsted-Gilleleje Kommune). Bogen afsluttes med et kort kapitel om styringsproblemer og peger her på, hvordan demokratiet bør sikres ikke blot i selve reformprocessen, men også når forskellige typer af privatiseret opgavevaretagelse er etableret. Også her står det klart, at bogens forfattere placerer sig inden for kredsen af om ikke modstandere, da som skeptikere over for de her behandlede reformer. Denne skepsis er afblanceret, men forfatterne er dog heller ikke selv friholdt fra al ideologi, selvom det f.eks. ikke skal benægtes, at privatiseringstiltag også kan skabe »tabere«, og at det internationale pres for at gennemføre reformer i den offentlige sektor ikke er en naturlov, der automatisk kræver omstilling i privatiseringens tegn. Opgavevaretagelse i privat regi gennem egentlig privatisering, selskabsdannelse og udlicitering kan give anledning til kontrolproblemer og minimeret offentlig indflydelse. Ingen tvivl om det. Men et forhold, der i denne forbindelse burde have stået stærkere i bo-

gen er, hvordan demokratiet var stillet i tiden før reformerne på hvert enkelt af de studerede felter. Var det veludviklet, interesserede det virkelig politikere, var der en egentlig offentlig diskussion og sikredes borgere og brugere også reel indflydelse? Det kan tænkes, at en eller flere af de belyste privatiseringsstrategier har forkrøblet et ellers velfungerende demokrati på et givet område og ved styringen af en given institution, men det kan også tænkes, at der netop ikke var en stærk politisk og offentlig indflydelse – og at dette netop var en af grundene til at løfte opgavevaretagelsen mere eller mindre ud af offentlig regi. Disse problemer skal ses i sammenhæng med de såkaldte »styringsambitioner«, der tages op i bogens afsluttende kapitel, men som burde være behandlet mere systematisk og i et længere historisk perspektiv for at analysere baggrunden for reformerne.

Selvom der kunne være kastet mere lys over demokratikvaliteten i den tidligere styring, skal dette dog ikke ses som en indvending mod en kritisk undersøgelse af de nye udfordringer og problemer, der ligger i de private former for opgavevaretagelse. Her er den principielle debat rigtigt nok altfor svag.

Bogen rejser mange relevante diskussioner og bringer også udmærkede oversigter over elementer i den stedfundne udvikling. Alligevel må der hældes lidt malurt i bægeret. Et klarere og mere begrundet valg af cases kunne være foretaget. Dækker de enkelte cases f.eks. et repræsentativt udsnit af reformerne, således som de kommer til udtryk inden for forskellige politikområder og administrative niveauer, eller efter hvilke andre kriterier er erfaringsmaterialet valgt? Pladsen kunne desuden være fordelt mere optimalt. Redaktøren optager som eneforfatter eller medforfatter omkring halvdelen af pladsen, og leverer ganske vist også de mest gennemtænkte bidrag, men hvorfor ikke overlade nogle sider til andre bidragsydere, så vi kunne have fået et bredere materiale inddraget? Bl.a. kunne andre politologer, herunder også de der er privatiseringsstrategierne mere positivt stemt, være inddraget, hvorved vi som læsere ville have fået bredere indblik i debatten. Bogens forfattere ville have fået et kvalificeret modspil, og det politologiske perspektiv kunne dermed nuanceres og videreudvikles, således som det også er bogens ambition.

Karsten Ronit
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz

**Niels Nørgård Kristensen:
Skolebestyrelser og demokratisk
deltagelse – støvets fortælling**

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
1998, 247 s. Kr. 285

Niels Nørgård Kristensens Ph.D.-afhandling tager fat på et både meget spændende og meget aktuelt emne, nemlig hvorvidt den tiltagende inddragelse af brugere i styringen af den offentlige sektor bidrager til en demokratiudvidelse eller en demokratiudhuling. I forsøget på at besvare dette spørgsmål vælger forfatteren at sætte fokus på, hvorvidt deltagelse i skolebestyrelser igangsætter en politisk læreproces. Nærmere bestemt sætter han sig for at undersøge i hvor høj grad skolebestyrelserne er befordrende for politiske læreprocesser på det subkommunale niveau og for de individuelle deltagere, og i hvilket omfang deltagelsen heri bidrager til opbyggelsen af politiske kompetencer og demokratiske identiteter (side 21).

Kristensen lægger tre kriterier til grund for vurderingen af, om der finder politisk læring sted i skolebestyrelserne (side 61):

- Spill-over (øget partipolitisk deltagelse)
- Udvikling af politiske kompetencer og færdigheder (mægtiggørelse)
- Udviklingen af demokratiske identiteter og forståelser (myndiggørelse)

På den baggrund kan der sondres mellem en snæver og en bred definition af politisk læring. Ud fra en snæver opfattelse af politisklæring interesserer man sig alene for spill-over effekten, mens en bredere opfattelse inddrager alle de tre læringsaspekter. Kristensen anlægger den brede opfattelse.

Med afsæt i et casestudium af to skolebestyrelser i Ålborg konkluderer forfatteren, at skolebestyrelsesdeltagelsen ikke bidrager til politisk læring i snæver forstand. Således giver ingen af de interviewede forældre udtryk for ønsket om at engagere sig i partipolitik. Til gengæld er det muligt at påvise politisk læring i bredere forstand i hvert tilfælde når det gælder intern politisk læring i forhold til styringen af den enkelte skole (side 196-7). Der kan spores en intern politisk mægtiggørelse i den forstand, at forældrene i skolebestyrelserne får større selvtilid, lærer spillereglerne at kende, bliver bedre i stand til at bruge dem etc.. Der kan også spores en intern politisk myndig-

gørelse, idet forældrene i stigende grad kommer til at føle sig som en enhed i forhold til omgivelserne, bliver dygtigere til at generalisere og evner at reducere konfliktniveauet. Man kan sige, at samarbejdet mellem lærere, skoleleder og forældre bliver stadig bedre fordi en »de«-»vi« relation omskapes til en »os«-følelse i skolebestyrelsen. Værre står det imidlertid, ifølge Kristensen, til med den eksterne eller udadrettede politiske læring. Det gælder i særlig grad den udadrettede myndiggørelse. Noget tyder på, at orienteringen mod den store politik og det store fællesskab bliver direkte truet af styrkelsen af det lille institutionsfællesskab.

Følgelig konkluderer Kristensen, at skolebestyrelserne på en gang bidrager til en demokratiudvidelse og en demokratiudhuling. Demokratiet udvides fordi den aktive deltagelse i demokratiet spredes til stadig flere samfundsmedlemmer. Det fører til, at flere indhøster konkrete erfaringer med politisk deltagelse. Samtidig hermed er der imidlertid en stor fare for, at demokratiet udhules i den forstand »at det »fælles« står på spil i denne udvikling, fordi praksis og erfaringsdannelse ikke knytter sig til det »store« demokrati. Den fælles demokratiske offentlighed risikerer herved at eroderes, og den stigende fragmentering og kompleksitet i det politiske deltagelses- og styringsmønster risikerer at begrænse mulighederne for en retfærdig og solidarisk fordeling af centrale værdier baseret på et fælles bedste.« (side 213).

Til afhandlingens ros kan siges, at den tager fat på en problemstilling, som er uhyre relevant og aktuell både for demokratiforskere og for de mange forældre, lærere og skoleledere, der er direkte involveret i at få skolebestyrelserne til at fungere i praksis. Afhandlingen udfordrer demokratiforskerne, fordi den peger på nødvendigheden af, at der tages fat på spørgsmålet om, hvilke former som demokratisk deltagelse kan og bør antage i et samfund præget af decentralisering og eksploderende politik. Samtidig stiller afhandlingen nogen af de spørgsmål på spidsen, som givetvis optager mange af de involverede. Her tænker jeg i særlig grad på overvejelserne om, hvad det egentlig er forældrene kan, skal og får lov til at være med til at bestemme. Er det den konkrete styring af skolen, eller er det de abstrakte principper? Afhandlingens resultater tyder i hvert tilfælde på, at det fortsat er temmelig uklart for de involverede parter. Helt sikkert er det i hvert tilfælde, at der, hvad dette angår, er meget langt fra det formelle til det reelle. Dermed giver afhand-

lingen et klart signal til Undervisningsministeriet om at der fortsat er behov for at genoverveje den måde, hvorpå brugerindflydelsen inden for folkeskoleområdet er indrettet.

Afhandlingen har imidlertid også sine problematiske sider. Lad mig sige det med det samme – jeg er meget uenig i bogens teoretiske udgangspunkt og det deraf følgende succeskriterium for politisk myndiggørelse. I Kristensens demokratiteoretiske univers polariseres der til stadighed mellem borgerrollen og brugerrollen som to radikalt forskellige politiske identiteter. Borgerne evner at tænke solidarisk og altruistisk i helhedens interesse. De sætter sig ud over private interesser, og deltager med henblik på at fremme realiseringen af fællesinteressen for samfundet som sådan. Heroverfor står brugerne, der er partikularistisk, instrumentelt og strategisk-rationelt orienteret imod individuel nyttemaksimering. Denne polarisering udgør det teoretiske udgangspunkt for afhandlingen (kapitel 2). Selv om jeg er uenig i dette udgangspunkt er det utvivlsomt et videnskabeligt set acceptabelt standpunkt at have i den forstand, at det finder støtte i centrale dele af den aktuelle nordiske demokratiteoretiske debat. Problemet opstår fordi denne polære rolleopfattelse simpelthen tages for givet. Den underkastes ikke nogen selvstændig undersøgelse. Det betyder, at mange af konklusionerne giver sig selv. De er et direkte resultat af det teoretiske afsæt. Det gør den empiriske del til noget af en forudsigelig affære. Den manglende empiriske afprøvning af det teoretiske udgangspunkt resulterer i hvert tilfælde i fire problemer. For det første fremstår påstandene om borgernes evne til at forholde sig til det universelle og fællesskabsorienterede tilbage som et blot og bart postulat. Kan vi nu være sikre på, at borgerne tænker på det fælles bedste og ikke på villænen og vovsen, når de sætter krydset? For det andet overser Kristensen, på grund af teorigrundlagets po-

lariserende antagelser, en række mere komplekse signaler i det præsenterede datamateriale. Bl.a. er der i citaterne en række eksempler på, at respondenterne nok orienterer sig mod det konkrete, men at det klart ikke sker på en måde, der kan siges at være hverken instrumentel, strategisk eller partikulær. For det tredje ledes opmærksomheden bort fra interne modsætninger i den integrations- og deltagelsesorienterede demokratiteori. F.eks. kan nævnes den modsætning, der kan være mellem på en gang at skulle repræsentere sit bagland (forældrebaglandet) og deliberere – udvikle en fælles holdning – med lærere og skolelederen i skolebestyrelsen. Kan man indfri begge målsætninger på en gang? Endelig for det fjerde kommer afhandlingen efter min opfattelse alt for let frem til konklusionen om, at skolebestyrelserne ikke bidrager til politisk læring i forhold til det store demokrati. Kan det virkelig konkluderes alene fordi skolebestyrelsesmedlemmerne ikke har fået lyst til at melde sig ind i et parti? Skal man for alvor sige noget om spill-over effekterne er det vel nødvendigt at gøre sig nogle mere præcise overvejelser om, hvilke former deltagelse i forhold til det store demokrati kan have. Eller sagt på en anden måde – hvordan deltager borgeren egentlig?

På trods af disse kritiske ord må Niels Nørgård Kristensens afhandling betegnes som et væsentligt bidrag til debatten om brugerdemokrati generelt og skolebestyrelser i særdeleshed. Jeg har derfor ingen problemer med at anbefale bogen til folk, der interesserer sig for dette emne.

Eva Sørensen
Lektor, cand.cient.pol. og Ph.D.
Institut for Samfundsvidenskab
og Erhvervsøkonomi
Roskilde Universitetscenter