

Nr. 1 - 1998
71. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1998

71. årgang nr. 1. Maj 1998

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt 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
International Økonomi og Virksom-
hedsledelse, Handelshøjskolen i
København
- 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

Readktionelt forord	3
----------------------------	----------

Økonomernes råderum	5
Erik Ib Schmidt	

Amsterdam-traktatens sikkerhedspolitiske betydning	12
Knud Erik Jørgensen	

Joint implementation – Et redskab til reduktion af drivhuseffekten?	21
Per Andersen og Lene Nielsen	

Reformer, vækst og økonomisk ulighed	31
Søren Peter Iversen	

Virksomhederne, handelen og EU's konkurrenceregulering	42
Søren Büchmann Petersen og Tine Bach Pedersen	

Hof & Stat revisited! De bedste bud på at systematisere skaren af statslige organisationer på	50
Hanne Nexø Jensen	

Politisk Kronik 2. halvår 1997	63
Lars Bille	

Anmeldelser	74
--------------------	-----------

- Vandringer i Velfærdsstaten: 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet
- Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon
- Vækstens grænser. Fra Adam Smith til Herman Daly
- Om Bornholms Teknologiske Udvikling, BTU – Fagområde, metode og resultater
- Tællelighedens regime. Synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statslige institutioner
- Politikere, ledere og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer
- Fra Adam til robot. Arbejdet – historisk og aktuelt
- European integration and national adaptations. A theoretical inquiry
- Kvinderne og det fælles liv – kærlighed, feminisme og ægteskab

Redaktionelt forord

Erik Ib Schmidt søger i sin artikel om økonomernes råderum at præcisere grænserne for, hvor langt økonomiske ræsonnementer og beregninger kan anvendes på områder uden for den etablerede markedsøkonomi. Det rejser både spørgsmål om at fremskaffe data, herunder statistik vedr. samfundsforhold m.v., og om, hvorvidt disse data kan kvantificeres i de markedsøkonomiske måleenheder: priser og pengeværdier. Erik Ib Schmidt advarer mod at anvende disse på mængden af naturressourcer, på de såkaldte miljøværdier, på husholdningers forbrug og dertil knyttede velfærd samt på de offentligt leverede ydelser og velfærdsgoder.

I næste artikel tegner Knud Erik Jørgensen et billede af en forholdsvist begrænset direkte sikkerhedspolitisk betydning af Amsterdamtraktaten. I vurderingen heraf lægger artiklen først og fremmest vægt på, at de europæiske statsledere gennem indgåelse af traktaten bekræftede fortsættelsen af den europæiske integrationsproces. Dernæst er det af stor betydning, at traktaten indgår i det meget omfattende »projekt østudvidelse«, som blev iværksat på topmødet i København i 1993. Endelig drøfter artiklen karakteren og rækkevidden af de ændringer, som på det udenrigspolitiske område er indføjjet i den nye traktat. Samtidig understreger artiklen, at den direkte sikkerhedspolitiske betydning af Amsterdamtraktaten måske nok er begrænset, men at traktatens samlede betydning bør vurderes i sammenhæng med de øvrige forandringer, som i disse år præger europæisk sikkerhedspolitik.

I deres artikel vurderer Per Andersen og Lene Nielsen »joint implementering« som et muligt redskab til reduktion af drivhuseffekten. Joint implementation vil sige, at det ene land kan efterleve f.eks. et mål om reduktion af drivhuseffekten via tiltag på en anden stats territorium. Artiklen analyserer muligheden for anvendelse af joint implementation i en global klimaaftale. I den forbindelse er det af afgørende betydning, hvilke lande der medvirker ved disse projekter. Lande, der ikke er forpligtet til at reducere deres drivhusgasudledninger, har mulighed for og ikke mindst incitament til at skjule størrelsen af deres emissioner i referencesituationen. Hvis modtagerlandets emissioner overdrives ved beregning af referencen, kan donorlandet blive krediteret for emissionreduktioner, der reelt ikke er betalt for. Det vil igen betyde, at joint implementation kan risikere at medføre en stigning i det samlede drivhusgasudslip.

Søren Büchmann Petersen og Tina Bach Pedersen analyserer EU's konkurrencereguleringens betydning for virksomhederne og samhandelen i EU. Konkurrencereguleringen er et eksempel på et af de forhold uden for virksomhederne, som skal bane vejen for et vel fungerende indre marked i EU. I artiklen beskrives de principper, der gælder for EU's konkurrencepolitiske regulering og betydningen heraf for virksomheders strategivalg på baggrund af to konkrete sager. Det belyses i den forbindelse, hvordan der i EU kan opstå et modsætningsforhold mellem handelspolitiske og konkurrencepolitiske mål.

I den sidste artikel analyserer Hanne Nexø Jensen det forhold, at offentlige organisationer grupperes på forskellige måder i forvaltningslitteraturen. Den mest anvendte måde er at inddele de statslige organisationer efter deres opgave, f.eks. om der er tale om en generel eller specifik regulering, tværgående koordination eller om service. I artiklen bliver resultaterne fra en undersøgelse opsummeret. Her fremgår det, at inddelinger baseret på opgaver, har overlevet sig selv. Tilhørsforhold til et bestemt ministerium betyder til gengæld

meget for ressortområdets institutioner, såvel som indplacering på et administrativt niveau. Endelig er der markante fællestræk mellem organisationer, der har gennemført mange eller få organisatoriske forandringer. Artiklen kommer med et bud på, hvad en systematisering af de statslige institutioner kan bruges til i forskningsøjemed og i praksis.

Lars Bille slutter af med en politisk kronik dækkende 2. halvår af 1997.

Hermed indkaldes der til generalforsamling i Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi den 18. maj 1998 i DJØF's lokaler. Dagsordenen er fastsat i henhold til vedtægterne.

I abonnementsoplaget af dette nummer er der indlagt et indstik fra Odense Universitetsforlag.

Se tidsskriftets hjemmeside på Internettet



Øko
no
mi &
Poli
tik

Økonomernes råderum

Erik Ib Schmidt

1. Engang i tidernes morgen indskærpede en klog økonomiprofessor sine studerende, at økonomisk statistik er baseret på de forhåndenværende søms princip. Det var en advarsel til dem, der ville undersøge den økonomiske virkelighed. Stort set al økonomisk og social statistik bygger på oplysninger indsamlet af offentlige myndigheder til deres særlige forvaltningsmæssige formål og dækker derfor hver for sig kun snævre udsnit af den økonomiske virkelighed og er tilmed sjældent indbyrdes sammenlignelige.

Sådan har det altid været, og sådan forholder det sig fortsat, omend antallet af forhåndenværende søm er øget kolossalt. Dertil er en del af de tomme pladser, der stadig er i den officielle statistik søgt udfyldt gennem særundersøgelser ved hjælp af spørgeskemaer, telefoninterview og direkte samtaler med repræsentative udsnit af folk og virksomheder.

En videre og mere aktuel advarsel mod de forhåndenværende søms princip trænger sig imidlertid på ved den omsiggribende anvendelse af økonomiens begreber, mål og ræsonnementer på alle andre sider af samfundslivet og menneskelivet i det hele taget; de kvantitative måleenheder, som er bærende holdpunkter i den økonomiske virkelighed, er jo hentet fra markedsøkonomien, som omfatter hovedparten af al produktion, transport og omsætning. Her måles alt i *priser* opgjort i *pengeenheder*, som sammenholdt med de *fysiske mængdeenheder* giver *pengeværdier* af

de producerede og omsatte mængder. Al økonomisk statistik og hele nationalregnskabet er baseret på disse måleenheder.

Det er imidlertid yderst tvivlsomt, om priser og pengeværdier uden videre – eller med sindrige kunstgreb – kan overføres på andre sider af tilværelsen. Ikke desto mindre går økonomer dristigt løs på alle mulige svære problemer med de markedsøkonomiske begreber og måleenheder og taler om f.eks. »velfærdøkonomi« og »miljøøkonomi«, som om der ikke var yderst svære – eller uløselige – problemer i det.

2. Det hænder naturligvis, at mere tænkssomme økonomer starter deres udredninger med at erklære, at de godt nok er klare over det problematiske i at anvende de økonomiske måleenheder i den behandlede sammenhæng, men når de således har slået kors for sig, kører de alligevel derudad.

Mange økonomer har gennem tiderne valgt en anden udvej til at frigøre sig fra disse vanskeligheder, nemlig at flygte over i *matematikens eller logikkens abstrakte verden*. Økonomiske problemer er jo et selvfølgeligt emne for formelle logiske og matematiske ræsonnementer, hvor de empiriske data erstattes af symboler, begreber og funktioner, som alene har det indhold, man selv vælger at lægge i dem ved abstrakte definitioner.

Fælles for alle slags økonomiske overvejelser er problemer om at *minimere, maksimere og*

optimere forskellige størrelser. Problemerne er formelt set ganske de samme, hvad enten de vedrører dispositioner i en virksomhed, en husholdning eller et helt samfund, hvad enten det drejer sig om pengeøkonomi eller naturøkonomi, og hvad enten det drejer sig om dybt alvorlige realiteter som indsats af menneskeliv i krige og revolutioner eller blot om en symbolsk indsats i leg og spil.

Den økonomiske matematik eller den matematiske økonomi er ikke kun en flugtvej fra den empiriske forsknings trælse slid med at finde egnede data, men er i sig selv blevet en attraktion for skarpsindige hoveder, og den har fået en central placering i den økonomiske forskning med en fornem videnskabelig status.

Men de statistiske registrerings- og måleproblemer vender stadig tilbage, når de fint ud tænkte matematiske formler skal anvendes på virkelighedens problemer, og symbolerne skal erstattes med tal for konkrete størrelser. Den såkaldte velfærdsøkonomi er typisk et af de områder, hvor empiriske data af gode grunde vanskeligt kan fremskaffes, og hvor matematikere derfor har kunnet boltre sig frit som f.eks. allerede Pareto-skolen. Er det jævnlige omtalte »Pareto-optimum« f.eks. nogen sinde blevet anvendt til noget praktisk velfærdspolitisk formål? I nutiden er *miljøøkonomien* kommet i forgrunden som et af de områder, hvor matematiske ræsonnementer vedrørende »miljøtjenester«, »miljøværdier«, »naturens bæredygtighed«, »økologisk råderum«, »naturkapitalen« o.s.v. løber hurtigere end den tilgængelige statistik og tilknytningen til den samfundsøkonomiske virkelighed.

3. I vor del af verden udgøres størstedelen af samfundsøkonomien af *markedsøkonomien*, hvoraf hovedparten statistisk dækkes af nationalregnskabet, i det følgende kort NR. Uden for NR befinder sig dels den *bytteøkonomi*,

som foregår uden anvendelse af penge, og som derfor ikke registreres i statistikken, dels den *sorte økonomi*, hvor penge i høj grad spiller ind, men hvor der af gode grunde mangler bureaukratiske søm at hænge statistikken op på. Medens bytteøkonomien, f.eks. gensidige venne- og nabo-tjenester, har et så ringe omfang i nutidens Danmark, at ingen gider kortlægge den, har den sorte økonomi et betydeligt omfang, som det fremgår af talrige stikprøveundersøgelser.

Helt uden for markedsøkonomien – og altså i princippet uden for NR – befinder sig den produktion af goder, som foregår i *husholdningerne*, og som ikke betales og opgøres i penge. Denne andel af samfundsøkonomien er efterhånden rimelig godt kortlagt for såvidt angår *mængdedimensionen* – her opgjort i anvendt tid – hvorimod der er stor usikkerhed om, hvordan markedsøkonomiens *priser* bedst kan overføres på disse aktiviteter eller deres resultater. Litteraturen herom er i højere grad præget af matematiske ræsonnementer end af empiriske undersøgelser, som f.eks. kunne belyse, hvorledes folk selv opfatter forbindelsen mellem deres ubetalte arbejdsindsats hjemme og deres pengeøkonomiske aktiviteter og situation iverigt. Den empiriske viden er her begrænset af ikke-forhåndenværende søm, og den slags undersøgelser ligger uden for det, økonomer beskæftiger sig med.

Nationalregnskabets tal er i dag centralt placeret i de fleste empirisk orienterede økonomiske overvejelser, men det er værd at huske, at deres anvendelsesmuligheder er begrænsede. For det *første* er alle størrelser makroøkonomiske, så opdelinger på personer (husholdninger), socialgrupper og enkeltvirksomheder ikke kan foretages; derfor er analyser af den økonomiske fordeling heller ikke mulig, og NR er ikke egnet som udgangspunkt for socialpolitiske og velfærdsorienterede overvejelser.

For det *andet* er NR-tallene bestemt af de givne *strukturer* og *institutionelle rammer* for samfundet som f.eks. opdelingen i private og offentlige aktiviteter, skatte- og afgiftslovgivning, geografisk placering af boliger, institutioner, virksomheder og trafik anlæg o.s.v. Herved vanskeliggøres sammenligninger af økonomiske situationer i forskellige lande og historiske perioder.

Når således en umiddelbar sammenligning viser, at skattetrykket i Danmark er betydeligt større end i Tyskland, dækker det ikke over nogen afgørende økonomisk realitet, da det beror på den institutionelle forskel, at de danske socialydelser overvejende er »bruttofiserede« og beskattede, medens tyskerne har skattefri »nettoydelser«. At denne forskel så også har nogle fordelingspolitiske og velfærdsmæssige konsekvenser, er en anden sag – som heller ikke fremgår af NR.

Også de relative priser, NR bygger på, er påvirkede af institutionelle forudsætninger som f.eks. huslejestyring og beskatningsregler og afgiftspolitik.

For det *tredie* er tidshorisonten i NR kun et år, og NR er statisk i den forstand, at forskydninger og tendenser inden for året ikke fremgår, men må belyses på anden måde. Men navnlig indgår *langtidsperspektiverne* ikke med alle de mulige, men uvisse strukturrændringer, de indebærer, f.eks. vedrørende befolkningstruktur, teknologi, politik og kultur m.v. – alt sammen noget, som slår tilbage på produktionens sammensætning og de relative priser. Begreber som *økonomisk bæredygtighed* og *nationalformue* er især interessante i et langt perspektiv. Forskydninger i løbet af et enkelt eller et par år må vurderes i lyset af fremtidsudsigterne, og da de er forbundet med stigende usikkerhed, jo længere perspektivet er, bliver præcise opgørelser en meget vanskelig – for ikke at sige tvivlsom – sag. F.eks. kan fejlslagen høst i et år forårsage

af tørke tilsige dispositioner i det næste år, som gør forløbet i dette år ikke-bæredygtigt, men som ud fra en mere langsigtet vurdering kan være forsvarlig, fordi de negative virkninger kan genoprettes i følgende år. Men slår høsten fejl igen i de to følgende år, kan skaderne være næsten oprettelige og bæredygtigheden sat overstyr.

Under krigen var det både økonomisk og velfærdspolitisk forsvarligt ikke blot at nedslide den producerede realkapital, men også at rasere forekomsterne af tørve og brunkul og at udpine jorden, selv om det ikke var bæredygtig politik på kort sigt. Det var bæredygtigt på langt sigt i lyset af forventningerne om, at der ville følge en tid, når krigen var slut, hvor det i løbet af nogle år ville blive overkommeligt at genopbygge de nedslidte kapitalanlæg og dække energibehovet ved tilførsler udefra og på samme tid tilgodese ønskerne om at nå en højere levestandard end før krigen.

NR søges korrigeret og suppleret ved at inddrage flere og flere dele af hele samfundsökonomien. Det er OK. Derimod er det yderst tvivlsomt, om det fører til noget fornuftigt resultat at søge at udstrække det til at omfatte til den ene side naturforholdene og til den anden side ændringer i befolkningens velfærd.

4. *Samspillet mellem natur og samfundsøkonomi* har optaget økonomer i århundreder og er i løbet af de sidste 30 år under betegnelsen miljøøkonomi igen kommet i forgrunden. Det har navnlig udløst en hastigt voksende forskningsindsats inden for et bredt spektrum af *naturvidenskaber* hånd i hånd med *teknologiudvikling* sigtende på at registrere og måle og bekæmpe de mange menneskeskabte ændringer i naturen, som slog tilbage på produktionen og levevilkårene i bredere forstand. Den økonomiske forskning i disse problemer halter noget bagefter, måske bl.a. fordi den har langt færre ressourcer til rådighed.

Miljøøkonomien har i høj grad taget udgangspunkt i informationer, måleenheder og problemstillinger fra naturvidenskaberne. Begreber som ressourcebeholdninger og -strømme, udtømmelige eller reproducerbare og udtømmelige, ikke-reproducerbare ressourcer, bæredygtighed, økologisk råderum og substitution af ressourcer er præget af naturvidenskabelig tankegang. De principielle vanskeligheder består i at knytte forbindelserne til de samfundsøkonomiske problemstillinger og derfra videreføre dem til *velfærdsbetragtninger*, som til syvende og sidst er det, som ligger bag de miljøpolitiske grundproblemer.

Spændingsfelter i disse bestræbelser skabes ved, at de økonomiske begreber og størrelser er dynamiske og *formålsbestemt*. Måleenhederne, priser og pengeværdier adskiller sig fra de naturvidenskabelige ved at variere over tid og fra situation til situation – i princippet svarende til at en fysiker benyttede et gummibånd som metermål. Det kan der kun delvis rådes bod på ved subtile fastprisberegninger.

En opgørelse af pengeværdien af naturforekomster – naturkapital – som en given størrelse forekommer derfor verdensfjern. Allerede opgørelsen af pengeværdien af producerede kapitalanlæg på et givet tidspunkt er som bekendt en speget affære, som enhver revisor og skattemand kan bekræfte. Og alle ved, at en opgørelse af pengeværdien af det samme kapitalanlæg blot et år senere kan give et helt andet resultat, bl.a. beroende på teknologiudvikling, ændrede markedsvilkår m.m. Hvad er f.eks; Barsebækværket værd om et par år?

Et i alle henseender velfungerende produktionsanlæg kan således miste sin pengeværdi, når en konkurrent opfører et nyt med en mere avanceret teknik. På samme måde kan en profitabel naturforekomst blive økonomisk

værdiløs, hvis der findes en ny, langt mere lødig forekomst, hvor udvindingen kan ske med lavere omkostninger. At også *politisk betingede ændringer* i markedsforholdene kan vende op og ned på forestillinger om pengeværdien af bestemte naturforekomster, blev illustreret, da oliekrisen i 70'erne bevirkede en stigning i pengeværdien af de danske olie- og gasforekomster.

En eventuel voldsom udbredelse af den *økologiske fundamentalisme* ville kunne skærpe forsyningsproblemerne for nogle naturressourcer og bevirke, at pengeværdien af andre faldt drastisk.

Selvfølge må økonomer også bruge den naturvidenskabelige inddeling af naturressourcerne i *ukendte* og *kendte* og af de sidste i *teknisk set anvendelige* og *uanvendelige* – men med den forståelse, at grænserne for det teknisk mulige hele tiden forskydes. Men hovedproblemet i økonomien er, hvilke ressourcer, der kan anvendes på *økonomisk rentabel måde* her og nu, og hvilke – incl. idag ukendte – der vil blive økonomisk anvendelige om ti, tyve og halvtreds år.

Spørgsmålet om at *substituere* en naturressource med en anden eller med noget produceret tager sig således forskelligt ud i naturvidenskaberne og i samfundsøkonomien. Også her spiller den teknologiske udvikling og ændringer i kulturmønstre og holdninger afgørende ind. Den økonomiske dimension kommer ind med spørgsmålet, om det ene eller andet stof eller den ene eller anden organisme o.s.v. *er anvendelig i relation til bestemte menneskelige formål*, som kan betinge en betalingsvillig efterspørgsel. Dermed overskrides grænserne for, hvad naturvidenskaberne kan svare på.

Hovedpointen bliver, at begreber som samfunds kapital og naturkapital, bæredygtighed, økologisk råderum o.s.v. først og fremmest er

interessante økonomisk set i et *langtidsperspektiv*, hvor en masse *usikkerheder* – chancer og risici kommer ind i billedet. Det er usikkerheder både vedrørende naturbegivenheder, som mennesker ikke har indflydelse på, samt vedr. alle de menneskeskabte – men også uforudseelige – ændringer i teknologi og hele registret af samfundsforhold og kulturmønstre. Det er svært at se, hvorledes disse risici skulle kunne håndteres på et rimeligt empirisk grundlag.

5. Det sidste punkt bliver så forbindelseslinierne fra samfundsøkonomien til *forbrug og velfærd*. I NR indgår forbrugstal på lige fod med tallene for produktion, transport og omsætning som størrelser opgjort i mængder og priser og pengeværdier. Det er imidlertid en illusion, at NR-tallene siger noget om »forbruget«, en illusion, som næres ved økonomernes traditionelle anvendelse af hverdagslivets uklare sprog. Megen forvirring i overvejelser om levelfod og velfærd er betinget heraf.

Sagt lige ud indeholder hverken NR eller nogen anden statistik – som f.eks. husholdningsregnskaberne – oplysninger om forbruget. Det er simpelthen ikke nogen markedøkonomisk størrelse, men et livsvigtigt udsnit af tilværelsen, der ligesom naturen *øver afgørende indflydelse på det*, som foregår i samfundsøkonomien. De tal, som registreres i den økonomiske statistik med forbindelseslinier til forbruget, vedrører hovedsageligt følgende grupper:

- de private husholdningers *udgifter til køb* af varer og tjenester fra virksomhederne (lig med disses salg) og
- offentlige institutioners *udgifter til køb* af varer og tjenester samt af arbejdskraft.

NRs forbrugstal omfatter derimod – forståeligt nok – ikke udgifter til køb af varer og tjenester fra den sorte økonomi og heller ikke

den fulde pengeværdi af den ikke-markedsøkonomiske produktion ved ubetalt arbejde i hjemmene.

Uklarheden opstår ved, at de nævnte udgifter til indkøb uden videre identificeres med forbrug, henholdsvis privat forbrug og »offentligt forbrug«, som undertiden tankeløst igen identificeres med velfærd. Der er ingen entydig forbindelser mellem »forbrug« og velfærd.

Økonomer har principielt ingen faglig viden om, hvad der foregår bag hjemmenes og institutionernes lukkede døre, og der er heller ikke noget som tyder på, at de interesserer sig for at få det belyst. Det ligger uden for økonomiens råderum ligesom det, der foregår i naturen. Det forekommer på denne baggrund hensigtsmæssigt endnu en gang at præcisere forskellen på henholdsvis indkøb, forbrugsværdi og velfærd i følgende punkter:

a) En del af de indkøbte mængder indgår aldrig i nogen forbrugsaktivitet, men går på en eller anden måde til som *spild*. Hvor stort dette er, er ikke kortlagt, og heller ikke, hvordan spildet påvirkes af den økonomiske og kulturelle situation. I hårde tider, f.eks. med stor ledighed, bliver spildprocenten formentlig reduceret. Opbevarings- og tilberedningsteknologien i køkkenregionen har indflydelse på spildprocenten der.

b) *Periodiseringen* af henholdsvis indkøb og anvendelse er ikke sammenfaldende. NR kender alene salgs- eller indkøbstidspunktet og henfører alt »forbrug« til dette. Men alle forbrugsaktiviteter foregår efterfølgende og er *tidskrævende*. For et meget stort antal forbrugsgoder strækker anvendelsesaktiviteterne sig over flere år, ofte en lang årrække. Statistikken skelner mellem »varige« og »ikke-varige« forbrugsgoder, men det er kun et udpluk, som klassificeres som »varige«, og »varigheden« er kun sparsomt belyst. Er

tandbørsten et varigt gode? Det to hundrede år gamle bornholmerur er i hvert fald. De meget summariske statistiske korrektioner af NRs forbrugstal, som lejlighedsvis er søgt foretaget ud fra spredte oplysninger om varigheden, har derfor ikke større informationsværdi.

c) Enhver forbrugsaktivitet har en *tidsdimension* – nogle har flere – som hverken fremgår af NR eller husholdningsregnskaber eller anden tilgængelig statistik. Det er ikke blot et interessant spørgsmål i relation til de varige goder, men også til de ikke-varige goder, som ofte ud over den umiddelbare forbrugsproces har forskellige eftervirkninger, evt. senvirkninger for forbrugeren. Kun ganske sporadisk er det undersøgt, hvor tit og hvor lang tid ad gangen folk anvender deres bil, TV-, video- og fotoapparat, deres selskabstøj og vintersportsudstyr for ikke at tale om deres bolig og alt dertil knyttede udstyr. Men ingen er vel i tvivl om, at *brugsværdien af forbrugsgoderne er stærkt forbundet med anvendelsestiden*.

Sociale variationer i disse henseender vil bl.a. være knyttet til *husstandenes størrelse*. Ved sammenligninger af levefoden f.eks. i forskellige lande må derfor også tages hensyn til forskelle i den typiske familiestruktur.

Disse punkter gælder naturligvis både de indkøbte forbrugsgoder og alle de hjemmeproducerede ikke-prissatte varer og tjenester.

Endnu sværere er vanskelighederne i forbindelse med kortlæggen af den betydning, de *offentlige indkøb og den derpå baserede produktion og leverancer af varer og tjenester* har for forbrugernes lev fod og i endnu højere grad for deres velfærd.

d) En del af de offentligt leverede ydelser tjener helt eller delvis *fælles formål* som f.eks. beskyttelse af retssikkerhed og demokratiske frihedsrettigheder, forebyggelse af sygdomme,

arbejdsulykker, færdselsulykker og miljøskader o.s.v. De er alle af grundlæggende betydning for befolkningens velfærd og centrale led i velfærdsstatens tiltag og ligeså det militære beredskab.

e) Andre og meget betydelige dele af de offentlige udgifter resulterer helt eller delvis i *individorienterede gratisydelser*, som enten skaber ny forbrugsmuligheder for borgerne – f.eks. skoler, museer, biblioteker, parker, vej-anlæg o.s.v. – eller bidrager til at opretholde borgernes forbrug af daglige fornødenheder i bestemte situationer som f.eks. ved ophold på vuggestuer, børnehaver, sygehuse og forsorgsinstitutioner. Gennemførtes f.eks. en standardforbedring af pladsforhold, kostforplejning, bade- og toiletfaciliteter o.s.v. på sådanne institutioner, kunne det forbrugsmæssigt sidestilles med tilsvarende standardforbedringer i hjemmene. Ved en anden institutionel indretning af samfundet f.eks. ved overgang til udstrakt anvendelse af *brugerbetaling* – med eller uden »privatisering« – ville en stor del af disse offentlige udgifter komme til at figurere i NR som udgifter til »privat konsum«.

I en vis forstand kan de offentlige gratisydelser i natural form sidestilles med indkomstoverførsler i penge. Velfærdspolitisk er der dog flere forskelle; overgang fra gratis natu-ralydelser til brugerbetalte baseret på tilsvarende øgede indkomstoverførsler ville ikke blot ændre tallene i NR-bogholderiet, men det ville også få realøkonomiske konsekvenser, om ydelserne blev fordelt ved en *politisk prioritering* eller ved en *markedsøkonomisk prioritering*. Efter den politisk fremherskende værdiopfattelse ville det sidste føre til mindst velfærd, medens mange økonomer ud fra logiske ræsonnementer om effektivitet og nyttemaximering baseret på en matematisk defineret nyttefunktion ville komme til det modsatte resultat.

6. Disse betragtninger viser, at der er lang vej fra alle de tal, som indgår i NR eller fremgår af anden økonomisk statistik vedrørende salg og køb af forbrugsgoder til en kortlægning af de egentlige forbrugsaktiviteter og – processer for ikke at tale om vurdering af brugsværdierne.

Selv en så simpel empirisk forskningsopgave som at undersøge *efterspørgselsfunktionerne* for et stort antal specifikke forbrugsgoder af forskellige kvaliteter med veldefinerede anvendelsesmuligheder synes ikke at virke tillokkende på økonomer – måske bortset fra afsætningsøkonomer, som er ude i et helt andet ærinde. Efterspørgselsfunktioner vedrører endda regulære markedsøkonomiske måleenheder som mængder, priser, pengeværdier og pengeindkomster, og nærmere kendskab til efterspørgselsfunktioner er anvende-

lig til mange praktiske formål – f.eks. miljøpolitiske uden at det er strengt nødvendigt at spekulere over sammenhængen med brugsværdier og velfærd. Det gælder f.eks. typisk »grønne afgifter«.

En omfattende kvantificeret viden om efterspørgselsfunktioner kunne sandsynligvis også give visse indikationer om bagvedliggende brugsværdier (f.eks. konsumentrente).

Hertil kan så som afslutning føjes, at ligegyldigt hvordan og hvormeget den forhåndenværende økonomisk statistik vrides og vendes, vil det ikke ad den vej lykkes at nå frem til noget mål eller nogen indikator for udviklingen i befolkningens velfærd. Det rejser spørgsmål af en anden karakter om mange sider af tilværelsen, som klart ligger uden for økonomernes råderum.

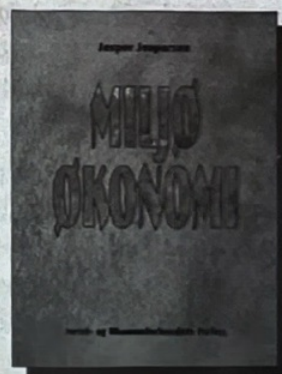
Miljøøkonomi

Af Jesper Jespersen

Bogen er en lærebog i miljøøkonomi, der giver en ikke-teknisk fremstilling af de væsentligste miljøøkonomiske problemstillinger. Ved hjælp af simple mikro- og makroøkonomiske modeller og aktuelle eksempler forklares centrale miljøøkonomiske og miljøpolitiske emner, bl.a. belyses miljøskatternes og de omsættelige forureningskvoters samfundsmæssige betydning.

Der gives en operationel og entydig definition på *bæredygtig udvikling* – både på nationalt og globalt plan, ligesom anvendelsen af begrebet *Det økologiske råderum* diskuteres. Ligeledes gennemgås de mest anvendte empiriske miljømodeller til belysning af samfundsøkonomiske omkostninger ved at gennemføre en begrænsning af bl.a. CO₂-udslippet. Endelig gives der en nuanceret belysning af fordele og ulemper ved global frihandel for u-lande og i-lande.

Jesper Jespersen er cand.polit., professor i samfundsøkonomi ved Roskilde Universitetscenter og ph.d. i international økonomi.



1. udgave 1998
217 sider, hæftet
Bogladepriis kr. 275,00
ISBN 87-574-6741-2



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K
Telefon 33 95 97 00 · Fax 33 95 99 97 · e-mail djoef@djoef.dk

Amsterdam-traktatens sikkerhedspolitiske betydning

Knud Erik Jørgensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Den sikkerhedspolitiske betydning af Amsterdam-traktaten kan sammenfattes i tre hovedpunkter. For det første bekræfter de europæiske statsledere, gennem indgåelsen af traktaten, fortsættelsen af den europæiske integrationsproces. Det styrker den generelle europæiske stabilitet. For det andet har Amsterdam-traktaten en indirekte sikkerhedspolitisk betydning derved at den åbner for første runde af Den Europæiske Unions østudvidelse. Dette bidrager til en generel stabilisering af den øst- og centraleuropæiske region. Den tredje sikkerhedspolitiske betydning af Amsterdam-traktaten følger af de ændringer, som er besluttet vedrørende det udenrigspolitiske samarbejde. Generelt er der dog på ingen måde tale om revolutionerende forandringer af traktatgrundlaget, snarere om en mindre revision på linje med de justeringer, som også kendetegnede EF-pakken fra 1986 og Maastricht-traktaten fra 1992.

Nedenstående beskrivelse af den sikkerhedspolitiske betydning af Amsterdam-traktaten er baseret på tre præmisser. For det første opfattes indgåelsen af internationale traktater som en af de meget traditionsrige metoder, som statsledere i det internationale samfund anvender med henblik på løsningen af sikkerhedspolitiske problemer.¹ Traktater er dog langt fra den eneste metode. I perioder med udpræget »traktat-træthed« kan man i stedet anvende blandt andet uformelle inter-

nationale aftaler. Sådanne aftaler skal ikke gennem de til tider langsommelige og politisk besværlige ratifikationsprocesser, og uformelle aftaler er også mindre bindende for parterne, især fordi der er færre politiske omkostninger forbundet med ikke at overholde aftalerne. Alt har imidlertid sin pris, hvilket her betyder, at den større bevægelsesfrihed for de kontraherende parter samtidig indebærer at parterne ikke kan være sikre på, at alle holder sig til aftalen (Lipson, 1991).

For det andet er det en præmis, at man vanskeligt kan vurdere den reelle sikkerhedspolitiske betydning af den nye traktats bestemmelser. Det er således ikke sikkert, at de nye bestemmelser rent faktisk anvendes i den fremtidige europæiske udenrigspolitiske praksis. Kun ekstreme traktat-juridiske determinister vil anvende Amsterdam-traktatens bestemmelser til bestemmelse af den fremtidige udvikling.² Bliver bestemmelserne ikke anvendt vil de være *dead letters* i en traktat og dermed uden positiv betydning. De kan faktisk vise sig at være kontraproduktive, idet uindfrie forventninger til traktaten kan medføre frustrationer som materialiserer sig i overvejelser om andre former for udenrigspolitisk praksis. Det gælder generelt at Amsterdam-traktaten ikke bør ses som årsag til denne eller hin udvikling, men som et beskedent, omend nyttigt led i en igangværende udvikling.

Den tredje præmis tager udgangspunkt i at det europapolitiske klima har fordret stadig nye traktatændringer siden debatten om EF-pakken i midten af 1980'erne. Regeringskonferencer er blevet reglen snarere end undtagelsen og debatten opfattes i stigende grad som forfatningspolitik (Weiler, 1997). Selv det danske udenrigsministerium anvender termen *grundlov* om Amsterdam-traktaten³. Det tredje præmis er da at dele af europæisk sikkerhedspolitik er under kraftig transformation, netop som følge af konstitutionaliseringsprocessen. Resultatet af regeringskonferencen 1996-97 har ligefrem styrket kravene om at formulere en europæisk forfatningspolitik.

2. Bekræftelsen

Amsterdam-traktatens sikkerhedspolitiske betydning qua bekræftelsen af fortsættelsen og udbygningen af den europæiske integrationsproces kan vurderes på flere måder. For det første er der den symbolsk-ceremonielle dimension, en dimension som et materielt orienteret publikum har tendens til at overse betydningen af – velsagtens fordi man tager det for givet at processen går videre, mere eller mindre af sig selv. En simpel kontrafaktisk refleksion over »fastlåste forhandlinger« og en »strandet« traktatrevision burde imidlertid være tilstrækkelig til at sætte betydningen af den faktiske bekræftelse i relief. Hvis ikke, kan det måske hjælpe at notere Amsterdam-topmødets delvise fiasko vedrørende institutionelle reformer – og den deraf logisk følgende minimalistiske østudvidelse. For det andet er der den meget håndfaste, materielle, men også symbolske dimension som hedder Euroen. Traktaten er udtryk for en bekræftelse af fortsættelsen af integrationen på det økonomisk-monetære område. Indtil videre har europæerne således undgået den valutariske uro som opstod i 1992 i kølvandet på folkeafstemningerne i Frankrig og Danmark. Endelig bør det medtænkes at magtrelationerne i Europa i disse år primært antager

økonomiske former. Euroen bør derfor også ses i sammenhæng med spørgsmålet om Tysklands placering i det europæiske geopolitiske-økonomiske landskab.

3. Sikkerhedspolitik gennem østudvidelse

Amsterdam-traktaten er et politisk dokument som både repræsenterer afslutningen på en fase og indledningen til en ny fase. Med hensyn til østudvidelsen opsummerer traktaten således de politiske initiativer, som for alvor blev indledt med EU-topmødet i København i juni 1993. Siden da er udvidelsesperspektivet blevet anvendt som den klemeskruer, som sikrede tilslutning til Den europæiske Stabilitetspagt og som stimulerede formuleringen af en før-tiltrædelsesstrategi i ansøgerlandene. Vi har altså at gøre med et eksempel på Unionens anvendelse af »blød« tvangsdiplomati, men det synes at virke.

Traktaten må generelt forventes at reducere usikkerheden om Øst- og Centraleuropas identitet. Det følger næsten logisk, at betydningen bliver mest direkte for de fem centraleuropæiske lande – Polen, Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Estland og Slovenien – som blev placeret først i den lange kø af ansøgerlande. Udvidelsen vil konsolidere og styrke transitionsprocessen, dvs. demokratiserings- og privatiseringsprocessen samt styrkelsen af retsstaten, mv. Udvidelsen vil ligeledes styrke landenes indflydelse på den generelle europæiske moderniseringsproces. Med hensyn til Cypern kan udvidelsen have modsatrettede sikkerhedspolitiske implikationer. Udvidelsesperspektivet kan dels virke i retning af en løsning på øens etnisk-politiske problemer, men det kan også virke som katalysator i en negativ proces som forværrer problemerne.

Dernæst bør udvidelsesprocessens potentielt utilsigtede konsekvenser medtænkes, især de problemer som har deres årsag i skuffede for-

ventninger. Det er således under halvdelen af ansøgerlandene, som kommer med i første optagelsesrunde. Spørgsmålet er hvorvidt det aktuelle afslag på optagelse vil øge landenes bestræbelser på at kvalificere sig eller om det styrker de nationalromantiske politiske grupperinger, som mere eller mindre udbredt findes i alle lande. Slovakiet kan nævnes som et typisk eksempel på et land, der er i strid med sig selv om hvorvidt man skal dyrke en europæisk eller en nationalromantisk politisk-kulturel identitet (*The Financial Times*, 16. oktober 1997), men tilsvarende konflikter udspringer sig i blandt andet Letland og Litauen (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. oktober 1997). De største enkeltfaktorer af denne type er imidlertid Rusland og Ukraine. Forfatterne af en udredning fra Dansk Udenrigspolitisk Institut har med følgende citat fremhævet Ruslands fortsatte centrale betydning for europæisk stabilitet: »En stabil og økonomisk fordelagtig integration af Vest- og Østeuropa kan helt udelukkes, hvis det ikke lykkes at neutralisere det tidligere Sovjetunionens destabiliseringspotentiale«. ⁴

Endelig vil traktatens udvidelsesperspektiv styrke tendenserne i retning af en øget kontinental orientering i vesteuropæiske staters sikkerhedspolitik. Denne pointe skal illustreres med tre eksempler: (i) et traditionelt »atlantisk-maritimt« land som Holland er, langt om længe, ved at formulere en østpolitik, ligesom store dele af den hollandske hær fremover indgår i det nye tysk-hollandske korps; (ii) på tilsvarende vis vender Danmark ikke længere ryggen til Østersøen, men opdyrker en dimension i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som stort siden den russiske revolution har været i forfald. Den planlagte flytning af hovedkvarteret for NATOs LANDJUT-kommando fra Rendsburg til Szczecin i Polen vil naturligvis styrke denne orienteringsmæssige reform. Danmark er altså langsomt ved at vænne sig til tanken om ikke længere at være en perifer frontlinjestat; (iii) den

forventede parallelle udvidelse af NATO og EU med Polen, Den tjekkiske Republik og Ungarn indebærer samtidig, at alle tre lande får mulighed for at blive fuldgældige medlemmer af WEU. Såfremt landene vælger medlemskab af WEU, vil den europæiske søjle i NATO »fylde« mere, i det mindste med hensyn til antallet af medlemmer.

4. Det udenrigspolitiske samarbejde i EU (CFSP)

CFSP fungerer generelt som en multilateral kanal hvorigennem medlemslandene, hvis de ønsker det, kan formulere deres udenrigs- og sikkerhedspolitik. ⁵ Styrkelsen af denne kanal reducerer samtidig betydningen af nationalt definerede udenrigspolitiske doktriner. Man er tilbøjelig til at overse den faktiske eksistens af en række nationalistisk orienterede udenrigspolitiske strømninger i Vesteuropa, vel sagtens fordi de fører en mere eller mindre marginaliseret tilværelse. I Italien har man imidlertid kunnet se fremkomsten af en ny geopolitisk skole, centreret omkring tidskriftet *Limes* (jfr. Lucarelli et al., 1997). Man hylder her forestillingen om den »stærke stat«, »geopolitikkens renæssance« og et mere »selvbevidst« Italien. På den politiske front tog det ikke den ny-fascistiske del af den tidligere Berlusconi-regering lang tid at »opfinde« et grænseproblem (med Slovenien).

På tilsvarende vis plæderer tyske højre-nationalister for et radikalt brud med den traditionelle tyske udenrigspolitiske linje, mens de i øvrigt dyrker begreber som »den selvbevidste nation«, »normalisering«, »geopolitik«, hvis de da ikke er optaget af at få tyskerne til at glemme deres »selvhad« og lære at »elske deres fædreland«, som i øvrigt i værdimæssig henseende ikke opfattes som »vestligt«, men som værende placeret »i midten« (jfr. Hellmann, 1996). Desuden kan man måske forestille sig det Europa som Jean-Marie Le Pen og Jörg Haiders udenrigspolitiske linje

ville gestalte. I forhold hertil er Amsterdam-traktaten udarbejdet og undertegnet af de politiske kræfter i Europa som modarbejder et gennembrud for de skitserede udenrigs- og sikkerhedspolitiske doktriner. Det er måske, sammen med østudvidelsen, i virkeligheden traktatens største sikkerhedsmæssige betydning.

Amsterdam-traktatens bestemmelser om udenrigs- og sikkerhedspolitik

Indledningsvis kan der være grund til at fremhæve at bestemmelserne om den fælles udenrigspolitik ikke er særlig omfattende. Kan det generelt ikke anbefales at læse Amsterdam-traktaten fra første til sidste artikel, så er det faktisk meget overkommeligt at læse bestemmelserne om det udenrigspolitiske samarbejde.

Det følgende er ikke en slavisk gennemgang af bestemmelserne i Amsterdam-traktaten.⁶ Jeg vil derimod fokusere på de områder som formentlig får størst sikkerhedspolitisk betydning. For det første har det sikkerhedspolitisk betydning, at man i en periode præget af både generel udenrigspolitisk forvirring og af fristelser til en mere nationalt betonet udenrigspolitik faktisk har været i stand til dels at konsolidere det hidtidige samarbejde – dels, på en række områder, at styrke det. Det må antages at styrke den fælles udenrigspolitik troværdighed og samtidig reducere den enkelte medlemsstats usikkerhed vedrørende de andres intentioner.

For det andet har man søgt at styrke det normative grundlag for Unionens udenrigspolitiske engagement. Det ses blandt andet i Artikel 11, hvor man har tilføjet at Unionen skal beskytte Unionens integritet i *overensstemmelse med principperne i FN's Charter*. Det må siges at være en mindre ændring, men den bør ses i sammenhæng med andre forsøg på at øge legitimiteten af Unionens internationale tilstedeværelse.

For det tredje har man generelt søgt at styrke medlemslandenes politiske forpligtigelse til samarbejde. Artikel 14 beskriver således ganske detaljeret hvordan forholdet mellem Ministerrådet og medlemsstaterne skal være, for så vidt angår »fælles handlinger«. Det er en reformuleret bestemmelse, som understreger medlemsstaternes gensidige solidaritet og forpligtigelser. Formålet med Artikel 15 om »fælles positioner« er ligeledes at styrke disciplinen blandt medlemmerne – hvilket må siges at være en forudsætning for enhver sammenhængende udenrigspolitik. Endelig handler Artikel 16 om forpligtigelsen til at holde andre medlemsstater informeret og til at konsultere andre medlemsstater. Med de nye formuleringer har man generelt søgt at øge de politiske omkostninger som er forbundet med udenrigspolitiske handlinger, som ligger uden for den i fællesskab anlagte politiske linje. Omend nogle af bestemmelserne er retligt bindende – ligesom i TEU – så er det fortsat den politiske forpligtigelse som vejer tungest.

For det fjerde har man søgt at styrke beslutningsgrundlaget for den fælles udenrigspolitik, blandt andet gennem oprettelse af en såkaldt planlægningsenhed.⁷ Planlægningsfunktionen har traditionelt været kontroversiel i det udenrigspolitiske samarbejde. En insider har således fremført, at Rådet implicit forbød det tidligere EPS-sekretariat at påtage sig denne funktion (Nuttall, 1992:216). Rådets rapport til regeringskonferencen indeholder ligeledes bemærkelsesværdige iagttagelser vedrørende planlægningsfunktionen.⁸ Det hedder således, at hverken Rådet som sådant, eller sekretariatet, har direkte adgang til udenrigspolitisk information. I fortsættelse heraf hedder det, at sådan information er *en nødvendig forudsætning for forberedelse af politiske initiativer og politisk beslutningstagning*. Det er faktisk en af de mest præcise angivelser af årsagen til CFSPs moderate successer og ekla-

tante fiaskoer. Generaldirektøren for Europa-Kommissionens udenrigspolitiske afdeling DG1A, Günther Burghardt, har i en meget kritisk artikel opsummeret implikationerne af denne tingenes tilstand:

- fravær af enhver form for systematisk analyseressource på Unions-niveau – som kan fremme definitionen af fælles interesser og som er adækvat gearret til beslutningstagning.
- har begrænset CFSP til overdrevent begrænsede fælles handlinger og resulteret i et skuffende magert resultat. Det synes at medføre, at »emner« for fælles handling udvælges ret tilfældigt.
- udelukker velforberedte substantielle diskussioner om langsigtede implikationer af forskellige udenrigspolitiske alternativer.
- forhindrer formuleringen af en pro-aktiv (i modsætning til reaktiv) udenrigspolitik, dvs. forhindrer for eksempel præventivt diplomati, hvorfor man havner i situationer som kræver krisestyring.

Oprettelsen af den nye analyseenhed synes således at været svaret på nogle bredt anerkendte problemer med CFSP's hidtidige funktionsmåde. Erklæringen om den nye planlægningsenhed efterlader imidlertid en række ubesvarede spørgsmål. Hvor stor bliver mon den nye enhed og i forbindelse hermed: hvordan bliver mon enhedens bemanding, givet at diplomaterne forventes at komme fra både medlemslandene og fra en række europæiske institutioner? Desuden nævner erklæringen en imponerende liste af opgaver, som enheden forventes at tage sig af. Det harmonerer dårligt med det faktum, at centralt placerede iagttagere bliver overrasket hvis enheden kommer til at bestå af mere end 20-30 diplomater. Dernæst er det uklart, hvad der præcist ligger i formuleringen, at medlemsstaterne og Kommissionen i videst muligt omfang skal assistere med information til enheden, herunder med klassifi-

ceret materiale. Endelig kan man overveje, hvordan enheden vil undgå de problemer som planlægningsenheder i flere af de større nationale udenrigsministerier har erfaret, blandt andet risikoen for at blive placeret på et sidespor i forhold til den politisk-administrative proces.⁹

For det femte søges beslutningsprocessen på flere måder smidiggjort. Ifølge Artikel 23 tages beslutninger fortsat »i enstemmighed«, men såkaldt »afståelse« vil fremover være mulig. Reglerne for kvalificeret flertal finder fortsat anvendelse for fælles handlinger, fælles positioner og beslutninger som træffes på basis af fælles strategier. Det er generelt blevet lettere, i det mindste formelt, at tage beslutninger ved hjælp af kvalificeret flertal. Årsagen er at kvalificeret flertal nu er den generelle regel (dog fortsat, naturligvis, kun inden for de områder hvor det er muligt), med den kvalifikation at medlemsstater kan hindre en afstemning som vedrører *vigtige og angivne nationale politiske hensyn* (Artikel 23 stk. 2.). Endelig kan det vise sig at Artikel 25 om den politiske komite åbner for øget fleksibilitet i beslutningsproceduren. Årsagen er at udenrigsministeriernes politiske direktører fremover kan lade sig repræsentere af diplomater med base i Bruxelles. Artikel 28 er blandt de længere artikler. Den handler om hvordan man håndterer en række administrative og finansielle spørgsmål mest hensigtsmæssigt. Spørgsmålet har været blandt de problematiske i den periode man formelt har kunnet gøre erfaringer med CFSP, dvs. siden 1. november 1993. Den såkaldt interinstitutionelle aftale, som blev indgået i forbindelse med traktat-forhandlingerne beskriver i detaljer hvordan CFSP finansieres.

For det sjette har man generelt søgt at styrke den udenrigspolitiske organisation. Det sker blandt andet ved hjælp af Artikel 18 som fortæller, at Rådets generalsekretær fremover skal udøve funktionen som højtstående re-

præsident. Artikel 26 specificerer, at de fremtidige opgaver for den nye højtstående repræsident blandt andet omfatter assistance til Rådet og gennemførelsen af politiske dialoger med tredje-lande. Desuden indeholder Artikel 18, stk. 5, som noget nyt, at Rådet kan udnævne repræsidenter med mandat for særlige politiske sagområder. Det er en typisk kodificering af gældende praksis og det har formentlig ikke været vanskeligt at inkludere bestemmelsen. Ministerrådet har således allerede tidligere udnævnt en række sådanne repræsidenter. Blandt de mest kendte er Lord Carrington, David Owen og Carl Bildt, som alle har tjent som Rådets repræsident i forhold til fredsprocessen i det tidligere Jugoslavien.¹⁰

For det syvende har man søgt at styrke Unionsens forsvarspolitiske identitet. Som national udenrigspolitik indeholder europæisk udenrigspolitik også sikkerheds- og forsvarspolitiske elementer. Det har for sikkerhedspolitikken vedkommende været tilfældet siden begyndelsen af 1980'erne og for forsvarspolitikken vedkommende siden Maastricht-traktaten trådte i kraft i 1993. I det mindste i princippet. I virkeligheden er man kun i færd med at formulere eller designe en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik og processen går ikke altid lige hurtig.

Der kan være grund til at understrege, at traktatens »Afsnit V – Bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« ikke omfatter alle traktatmæssige reguleringer af forsvarspolitikken. Det samlede traktatkompleks vedrørende forsvarspolitikken omfatter også en protokol om det fremtidige forhold mellem EU og Vestunionen, samt tre politiske erklæringer vedrørende henholdsvis »en ny analyseenhed« til Rådssekretariatet, en inter-institutionel aftale om den europæiske udenrigspolitikens budget, og en erklæring som blev vedtaget af Vestunionen i dens formation med 18 medlemmer, dvs. inklusive

associerede medlemmer og observatører. NATOs topmødeerklæringer fra henholdsvis Berlin (1996) og Madrid (1997) ligger udenfor aftalekomplekset, men de har ikke desto mindre stor betydning for defineringen og udviklingen af europæisk forsvarspolitik.

Designarbejdet omfatter mange forskellige elementer, som hver især er en forudsætning for udviklingen af en sammenhængende europæisk forsvarspolitik. For det første kræves økonomi (i form af forsvarsbudgetter), mandskab og materiel. Det er i denne sammenhæng værd at notere, at samtlige EU-lande i løbet af 1990'erne har reduceret deres forsvarsbudgetter, reduceret antallet af stående militære styrker, samt reduceret indkøbet af militært isenkram. Dernæst kræves organisation, kommunikation og militær tænkning (i form af blandt andet strategiske koncepter og doktriner). Det er karakteristisk at reformarbejdet vedrørende disse aspekter går henholdsvis langsomt. De nævnte elementer er alle meget væsentlige, men jeg skal ikke redegøre nærmere for dem i denne analyse som er koncentreret om Amsterdam-traktatens sikkerhedsmæssige betydning.¹¹ Endelig kræves der naturligvis et traktatgrundlag. I det følgende skal jeg relativt kortfattet beskrive Amsterdam-traktatens betydning på det forsvarspolitiske område.

På svensk og finsk initiativ er de såkaldte Petersberg opgaver kommet ind under Unionsens ansvarsområde. Parallelle udviklinger indikerer, at dette aspekt af europæisk forsvarspolitik hører til blandt de mest dynamiske. Vestunionen har investeret hovedparten af sine relativt begrænsede ressourcer i forskellige former for forberedelse til udførelse af Petersberg opgaver. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt at Vestunionen den 22. juli vedtog en erklæring som indgår i Amsterdam traktatkomplekset.¹² En del tyder således på, at bestemmelsen om Petersberg opgaverne ikke blot bliver »døde bogstaver«

i en traktattekst. Omvendt bør man dog heller ikke overdrive betydningen af den nye bestemmelse. Således indeholdt allerede TEU bestemmelser om Unionens traktatmæssige kompetence på alle områder af sikkerhedspolitikken, inklusive forsvarspolitikken. Desuden kan Den Europæiske Union ikke diktere Vestunionen et Petersberg engagement. Det er fortsat Vestunionens suveræne afgørelse, ligesom det fortsat er de nationale parlamenters suveræne afgørelse af træffe beslutning om det enkelte lands deltagelse.

Spørgsmålet om en sammenlægning af EU og Vestunionen var under hele regeringskonferencen en af de hårde nødder og det lykkedes ikke at knække den. Artikel 17, stk. 1 er derfor en typisk kompromisformulering, som alle kan leve med, men som ingen formentlig ønskede. Storbritannien (med koalitionsparterne Irland, Portugal, Sverige og Danmark) gjorde alt for, dels at hindre en fusion mellem de to europæiske institutioner, og dels nedtone de politiske forpligtigelser til at arbejde i retning af et autonomt europæisk forsvar. Den anden koalition (blandt andet Tyskland, Frankrig, Italien, Holland, Spanien og Belgien) har tilsvarende gjort så meget som muligt for at holde sådanne optioner åbne. Hertil kommer en række lande som på forskellig vis og med forskellig motivation indtager mellempositioner. Det gælder således ikke blot for de institutionelle reformer at Amsterdam-traktaten blev en halvbagt kartoffel. Det gælder også forsvarspolitikken.

5. Amsterdam-traktaten i kontekst

Amsterdam-traktatens sikkerhedspolitiske betydning bør ikke vurderes løsrevet fra andre faktorer, som har indvirkning på europæisk sikkerhed. USAs militære og politiske tilstedeværelse i Europa er således fortsat af altafgørende betydning.¹³ I forbindelse hermed er NATO fortsat under en uformel, men meget reel amerikansk ledelse, og organisationen er fortsat blandt de altafgørende stabili-

serende faktorer. Relevansen af Vestunionen opstår i de situationer, hvor USA hverken ønsker at lede eller deltage i militære operationer. Dernæst bør det ikke overses, at FN i løbet af 1990'erne endnu engang har spillet en sikkerhedspolitisk rolle i Europa. Det må dog tilføjes, at det var en rolle som store dele af FN-systemet ikke brød sig om. Tidligere general-sekretær for FN, Boutros Boutros-Ghali, søgte således støtte til et synspunkt, hvorefter FN skulle være den 3. verdens organisation. Forsøget slog fejl og det hjalp ikke at fremføre at krigen i Bosnien var et europæisk luksusproblem. FNs rolle på Balkan blev ikke særlig glørværdig, snarere katastrofal (Rieff, 1995). OSCE og Europarådets rolle som »kantianske« institutioner med særligt ansvar for demokrati, mindretalsbeskyttelse og menneskerettigheder bør heller ikke overses, specielt ikke hvis man har tiltro til hypotesen om »fredselskende demokratier«. Hypotesen lyder i al korthed, at demokratiske lande er mindre tilbøjelige til at gå i krig med hinanden end ikke-demokratiske lande er. Den er blevet testet på historiske empiriske data og synes vanskelig at falsificere.

Demarkationslinjerne mellem traditionelt, fjernt fra hinanden stående organisationer som EU, WEU og NATO er under kraftig erosion. Uanset om der er tale om embedsmænd, diplomater eller ministre, så deltager man i stigende omfang i hinandens arbejdsgrupper og tænker indenfor stadig mere konsensusprægede doktriner. Der er på dette område gode chancer for at få bekræftet en fusionstese.

6. Konklusion

Læsere af Burgo Partridge's bog *A History of Orgies* vil vide at et orgie er »an organized blowing-off of steam; the expulsion of hysteria accumulated by abstinence and restraint, and as such tends to be of an hysterical or cathartic nature«. Regeringskonferencen 1996-97 var ikke noget orgie. Konferencen

var naturligvis organiseret, men der var ingen »blowing-off of steam« og der var ingen hysteriske scener. Hvordan kunne der have været det, givet det klare fravær af afholdenhed og tilbageholdenhed forud for konferencen. Det ville være mere rigtigt at sige, at siden Murens fald har de europæiske beslutningstagere på det udenrigspolitiske område kunnet karakteriseres ved tendensen til forvirring vedrørende mål og midler. Siden vedtagelsen af Maastricht-traktaten har man været relativt tilbageholdende med at bruge de muligheder som traktatens bestemmelser faktisk åbnede for. Siden regeringskonferencen blev indledt er den blevet omdefinert til at være en mindre øvelse i revision af traktatteksten. Har beslutningstagerne da udvist mangel på visioner, kreativitet og forpligtelse? Egentlig ikke, men de har demonstreret *forskellige* visioner, kreativitet med hensyn til at *bremse* integrationsprocessen, og forpligtelse til *andre* endemål end en grundlæggende forandring af EUs grundlov.

Amsterdam-traktaten har på trods af de minimale resultater en væsentlig sikkerhedspolitisk betydning. Det har for det første sikkerhedspolitisk betydning at man formåede at forhandle en ny traktat på plads, blandt andet fordi man hermed bekræfter den europæiske integrationsproces. Dernæst får traktaten sikkerhedspolitisk betydning gennem udvidelsesperspektivet. På trods af at det ikke lykkedes at få alle institutionelle reformer på plads, så blev udvidelsesperspektivet holdt i live, og det får en meget direkte betydning for de lande som vurderes som egnede til medlemsskab. Endelig har traktatens bestemmelser om den fælles udenrigspolitik sikkerhedspolitisk betydning gennem marginaliseringen af ekstreme udenrigspolitiske doktriner og gennem tilvejebringelsen af mere fleksible institutionelle rammer.

Formålet med regeringskonferencer er jo faktisk primært at tilvejebringe institutionelle rammer og regler for det europæiske samarbejde. Derimod er de ikke tænkt som forum for løsningen af alverdens, sikkert meget påtrængende problemer.

Noter

1. Efter 1. verdenskrig var det en almindelig vurdering, at muligheden for at indgå hemmelige internationale traktater havde været medvirkende til katastrofen. Siden 1920 har internationale traktater derfor været offentlige dokumenter og først Folkeforbundet og siden FN fører optegnelser over de traktater som indgås mellem staterne.
2. Jens-Peter Bondes bog *EUs Nye Grundlov* (København: Vindrose, 1997) kan tjene som eksempel på traktat-juridisk determinisme.
3. Ministeriet anvender nogle gange anførselstegn som i »grundlov«, men andre gange ikke, jfr. <http://www.um.dk/english/udenrigspolitik/europa/dagsorden/konf.kontrol.html> og http://www.um.dk/english/udenrigspolitik/europa/amsterdam/reg_knf/
4. Synspunktet er fremført af den tyske sikkerhedspolitiske forsker Paul J.J. Welfens. Citatet er fra *Europæisk Stabilitet. EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande* (København: DUPI, 1997), p. 192.
5. På trods af de betydelige politiske bindinger som deltagelse i det udenrigspolitiske samarbejde medfører, så bør muligheden for selvstændig udenrigspolitisk handling ikke undervurderes.
6. Denne del af artiklen bygger på et paper som blev præsenteret ved konferencen *Amsterdam and Beyond: The European Union Facing the Challenges of the 21st Century*, organiseret af International Political Science Association i Bruxelles, 9-12. juli 1997. Jeg skal takke mine opponenter, Carmen Marquez Ruiz og José Fernandez Fernandez, for værdifulde kommentarer som naturligvis er indarbejdet i denne danske version.
7. Oprettelsen af denne planlægningsenhed er muliggjort gennem en særskilt erklæring som indgår i det samlede traktatkompleks.
8. *Rådets rapport om den praktiske gennemførelse af traktaten om Den Europæiske Union, 10-11 april 1995.*

9. Om erfaringerne fra det britiske udenrigsministerium, se Sir James Cable, *Foreign Policy Making: Planning or Reflex, Diplomacy and Statecraft*, 3: 357-381.
10. For beskrivelser af erfaringerne med at fungere som Rådets repræsentant, se Peter Carrington, *After the Death of Communism, Studia Diplomatica*, 43: 3-10; David Owen, *Balkan Odyssey*, London: Viktor Galancz.
11. Jeg har beskæftiget mig med problematikken andetsteds, se Knud Erik Jørgensen (red.), *European Approaches to Crisis Management* (Haag: Kluwer Law International, 1997); Knud Erik Jørgensen, »Sleeping Beauty is awake! The Western European Union and Europe's New Security Architecture«, i Trine Flockhart (red.), *From Vision to Reality: Implementing Europe's New Security Order* (Boulder, Co.: Westview, kommende 1998).
12. *Declaration of Western European Union on the Role of Western European Union and Its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance*, Bruxelles, 22. juli 1997.

Litteratur

- Bonde, Jens-Peter (1997) *EUs Nye Grundlov*, København: Vindrose.
- Cable, Sir James (1992) *Foreign Policy Making: Planning or Reflex, Diplomacy and Statecraft*, 3: 357-381.
- Carrington, Peter (1992) *After the Death of Communism, Studia Diplomatica*, 43: 3-10.
- Europæisk Stabilitet. EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande* (1997) København: DUPI.
- Jørgensen, Knud Erik (red.) (1997) *European Approaches to Crisis Management*, Haag: Kluwer Law International.
- Jørgensen, Knud Erik (kommende) »Sleeping Beauty is awake! The Western European Union and Europe's New Security Architecture«, i Trine Flockhart (red.) *From Vision to Reality: Implementing Europe's New Security Order*, Boulder, Co.: Westview.
- Hellmann, Günther (1996) »Goodbye to Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany«, *Mershon International Studies Review*, 40: 1-40.
- Lipson, Charles (1991) Why are some international agreements informal?, *International Organization*, 45: 495-538.
- Lucarelli, S. et al., (1997) »Why geopolitics?« An analysis of the »geopolitical school« in Italy, upbliseret manuskript.
- Nuttall, Simon J. (1992) *European Political Co-operation*, Oxford: Clarendon Press.
- Owen, David (1996) *Balkan Odyssey*, London: Viktor Galancz.
- Partridge, Burgo (1958) *A History of Orgies*, London: Paul Elek.
- Rieff, David (1995) *Slaughterhouse. Bosnia and the Failure of the West*, New York: Simon and Schuster.
- Weiler, J.H.H. (1997) The reformation of European Constitutionalism, *Journal of Common Market Studies*, 35: 97-131.

Joint Implementation – Et redskab til reduktion af drivhuseffekten?

Per Andersen, lektor og Lene Nielsen, Ph.D.-studerende,
Økonomisk Institut, Odense Universitet

1. Klimaforhandlingerne – fra Riokonventionen til Kyotoprotokollen

I 1992 konkluderede det Mellemstatslige Klimapanel (IPCC)¹ for første gang officielt, at drivhuseffekten forstærkes af menneskets aktiviteter. Samme år underskrev mere end 150 lande FN's klimakonvention på Miljø- og Udviklingskonferencen afholdt i Rio de Janeiro.

Klimakonventionen har siden dens ratifikation i 1994 dannet de institutionelle rammer for, hvorledes de involverede lande bør handle med henblik på at hindre globale temperaturstigninger forårsaget af drivhusgasser.² Da konventionen hverken fastsætter reduktionsmål, tidsgrænser eller specificerer hvilke midler, landene bør anvende til reduktion af drivhuseffekten, er forhandlinger med henblik på fastsættelse af disse faktorer en stadig igangværende proces. Som bekendt er holdninger og interesser vedrørende drivhuseffekten ofte i konflikt både i og mellem landene. Af denne årsag har forhandlinger om en juridisk bindende klimaaf tale været en langsom og vanskelig proces med kun få bemærkelsesværdige resultater.

Ovenstående til trods blev der på det tredje partsmøde (CoP 3) afholdt i Japan i december sidste år, vedtaget en protokol (Kyotoprotokollen), som indicerer en vis fremgang. Således blev der på mødet opnået enighed om, at gruppen af annex B-lande³ inden år 2008-2012 tilsammen skal reducere deres drivhusgasemissioner med 5,2 procent sammenlignet med 1990-niveauet. Yderligere blev det vedtaget at differentiere forpligtelserne mellem landene, således at visse lande tillades mindre emissionsreduktioner (eller endda emissionsforøgelse). Nedenstående tabel 1.1 viser fordelingen af emissionsforpligtelser eller -begrænsninger mellem annex B-landene.

Med vedtagelsen af Kyotoprotokollen kan det hævdes at klimaforhandlingerne er nået et skridt nærmere en juridisk bindende aftale. Dog er det endnu uvist, om tilstrækkeligt mange lande vælger at ratificere aftalen i tide, ligesom det er umuligt at forudsige, hvorvidt landene vil efterleve deres udledningsmål, og hvad konsekvensen bliver for de lande, der ikke magter at leve op til deres forpligtelser.

Tabel 1.1 Kvantificerede udslipsbegrænsninger eller reduktionsforpligtigelser (Procent i forhold til reference periode)

Land	Forpligtelse
Australien	108
Bulgarien*	92
Canada	94
Kroatien*	95
Tjekkiet*	92
Estland*	92
EU	92
Ungarn*	94
Island	110
Japan	94
Letland*	92
Liechtenstein	92
Litauen*	92
Monaco	92
New Zealand	100
Norge	101
Polen*	94
Rumænien*	92
Russiske Føderation*	100
Slovakiet*	92
Slovenien*	92
Schweiz	92
Ukraine*	100
USA	93

* Transitionøkonomier

Kilde: Kyotoprotokollen af FN's Klimakonvention, 1997.

2. Joint Implementation – et redskab til reduktion af drivhuseffekten

Ud over at pålægge annex B-lande vedtagelsen af nationale politikker, introducerede Klimakonventionen i 1992 begrebet Joint Implementation (herefter JI) som et potentielt styringsinstrument på området. Bredt tolket betyder JI samarbejde mellem to eller flere parter med henblik på udførelse af en specifik aftale eller målsætning. I følge Schriever (ed. Jepma, C.J., 1995) bør begrebet, som det omtales i Klimakonventionen, forstås i mere snæver forstand. Efterfølgende vil begrebet JI i overensstemmelse hermed blive

anvendt under nedenstående tolkning: *Joint Implementation indebærer, at annex B-lande – forpligtet under klimakonventionen – delvist kan efterleve reduktionsmålet via tiltag på en anden stats territorium.* JI var således på det tidspunkt en nyskabelse,⁴ der tillod industrialiserede lande at investere i foranstaltninger til bekæmpelse af drivhuseffekten i andre lande, hvor afkastet af investeringen forventedes at være større end på eget territorium.

Anvendelsen af Joint Implementation medfører således ideelt set, at drivhuseffekten bekæmpes hvor indsatsen kan gøres billigst muligt. Begge parter forventes ved indgåelsen af JI-projekter at få en positiv gevinst: Donorlandet da potentialet for omkostningsminimerende projekter udvides betragteligt; modtagerlandet da landet via JI-investeringen kan tilføres kapital, teknologi og know-how.

På første møde mellem parterne (CoP 1) i Berlin 1995, blev der efter svære forhandlinger opnået enighed om iværksættelse af en JI pilotfase mellem annex B-landene.⁵ Holdningerne for og imod JI var på mødet stærke, og det endelige kompromis omkring pilotfasen bar da også præg af, at flere interesser skulle tilgodeses. Et kontroversielt emne under Berlinmødet var således, hvorvidt de involverede donorer skulle krediteres for den ydede miljøindsats i pilotfasen. Lande som USA fremførte under mødet det synspunkt, at kreditering i form af et reduceret nationalt emissionsmål er et essentielt incitament for, at donorlandene overhovedet vil investere i JI-projekter. Ikke desto mindre blev det under Berlinmødet bestemt, at kreditering ikke skulle tillades under pilotfasen. Denne beslutning skyldes især non-annex landene, som på mødet hævdede, at kreditering udelukkende vil ske til fordel for de industrialiserede lande, der i forvejen bærer hovedansvaret for den globale udledning af drivhusgasser. Endvidere blev man på mødet enige om, at pilotfasen

først og fremmest er en læreproces, hvor teoretiske og praktiske spørgsmål angående JI kan besvares via de erfaringer parterne opnår igennem fasen.

Efter CoP 3 i Kyoto er JI's skæbne endnu uafklaret. Begrebet nævnes således ikke ordret i Protokollen, og de kriterier hvorunder styringsinstrumentet skal operere er endnu kun svagt definerede. Dog bliver det i Kyoto-protokollens artikel 6 nævnt, at gruppen af annex B-lande skal tillades at foretage investeringer svarende til JI-projekter, og at der på de første møder under den nye protokol skal fastsættes mere detaljerede retningslinier for bla. verificering og rapportering af projekterne (Miljøstyrelsen, 1997).

3. Projekttyper under Joint Implementation

Som det fremgår af nedenstående tabel 3.1, kan JI-projekter groft opdeles i fire kategorier. Eksisterende JI-projekter er især af type 1 og 3. Projekttype 1 omfatter projekter, der reducerer forbruget af de fossile brændstoffer. Dette kan foregå ved udskiftning af brændstoftyper som kul til olie, natur- og biogas med mindre udledning af CO₂ til følge. Desuden kan varme- og elproduktionen effektiviseres ved at begge dele produceres på samme anlæg, ligeledes vil effektivisering i husholdnings- og transportsektoren begrænse forbruget af fossile brændsler. Projekter af type 1 er under pilotfasen især anvendt i Øst- og Centraleuropa.

Tabel 3.1 Joint Implementation Projekttyper

JI Projekttype	Reduktionsmuligheder	Eksempler	Drivhusgasser	Målemetoder og muligheder
1) Besparelser i forbruget af fossilt brændstof – Brændstofsift – Effektivitetsforb.	– Udvikle alternative energikilder – DSM ¹ – Reducere tab i energiforsyn. sek ²	– Substitution af kul med gas i kraft- – Erstatte trad. el-pærer med lav-energi-pærer	– Kulstof – Lattergas – Metan	– Forbrugsdata – Observationer på Stedet
2) Skift i industriel teknologi og metoder	– Erstatn. af procesteknologier – Modificere produkter og relaterede teknologier	– Erstatte forældet aluminiums produktionsteknologier	– Perfluorerede kulbrinter – Svovlhexafluorid – Delvist fluorerede kulbrinter	– Observationer på stedet
3) CO ₂ -optagelse	– Skov- eller gentilplantning – Ændringer i brugen af landarealer	– Gentilplantning af udpinte græsarealer – Forøget optagelse af CO ₂ i jorden	– Kulstof	Markedsundersøgelser Fjernregistrering
4) Ændringer i landbrugspraksis	– Udvikling af nye afgrødetyper – Opsamling og forbrænding af metan emissioner	– Udvikling af ris m. mindre metanudslip – Anvendelse af metan fra affald og slam som energikilde	– Kulstof – Metan – Lattergas	Markedsundersøgelser Fjernregistrering

1. Demand Side Management.

2. Tab under konversion, transport eller distribution.

Kilde: Efter Ringius og Torvanger (1994)

Projekttype 2, ændringer i de industrielle teknologier, er hidtil ikke anvendt i synderligt stort omfang, men udgør et stort potentiale i specielt Central- og Østeuropa. CO₂-optagelse via reetablering af skovarealer og tilplantning af ny skov er den tredje JI-type. Denne type projekt har specielt været anvendt i centralamerikanske lande med støtte fra USA. Den fjerde kategori af projekter drejer sig om ændringer i landbrugspraksis. Da specielt ris- og husdyrproduktion forårsager udslip af metan til atmosfæren, er fokus rettet mod disse produktgenrer.

4. Joint implementation hvor kun én part er forpligtet under FN's klimakonvention

I den gængse omtale af JI er det ofte underforstået, at en given aftale omfatter OECD-lande som den ene part og transitions- eller udviklingslande som den anden. Kendetegnet ved denne type aftale var indtil Kyotomødet, at kun OECD-landet er forpligtet af en målsætning under FN's klimakonvention. Efter vedtagelsen af Kyotoprotokollen er denne påstand ikke længere helt sand, idet også transitionsøkonomierne i Central- og Østeuropa samt de tidligere Sovjet republikker har forpligtet sig til en målsætning. Dog er helt centrale udviklingslande som f.eks. Kina, Indien og Brasilien stadig ikke bundet af en reduktionsmålsætning.

Over for denne type af JI står en anden type, som indbefatter aftaler mellem to eller flere lande, der alle er forpligtede af klimakonventionens målsætning. Denne type af projekter er beskrevet i afsnit 5.

Når JI projekter som regel opfattes som projekter mellem lande på forskellige udviklingsniveauer, hænger det sammen med, at det teknologiske udviklingsniveau er afgørende for forskelle i de marginale omkostninger ved reduktion af drivhusgas-emissioner. Således må det forventes, at potentialet for omkostningsminimerende JI-projekter er langt større i lande med et lavt teknologisk udviklingsniveau, end i de lande vi som regel sammenligner os med. Hovedargumentet for at anvende den her omtalte type JI-projekter er således, at potentialet for omkostningsminimering er langt større i transitionsøkonomier og udviklingslande end i OECD-lande.

JI mellem parter hvoraf kun én er bundet af reduktionsmålet medfører en række vanskeligheder. En af disse vanskeligheder vedrører estimation af referencescenariet. Reference-scenariet beskriver modtagerlandets tilstand i

fraværet af JI-investeringen⁶ og anvendes som udgangspunkt for måling af JI-projektets miljøeffekt. Da dette referencescenario er en hypotetisk situation, er det af gode grunde karakteriseret ved en del usikkerhed. Usikkerheden bliver ikke mindre af, at modtagerparten har et væsentligt incitament til at udnytte dets private information og skjule hvorvidt investeringerne, uden mulighed for JI, var blevet gennemført af landet selv. I håbet om at tiltrække udenlandsk kapital gennem JI-kontrakter, kan modtagerparten således vælge at udskyde eller helt afstå fra investeringer i emissions-begrænsende udstyr.

Donorvirksomheden vil i denne type JI-projekter ikke have incitament til at afsløre modtagerlandets sande referencescenario. Dette skyldes, at donor kan opnå en større kredit for JI-investeringen, når modtager overdriver udslippet i udgangspunktet. Overdrivelse af emissioner i referencescenariet vil medføre, at JI-projektets miljøeffekt overvurderes, og at donorlandet efterfølgende krediteres for emissionsreduktioner, det ikke har betalt for via JI-investeringen. De involverede agents strategiske adfærd kan i yderste konsekvens resultere i, at JI virker modsat den oprindelige hensigt og således øger udledningen af drivhusgasser. Som det fremgår af ovenstående er korrekt estimation af referencesituationen altafgørende for, hvorvidt JI kan blive et brugbart styringsinstrument. Vi vil senere i afsnit 6 opstille et hypotetisk eksempel, der indikerer referencescenariets afgørende betydning for JI projekternes troværdighed.

Selv ved korrekt estimation af referencescenariet kan det være vanskeligt at fastsætte et JI-projekts reelle miljøeffekt. Således vil projekterne oftest have en række afledte effekter, som umiddelbart kan være svære at fastsætte. Én mulig afledt effekt af JI er reduktion af det teknologiske innovationsniveau for såvel donor- som modtagerland. Dette er specielt

vigtigt i donorlandet, da virksomhederne her må forventes at føre an i udviklingssammenhæng. Udviklingen af miljørigtigt udstyr kan således blive sat til side, i fald donorvirksomheder skønner, at omkostninger forbundet med forskning og udvikling overstiger investeringsomkostninger ved et JI-projekt.

En anden afledt effekt af JI-investeringer, som ikke umiddelbart kan kvantificeres og som kort bør nævnes, er lækageeffekter (Nordisk Råd, 1996). Lækageeffekter kan opstå af flere årsager og resulterer kort sagt i, at JI-projekter medfører omallokering af ressourcer mellem modtagerlandets sektorer. Denne omallokering vil potentielt bevirke, at emissionsreduktioner, som følge af JI-projektet, blot overføres som øgede udslip i andre sektorer af samfundsøkonomien. En lækage vil således opstå, når et JI-projekt hindrer CO₂-neutrale ressourcer, som træflis, i alternativ anvendelse, eller hvis gamle ineffektive produktionsanlæg videresælges til brug andet steds. Endelig vil et JI-projekt, der begrænser brugen af fossile brændstoffer, være uden virkning på miljøet, hvis de frigjorte fossile brændsler blot overføres til andre sektorer. Dette sidste eksempel vil især være tilfældet, hvor brændsler er en mangelvare og er specielt et problem hvis modtagerlandet ikke er begrænset af en målsætning om reduktion af CO₂-udslip.

I diskussionen om reduktion af drivhuseffekten, er JI af den her omtalte type ofte blevet afvist med den begrundelse, at metoden er umoralsk. Forsvarere af denne påstand hævder, at de ansvarlige lande selv bør bære byrden og således ikke føre reduktionsbyrden over på mindre velstående og energiineffektive lande. Hvorvidt dette argument er tilstrækkeligt til at afvise brugen af JI skal ikke videre diskuteres her. Det skal blot nævnes, at JI-typen, hvor projekter kun tillades mellem to forpligtede parter, i høj grad løser dette moralske dilemma for så vidt, at disse lan-

de er OECD-lande med velfungerende økonomier.

5. Joint Implementation hvor alle parter er forpligtet

Set i lyset af det foregående afsnit er det nærliggende at overveje potentialet for JI-projekter mellem forpligtede lande. Dette aktualiseres af, at de Central- og Østeuropæiske lande har forpligtet sig til drivhusgasreduktioner i henhold til Kyoto-aftalen. Når denne type JI ikke har været helt så meget i fokus, skyldes det formodentlig, at der dels ikke forventes at være de helt store omkostningsbesparelser ved, at et udviklet land påtager sig ekstra forpligtelser mod, at et andet udviklet land tilsvarende reducerer sin forpligtelse og dels at det var uventet, at især transitionsøkonomierne i øst ville forpligte sig på et så tidligt tidspunkt.

Der kan argumenteres for, at det tidligere nævnte reference-problem forsvinder, når alle implicerede lande har forpligtet sig til et givet reduktionsmål. Således vil modtager ikke længere have et incitament til overdrivelse af emissionsniveauet i referencesituationen, da landet nu selv har en kvote at efterleve. Begrænsningen af JI til kun at omfatte forpligtede lande løser således problemet angående asymmetrisk information og estimation af referencescenariet. Anvendelsen af denne type JI rejser dog et nyt centralt spørgsmål: Vil denne restriktive brug af JI medføre en sådan reduktion i potentialet for omkostningsminimerende JI-projekter, at omkostningsminimeringsbegrundelsen for at anvende JI svinder betragteligt? Dette spørgsmål kan til dels besvares ved hjælp af et eksperiment udført mellem Danmark, Finland, Norge og Sverige, som belyser potentialet for omkostningsbesparelser ved omfordeling af CO₂-reduktioner mellem de fire lande. Eksperimentet er planlagt af Peter Bohm, Stockholms Universitet og er beskrevet i Bohm (1997).

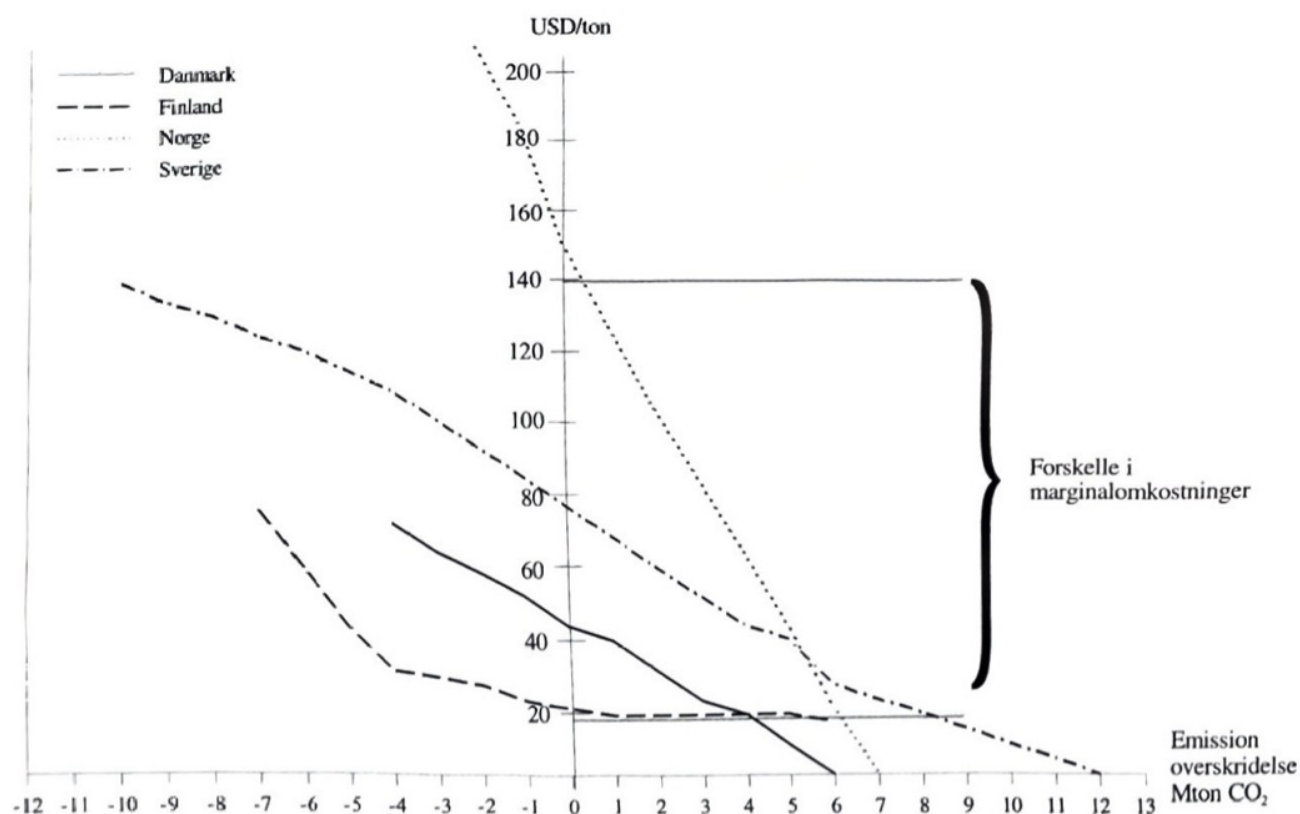
I ovennævnte eksperiment deltog forhandlingsdelegationer fra de fire lande bestående af eksperter, der ville være naturlige kandidater til at forestå reelle forhandlinger. Delegationerne forhandlede under to hovedpræmisser:

- a) de fire lande antoges at have forpligtet sig til i år 2000 at reducere CO₂-emissionerne tilbage til 1990-niveau.
- b) et af landene ville kun kunne overskride 1990-niveauet, hvis et af de andre lande forpligtede sig til en tilsvarende yderligere reduktion af dets emissioner.

Incitamentet for landene er, at de kan dele gevinsterne, der opstår ved en mere omkostningseffektiv fordeling af den samlede re-

duktion i emissioner. De centrale spørgsmål er derfor, om disse gevinster er tilstrækkeligt store, og om forhandlerne evner at realisere de gevinster, der er potentielt mulige.

I mange henseender er det vanskeligt at estimere de marginale omkostninger ved CO₂-reduktioner (Mæng, 1996 a;b) og (Frandsen et al., 1996). Bohm kommer let og elegant – måske for let? – uden om disse problemer ved at lade eksperterne fra hvert land vurdere landets marginale samfundsmæssige omkostninger ved CO₂-reduktioner. Disse omkostninger antages at være privat viden for de enkelte lande. Vurderingerne, som først blev offentliggjort efter forhandlingsfasen er gengivet i figur 5.1.



Note: Ordinataksen er centreret svarende til landenes mål for år 2000

Kilde: Efter Bohm (1977)

Figur 5.1. Samfundsøkonomiske marginalomkostninger ved reduktion i CO₂-emissioner

Tabel 5.1 Omkostninger ved ensidige CO²-reduktioner og besparelser ved Joint Implementa-

Land	Ensidig emissionsreduktion M ton	Omkostninger Mil. \$	Handel M ton	Emissions- reduktion M ton	Nettogevinst ved JI Mil. \$
Danmark	1.7	61	0.5	2.2	6.7
Finland	6.0	94	5.0	11.2	136.0
Norge	5.4	456	- 3.5	1.9	178.0
Sverige	1.6	102	- 2.0	- 0.4	24.4
Total	14.7	713	0.0	14.7	345.0

Kilde: Efter Bohm (1997).

Af figuren fremgår, at marginalomkostningerne når op over 140 US\$/ton for Norge og 20 US\$/ton for Finland, dvs. der er en faktor 7 til forskel, hvilket illustrerer, at der er et stort potentiale for omkostningsbesparelser.

Om dette potentiale realiseres, må forventes at afhænge af, hvilken mekanisme der anvendes til at formidle handel i CO₂-reduktioner mellem landene.

I forsøget blev anvendt bilaterale handler, hvor landene afgav købs- og salgstilbud. Da omkostningskurverne var privat information, kunne det forventes, at en del handler, der var hensigtsmæssige set ud fra et omkostningseffektivitetssynspunkt ikke blev realiseret, jvf. både teoretiske bidrag, se f.eks. Chatterjee og Samuelson (1983) og empiriske bidrag, se f.eks. Hahn og Stavins (1991). Det er derfor overraskende, at forhandlerne opnåede noget nær det perfekte, da de realiserede 96.6% af det maksimalt mulige.

I tabel 5.1 er vist, hvorledes omkostningerne ved JI forholder sig til omkostningerne, hvis hvert land skal realisere målsætningen inden for landets egne grænser. Det ses, at Finland og Norge får de største gevinster ved JI. Det er set i lyset af hhv. figur og tabel 5.1 ikke overraskende, da de to lande har den mest omfattende handel. Finland opnår faktisk en

gevinst, der overstiger omkostningerne ved ensidigt at realisere reduktionsmålsætningen. Når gevinsten for Danmark er relativt beskedent, skal det ikke tilskrives manglende forhandlingstalent hos den danske delegation, men det forhold at de danske marginalomkostninger initialt ikke afviger meget fra de opnåede kontraktpriser på CO₂-reduktioner.

Eksperimentet er yderst tankevækkende, selv om man også kan pege på nogle svagheder ved det. For det første er konstruktionen baseret på forhandlerens opfattelse af deres eget lands samfundsmæssige omkostninger ved CO₂-reduktioner. Samfundsomkostninger er i forsøget vagt defineret, og der er således ingen garanti for, at forhandlerne har lagt samme type af begreb til grund, jvf. også de tidligere påpegede usikkerheder ved beregning af marginalomkostninger. I værste fald er forskellene i kurvernes placeringer udtryk for forhandlerens opfattelser og ikke udtryk for reelle forskelle, jvf. problemer med vindere's forbandelse i auktioner, se f.eks. Philips (1988).

For det andet er der indbygget en implicit antagelse om, at det enkelte land er i stand til at identificere de områder, hvor det er billigst at realisere CO₂-reduktioner. Det forekommer at være en heroisk antagelse set i lyset af, at landene har indført CO₂-afgifter, der er diffe-

rentierede mellem forskellige sektorer og forskellige formål, og at landenes energisektorer i vid udstrækning reguleres ved hjælp af command-and-control-principper.

For det tredje kan de overraskende vellykkede resultater tyde på, at der i realiteten kun har været begrænset privat information i modellen. Det kunne være af interesse at gennemføre tilsvarende forhandlingsspil med andre parter, f.eks. nogle af de østeuropæiske lande, hvor graden af usikkerhed om hinandens positioner må formodes at være betydeligt større.

For det fjerde vil der stadig være store problemer med overvågning og verifikation, hvis JI implementeres på virksomhedsniveau.

6. Sammenfatning og konklusion

I de foregående afsnit er to typer af JI blevet beskrevet. Det vil nu være nærliggende at overveje, hvorvidt der skal sættes på JI af den ene eller den anden type.

Argumentet for at begrænse JI til forpligtede lande er, som beskrevet i afsnit 4, at man dermed undgår problemer vedrørende estimation af referencescenarie samt deraf følgende u hensigtsmæssige miljøeffekter ved brugen af JI.

Argumentet for at udvide JI til også at inddrage lande, der ikke er forpligtet under Klimakonventionen er hensynet til omfanget af omkostningsminimerende JI-projekter. I det følgende beskrives dilemmaet ved valg af JI-type i en simpel spilteoretisk model baseret på tilstedeværelsen af tre agenter og en principal. Den spilteoretiske model suppleres af et hypotetisk eksempel, jvf. Tabel 6.1.

Principalen, her en international myndighed, skal i spillet beslutte, hvorvidt JI skal begrænses til forpligtede lande, eller hvorvidt også ikke-forpligtede lande skal medtages i

ordningen. Dette valg træffes ved at betragte de involverede agents handlinger under forskellige JI-typer og de deraf følgende effekter på miljø og omkostninger. Med andre ord er det afgørende, hvor stor reel emissionsreduktion der opnås for JI-investeringen.

Modellen indeholder tre agenter. De to agenter er potentielle modtagerlande, hvor det ene er forpligtet af Klimakonventionen, og det andet ikke er. Den tredje agent er donorlandet, som i udgangssituationen skal vælge, hvorvidt denne vil udføre JI-projektet i det forpligtede land eller ej. Det er i eksemplet antaget, at donorparten krediteres for hele JI-projektets drivhusgasreducerende effekt.

Når modtagerlandet er forpligtet under Klimakonventionen, og således selv har en interesse i at leve op til reduktionsmålet, antages omkostning og miljøeffekt at være kendt på forhånd, når donor vælger denne type modtagerland, jvf. søjle 1 i tabel 6.1.

Argumentet for at tillade JI med et ikke-forpligtet land er, som nævnt, at potentialet for omkostningsminimerende projekter forøges. Derfor antages det i tabel 6.1, at den samme CO₂-reduktion i et ikke-forpligtet land kan realiseres for det halve af, hvad det koster i et forpligtet land, jvf. tabellens søjle 1 og 2. I begge de nævnte tilfælde realiseres CO₂-målsætningen, men hensynet til omkostningseffektiviteten tilsiger at investeringen bør foretages i det ikke-forpligtede land.

Det er imidlertid langt fra givet, at det ikke-forpligtede land og donorlandet vil anvende et sandt referencescenarie. Af tabellens søjle 3 fremgår, at CO₂-målsætningen ikke realiseres, når donor tilskrives en for stor national kvotereduktion grundet anvendelsen af et falsk referencescenarie i værtslandet. Som følge af dette dilemma må de politiske overvejelser da gå på, hvor sandsynligt det er, at man ender i søjle 2 i forhold til søjle 3. I det

omfang man som Bohm (1997) mener, at risikoen for at ende i søjle 3 er stor, bør man kun acceptere JI i formen beskrevet i afsnit 4. Er man som Pearce (1997) mere optimistisk med hensyn til opstillingen af relevante referencescenarier, bør man ligeledes acceptere JI med ikke-forpligtede lande, men måske udelade projektyper, som er særligt problematiske, jvf. fremstillingen i tabel 3.1. En mulig afbødning af risikoen for at ende i søjle 3 er, at donorlandet ikke krediteres for projektet på en-til-en basis. For at modvirke at emissions-reduktioner i modtagerlandet opvejes af øget udslip i donorlandet, kan donors kredit evt. reduceres til 80% af den angivne emissionsreduktion, når projekter gennemføres i ikke-forpligtede lande. Fastsættelse af denne kreditrelation vil afhænge af en afvejning mellem hensynet til omkostningseffektivitet over for hensynet til CO₂-målsætningen.

Tabel 6.1 Effekter af forskellige JI-typer

	JI-type		
	Forpligtet værtsland	Ikke-forpligtet værtsland (sand ref.)	Ikke-forpligtet værtsland (usand ref.)
	(1)	(2)	(3)
Investering Mill\$	1	0.5	0.5
Emissions-reduktion i værtsland	0.2	0.2	0.2
Omgået reduktion i donorland	0.2	0.2	0.3
Netto emissions-reduktion i forhold til målsætn.	0.0	0.0	-0.1

I den nuværende pilotfase er det vores vurdering, at man bør indhente så mange erfaringer som muligt, inden en endelig iværksættelse finder sted. Det langsigtede perspektiv må

være, at aftaler om reduceret drivhusgasudslip kan foretages på globalt plan, hvis der skal realiseres en betydelig reduktion af udslippet. En mulig løsning vil i denne sammenhæng være, at JI kommer til at fungere som et sammenhængende system med om sættelige emissionstilladelser. Da et sådant system næppe kan realiseres på kortere sigt, kan det være hensigtsmæssigt at tillade JI med ikke-forpligtede lande trods risiko for, at værtslandet udnytter sin private information af strategiske grunde. Der findes to løsninger til reduktion af dette problem. For det første kan anvendes mekanismer, der får parterne til at afdække deres sande informationer, som beskrevet i Wirl et al (1996) og Hagem (1996). For det andet kan man søge at opstille bedre modeller til estimation af reference-scenarier.

Uanset holdning til de forskellige typer JI vil de kommende forhandlinger (CoP 4), der afholdes i Buenos Aires, Argentina i november dette år blive imødeset med stor spænding. Således både med hensyn til om de forpligtede lande vælger at ratificere Kyotoprotokollen, og om man vil formå at fastlægge mere håndgribelige kriterier for anvendelsen af Joint Implementation.

Noter

1. IPCC er nedsat af De Forenede Nationers Miljøprogram (UNEP) og Verdens Meteorologiske Organisation (WMO) og består af en bred gruppe af specialister.
2. Drivhusgasser er en fællesbetegnelse for kulstof, metan, lattergas, halogencarboner og ozon. Kulstof (CO₂) er den vigtigste af de drivhusgasser, der påvirkes af menneskelige aktiviteter.
3. Annex B-lande som omtalt i Kyotoprotokollen omfatter OECD-lande samt lande under omstilling til markedsøkonomi.
4. Begrebet JI er kun tidligere anvendt i Montreal-protokollen i 1987 (Kuik et al, 1994).
5. Kompromisset åbner ligeledes for den mulighed, at annex B-lande kan indgå JI projekter med non-annex-lande, der medvirker på frivillig basis.

6. Inklusiv de investeringer modtagerlandet selv vil foretage såfremt Joint Implementation ikke er en mulig policy-løsning. Disse investeringer kan være begrundet i nedslidning af produktionsapparatet eller i ønsket om en mere miljørigtig produktion.

Litteratur

- Bohm, P.(1994): *On the Feasibility of Joint Implementation of Carbon Emissions Reductions*, University of Stockholm, mimeo.
- Bohm, P. (1997): *Joint Implementation as Emission Quota Trade: An Experiment Among Four Nordic Countries*. Nord Energy 4.
- Chatterjee, K. og Samuelson, W. (1983): *Bargaining under Incomplete Information*. Operation Research 31, 835-51.
- Energistyrelsen (1995): *Klimaproblemer og Drivhuseffekten*. Danmarks energifremtider, Miljø- og energiministeriet.
- Frandsen, S. et al. (1996): *Modelberegninger af CO₂-reduktion – en kommentar til Henning Mæng*. Samfundsøkonomen, No. 6, 13-16.
- Hagem, C. (1996): *Joint Implementation Under Asymmetric Information and Strategic Behaviour*. Environmental and Resource, 8, 431-447.
- Hahn, R.W. and Stavins, R.N. (1991): *Incentive-Based Environmental Regulation: A new era from an old idea?* Ecology Law Quarterly, 18.
- JIQ (Joint Implementation Quarterly) (April 1997). Groningen. Holland.
- Kuik, Onno, Paul Peters & Nico Schrijver ed. (1994): *Joint Implementation to Curb Climate Change - Legal and Economic Aspects*. Kluwer Academic Publishers.
- Miljøstyrelsen. Den 16. December. 1997. Notat om Kyoto-protokollen. 17. Kontor.
- Mæng, H. (1996): *Omkostningerne ved CO₂-reduktion*. Samfundsøkonomen, No. 3, 21-31.
- Mæng, H. (1996): *Modelberegninger af CO₂-reduktion – en uddybende replik*. Samfundsøkonomen, No. 6, 17-19.
- Nordic Council of Ministers (1996): *Joint Implementation of Commitments to Mitigate Climate Change – analysis of 5 selected energy projects in Eastern Europe*. TemaNord:1996:573.
- Pearce, David (1997): *Should we Allow Joint Implementation in Order to Reduce Global Warming?* Papir præsenteret på CO-industri og Dansk Industris CO₂-temadag den 28. april 1997.
- Phlips, L. (1988): *The Economics of Imperfect Information*. Cambridge.
- Ringius, Lasse & Asbjørn Torvanger (1994): *Joint Implementation under the Climate Change Convention: Incentives and Institutional Options*. CICERO, Oslo.
- Schrieffer (1995): *The Feasibility of Joint Implementation*. Ed Jepma, C.J. Kluwer Academic Publishers. Holland
- Wirl F. et al. (1996): *Joint Implementation: Strategic Reactions and Possible Remedies*. Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Reformer, vækst og økonomisk ulighed

Af Søren Peter Iversen, lektor, Handelshøjskole Syd, Ingeniørhøjskole Syd

1. Indledning

Formålet med denne artikel er at diskutere sammenhænge mellem de økonomiske reformer og den økonomiske udvikling (økonomisk vækst og ulighed) i de post-kommunistiske samfund i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen. Artiklen diskuterer endvidere spørgsmålet om, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan inddele de post-kommunistiske lande i undergrupper – hvis en sådan inddeling skønnes ønskelig. I forbindelse med det sidste spørgsmål introducerer artiklen brugen af klyngeanalyse (*cluster analysis*) i samfundsøkonomi i deskriptiv og heuristisk øjemed.

I artiklen: »Post-kommunistisk økonomisk transformation. Hvorfor er nogle lande mere fattige end andre?« i Økonomi og Politik nr. 2 1997 indleder Ole Nørgaard med et opgør med den neo-liberale ortodoksi, og det kan der være mange gode grunde til. Det må således anses for givet, at den neo-liberale ortodoksi overbetoner markedets betydning og – som følge heraf – underspiller statens og politikkenes rolle i samfundsudviklingen.

Det økonomiske system kan ikke selv tilvejebringe det institutionelle grundlag, som er en nødvendig forudsætning for, at markedet kan fungere (Olson 1996). Denne erkendelse vinder tilsyneladende større og større udbredelse i disse år og præger i høj grad dette års

World Development Report fra Verdensbanken (World Bank 1997). Allerede på et tidligt tidspunkt i rapporten (p. 4) hedder det:

»..new insights are emerging as to the appropriate mix of market and government activities«

»Most important, we now see that markets and governments are complementary: the state is essential for putting in place the appropriate institutional foundations for the market«.

Den nye erkendelse synes altså også at være nået til Washington, hvor den har afløst tidligere tiders »Washington konsensus«, som nu – tilsyneladende – hører fortiden til.

Nørgaards artikel rejser dog efter min vurdering to interessante men delvist ubesvarede spørgsmål: For det første, er der nogen sammenhæng mellem generel økonomisk tilbagegang, væksten i sociale uligheder, det absolutte antal fattige eller den politiske opbakning til reformerne? For det andet, er det muligt at inddele eller klassificere landene i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen i en række homogene grupper på baggrund af en række særligt relevante samfundsøkonomiske karakteristika?

2. Økonomiske succeskriterier

Nørgaards artikel indeholder først og fremmest et oplæg til en diskussion af de succeskriterier, som traditionelt anvendes i vurderingen af resultaterne af de post-kommunistiske samfunds reformbestræbelser. Det drejer sig for det første om de klassiske makroøkonomiske nøglevariable: vækstrater, inflationsrater, arbejdsløshed, budgetunderskud og betalingsbalance. Når det kommer til stykket diskuterer og kritiserer Nørgaard dog kun brugen af økonomiske vækstrater som succesindikator, hvilket kan undre en smule al den stund, at det især er inflationen, der har været

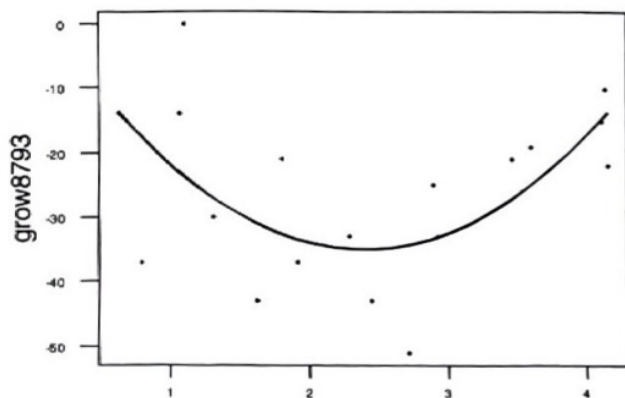
genstand for opmærksomhed i forbindelse med neo-liberale stabiliseringspolitiske anbefalinger. Noget kunne tyde på, at prioriteringen af inflationsbekæmpelse i de første år med økonomiske reformer har fået nok så alvorlige konsekvenser for det øvrige økonomiske forløb. Laski og Bhaduri (1997) argumenterer således for, at en betydelig del af faldet i den samlede produktion i de post-kommunistiske samfund skyldes et fejlagtigt forsøg på at dæmme op for en formodet efterspørgselsskabt inflation, som i virkeligheden var omkostningsskabt.

Tabel 1. Liberalisering, vækst og ulighed i udvalgte post-kommunistiske lande

Observation Nummer	Land	Liberaliserings- indeks (CLI)	Vækst i økonomisk ulighed 87/88 til 93/94	Vækst i andelen af fattige 87/88 til 93/94	Økonomisk vækst 1987-93 (grow 8793)
1	Bulgarien	2,9	8	15	-25
2	Estland	2,93	17	32	-33
3	Hviderusland	1,07	-1	10	-14
4	Kazakhstan	1,31	7	45	-30
5	Kirgisien	1,81	9	64	-21
6	Letland	2,45	4	18	-43
7	Litauen	2,72	14	48	-51
8	Moldova	1,62	12	61	-43
9	Polen	4,14	5	14	-10
10	Rumænien	2,29	10	26	-33
11	Rusland	1,92	12	41	-37
12	Slovakiet	3,47	0	1	-21
13	Slovenien	4,16	5	0	-22
14	Tjekkiet	3,61	8	1	-19
15	Turkmenistan	0,63	10	36	-14
16	Ukraine	0,8	10	39	-37
17	Ungarn	4,11	5	1	-15
18	Uzbekistan	1,11	5	5	0

Kilde: Data gengivet efter Nørgaard

Det drejer sig for det andet om de såkaldte »transitionsindikatorer«, som er blevet udviklet af Den Europæiske Udviklingsbank (EBRD 1994 og 1995) og Verdensbanken (World Bank 1996 og de Melo, Denizer og Gelb 1996). EBRD's transitionsindikatorer udgør et pointsystem, som går ud på, at de enkelte lande tildeles point alt efter, hvor langt de er nået med hensyn til at gennemføre de enkelte reformelementer (stor og lille privatisering, omstrukturering af virksomheder, pris- og handelsliberalisering og reformer af den finansielle sektor). Endeligt sammenvejes disse points til et samlet reformindeks. Melo, Denizer og Gelb (1996) betjener sig af en lidt anden fremgangsmåde, idet de benytter et kumuleret liberaliseringsindeks, hvis komponenter er henholdsvis intern og ekstern liberalisering og privatisering. Dette indeks er gengivet i tabel 1, sammen med data vedrørende økonomisk vækst og stigningen i den sociale ulighed i de post-kommunistiske samfund.



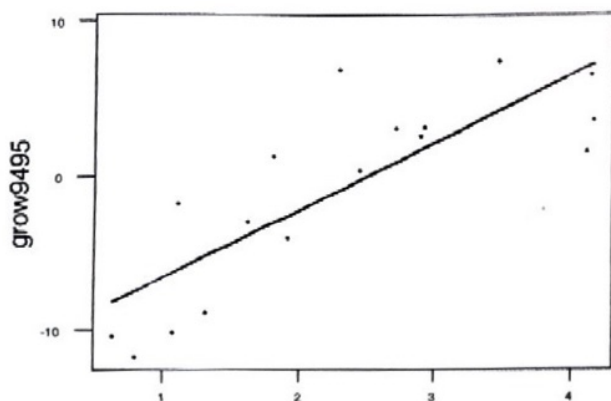
Kilde: Data fra Nørgaard 1997.

Anm.: Den anvendte model har følgende udseende:
 $grow8793 = 4,2 - 32,8CLI + 6,9CLI^2$ ($R^2 = 0,37$)

Figur 1: Sammenhæng mellem score på liberaliseringsindeks (CLI) 1989-94 og den gennemsnitlige økonomisk vækst i perioden 1987-93.

Nørgaards diskussion og kritik af disse succeskriterier er både vigtig og rigtig. Hertil er der dog blot at sige, at der næppe er nogen, der for alvor mener, at disse indikatorer skal tages for mere, end de er, nemlig retningsgivende indikatorer. Der synes imidlertid ikke, som hævdet af Nørgaard, at være nogen klar tendens til, at de lande, der scorer højt på Verdensbankens transitionsindikator (CLI) i 1989-94, samtidig er dem, der oplevede det største fald i BNP i perioden 1987-93 (grow8793) (se figur 1).

Figuren tyder snarere på, at der er en U-kurve sammenhæng. Det er tilsyneladende de lande, der har påbegyndt de økonomiske reformer uden at kunne føre dem igennem til et vist niveau, der har haft de største vanskeligheder med økonomisk sammenbrud og faldende produktion. Noget kunne tyde på, at reformforsøg, som af den ene eller anden grund ikke kan gennemføres med tilstrækkelig konsekvens, svækker regeringernes troværdighed og dermed medvirker til at skabe usikkerhed og ustabilitet (World Bank 1997 og Brunetti, Kisunko og Weder 1997). Sat på spidsen kan man sige, at halvhjertede reformforsøg medvirker til at skabe et dårligt investeringsklima (se også Zecchini 1997 og Roland 1997). Hvis et land af forskellige grunde kun er i stand til at gennemføre reformerne til et vist niveau – specielt på det lovgivningsmæssige område – kan resultatet blive manglende indre overensstemmelse mellem det økonomiske, politiske og juridiske system (se også Murrell 1996).



Kilde: Data fra Nørgaard 1997.
 $R^2 = 0,67$

Figur 2: Sammenhæng mellem score på liberaliseringsindeks (CLI) 1989-94 og den økonomisk vækst i perioden 1994-95.

Derimod er der en bemærkelsesværdig tydelig tendens til, at de lande der scorer højt på Verdensbankens transitionsindikator (CLI) i 1989-94, samtidig er dem, der oplevede den største økonomiske vækst i 1994-95 (figur 2). Nu skal man imidlertid være opmærksom på, at økonomisk vækst afhænger af en lang række faktorer. Enhver model, som ikke tager højde for disse faktorer, er ikke tilstrækkeligt specificeret og kan kun tjene deskriptive og heuristiske formål (Olson 1996 p. 12). Endvidere skal man være yderst forsigtig med at drage konklusioner vedrørende en eventuel kausalitet mellem reformbestræbelser og økonomisk vækst. Man kan eksempelvis ikke uden videre antage, at det er de økonomiske reformer, der forårsager en højere økonomisk vækst. Sammenhængen kunne lige så godt være den modsatte, at de lande, der oplever den højeste økonomiske vækst, også er de lande, der har lettest ved at gennemføre de økonomiske reformer (se også Stern 1997 p. 40).

3. Politisk konsolidering af reformerne

Nørgaard foreslår i sin artikel, at man bør supplere de økonomiske transitionsindikato-

rer ved at inddrage den politiske konsolidering af reformerne, som et selvstændigt succeskriterium. De økonomiske transitionsindikatorer siger ikke noget om, hvorvidt reformerne er politisk konsoliderede og dermed, i hvilket omfang de kan afbrydes eller trænges tilbage af politiske reaktioner (Nørgaard 1997 p. 6) De økonomiske reformer indebærer såvel tabere som vindere. Som udgangspunkt må man derfor forvente, at forskellige befolkningsgruppers politiske reaktion på de økonomiske reformer afhænger af, hvordan disse reformer påvirker eller forventes at påvirke deres økonomiske velfærd.

Som udgangspunkt må de økonomiske reformer forventes at give anledning til betydelige pareto-gevinster, men det er langt fra ensbetydende med, at den politiske proces bag reformerne kan forventes at forløbe gnidningsfrit. Der er, som Verdensbanken også gør opmærksom på i sin seneste rapport (World Bank 1997 p. 13), mange vanskeligheder som skal overvindes:

»Reforms have little appeal if the winners cannot compensate the losers. Even when the potential gains are enough to allow for compensation, reform can be hard to achieve because the gains are spread over many people, whereas the losers, although small in number, are powerful and articulate. A further problem is that the benefits are often realized in the future, whereas the losses are immediate. Yet sometimes conditions have deteriorated so far that the winners far outnumber the losers. Then reform can produce immediate economic and political gains«

Roland (1997 p. 170) taler om to typer af reformbarrierer: Ex ante og ex post barrierer:

»Ex ante political constraints are feasibility or acceptability constraints; some decisions may be blocked. Ex post political constraints refer to the danger of backlash and reversal

after decisions have been taken and outcomes observed».

Hele den magt- og interessekonfiguration, som dannede grundlaget for de kommunistiske samfund, er gået i opløsning og har nogle steder skabt »a window of opportunity« (World Bank 1996 p. 11) eller »a period of extraordinary politics« (Balcerowicz 1997 p. 160). På længere sigt er det imidlertid afgørende, at en ny stabil magt- og interessekonfiguration etableres som grundlag for den nye sociale orden (Iversen 1996 p. 29ff. se også Svendsen 1997).

En række iagttagere (se eksempelvis IMF 1995, Økonomiministeriet 1996 og Dansk Udenrigspolitisk Institut 1997) ser udsigten til optagelse i vestlige økonomiske og forsvarspolitiske samarbejdsorganisationer, som et afgørende element i forankringen af reformkursen i de post-kommunistiske samfund. Atter andre (se eksempelvis Nørgaard 1992 og Skak 1992) tillægger det afgørende betydning for den politiske udvikling i de post-kommunistiske samfund, at der dannes en ny middelklasse med forankrede interesser (»vested interests«) i den nye sociale orden (kapitalistisk markedsøkonomi og pluralistisk demokrati). En sådan middelklasse kan udgøre den sociale kraft, der kan medvirke til at rodfæste eller konsolidere den nye sociale orden – en politisk barriere mod tilbageslag. På denne baggrund kan man formentlig tale om både en intern og en ekstern forankring af de økonomiske og politisk reformer i de post-kommunistiske samfund.

Nørgaard anbefaler, at man benytter væksten i andelen af fattige som indikator for, hvorvidt reformerne er politisk konsoliderede. Netop de fattige befolkningsgrupper kan, ifølge Verdensbanken (1997, p. 4), udgøre den sociale basis for politisk vold og ustabilitet.

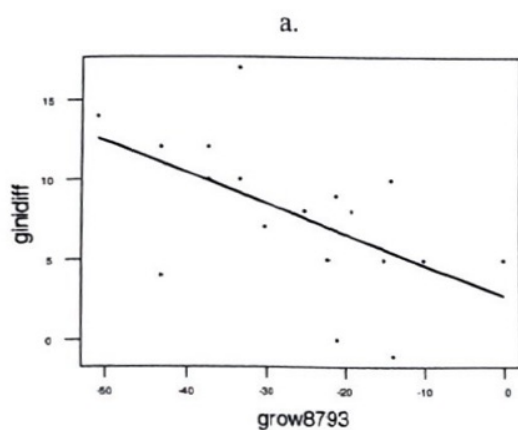
»In many regions poverty and inequality are often biased against ethnic minorities or women, or disfavored geographic areas. Marginalized from public discussion and excluded from the broader economy and society, such groups are fertile ground for violence and instability, as many parts of the world are increasingly learning«

Det særlige ved de fattige befolkningsgrupper i de post-kommunistiske samfund skønnes at være, at der ofte er tale om relativt veluddannede og dermed politisk ressourcerstærke befolkningsgrupper. Der er således tale om en potentiel ex post barriere for reformprocessen. Eller, som Nørgaard udtrykker det (p. 10), kan andelen af ny-fattige anvendes som et provisorisk indicium på, i hvilken udstrækning reformerne har skabt befolkningsgrupper, der kan forventes at have en interesse i at bremse eller vende de økonomiske reformer (se også Hare og Davis 1997 p. 7).

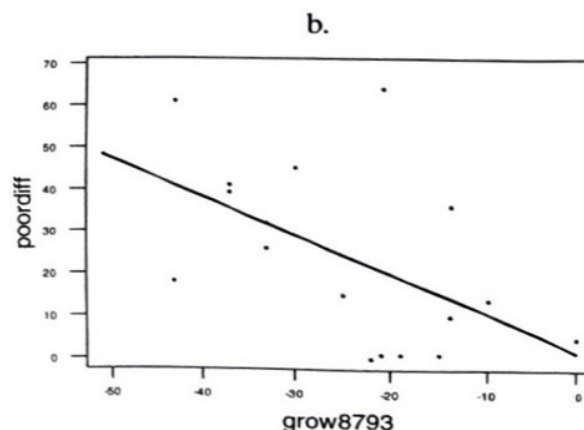
Af hensyn til den politiske konsolidering af reformerne i de post-kommunistiske samfund udgør tilstedeværelsen af en ny middelklasse med forankrede interesser i den nye sociale orden og fravær af store fattige befolkningsgrupper formentlig den gunstigste situation. Fremvæksten af en ny middelklasse med forankrede interesser i den nye sociale orden må imidlertid ventes at tage tid. Det er derfor velbegrundet, at interessen på kort og mellemlangt sigt koncentrerer sig om væksten i den sociale ulighed og antallet af fattige.

Tabel 1 bekræfter, at der er sket en betydelig stigning i uligheden i mange af de post-kommunistiske samfund målt ved stigningen i Gini-koefficienten fra 87/88 til 93/94 (ginidiff) og tilsvarende en betydelig stigning i andelen af fattige (poordiff) i samme periode.

Spørgsmålet er imidlertid, om der er nogen sammenhæng mellem den økonomiske tilba-



$$R^2 = 0,31$$



$$R^2 = 0,33$$

Kilde: Data fra Nørgaard 1997.

Figur 3. Sammenhængen mellem økonomisk tilbagegang og social ulighed.

gegang (grow8793), væksten i den sociale ulighed og væksten i det absolutte antal af fattige. Figur 3 bekræfter, at der er en umiddelbar sammenhæng, selv om den ikke kan siges at være særlig stærk. Af figur 3 fremgår det, at der er en vis tendens til, at de lande der har oplevet den største økonomiske tilbagegang i 1987-93 også er de lande der har den største vækst i ulighed (figur 3a) og den største vækst i andelen af fattige (figur 3b). Hvorimod de lande der har oplevet den mindste økonomiske tilbagegang i 1987-93, er de lande, der har den mindste vækst i ulighed og andelen af fattige.

Det kan muligvis synes som en strid om ord, men konklusionen på disse analyser er, at der netop er en umiddelbar sammenhæng. Analyserne rejser dog en række andre vigtige spørgsmål: Er disse sammenhænge blot af forbigående karakter? Er der tale om en genuin sammenhæng eller er den spuriøs? Og endelig hvad er i givet fald kausaliteten bag de observerede sammenhænge?

Der er ingen tvivl om, at virkeligheden ofte er langt mere kompleks, end hvad der kan vises med statistiske sammenhænge. Men det betyder naturligvis ikke, at man ikke skal interessere sig for de umiddelbare statistiske sammenhænge.

4. Gruppering af de post-kommunistiske lande

Det næste spørgsmål Nørgaards artikel rejser er spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at inddele eller klassificere landene i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen i en række homogene grupper på baggrund af en række særligt relevante samfundsøkonomiske karakteristika.

Sammenholder man de økonomiske transformationsindikatorer kumuleret økonomisk vækst 1987-93 (grow8793) og Verdensbankens liberaliseringsindeks (CLI) med væksten i andelen af nye fattige (poordiff) kan man, ifølge Nørgaard, inddele de postkommunistiske lande i tre grupper, disse grupper er angivet i tabel 2.

*Tabel 2. Gruppering af de
post-kommunistiske lande*

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Tjekkiet	Bulgarien	Hviderusland
Ungarn	Estland	Kazakhstan
Slovakiet	Letland	Kirgisien
Slovenien	Litauen	Moldova
	Polen	Rusland
	Rumænien	Turkmenistan
		Ukraine
		Uzbekistan

Denne inddeling forekommer imidlertid ikke umiddelbart indlysende eller hensigtsmæssig. Det første spørgsmål man må stille er om de variable eller kriterier, der danner grundlag for grupperingen, er de mest relevante eller hensigtsmæssige. Dette afhænger naturligvis fuldstændigt af det konkrete formål eller den konkrete problemstilling. I det følgende vil jeg derfor ikke stille spørgsmålstegn ved Ole Nørgaards valg af klassifikationskriterier eller -variable. Det næste spørgsmål er, om det er lykkedes Ole Nørgaard at inddele landene i nogenlunde klart afgrænsede grupper.

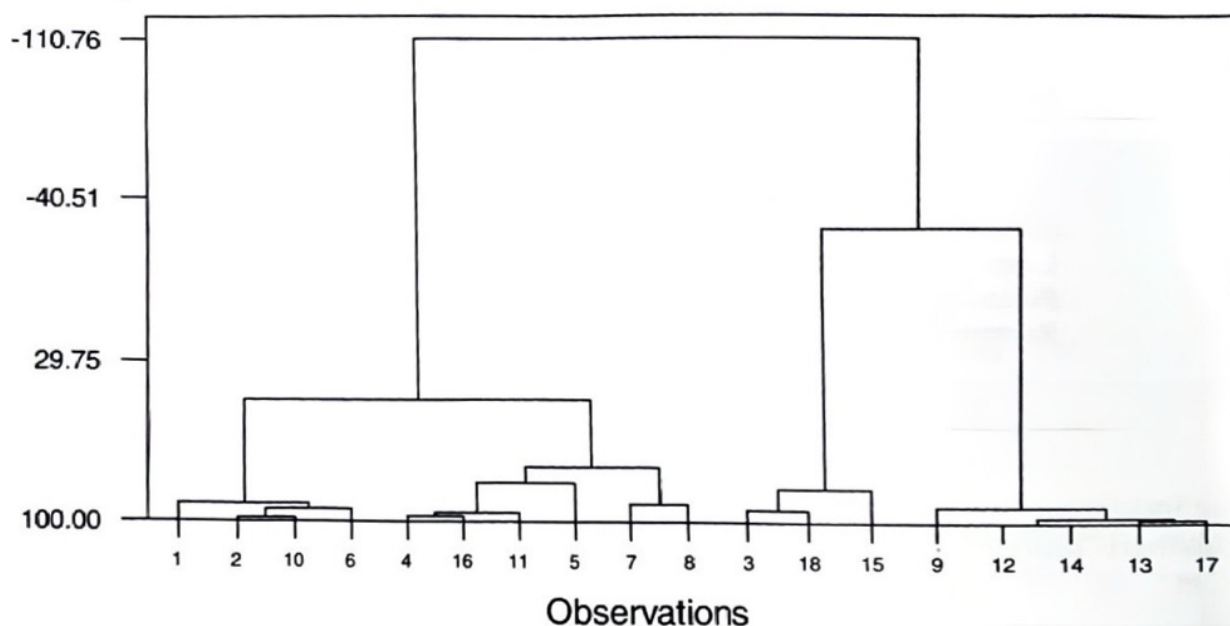
Et bidrag til besvarelsen af det sidste spørgsmål kan man få gennem en klyngeanalyse (cluster analysis), som er en multivariat teknik, der især har fundet stor udbredelse indenfor afsætningsøkonomien, hvor den blandt andet benyttes i forbindelse med markedssegmentering (for en introduktion til klyngeanalyse kan henvises til: Green, Tull og Albaum 1988, Hair et. al. 1995, Johnson og Wichern 1988, Kaufman og Rousseeuw 1990 eller Malhotra 1993). Formålet med klyngeanalyse er på basis af et sæt af relevante variabler at klassificere objekter i relativt homogene grupper. Objekter indenfor en gruppe er således relativt ens med hensyn til deres score på de grundliggende variable og relativt forskellige fra objekter i andre grup-

per (Malhotra 1993 p. 644). Hovedelementerne i en klyngeanalyse er et mål for afstanden mellem objekterne og en »klyngeprocedure« (algoritme). Man skal imidlertid være opmærksom på, at en klyngeanalyse mere er en kunst end en videnskab og den bør derfor anvendes med forsigtighed (Hair et al. 1995 p. 455). Det må således anbefales, at man omhyggeligt gennemfører reliabilitetstest. En sådan test kan bestå i, at man forsøgsmæssigt gennemfører klyngeanalyse ved hjælp af forskellige algoritmer og afstandsmål for derigennem at verificere, at resultaterne udviser en vis stabilitet.

Figur 5 viser resultaterne af en sådan klyngeanalyse. Resultaterne er gengivet i form af et dendogram. Et dendogram, der ikke må forveksles med et søjlediagram, angiver de enkelte observationer på den vandrette akse og den relative grad af lighed på den vertikale akse. Søjlerne »hæfter« så at sige observationerne sammen og angiver derved, hvilke observationer der ligner hinanden mest. Ifølge figur 5 er det således henholdsvis observation nummer 12 og 14 (Slovakiet og Tjekkiet), der ligner hinanden mest. Herefter følger observation nummer 13 og 17 (Slovenien og Ungarn), 2 og 10 (Estland og Rumænien) og 4 og 16 (Kazakhstan og Ukraine og så videre.

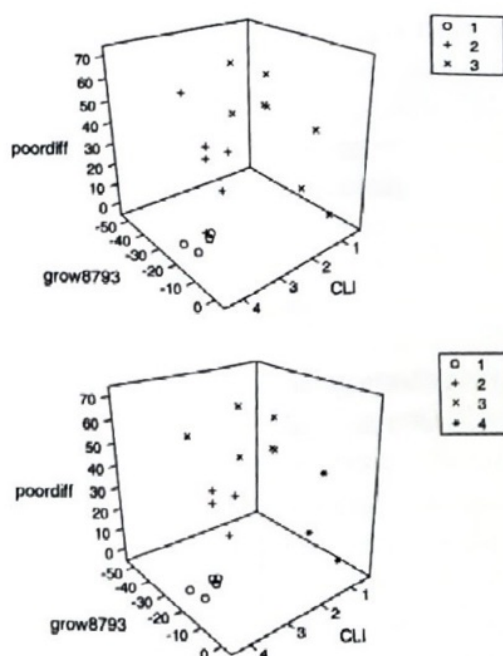
Ifølge dendogrammet i figur 5 er det mere nærliggende at inddele de post-kommunistiske samfund i fire grupper end tre. Sammenlignet med Nørgaards gruppering bør Polen således overføres fra gruppe 2 til gruppe 1. Litauen hører til i samme gruppe som Kazakhstan, Kirgisien, Moldova, Rusland, og Ukraine. Hviderusland, Turkmenistan og Uzbekistan hører til i en selvstændig fjerde gruppe.

Similarity



1. Den klyngeanalyse, som præsenteres her, er en hierarkisk agglomerativ klyngeanalyse baseret på standardiserede variable, kvadratisk euklidisk afstand og Wards algoritme (Malhortra 1993 p. 655).

Figur 4. Klyngeanalyse af de post-kommunistiske samfund på basis af økonomisk vækst (1987-93), liberalisering og væksten i antallet af fattige, Dendrogram.¹



Figur 5. Gruppering af de post-kommunistiske lande i grupper efter økonomisk vækst, liberalisering og vækst i andelen af absolut fattige.

Figur 5 viser et tredimensionalt plot af de post-kommunistiske lande fordelt på de tre variable. Figur 5a illustrerer Nørgaards gruppering af de atten lande, og figur 5b illustrerer den gruppering, som er resultater af nærværende analyse. Reliabiliteten af nærværende klyngeanalyse er afprøvet dels gennem eksperimenter med forskellige afstandsmål og algoritmer, dels gennem en variansanalyse.

Som det fremgår af tabel 2, er gruppe 1 karakteriseret ved en høj grad af liberalisering, meget beskeden vækst i antallet af fattige og et moderat fald i den økonomiske aktivitet. Gruppe 2 er karakteriseret ved en gennemsnitlig grad af liberalisering, gennemsnitlig vækst i antallet af fattige og et fald i den økonomiske aktivitet over gennemsnittet. Gruppe 3 er karakteriseret ved en beskeden grad af liberalisering, meget stor vækst i antallet af fattige og et meget stort fald i den økonomiske aktivitet. Gruppe 4 er karakteriseret ved en meget lav grad af liberalisering, moderat vækst i antallet af fattige og et meget beskedent fald i den økonomiske aktivitet.

Tabel 2. Gennemsnitlig værdi på de tre variable. Grupper og totalt.

	Liberaliseringsindeks (CLI)	Vækst i andelen af fattige (poordiff)	Økonomisk vækst 1987-93 (grow 8793)
Gruppe 1	3,9	3,4	-17,4
Gruppe 2	2,6	22,8	-33,5
Gruppe 3	1,7	49,7	-36,5
Gruppe 4	0,9	17,0	-9,3
I alt	2,4	25,4	-26,0

Hvis man ønsker at basere sine politiske anbefalinger til de post-kommunistiske lande på en inddeling af landene i grupper, er det naturligvis meget vigtigt, at den pågældende

inddeling er hensigtsmæssig og tilstrækkelig nuanceret. Problemet med den gruppering, der her er præsenteret, er, at der i nogle henseender stadig kan være betydelige forskelle mellem landene inden for de enkelte grupper. Man skal derfor fortsat være yderst varsom med at diagnosticere problemer og ordinere reform- eller stabiliseringspolitik på basis af en sådan gruppeinddeling.

5. Afslutning

Analysen af sammenhængen mellem økonomisk tilbagegang og økonomisk ulighed i de post-kommunistiske lande tyder på, at det først og fremmest er de lande, der har oplevet den største økonomisk tilbagegang, der har problemer med øget ulighed og vækst i antallet af fattige. De sociale omkostninger, der er forbundet med overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi er med andre ord særligt ulige fordelt i disse samfund.

På baggrund af en klyngeanalyse foreslås de post-kommunistiske lande inddelt i fire grupper. Gruppe 1 består af de fire Visegrad-lande: Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn samt Slovenien. Denne gruppe er karakteriseret ved at være nået relativt langt med de økonomiske reformer, væksten i antallet af fattige er beskeden, og faldet i den økonomiske aktivitet er begrænset. Gruppe 2 består af Estland, Letland, Bulgarien og Rumænien. Denne gruppe er karakteriseret ved at være nogenlunde gennemsnitlig med hensyn til gennemførelse af reformer, vækst i antallet af fattige og fald i den økonomiske aktivitet. Gruppe 3, som består af Litauen, Kazakhstan, Kirgisien, Moldova, Rusland og Ukraine, er i disse henseender den diametrale modsætning til gruppe 1. Disse lande er ikke nået særligt langt med de økonomiske reformer, væksten i antallet af fattige er meget stort og faldet i den økonomiske aktivitet er drastisk. Gruppe 4 (Hviderusland, Turkmenistan og Uzbekistan) er karakteriseret ved en meget lav grad af liberalisering, moderat

vækst i antallet af fattige og et meget beskedent fald i den økonomiske aktivitet.

Det er især i gruppe 3, man må forventes, at den politiske konsolidering af reformerne har vanskelige vilkår. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at yderligere reformtiltag i landene i gruppe 4 kan bringe disse lande i samme situation som landene i gruppe 3. På kort og mellemlangt sigt vil EU og de øvrige vestlige lande formentlig kunne yde den mest effektive indsats ved at koncentrere deres bistand til landene i gruppe 2 og muligvis også i nogen grad landene i gruppe 4.

Det store spørgsmål er imidlertid, efter min vurdering, om EU's væsentligste bidrag til at sikre stabiliteten i de central- og østeuropæiske lande består i at stille et fremtidigt medlemskab i udsigt. Den igangværende debat om EU's udvidelse mod øst synes at bygge på netop den forudsætning, at udsigten til EU-medlemskab i sig selv er et væsentligt bidrag til at holde landene i Central- og Østeuropa fast på kursen mod markedsøkonomi og demokrati. Desværre er der ikke mange, der har turdet stille spørgsmålstejn ved og udfordre denne forudsætning, som efter min vurdering er medvirkende til at indsnævre og forvride debatten om Europas fremtid. Hele debatten er kommet til at handle om justeringer af EU's afstemningsregler, antallet af kommissærer i EU kommissionen, reformer af landbrugs- og strukturpolitikken og overgangsordninger og »før-tiltrædelsesstrategi«. Sat på spidsen er det som om hele debatten drejer sig om, hvordan EU kan optage de måske egnede med mindst mulig ulejlighed og samtidig fastholde udvidelsesperspektivet for dem, der eventuelt må vente.

EU-medlemskab synes godt på vej til at blive et mål i sig selv. Det er muligt, det er det for eliten i de central- og østeuropæiske samfund. Men det er naivt at tro, at det også er det for den brede befolkning.

I begyndelsen af 1970'erne var det danske landbrugserhverv en varm fortaler for EF medlemskab. Landmændene ønskede dansk medlemskab fordi de forventede, at det ville indebære bedre landbrugspriser, bedre indtjening i landbruget og bedre levevilkår. Hvis den brede befolkning i Central- og Østeuropa har nogenlunde samme pragmatiske holdning til EU, som de danske landmænd havde til EF, er der en alvorlig risiko for, at et realiseret medlemskab kan medføre skuffelse og frustration. Det er ikke usandsynligt, at en sådan skuffelse og frustration kan blive omsat i forskellige former for radikal politisk adfærd. Hertil kommer endelig, at man også skal være opmærksom på, at EU's demokratiske underskud kan give anledning til øget politisk fremmedgørelse i Central- og Østeuropa, hvor demokratiet endnu betragtes som en nyvunden politisk sejr for befolkningen.

Litteratur

- Balcerowicz, Leszek (1997), The interplay between economic and political transition, I Zecchini, Salvatore eds. (1997): *Lessons From The Economic Transition*, Massachusetts.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko og Beatrice Weder (1997), »Credibility of Rules and Economic Growth. Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector«, The World Bank, *Policy Research Working Paper*.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (1997), Europæisk stabilitet. *EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande*, København.
- de Melo, Martha, Cawdet Denizer og Alan Gelb (1996), »From Plan to Market. Patterns of Transition«, The World Bank, *Policy Research Working Paper*.
- European Bank of Reconstruction and Development (1994), *Transition Report*, London
- European Bank of Reconstruction and Development (1995), *Transition Report*, London
- Green, Paul E, Donald S. Tull og Gerald Albaum (1988), *Research for Marketing Desisions*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Hair, Joseph, F. jr., Rolph E. Anderson, Ronald L. Tatham og William C. Black (1995), *Multivaria-*

- te data analysis with readings, 4. ed. New Jersey, Prentice-Hall.
- Hare, Paul G. og Junior R. Davis (1997), *Transition to The Market Economy. Critical Perspectives on The World Economy*, London: Routledge.
- Hare, P.G. og J.R. Davis (1997), *Introductory Overview*, I Hare, Paul G. og Junior R. Davis (1997), *Transition to The Market Economy. Critical Perspectives on The World Economy*, London: Routledge.
- International Monetary Fund (1995), *International Trade Policies. The Uruguay Round and Beyond, Volume II Background Papers*. Washington DC.
- Iversen, Søren Peter (1996), *Central- og østeuropas optagelse i EU. Problemer og Perspektiver*, København: Samfundslitteratur.
- Johnson, R.A. og Wichern, D.W. (1988), *Applied multivariate statistical analysis*, 2. ed., New Jersey, Prentice-Hall.
- Kaufman, Leonard og Rousseeuw, Peter J. (1990), *Finding groups in data: An introduction to cluster analysis*, New York : John Wiley & Sons.
- Laski, Kazimierz og Amit Bhaduri (1997), »Lessons to be drawn from main mistakes in the transition strategy«, I Zecchini, Salvatore eds. (1997): *Lessons From The Economic Transition*, Massachusetts.
- Malhotra, Naresh K. (1993), *Marketing Research – an applied orientation*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Murell, Peter (1996), »How Far Has Transition Progressed?«, *Journal of Economic Perspectives*, 10. årg., nr. 2, 1996 pp. 25-44.
- Nørgaard, Ole (1992), »The Political Economy of Transition in Post-Socialist Systems: The Case of The Baltic States«, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 15 No. 1.
- Nørgaard, Ole (1997), »Post-kommunistisk økonomisk transformation. Hvorfor er nogle lande fattigere end andre?«, *Økonomi og Politik* 70. årg. nr. 2 1997 pp. 4-18.
- Olson, Mancur jr. (1996), »Distinguished Lecture on Economics in Government. Big Bills Left on The Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor«, *Journal of Economic Perspectives*, 10. årg., nr. 2, 1996 pp. 3-24.
- Roland, Gérard (1997), »Political constraints and the transition process«, I Zecchini, Salvatore eds. (1997), *Lessons From The Economic Transition*, Massachusetts.
- Skak, M. (1992), »Det østlige Europas reintegration i den internationale politiske økonomi«, *Politica* 24. årg. nr. 2 1992, pp. 151-168.
- Stern, Nicholas (1997), *The Transition in Eastern Europe and the former Soviet Union: some strategic lessons from the experience of 25 countries over six years*, I Zecchini, Salvatore eds. (1997) *Lessons From The Economic Transition*, Massachusetts.
- Svendsen, Geert T. (1997), »Stationære banditter i Østeuropa – blokerer overgangen til markedsøkonomi«, *Økonomi og Politik* 70. årg. nr. 2 1997 pp. 4-18.
- World Bank (1996), *World Development Report: From Plan to Market*, Washington.
- World Bank (1997), *World Development Report: The State in A Changing World*, Washington.
- Zecchini, Salvatore eds. (1997), *Lessons From The Economic Transition*, Massachusetts.
- Zecchini, Salvatore (1997), *Transition approaches in retrospect.*, I Zecchini, Salvatore eds. (1997): *Lessons From The Economic Transition*, Massachusetts.
- Økonomiministeriet (1996), *EU's udvidelse mod øst*, København.

Virksomhederne, handelen og EU's konkurrenceregulering*)

Søren Büchmann Petersen, Danske Andelsselskaber
og Tina Bach Pedersen, Unibank

1. Indledning

Der har gennem de seneste år været debat om konkurrencelovgivningen i Danmark og hensigtsmæssigheden af en konkurrencelovgivning baseret på et princip om kontrol af virksomhederne, som indtil den nye konkurrencelovs indførelse har været gældende i Danmark. I modsætning hertil står forbudsprincippet, som med den nye konkurrencelov nu er gældende i Danmark, og hvor der på forhånd er nedlagt forbud mod specifikke arrangementer mellem virksomhederne. Den såkaldte forbudsbaserede konkurrencelovgivning kendetegner EU's konkurrenceregulering og vinder udbredelse i den nationale lovgivning i hele EU-området.

Med denne artikel beskrives grundlæggende principper i EU's konkurrenceregulering, og der gives eksempler på, hvordan konkurrencereguleringen påvirker virksomheders strategivalg. Endelig diskuteres det eventuelle modsætningsforhold mellem konkurrencepolitiske og handelspolitiske målsætninger i EU. Fremstillingen belyses med cases fra EU's konkurrenceret bl.a. med Kommissionens afgørelse i sagen om Tetra Pak.

2. Tetra Pak

En af de større sager, der er blevet reguleret efter EU's forbudsbaserende konkurrencepolitik, er sagen om den svenskejede virksomhed Tetra Pak. Tetra Pak blev i 1991 idømt en bøde på 75 mio. ECU for misbrug af dominerende stilling på dele af Fællesmarkedet, som var en overtrædelse af Unionstraktatens artikel 86. Bøden er en af de største, som EU-Kommissionen har idømt for overtrædelse af EU's konkurrenceregler. Tetra Pak har indbragt Kommissionens beslutning for Domstolen, hvor generaladvokaten i sin fremlæggelse af sagen har støttet Kommissionens afgørelse.

Tetra Pak producerer avancerede kartonemballager og pakkemaskiner til flydende næringsmidler. Tetra Pak er blevet dømt for misbrug af dominerende stilling på Fællesmarkedet ved bl.a. at have ført en afsætningspolitik, der har begrænset udbuddet og isoleret de nationale markeder inden for EU. I samtlige EU lande har Tetra Pak ifølge Kommissionen påtvunget sine kunder en række kontraktmæssige købs- og lejeforpligtelser, der uretmæssigt har bundet kunderne til Tetra Pak, og således har udelukket enhver potenti- el konkurrence.

Tetra Pak har desuden ført en differentieret og diskriminerende prisfastsættelsespolitik for såvel kartoner som maskiner, som har medført, at kunderne i de enkelte medlemslande er blevet forskelsbehandlet. Prisfastsættelsen har bl.a. resulteret i salg til underpriser i forsøg på at tilintetgøre konkurrenter.

3. EU's konkurrenceregulering

EU's konkurrenceregulering og målsætningen om at gennemføre Det indre Marked må ses i sammenhæng. Det fælles marked giver en række samfundsøkonomiske fordele men kræver samtidig, at det er muligt at gennemføre en ensartet regulering af konkurrencen på tværs af medlemslande.

Indførelse af toldunionen og harmonisering af krav til varers egenskaber og mærkning er umiddelbare foranstaltninger med sigte på etablering af det fælles marked. I forlængelse heraf er integrative foranstaltninger på kapitalområdet i form af frie kapitalbevægelser og planerne om Den Økonomiske og Monetære Union eksempler på andre foranstaltninger, der som sådan ikke er en del af varemærkedintegrationen, men som i praksis har afgørende indflydelse på varernes fri bevægelighed. Sammenhængen opstår, når fastlåsning af kurserne på medlemslandenes valuta skaber større gennemsigtighed i markedet og dermed nedbryder nogle af de barrierer for handel, som knytter sig til omkostninger i form af vekselgebyrer og usikkerhed.

På tilsvarende måde forholder det sig med foranstaltninger på konkurrenceområdet. En fælles forbudslovgivning, som den kendes på konkurrenceområdet, er som sådan ikke en del af det fælles marked. I praksis er konkurrencepolitikken i EU imidlertid grundlagt med klart sigte på Det indre Markeds funktion. Det tilkendegives bl.a. i formuleringen af Unionstraktatens artikel 85, som klart afgrænser EU's konkurrenceret til alene at vedrøre virkningerne for varebevægelser mellem

medlemslandene. Foruden formuleringens grænsedragning i forhold til den nationale konkurrenceret, der i sagens natur alene vedrører forholdene i de enkelte lande, er det en meget præcis tilkendegivelse af den fælles konkurrenceret som værktøj til at skabe og opretholde handelsbevægelser på tværs af Fællesskabet.

Konkurrencereguleringen i EU hører således i lighed med eksempelvis de integrative tiltag på valutaområdet med til en vifte af foranstaltninger, der så at sige ligger i Det indre Markeds omgivelser. Myndighedernes værktøjer til at garantere konkurrence, valutariske bestemmelser og harmonisering, som sikrer gennemskuelse på markederne, bidrager til at smidiggøre varebevægelserne inden for Fællesskabet.

Konkurrencereglerne skal være med til at sikre, at den øgede konkurrence, som Fællesmarkedet medfører på basis af øget samhandel medlemslandene imellem, ikke ophæves af konkurrencebegrænsende aftaler. Det grundlæggende formål med konkurrenceregulering er således at skabe og bevare de mest hensigtsmæssige markedsformer.

EU's konkurrenceregulering bygger på det såkaldte forbudsprincip, hvor myndighederne på forhånd har fastslået, at bestemte former for konkurrencebegrænsende arrangementer er ulovlige. EU's konkurrenceregler findes i Unionstraktatens artikler 85 til 94. De mest anvendte er artikel 85 og 86 i konkurrencereglernes første afdeling. Konkurrencereglerne administreres af EU-Kommissionen i nært samarbejde med de enkelte medlemslandes nationale myndigheder.

Unionstraktatens artikel 85 omhandler forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler m.v. Det centrale i artiklen er aftaler. Hermed menes aftaler, som virksomhederne frivilligt har indgået og ikke eksempelvis statlig regu-

lerede aftaler. Artiklen skelner imidlertid ikke mellem horisontale eller vertikale aftaler. Udover aftaler omhandler artiklen ligeledes samordnet praksis. Aftaler, der har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller forvrænge konkurrencen inden for EU, erklæres i henhold til artiklen for ulovlige.

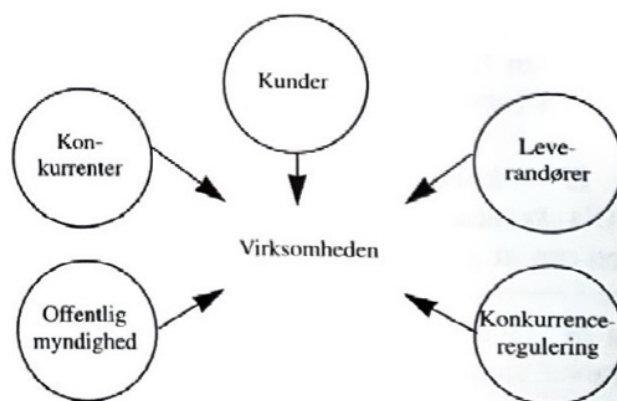
Virksomheder har imidlertid mulighed for at søge fritagelse for aftaler, ligesom mindre aftaler falder ind under den såkaldte bagatelmeddelelse og således ikke vil blive betragtet som konkurrencebegrænsende. EU-Kommissionen har derudover udstedt en række gruppEFritagelsesforordninger, som fritager specielle aftaler fra forbuddet i artikel 85. Der er eksempelvis tale om franchiseaftaler, eneforhandlingsaftaler, eksklusive købsaftaler m.v.

En anden central bestemmelse i Uniontraktaten er artikel 86, som forbyder virksomheders misbrug af en dominerende stilling på Fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf. At indtage en dominerende stilling er i sig selv ikke forbudt, og bestemmelsen retter sig ikke mod virksomhedens størrelse. Det afgørende kriterium er misbruget, og Kommissionen vurderer i denne forbindelse, at en dominerende stilling giver virksomhederne mulighed for en økonomisk styrke og heraf mulighed for at handle uafhængigt og uden hensyntagen til konkurrenter, leverandører og kunder. Ved bedømmelse af, hvorvidt dominerende stilling foreligger, vurderes markedsstrukturen og markedsandelen.

4. Virksomhedernes rammebetingelser

De talrige afgørelser vedrørende overtrædelser af konkurrencereglerne vidner om, at EU's konkurrenceregulering har stor betydning for virksomhederne. Virksomhederne opererer i deres daglige adfærd under nogle rammebetingelser, som både påvirker og påvirkes af virksomhederne.

Med bl.a. Michael E. Porter som inspiration fremgår udvalgte rammebetingelser af nedenstående figur.



Rammebetingelserne er med til at bestemme virksomhedernes indtjening, da de påvirker priser, omkostninger, investeringer m.v., dvs. de faktorer, der er afgørende for lønsomheden totalt set. Kundernes købekraft og magt har især indflydelse på priserne og leverandørernes position påvirker råvarepriser og priser på produktionsfaktorer i øvrigt. Intensiteten af konkurrenter påvirker såvel prisniveau som omkostninger, og offentlige myndigheder påvirker virksomhederne med hensyn til skat, miljøforhold m.v.

Konkurrenceregulering er angivet eksplicit i figuren ud fra den betragtning, at EU's konkurrenceregulering fortsat vil være en vigtig bestanddel i EU-samarbejdet med henblik på at undgå konkurrencebegrænsende aftaler. Tetra Pak sagen og andre sager viser, at sanktionerne fra EU's side kan være ganske skrappe med store bøder. For mange virksomheder er det derfor afgørende at undgå at komme i konflikt med EU's konkurrenceregler. En konflikt med EU's konkurrenceregler kan udover en klækkelig bøde gribe alvorligt ind i virksomhedens strategier, og som et led i strategifastlæggelsen søger virksomhederne derfor at tage hensyn til EU's konkurrenceregulering som en rammebetingelse på lige fod med andre eksterne forhold.

5. Virksomhederne og strategifastlæggelse

Virksomhedernes ageren på markedet er netop en konsekvens af mere eller mindre fastlagte strategier. Strategiske beslutninger i virksomheder tager sit udgangspunkt i forholdene på markedet og i virksomhedens omgivelser i øvrigt. Det overordnede formål med strategifastlæggelse er ifølge den klassiske økonomiske teori at maksimere virksomhedens værdi. Dette kræver valg med hensyn til mål samt overvejelser som, hvor og hvordan virksomhederne skal konkurrere for at opnå disse mål.

Strategifastlæggelsen i virksomhederne er yderst forskellig i de enkelte virksomheder og er afhængig af størrelse, branche, markedsstruktur samt markedsforhold i øvrigt. Strategifastlæggelse har såvel et internt som et eksternt aspekt. De eksterne forhold vil virksomhederne have mindre indflydelse på og vil derfor forsøge at tilpasse sig eller påvirke disse i en for virksomhederne positiv retning. Forbindelserne med omgivelserne, og hvor godt disse håndteres, er afgørende for virksomhedernes drift. Derfor skal også konkurrencereguleringen figurere i virksomhedernes overvejelser i forbindelse med strategifastlæggelsen.

En analyse af vækstmuligheder – eventuelt på baggrund af Ansoffs vækststrategier – kan anvendes til fastlæggelse af en overordnet markedsstrategi, som kan være såvel markedskonsolidering som markeds- eller produktudvikling. Baggrunden herfor vil være et ønske om at forbedre virksomhedens konkurrencemæssige position, hvilket kan opnås ved at anlægge en konkurrencestrategi, der svarer til omgivelserne og ved at påvirke de øvrige markedsforhold i virksomhedens favør.

Virksomheden kan i denne forbindelse ifølge Porter vælge mellem to grundstrategier. Der

er tale om en omkostningsminimeringsstrategi eller en differentieringsstrategi. Omkostningsminimeringsstrategien er produktionsorienteret, og virksomheden søger herved at producere til lavest mulige omkostninger. Dette kan bl.a. opnås ved stordriftsfordele, målrettet teknologivalg eller gennem billige råvareforsyninger. Virksomheden fører desuden ofte en aggressiv prispolitik og underbyder konkurrenter. At konkurrere på prisen kan medføre, at virksomheden kommer i søgelyset med hensyn til forvridding af konkurrencen. Imidlertid kan virksomhedens omkostningsminimeringsstrategi være medvirkende til at forklare prisforskelle, og virksomheden kan anvende argumentet ved mistanke om forsøg på konkurrenceforvridding.

Differentieringsstrategien er kundeorienteret, hvorved virksomheden søger at opnå en særstilling i forhold til konkurrenterne ved at specialisere sig for derved at adskille sig fra andre. Det kan være som mærkevareproducent eller på den service, som virksomheden yder i forbindelse med afsætning af sine produkter. Belønningen herfor er en præmiumpriis, hvilket vil sige en salgspriis, der mere end opvejer omkostningerne ved differentieringen. Differentieringsstrategien kan ligesom omkostningsminimeringsstrategien anses for konkurrenceforvridende eksempelvis ved mistanke om forskelsbehandling men kan imidlertid også være et argument til at bevise det modsatte.

Virksomheden kan gennemføre disse strategier over en bred front eller udvælge sig et bestemt segment gennem en fokusstrategi. Til den mere praktiske udførelse af de enkelte strategier er det vigtigt at søge at opnå den rette sammensætning af handlingsparametrene, hvor priselementet er det mest fleksible og samtidig det letteste område direkte at konkurrere på.

6. Virksomhederne og konkurrenceregulering

Virksomhedernes reaktioner på EU's konkurrenceregulering er bl.a. afhængige af, hvorvidt de har været i kontakt med konkurrenceregulering. Mange virksomheders adfærd er blevet anset for at være i strid med konkurrencelovgivningen, hvilket har medført såvel indskrænkninger i virksomhedernes strategiske tiltag som direkte konsekvenser for virksomhedernes drift. Dette har stor betydning for den fremtidige handlemåde, og virksomhederne har således måtte ændre strategier eller søge at gøre konkurrencebegrænsende strategier mindre synlige.

På den anden side står derimod de virksomheder, som tidligere har været offer for de konkurrencebegrænsende strategier. For dem kan de konkurrencemæssige indgreb derimod betyde øgede markedsmuligheder, da de hidtil har været udelukket fra bestemte handlemåder og har været nødt til at tage hensyn til dette i deres hidtidige strategifastlæggelse.

Virksomhedernes muligheder for at øve indflydelse på EU's konkurrenceregulering er alt andet lige større, hvis tiltag kommer fra et medlemsland – ofte på baggrund af et pres fra berørte virksomheder. En måde til at opnå dette på kan være via brancheforeninger, sammenslutninger eller tilsvarende. Virksomheder har som regel et mere eller mindre formelt tilhørsforhold til en branche. I denne forbindelse er der stor forskel på, hvorvidt de enkelte brancher aktivt forsøger at gøre sin indflydelse gældende inden for EU's konkurrencepolitiske regulering.

7. Handelspolitik og konkurrenceregulering

Det hævdes ofte, at etablering af frihandelsområder er med til at regionalisere verdenshandelen. Når verden deles op i handelsblokke, som hver især liberaliserer den handel, der foregår inden for handelsblokken,

kan det samtidig med voksende handelssamkvem inden for handelsblokken skabe forvridninger i forhold til eksisterende handel mellem handelsblokke. I den handelspolitiske litteratur deles denne virkning almindeligvis op i trade divertive og trade creative effects. Med begrebet trade creation beskrives stigning i handlen, som opstår i forbindelse med dannelse af toldunioner, medens trade diversion beskriver den forvridning, der kan opstå ved at handlen forskydes fra at foregå mellem handelsblokke til at foregå inden for de enkelte handelsblokke.

I denne forbindelse kan man tale om et modsætningsforhold mellem på den ene side handelspolitiske og på den anden side konkurrencepolitiske motiver og tiltag. Et sådant modsætningsforhold er der mange eksempler på inden for EU.

I sagen om ICI og Solvay fra 1990, hvor Kommissionen med hjemmel i traktatens artikel 85 greb ind over for de to selskabers markedsdelingsaftaler, er der et åbenbart eksempel på dette modsætningsforhold. Omtalte sag drejede sig om markedet for soda.

Soda er et standardiseret kemisk stof, der bl.a. anvendes til fremstilling af glas. Kommissionen fandt det bevist, at de to europæiske kemikoncerner ICI og Solvay havde indgået en markedsdelingsaftale omfattende en betydelig del af markedet i EU. I forbindelse med sin afgørelse i sagen beskriver Kommissionen markedssituationen inden for Fællesskabet og anfører i den forbindelse, at der foruden produktionen i EU traditionelt har været konkurrence fra amerikanske udbydere på markedet. EU's handelspolitiske foranstaltninger over for importen fra USA i form af en antidumpingtold havde imidlertid udelukket de amerikanske udbydere fra det fælles marked i EU.

Med sit handelspolitiske indgreb skabte EU så at sige selv betingelserne for, at aftalen mellem de to europæiske kemikoncerner kunne virkeliggøres. Dermed kom en handelspolitisk foranstaltning til at bane vejen for en aftale mellem to europæiske virksomheder, som i praksis var barriereskabende for handelen på det fælles marked.

Lignende eksempler på dette modsætningsforhold mellem at fremme handel gennem konkurrencepolitiske tiltag på den ene side og handelspolitisk protektionisme på den anden side findes på andre områder. Problemstillingen understreger den vide forgrening af trade divertive konsekvenser af handelsblokke, der således ikke alene handler om fordeling og udnyttelsen af komparative fordele, men ligeledes vedrører det konkurrencemæssige miljø, som toldunioner fører med sig.

Pointen er her, at trade divertive konsekvenser i forbindelse med handelsblokke forstærkes af, at der i blokdannelsen i sig selv kan ligge en ændring af markedsforholdene, som tilskynder de tilbageværende virksomheder på markedet til at vælge strategiske beslutninger og aftaler, som lægger en dæmper på handelsstrømme og dermed på konkurrencen. Hvis det er tilfældet, rejser toldunioner dermed et behov for at forstærke den konkurrencepolitiske regulering, der går videre end til blot at sigte mod at fremme handelen inden for handelsblokken, men som måske nærmere skal ses som en modforanstaltning over for de konkurrencebegrænsende effekter, som knytter sig til toldunionens etablering.

8. Brancherne og holdningen til konkurrenceregulering

Samtaler med repræsentanter fra forskellige grene i dansk erhvervsliv demonstrerer tydeligt den nære sammenhæng mellem virksomhedernes holdning til konkurrenceregulering og den markeds-mæssige virkelighed, som de befinder sig i.

Uden at nævne konkrete eksempler på virksomheder og brancheområder er det kendetegnende, at virksomhedernes eksportorientering, afhængighed af hjemmemarkedet og de forudsætninger, der ligger for konkurrencemæssige strategier i produktets natur, er bestemmende for holdningen til konkurrenceregulering. Derudover forekommer traditionerne for konkurrencemæssige aftaler og foranstaltninger i de enkelte brancher at spille en betydelig rolle.

9. Sagen om Tetra Pak

Kommissionens indgreb over for Tetra Paks strategier på markedet for kartonemballage er et godt eksempel på, hvordan virksomhedens markeds-mæssige omgivelser sammen med forholdene på det marked, hvor virksomheden optræder, betinger forskellige strategiske beslutninger og forudsætningerne herfor.

Sagen om Tetra Pak er især interessant fordi, virksomheden markedsfører to emballeringsformer, der afsættes under vidt forskellige markedsformer. Det drejer sig om kartoner og maskiner til henholdsvis aseptisk (steril) og ikke aseptisk emballering. På markedet for aseptisk emballage er Tetra Pak nærmest enerådende og befandt sig i noget nær en monopolstilling inden for emballeringsmaskineri. På markedet for ikke aseptisk emballering er der langt mere konkurrence. Aseptisk emballering er teknologisk langt mindre krævende, og samtidig er der en række substitutter til Tetra Paks kartoner.

Kartoner er, uanset om det drejer sig om kartoner til aseptisk eller ikke aseptisk, et forholdsvis standardiseret produkt, hvor der ikke er teknologiske krav, der hindrer konkurrence.

Virksomheden markedsfører et totalkoncept og varetager således hovedparten af opgaverne i tilknytning til opbygning af embanle-

ringsfunktioner hos kunderne. Virksomheden har internationale aktiviteter i mere end 120 lande og er stort set repræsenteret i hele EU.

Ifølge Kommissionens gjorde Tetra Pak sig skyldig i en overtrædelse af traktatens artikel 85 gennem sine markedsræssige foranstaltninger på især det italienske marked for kartonemballage.

På det ikke-aseptiske marked, hvor Tetra Pak var i konkurrence med andre udbydere, søgte virksomheden at fortrænge konkurrenterne gennem prisdiskriminering og anden fjendlig adfærd på markedet. Kommissionen påviste, at der var betydelige prisforskelle på Tetra Paks produkter og andre ydelser mellem Italien og andre europæiske lande, uden at dette kunne begrundes med omkostningsforskelle.

På det aseptiske marked, hvor Tetra Pak reelt besad en monopolstilling, var strategien en anden. Her søgte Tetra Pak gennem meget restriktive kontrakter at binde kunderne til sig ved at betinge levering og udlejning af emballeringsmaskiner med krav om udelukkende at anvende Tetra Paks kartoner. Tetra Pak søgte dermed at udelukke muligheden for substitution og skabe således en binding mellem monopolmarkedet for emballeringsmaskiner og markedet for kartoner, der som udgangspunkt var konkurrencepræget.

10. Konsekvenser for Tetra Pak's markedsstrategier

For Tetra Pak blev konsekvenserne af Kommissionens beslutning, at selskabet måtte ændre sin prispolitik på det ikke-aseptiske område. På det aseptiske marked banede Kommissionens beslutning vej for en løsrivelse mellem markederne for maskiner og emballager.

Sagen om Tetra Pak viser, at virksomheders strategifastlæggelse afhænger af, hvilken markedsform den enkelte virksomhed opere-

rer under og af forholdene på markedet og i virksomhedernes øvrige omgivelser. Der kan være tale om forhold som kunder, konkurrenter, leverandører mv., som er medvirkende til at påvirke virksomhedens konkurrencesituation.

Tetra Paks strategifastlæggelse er som følge af Kommissionens beslutning blevet mærkbart begrænset, og virksomheden må anlægge alternative strategiske tiltag. Eksempelvis kan prisdiskriminering blive problematisk at anvende som et strategisk tiltag.

Prisdifferentiering skal imidlertid være begrundet i eksempelvis omkostningsforskelle, for ikke at blive omfattet af bestemmelserne i EU's konkurrenceregulering. Dette kan tale for, at Tetra Pak indfører en omkostningsminimeringsstrategi.

Ligeledes er produktdifferentiering en acceptabel årsag til prisforskelle, og Tetra Pak har gennem en styrket produktudvikling mulighed for større produktdifferentiering og heraf også mulighed for at give et mere unuanceret billede af de faktiske omkostningsforskelle.

Fortsat produktudvikling vil kunne tilbyde kunderne bedre produkter, og herved tilskynde kunderne til at købe Tetra Paks produkter fremfor konkurrenternes. Dette er i endnu højere grad end tidligere nødvendigt for Tetra Pak, da de hidtidige betingede leverancer ikke længere er mulige. Tetra Pak kan også i større omfang udnytte sine stærke positioner på andre områder, eksempelvis indenfor markedet for aseptisk emballage, til at medvirke til at få kunderne til at acceptere betingede leverancer uden direkte at indføre bestemmelser om dette i kontrakterne mellem Tetra Pak og kunderne.

Virksomhedernes strategiske valg afhænger således ikke kun af markedsformer og de rammebetingelser, som Porter eksempelvis

angiver i sin Five Forces model. Den konkurrencepolitiske regulering skal også inddrages i strategifastlæggelsen. Herfor taler især EU's forbudsprincip, hvor der på forhånd er nedlagt forbud mod specifikke arrangementer og virksomhedernes øvrige ageren på markedet.

Note

*) Artiklen er baseret på forfatterens hovedopgave ved HD Udenrigshandel »En analyse af EU's konkurrencepolitiske regulering og betydningen heraf for udvalgte europæiske virksomheder« Handelshøjskolen i København 1996. København.

Omstilling i den offentlige sektor i et økonomisk perspektiv

Redigeret af Kirsten Bregn

Med bidrag af Kirsten Bregn, Jerome D. Davis, Bente Hyldahl Fog, Peter Fristrup, Anders Hede, Jørgen Birk Mortensen, Ole Jess Olsen og Hans Aage

Den offentlige sektor har i løbet af firserne og halvfemserne undergået en betydelig forandring. Det har ikke alene gjort sig gældende i Danmark, men er en international tendens. Formålet med bogen er at give et indblik i den omstillingsproces, der har fundet sted, og at reflektere over udviklingen med henblik på at bidrage til overvejelser i forbindelse med den fremtidige udvikling.

Bogen er skrevet af samfundsforskere samt praktikere med en bred erfaring fra den offentlige sektor, og er udsprunget af et hidtil udækket litteraturmæssigt behov i undervisningen af såvel nutidens som fremtidens embedsmænd og ledere. Bogen er således skrevet med henblik på anvendelse i samfundsvidenskabelig undervisning på universiteter og handelshøjskoler.

Hovedlinier fra indholdet:

0. Omstilling i den offentlige sektor – i et økonomisk perspektiv 1. Decentralisering som virkemiddel til omstilling 2. Anvendelse af direkte økonomiske incitamenter i den offentlige sektor: Resultatløn 3. Afregning i den offentlige sektor 4. Markedsløsninger på den offentlige sektors problemer? 5. Markedsorientering i et industriøkonomisk perspektiv 6. Deregulering af offentlig virksomhed 7. Udlicitering og effektivisering af den offentlige sektor 8. Den offentlige sektor og privatiseringen i Østeuropa og Rusland: Hvad kan man lære?



1. udgave 1998
229 sider, hæftet
Bogladepriis kr. 275,00
ISBN 87-574-0049-0



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K
Telefon 33 95 97 00 · Fax 33 95 99 97 · e-mail djoef@inet.uni-c.dk

Hof & Stat revisited!

De bedste bud på at systematisere skaren af statslige organisationer på

Hanne Nexø Jensen, lektor, ph.d., Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet¹

1. Indledning

Den danske stat var unægtelig nemmere at overskue dengang der kun var syv ministerier i 1850'erne. I vore dage har det knebet med at holde styr på det offentlige selv i Hof & Stat kalenderen. Staten er vokset ved knopskydning og det skaber, som haveejere ved en uforudsigelig og til tider ustyrlig vegetation. Der er f.eks. ingen entydighed i navngivningen af statslige institutioner. På nogle tidspunkter blev institutioner døbt direktorater, til andre tider styrelser eller noget helt tredje. På trods af det tilsyneladende kaos så er pointen i artiklen, at det er muligt at identificere fællestræk blandt grupper af statslige organisationer. I artiklen diskuteres, hvilke bud, der er de bedste på at systematisere de undersøgte organisationer.

I forvaltningslitteraturen grupperer man ofte de statslige organisationer på basis af opgaver, f.eks. regulering eller service, men uden at diskutere om inddelingen stadig er dækkende.² Der sondres i litteraturen og i administrationen også mellem ministerier og forskellige administrative niveauer, men uden at

man diskuterer, hvad der karakteriserer organisationerne i de forskellige sammenhænge. I lyset af, at den offentlige sektor både åbenlyst og mere subtilt har gennemgået og gennemgår mange forandringer som følge af den øgede internationalisering, decentralisering og firmatisering, diskuterer jeg i artiklen, hvilke inddelinger af de statslige organisationer, der tager højde for ændringerne.

I artiklen opridser jeg resultaterne fra en undersøgelse, hvoraf det fremgår, at inddelinger baseret på opgaver har overlevet sig selv. Det viser sig, at to kendte inddelinger, nemlig organisationernes tilknytning til et ministerium og placering på et administrativt niveau giver sig udslag i fællestræk mellem organisationerne i den enkelte gruppe. Dertil kommer, at en ny inddeling, der er konstrueret ud fra datamaterialet også udviser markante fællestræk mellem organisationer der har gennemført mange – henholdsvis få – organisatoriske forandringer inspireret af moderniseringsprogrammernes midler til at opnå nulvækst og serviceforbedringer.³

Jeg har fundet det tiltrængt at diskutere måder at systematisere statslige organisationer på ud fra en forsknings- og undervisningsmæssig vinkel på grund af forandringer i omverdenen. Men resultaterne peger også på, at det giver mening at bruge tid på at tænke over, hvilke konsekvenser den offentlige forvaltnings indretning har i bredere sammenhænge end blot inden for det enkelte ressortområde.

Indledningsvis uddyber jeg mine begrundelser for, hvorfor det er interessant at undersøge forskellige måder at kategorisere statslige organisationer på. Dernæst gennemgår jeg tre eksempler på inddelinger, hvor kriteriet for at placere organisationerne i en bestemt gruppe giver sig udslag i fællestræk på andre variable. Afsluttende er en diskussion af mulige konsekvenser man kan drage af undersøgelsen i den offentlige sektor og inden for forskning i forvaltning.

2. Hvorfor skal man systematisere statslige organisationer?

I forskningsverdenen er et væsentligt princip at begribe verden gennem stadige forenklinger af komplicerede sammenhænge. Inden for studier af offentlig forvaltning sonderer man groft mellem administrative niveauer, mellem enheder med forskellige typer af opgaver eller mellem forskellige policies, når man ønsker at skabe overblik. Inden for organisationsteoretiske studier af offentlige organisationer har trenden været, at man studerer den enkelte organisation som et unika. En ambition med mit projekt har været at udfordre de eksisterende opfattelser af, hvordan vi kan systematisere og begribe offentlige organisationer.

Konsekvenserne af at systematisere statslige organisationer på forskellige måder, illustrerer betydningen af at eksplicitere forvaltningens normative fundament og diskutere – både blandt forskere og blandt politikere, forvaltere og borgere – de demokratiske værdi-

er, der fremmes eller underspilles, når man giver nogle vinkler på forvaltningen højere prioritet end andre. Det kan f.eks. være konsekvenserne af de organisatoriske implikationer, når statsministeren skal have »regeringskabalen« til at gå op.

En viden om, hvilke kriterier, der skaber homogenitet blandt statslige organisationer kan både bruges – og ikke mindst misbruges – i et styringsøjemed. Skuer man ud over den offentlige sektor fra Finansministeriet og omegn kan en viden om at bestemte grupper af organisationer reagerer ens – eller opfatter omverdenen ens (mis)bruges til at sige, så styrer vi dem på den og den måde. Men de samme resultater er også et fingerpeg til den enkelte organisation om, at der er artsfæller der ser og oplever omverdenen på samme måde, dvs. potentielle alliancepartnere. Et væsentligt resultat af undersøgelsen er derfor at praksis endnu en gang får dokumenteret betydningen af at se på samspillet mellem organisationer, f.eks. mellem ministerium og underliggende institutioner fremfor at opfatte relationerne en-vejs, typisk oppe-fra-og-ned. Det er selvfølgelig essentielt at huske på, at det er politikerne og regeringen, der udstikker de politiske rammer og mål for det offentliges virke – ikke den enkelte organisation.

Forvaltningspolitisk er »vi plejer« og traditioner omkring opbygning og organisering af den offentlige sektor blevet udfordret, specielt af moderniseringsprogrammerne i 1980'erne.⁴ I 1990'erne er man gået væk fra at deklare store fællesprogrammer for hele den offentlige sektor. I stedet fokuserer Finansministeriet på tværgående temaer, f.eks. personalepolitik og brugertilfredshed eller man støtter organisationer, der ønsker at fungere som kontraktstyrelser. Undersøgelsen er med til at vise, at forvaltningspolitiske initiativer får forskellige konsekvenser i ulige typer af offentlige organisationer. Det er i sig

selv ikke en nyhed, men når der bliver sat spørgsmålstegn ved nogle af de eksisterende måder at inddele de offentlige organisationer på, kan det bidrage til en nuancering af hvorfor nogle tiltag har bedre vilkår end andre.

Ens reaktionsmønstre blandt grupper af organisationer er ikke nødvendigvis et gode. Bagsiden af medaljen kan være fælles træghed i forhold til at omstille sig til ændrede omverdensbetingelser, f.eks. krav om grønne, statslige indkøb. Eller fælles front mod en fortsat strøm af krav om ændringer, der ikke lader sig opfylde, hvor moderniseringsprogrammernes generelle krav om nulvækst langt fra blev omsat i praksis.

3. Tre gode inddelinger

De organisationer, der indgår i artiklens data-materiale er statslige organisationer som direktorater og styrelser, universiteter og andre højere læreanstalter og museer, men ikke departementerne. Organisationerne har besvaret et omfattende spørgeskema om alt fra opgaver, reguleringsmidler, brugergrupper, ledelsesforhold, relationer til ministeriet og andre aktører, økonomi- og budgetforhold til personalets uddannelsesbaggrund.⁵ Resultaterne i artiklen er altså baseret på organisationernes – primært – ledelsens opfattelse af organisationen, dens opgaver og omverdensrelationer. Den verbale svaradfærd er ikke nødvendigvis identisk med organisationernes faktiske handlinger eller identisk med det bilde andre medarbejdergrupper ville tegne.

I en bog, hvor jeg gennemgår seks forskellige måder at gruppere organisationerne på har det vist sig, at tre af inddelingerne er »gode typologier« og tre andre er »mindre gode typologier« (Nexø Jensen 1997). En »god« typologi er en inddeling, hvor der er fællestræk inden for den enkelte gruppering, det kan være enshed i svar fra Kulturministeriets underliggende institutioner samtidig med at der

er klare forskelle mellem underinddelingerne, f.eks. forskelle i svarene fra Kulturministeriets organisationer på den ene side og Landbrugsministeriets underliggende organisationer på den anden side. En »mindre god« typologi er karakteriseret ved manglende enshed både inden for en gruppe og mellem grupperinger, f.eks. mangel på fællestræk mellem organisationer, der regulerer samtidig med, at der ikke er markante forskelle mellem regulerende og servicerende organisationer.

De tre »gode« typologier er organisationer, der hører til det samme ministerium, organisationer på samme administrative niveau og organisationer, der har gennemført mange (eller få) organisatoriske ændringer, så som indført ny teknologi, bedre økonomistyring, delegeret kompetence og iværksat leder- og personaleudvikling. I det følgende uddyber jeg, hvad der karakteriserer organisationerne inden for de tre inddelinger.

Ministerietilknytning

Alle statslige organisationer hører under et ministerium. Ressortfordelingen er selvsagt et udtryk for en horisontal arbejdsdeling mellem ministerier samtidig med at være regeringens signal til omverdenen om den politiske prioritering mellem sagsområder. Mange underliggende institutioner oplever stabilitet i tilhørsforholdet til ét ministerium, selvom antallet af ministerier er øget markant og der jævnligt sker ændringer i ressortfordelingen.

Jeg har udvalgt fire ministerier, hvor mindst 10 organisationer har besvaret spørgeskemaerne, og med en svarprocent inden for ministerområdet på mindst 67%. Det er Undervisnings- og Kulturministerierne (18 og 17 organisationer), Landbrugsministeriet (10 organisationer) samt Trafik- og Kommunikationsministeriet (13 organisationer). Organisationerne er placeret efter hvilket ministerium de hørte til på undersøgelsestidspunktet,

	Kulturministeriets institutioner	Undervisnings- ministeriets institutioner	Landbrugs- ministeriets organisationer	Trafik/kommuni- kationsministeriets organisationer
Homogenitet	Ja	Nej (to grupper)	Ja	Nej/ja
Legitimitet – udadtil	Via den faglige relation til brugerne	Brugerrelation Myndighedsrelation	Faglig stolthed	Virksomhedsprofil
– indadtil	Faglige kerne	Faglighed Love/regler	Faglighed, orga- nisationsmission	Etatskultur
Relation til ministeriet	Stram ministeriel styring	Strammeste ministerielle styring	Dialog	Stort handlerum for ledelsen

Figur 1. Hovedresultater af analysen af ministerietilhør

hvorfor institutionerne under Trafik- og kommunikation er placeret sammen.⁶

Konklusionen er, at tilhørsforholdet til et ministerium, dvs. en fælles institutionel historie sætter sig spor i de underliggende organisationer, der fører til at de i et vist omfang opfatter og agerer ens i relation til omverdenen og indadtil. Jeg har for det første set på, om der er homogenitet blandt et ministeriums organisationer. Dernæst har jeg undersøgt, hvordan organisationerne opnår legitimitet udadtil og indadtil. Og endelig har jeg set specielt på relationen til ministeriet. Analyseresultaterne er sammenfattet i figur 1.

Der er homogenitet blandt Kulturministeriets og Landbrugsministeriets underliggende institutioner, men indbyrdes er de to ministeriers organisationer meget forskellige om end faglighed spiller en væsentlig rolle begge steder.⁷ Kulturministeriets institutioner prioriterer det faglige meget højt. Organisationerne angiver, at de skal leve op til faglige krav samt overholde bevillinger, mens det at overholde love og regler har mindre betydning. Desuden rekrutterer man både ansatte og ledere, der har eksterne uddannelser i

baglommen. Den faglige relation til brugerne er vigtig og brugerne bliver opfattet positivt. Landbrugsministeriets institutioner prioriterer det at leve op til faglige og metodemæssige krav meget højt. Fagligheden og orientering mod institutionen som sådan bliver støttet gennem rekruttering af højt uddannede, men også gennem intern oplæring af en større gruppe medarbejdere, hvoraf mange er inden for de samme overenskomster. Til sammen giver svarene omkring betydningen af det faglige indtryk af, at organisationerne er stolte af det de kan.

En meget væsentlig forskel mellem de to ministeriers organisationer handler om relationen til ministeriet. Kulturministeriets institutioner oplever en stram, ministeriel styring, der hæmmer ledelsens handlemuligheder, mens andre omverdensinteressenter, som f.eks. brugerne, politikerne, interesse- og personaleorganisationer kun har behersket indflydelse. Landbrugsministeriets institutioner er placeret mellem ministeriet, vægtige interesseorganisationer og brugerne, uden at være udsat for pres. Landbrugsministeriets organisationer tackler de forskellige interesser til egen tilfredshed og angiver at for-

holdet til ministeriet er præget af dialog. Måske kan det faktum, at flere af Kulturministeriets institutioner har kollegialt, valgte ledere, der kun fungerer for en begrænset årrække være en del af forklaringen på organisationernes oplevelse af indskrænkning i ledelsens handlerum. Mens Landbrugsministeriets organisationer alle har ledere, der er udpeget, og derfor har en ledelsesmæssig ballast, der giver lederne bedre muligheder for at få organisationerne til at fungere som enheder.

Undervisnings- samt Trafik- og kommunikationsministeriets underliggende institutioner er begge mere sammensatte grupper. Inden for undervisningsområdet er der en skillelinie mellem direktorater på den ene side og øvrige, underliggende institutioner på den anden side. På trafikområdet er service en væsentlig ydelse, men også opbygning af fysiske faciliteter med dertil hørende forskellige reguleringsmidler. Relationerne til omverdenen er som ild og vand for de to grupper. Undervisningsministeriets institutioner oplever den strammeste ministerielle styring af alle grupper med begrænset handlerum for ledelsen, mens trafikområdets organisationer op giver at have stor ledelsesmæssig frihed.

På undervisningsområdet opnår direktoraterne legitimitet ved at overholde love & regler samt bevillinger, hvorved myndighedstræk der giver associationer til Max Weber's bureaukratiske idealtipe trænger sig på (Weber 1971). De øvrige underliggende enheder er alle videregående uddannelsesinstitutioner og har faglighed som omdrejningspunkt (som Kulturministeriets underliggende enheder). Forskellene blandt Undervisningsministeriets organisationer kommer til udtryk i forskellige brugergrupper, reguleringsmidler og faglighedens betydning. Af fællestræk må fremhæves, at styringen inden for området er hierarkisk både mellem departementet og direktoraterne samt mellem institutioner

og direktoraterne. Ledelsens udfoldelsesmuligheder er derfor hæmmet på alle niveauer.

Blandt Trafik- og kommunikationsministeriets organisationer er der som nævnt forskelle, men ellers tegner sig et relativt homogent billede af serviceproducerende organisationer, der synes at være mere orienteret mod brugerne og det at »drive en virksomhed« end en orientering mod et offentligt etos. Ledelsen har stor frihed til at handle, men ser kritisk på flere aktører i omverdenen, f.eks. politikerne, Budgetdepartementet, interesse- og personaleorganisationer. Homogeniteten sikres bl.a. gennem intern uddannelse og intern rekruttering af ledere. Der er tale om etater, baseret på høj loyalitet i forhold til organisationens mission og professionalisme, hvor brugerne er vigtige modtagere af ydelser, men ikke aktive medspillere. Organisationerne opnår legitimitet i forhold til omverdenen ved at signalere »virksomhed«. Indadtil er de fremherskende normer og værdier funderet i en etatskultur. Forholdet mellem ministerium og underliggende institutioner er formelt. Trafikministeriets institutioner, hvoraf flere siden undersøgelsen blev gennemført er omdannet til statslige A/S, oplever ikke relationen til ministeriet som problematisk.

Under ét peger resultaterne på, at tilknytningen til et ministerium ikke udelukkende er en dans på roser, når man ser sagen fra de underliggende organisationers side. Specielt Kultur- og undervisningsministeriets institutioner oplever ministeriet som enerådende, forstyrrende og indgribende. Mange ressourcer må antageligt være bundet til at agere reaktivt over for ministeriet fremfor at blive brugt proaktivt til udvikling af mere tidssvarende måder at varetage opgaverne på. I det afsluttende afsnit udfolder jeg konsekvenserne af resultaterne mere, men først noget mere om to andre »gode« typologier.

Administrativ niveauplacing⁸

Den offentlige sektors formelle, strukturelle opbygning er som ministeriedannelser en måde hvorpå statsministeren og regeringen kan sætte politiske fingeraftryk på selve statsbygningen. Men hvad betyder en formel over-underordningsrelation for de statslige organisationer på tværs af ressortområder? Jeg har placeret undersøgelsens organisationer på fire administrative niveauer:

Niveau 1: Direktoratet og styrelser, hvor kompetence er delegeret fra departementet til den underliggende institution.

Niveau 2: Institutioner direkte under et departement, hvor institutionen varetager opgaver, som departementet ikke medvirker til at løse.

Niveau 3: Dekoncentrerede myndigheder, hvor lignende institutioner løser de samme opgaver landet over inden for et geografisk afgrænset område, dvs. kompetencen er dekoncentreret til underliggende institutioner.

Niveau 4: Statsvirksomheder (paragraf 2-institutioner), hvor institutioner producerer og løser opgaver på markeds-lignende vilkår.⁹

Jeg har med afsæt i forvaltningslitteratur undersøgt i hvilket omfang der er opgavelighed blandt organisationer på samme niveau.¹⁰ Hvordan man kan karakterisere interaktionen mellem over-og underordnet enheder. Graden af decentralisering, forstået som organisationernes oplevelse af eget handlerum samt betydningen af en given organisationsdemografi og holdning til organisationsforan-

	Direktorater og styrelser	Institutioner under et departement	Dekoncentrerede myndigheder	Statsvirksomheder
Opgavelighed	Nej, differentieret ydelsesprofil Traditionelle myndighedstræk (retlig regulering, autoritativ, neutral opgavevaretagelse) Differentieret brugergruppe	Ja, faglighed i høj-sædet ved produktion af viden og kultur Pædagogiske virkemidler (borgerne bør ikke betale for generelt samfundsgode) Næsten alle har borgere som brugere – ellers differentieret	Nej, differentieret ydelsesprofil Traditionelle myndighedstræk (retlige og pædagogiske midler, autoritativ, neutral opgavevaretagelse) Differentieret brugergruppe (mange virksomheder)	Ja, producerer serviceydelser Traditionsbestemt placering Alle har borgere og virksomheder som brugere
Interaktion	Hyppig og bred kontaktflade	Hyppig og bred kontaktflade	Formaliseret kontakt via topledere	Formaliseret kontakt via topledere
Grad af decentralisering	Forhandler, stor indflydelse. Positiv omverden, men ledelsens frihed og organisationernes autonomi er til dels begrænset	Få krav udefra. Positiv opfattelse af brugerne. Stort ledelseshandlerum, omend begrænsninger i autonomien	Styres på rammer og substans. Neg. oplevelse af omverdenen. Begrænset handlerum til ledelsen, men oplevelse af høj grad af autonomi	Begrænset styring udefra. Positiv oplevelse af omverdenen. Stor handlefrihed for ledelsen
Organisationsdemografi og forandringer	Horisontal lederrekruttering Moderat antal organisationsforandringer	Vertikal lederrekruttering Få organisationsforandringer	Vertikal lederrekruttering Få organisationsforandringer	Vertikal lederrekruttering Mange organisationsforandringer

Figur 2. Resultater af analysen for organisationer på forskellige administrative niveauer

dringer. Hovedresultaterne er sammenfattet i figur 2.

Homogeniteten på det enkelte administrative niveau kommer til udtryk på forskellige måder. Der er visse lighedstræk mellem direktorater og dekoncentrerede myndigheder, men også markante forskelle. Begge gruppers organisationer varetager opgaver, der er uddelegeret fra departementerne. Eftersom organisationerne kommer fra flere forskellige ressortområder er ydelserne og brugergrupperne varieret. I begge grupper bliver der lagt vægt på mere traditionelle myndighedstræk, så som at overholde love & regler og bevilninger samt nødvendigheden af at agere som et neutralt, offentligt organ over for omverdenen. Men dermed hører lighederne også op. Direktoratene (og styrelserne) er meget orienteret mod departementerne, hvortil de har hyppig kontakt og en bred kontaktflade, forstået som, at mange i organisationen har kontakt opad. De dekoncentrerede myndigheder derimod har en negativ oplevelse af omverdenen, herunder ministeriet som styrer på rammer og substans, så som løn- og personalemidler. Kontakten til ministeriet er formaliseret, begrænset og går via toplederne.

Direktoraterne finder at de kan forhandle med ministerierne samtidig med at de oplever begrænsninger i ledelsens handlerum. De dekoncentrerede myndighed angav som nævnt at opleve en ministeriel styring samtidig med at ledelsen har autonomi, dvs. har gode muligheder for at bestemme inden for egne områder. I et projekt, hvor jeg gennemførte en undersøgelse om betydning af køn for organisatoriske forandringer på udvalgte arbejdsformidlingskontorer kom der i interview i provinsen flere udtalelser á lá: »Vi løser problemer på vore egen måde, selvom det afviger fra de centrale udmeldinger, men vi får det til at glide.« (Nexø Jensen 1993). Det hænger også sammen med, at de dekoncentrerede myndigheder – til forskel fra direkto-

raterne – har en tættere, ofte face-to-face kontakt med de primære brugere. Det ser man bl.a. i at de dekoncentrerede myndigheder i høj grad anvender pædagogiske midler udadtil, dvs. information, vejledning o.l. fremfor ensidigt at fastholde overholdelse af regler og love. Forskelle spores også i rekruttering af lederne. Direktorat & styrelser rekrutterer horisontalt, dvs. henter ofte ledere uden for organisationen, gerne fra ministeriet, mens de dekoncentrerede myndigheder rekrutterer vertikalt, dvs. udnævner personer, der allerede er ansat i organisationen. Direktoratene har gennemført en del organisatoriske ændringer, mens de dekoncentrerede myndigheder er mere forbeholdne med hensyn til forandringer.

På et enkelt punkt er institutioner under et departement og statsvirksomhederne ens, da der er opgavelighed inden for gruppernes institutioner, men dermed hører ligheden også op. Institutioner under et departement arbejder næsten alle med viden & kultur, mens statsvirksomhederne producerer serviceydelser. Institutionerne under et departement opfatter deres ydelser som generelle samfundsgoder og næsten alle har borgere som brugere, der ikke bør og kan betale for ydelserne. Statsvirksomhederne derimod angiver at være offentlige på grund af tradition. Deres ydelser retter sig for alles vedkommende til borgere og virksomheder. Departementerne har megen kontakt med institutionerne, mens statsvirksomhederne har en formaliseret kontaktform, der går via toplederne. Omverdenen og dens aktører opfattes forskelligt inden for de to grupper. Institutionerne under departementerne har et stort ledelsesmæssigt handlerum, oplever at få stillet få krav udefra, men kan ikke altid gøre lige hvad de vil, og man har gennemført få organisationsforandringer. Statsvirksomhederne derimod oplever en meget begrænset ekstern styring og stor ledelsesmæssig handlefrihed, og man har gennemført mange organisatori-

ske ændringer. I begge grupper rekrutterer man overvejende lederne fra egne rækker.

Det viser sig, at placeringen på et givent administrativt niveau, dvs. endnu en formaliseret strukturel omstændighed, gør at organisationerne på samme niveau udviser mange fællestræk. Ikke kun i positiv betydning. Direktoraternes forhold til deres ministerier er præget af ambivalens. På den ene side bliver ministeriet opfattet positivt, man forhandler med ministeriet. På den anden side synes ledelsen ikke at kunne gøre alt, hvad de ønsker. Måske er det faktum at lederne i mindst halvdelen af tilfældene tidligere har været ansat i ministeriet en måde, hvorpå direktoraterne bliver holdt i kort snor. Samtidig er nærheden til ministeriet tilsyneladende omgæret med en aura af betydningsfuldhed. Statsvirksomhedernes svar viser, at de ikke opfatter sig som offentlige organisationer, men mere som »virksomheder«.

Forandringsorientering

Der er blevet talt meget om forandringer i og af den offentlige sektor i firsernes moderniseringsprogrammer. Et spørgsmål er om det alene er blevet ved snakken – eller om organisationerne har gennemført organisatoriske ændringer. Og hvad karakteriserer organisationer, der har gennemført mange, henholdsvis få ændringer? Det sidste spørgsmål har jeg undersøgt på basis af en inddeling konstrueret ud fra organisationernes svar på, hvor mange forskellige organisatoriske ændringer de havde gennemført i en femårig periode. Ændringerne spænder fra indførelse af ny teknologi, bedre økonomistyring og brugerservice, regelforenkling, leder- og personaludvikling til udlicitering. Organisationerne der har gennemført flest forandringer kan karakteriseres som »moderne myndigheder.«¹¹ Organisationerne lægger megen vægt på regler og love, på at være en autoritativ myndighed, derfor myndighedspræget. Samtidig betones at service og orientering mod brugerne

og forandringer er vigtigt, det moderne. Organisationerne har service og velfærd som deres hovedopgaver. Omverdenen opfattes positivt, specielt interesseorganisationerne har en stor stjerne. Organisationerne angiver også at have indflydelse på bevillings-, løn- og personalerammer. Der er stor tiltro til, at det nytter at forandre og man er ikke så forhippet på at løse aktuelle problemer ved at få tilført flere ressourcer. Organisationerne er personalemæssigt kendetegnet ved at fagfolk er uddannet i organisationen og lederne bliver rekrutteret internt eller fra nærmest enheder.

Organisationerne, der har forandret meget er moderne myndigheder, der signalerer forandringsvillighed i forhold til det centrale niveau. Det støttes af, at organisationerne gerne vil bevare et godt forhold til ressortministeriet. Organisationerne kan til dels siges at bruge forandringstiltagene til »bevidst at signalere, at deres organisation er omstillingsvillig og interesseret i effektivisering, for derigennem at påvirke legitimitetsgrundlaget i omgivelserne og ressourcetilførslen til organisationen« (Christensen 1991: 21). Men åbenhed og ønsker om forandringer eller tilpasninger til omgivelserne kan også ses som et udtryk for, at man tænker organisationen som en enhed, modsat de mindst forandrende organisationer, der fokuserer på faglighed.

De organisationer, der har forandret mindst kan karakteriseres ud fra syv stikord. Det er: Faglighed, professions-orientering, pædagogiske midler, almene ydelser, viden & kultur samt valgte ledere. Det er typisk videregående uddannelsesinstitutioner og forskningsinstitutioner. Organisationerne »har uklare mål, relativt løs struktur, uklar teknologi og uklare produkter. Deres legitimitet er primært knyttet til hvad de er, til de grundlæggende faglige værdier og normer, som er udviklet over lang tid. Gennem disse respekteres institutionernes

autonomi og forskernes frihed«. (Christensen 1991: 19). Krav om bestemte typer af udefra kommende forandringer kan derfor true organisationernes identitet.

Det centrale legitimitetspunkt er viden og faglighed, som ikke indgår i forandringstiltagene. Dvs., at organisationernes identitet er forskellig fra de forandringstiltag, der er stillet spørgsmål om i undersøgelsen. Spørgsmål, der klart er inspireret af moderniseringsprogrammernes indhold. Uoverensstemmelserne mellem omgivelsernes normer og værdier for forandring og organisationernes normer og værdier kan derfor forklare, hvorfor organisationerne ikke har gennemført de forandringer, der er spurgt til i undersøgelsen. Vigtige forandringer for organisationerne vedrører nemlig udvikling af den eksisterende faglige kerne, hvor tilførsel af flere ressourcer er et løsningsmiddel, der ikke harmonerer med moderniseringsprogrammernes overordnede udspil om nulvækst. Lukkethed og faglighed kan være en forklaring på, hvorfor lederne har svært ved at handle. Lederne har heller ikke den nødvendige ledelsesmæssige ekspertise, når de vælges for kortere perioder, de har svært ved at samle organisationens medlemmer omkring en fælles mission og har derfor vanskeligt ved at agere udadtil som enhed, f.eks. i forhold til forandringer.

De organisationer, der har forandret mindst, har en identitet, der er langt fra de ændringer, der er spurgt til i undersøgelsen (effektivitets- og produktivitetsprægede forslag). De organisationer, der har forandret mest kan under ét bedst betegnes som »moderne myndigheder«, der produceres både service (produktionslogik) og velfærd (kontrol/myndighed) inden for gruppen. De forandringsivrige organisationer er åbne, udadvendte og dynamiske, mens de organisationer der har gennemført færrest ændringer er lukkede, indadvendte og fagfixerede.

Det er ikke nogen nyhed at moderniseringsprogrammernes midler til nulvækst og serviceforbedringer er blevet modtaget meget forskelligt af de offentlige organisationer. Dermed ikke være sagt at organisationerne, der har gennemført færrest ændringer ikke med fordel kunne ændre på andre måder end at kræve flere ressourcer. Undersøgelsen er med til at understrege nødvendigheden af at sondre mellem forskellige typer af offentlige organisationer i relation til reformer.

4. Gode og dårlige inddelinger

To af de gennemgåede »gode« typologier er gamle kendinge. Den ene er tilknytningen til et ministerium, som oftere er blevet taget til indtægt for den politiske signalværdi der udsendes fra statsministeren om prioriteringen af bestemte sagsområder, end inddelingen er blevet anvendt forskningsmæssigt til at diskutere forskellige former for styring.¹² Den anden kending er tilhørsforholdet til et administrativt niveau, der yderst sjældent debatteres for organisationer på statsligt niveau. Diskussionerne om niveauerne vedrører oftere, om vi fortsat skal have amterne og hvilken betydning EU og institutionsniveauerne har. I et nyere debatskrift er der spurgt til »*Findes staten om 10 år?*«, men det hører til undtagelserne (Gjelstrup & Paludan 1996). Min undersøgelse viser, at de to kendte inddelinger bør suppleres med en ny baseret på om organisationerne har gennemført mange (eller få) organisatoriske forandringer. Resultaterne peger i samme retning som en norsk undersøgelse, der demonstrerede at organisationernes identitet er af betydning for orienteringen mod bestemte typer af administrative reformer (Helgesen 1991).

Der er dog også tre inddelinger, der ikke udviser homogenitet blandt de statslige organisationer. Det er to typologier, der har afsæt i opgaver. Dels en gruppering af organisationerne ud fra de fire overordnede ministerielle opgavetyper, der er gengivet i forvalt-

ningslitteraturen; generel regulering, specifik regulering, serviceproduktion og tværgående koordinering.¹³ Dels en typologi med afsæt i om organisationernes opgaver er regulerende eller servicerende. Den tredje inddeling er baseret på svar i undersøgelsen om hvilke aktører i omverdenen, der har stor betydning for organisationerne.¹⁴

Det er ikke muligt at gå på tværs af inddelingerne og f.eks. sige, at alle Landbrugsministeriets organisationer har gennemført mange forandringer og er institutioner under et departement, og alle Kulturministeriets institutioner ikke har gjort noget som helst. Derfor kan man selvfølgelig diskutere, hvorfor det er interessant at undersøge og inndelege de statslige institutioner og hvilke konsekvenser det har.

5. Konsekvenser for forskningen, politikerne, forvalterne og borgerne

Konsekvenser af analyserne er kort berørt undervejs, sluttelig uddyber jeg, hvilke konsekvenser resultaterne kan have for forvaltningsforskning samt for politikere, forvaltere og borgere. Inden for *forskningen* dokumenterer de »gode« typologier, at de forskningsretninger, der ser organisationer som unika, bør huske på, at offentlige institutioner er en del af en helhed under politisk ledelse. Resultaterne viser også, at man ikke nødvendigvis skal forkaste alle eksisterende inddelinger. Men fastholder man inddelinger baseret på de eksisterende opgavesondringer, da er forskningen med til at cementere en forældet virkelighedsbestemmelse af offentlige organisationer. Derimod kan man med fordel indskrive organisationernes adfærd og omverdensforståelse i forhold til ressortministeriets traditioner for styring af de underliggende institutioner og i relation til en forståelse af, hvilket administrativt niveau organisationen befinder sig på. Betydningen af tilhørsforholdet til et ministerium og placeringen på et givent administrativt niveau peger endvi-

dere på et behov for yderligere »udgravninger« i og af ministeriers historie, traditioner, normer og værdier. Undersøgelser, der kan afdække nye lag og dermed bidrage til en mere nuanceret forståelse af den offentlige forvaltning.

Nye perspektiver åbner sig, hvis man i højere grad kombinere indsigter fra politologisk forvaltningsforskning med indsigter fra organisationsteoretisk forskning. Politologiens styrke er, at man ser forvaltningen som en del af den politiske proces, ser institutioner som dele af et hele. Styrken ved en organisationsteoretisk indfaldsvinkel er, at man får et inde-fra-og-ud perspektiv, dvs. indfanger organisationernes subjektive oplevelse af at være en offentlig organisation. Styrkerne ved de to tilgange er samtidig modpartens svaghed. Den konkrete undersøgelse viser også, at der mangler data for organisationernes ageren i relation til den politiske dagsorden. Hvordan håndterer bestemte typer organisationer forskellige typer af politiske beslutninger? Hvordan bidrager organisationerne med input til den politiske debat?

Det særlige ved offentlige organisationer (et offentligt etos) kommer i undersøgelsen til udtryk i forskelle mellem typer af organisationer, hvor f.eks. institutionerne under Trafik- og Kommunikationsministeriet synes at eksponere et rationalt inspireret af virksomheder (markedet), mens Landbrugsministeriets institutioner udadtil legitimerer sig gennem faglighed. Den organisationsteoretiske indfaldsvinkel har gjort det muligt at undersøge, hvilke normer og værdier enkelte organisationer prioriterer, men det kan også føre til at man overser, at den offentlige sektors legitimitet i sidste instans hviler på et folkeligt mandat, dvs. et demokratisk fundament. Og spørgsmålene om, hvorfor har vi en offentlig sektor, hvad skal den lave, hvad kan det private marked tage sig af, hvilke værdi-

er skal vi sikre bliver reproduceret, hvordan osv. kan ikke diskuteres for ofte (Lundquist 1994). Inddelingerne hviler på forskellige normative grundlag. F.eks. er typologien baseret på forandringsorientering et udtryk for en prioritering af managementværdier så som rationalitet, effektivitet og produktivitet.

Det er også en opgave for politikere, forvaltere og borgere at diskutere, hvilke opgaver der skal løses i offentligt regi og hvordan. F.eks. skal man spørge til, om de organisationer der vægter det faglige meget højt, prioriterer de værdier/den faglighed, som vi skal have i vort samfund? Skal lægerne f.eks. have patent på al sygdomsbehandling, uanset hvor mange mennesker de ikke kan helbrede? Løser organisationerne i »gråzonen« opgaver der bør løses i offentligt regi eller burde flere organisationer privatiseres (Greve 1995 og 1996)?

Organisationer, der har en række træk tilfælles, reagerer ens på samme krav. Tilsvarende reagerer forskellige typer af organisationer forskelligt på de samme krav. Politikere kan påvirke organisationernes muligheder både i forhold til at opfylde politiske mål, men også i forhold til at fungere som organisation. Politikerne kan f.eks. beslutte at tilføre organisationer flere ressourcer. De fagfixerede organisationer ser ressourceførsel som den eneste måde at løse aktuelle problemer på (og de vil selv bestemme hvordan midlerne skal anvendes). Andre grupper af organisationer mener ikke, at det er nødvendigt med yderligere ressourcer, det gælder f.eks. organisationer der har gennemført mange forandringer. De ser f.eks. strategisk planlægning som et vigtigt effektiviseringsredskab. Et ressortministerium kan forvente, at de underliggende institutioner reagerer nogenlunde ens, men ministeriet skal også vide at dialog er en form for samarbejde, der foretrækkes af hovedparten af institutionerne, men tilsyneladende ikke altid praktiseres ovenfra. Bruger-

ne af de offentlige organisationer kan bruge resultaterne til at se, at man som bruger står over for forskellige typer af udfordringer afhængig af, hvilken type organisation man er i kontakt med.

Meget tyder på, at mange ministerier med fordel kunne arbejde på at forbedre relationen til de underliggende enheder. Megen energi synes at blive bundet i en relation, der ustandselig kræver strategiske overvejelser af institutionen. Derved kanaliserer organisationerne energi og ressourcer ind i det at overleve som organisation fremfor at udvikle og forbedre de måder man løser opgaver på. Erfaringer med kontraktstyrelser peger i retning af, at det er én måde at bruge organisationernes ressourcer mere hensigtsmæssigt på, men samtidig er der nogle demokratiske styngsproblemer, der ikke bør forties (Thaarup 1995).

Forvaltningspolitik forstået som »organiseringen af den offentlige sektor« er et redskab som politikerne kan bruge til at skabe chokagtige virkninger. Når ministerietilknytning er så vigtig, så betyder det også, at flytning af en organisation mellem ministerier kan give mærkbare chokvirkninger (både positive og negative). Et eksempel er etableringen af Fødevareministeriet, hvor man kan spørge om forbrugernes interesser måske vil forsvinde i landbrugsmaskineriets dyb, som det måske er sket med fiskeriet? Betydningen af ministerietilknytningen viser dog også, at mange ressortområder tilsyneladende fungerer ens uanset ministerens politiske tilhørsforhold, underforstået, at de forvaltningspolitiske idéer og implementering af samme i høj grad er et anliggende for departementscheferne – ikke politikerne.

De bedste bud på at systematisere statslige organisationer på, er med det foreliggende datamateriale to gamle kendinger, ministerietilknytning og placering på et administrativt

niveau. I denne sammenhæng er rammerne belyst ud fra organisationernes oplevelse af placeringens betydning. Det har vist sig frugtbart at supplere med en tredje typologi, baseret på organisationernes orientering mod forandringer. Betydningen af at to historisk betingede forhold sætter sig spor blandt nutidens statslige institutioner viser, at man ikke må underkende traditionens indvirkning på den offentlige sektor. Betydningen af, at forandringer også er et kriterium, der giver homogenitet blandt de statslige organisationer peger i retning af, at udviklingen i verden også sætter sig spor i den offentlige sektor, men på meget forskellige måder afhængig af, hvilke organisationer der er tale om. Mit materiale gør det ikke muligt at vurdere, om traditionen eller fornyelsen vejer tungest i det offentlige. Resultaterne viser dog, at mange hensyn skal samvejes, når de statslige organisationer skal løse offentlige opgaver og føre politik ud i livet. Og organiseringen af den statslige sektor er ikke ligegyldig.

Referencer

- (APD) Administrations- og Personaledepartementet (1991): *Kulturministeriet i 90'erne! Organisationsudvikling i Kulturministeriet*.
- Antonsen, Marianne (1992/93): »Accept og betydning af statens administrative reformer – set i lyset af organisationernes forankring i den offentlige sektor og deres relationer til omgivelserne« i *Økonomistyring & Informatik* nr. 4, 8. årg. pp. 195-217.
- Antonsen, Marianne & Foss Hansen, Hanne (1992): »Central styring, selvstyring og omverdensstyring – balance eller konflikt?« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 3, pp. 230-255.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990a): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 1. Ledelses og styringsforhold«. *COS-forskningsrapport* nr. 18.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990b): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 2: Administration og budgetforhold«. *COS-forskningsrapport* nr. 19.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990c): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 3: Ydelser og omverden«. *COS-forskningsrapport* nr. 20.
- Antonsen, Marianne, H. Foss Hansen, H. Kjær Hansen, T. Beck Jørgensen og P. Melander (1990d): »Grunddokumentation for surveyundersøgelsen. Skema 4: Organisation og personale«. *COS-forskningsrapport* nr. 21.
- Beck Jørgensen, Torben & Jensen, Hanne Nexø (1992): »Moderne myndigheder? Generel profil af danske direktorater, styrelser og statslige institutioner« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 2, 73. årg. pp. 103-129.
- Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*. Herning. Systime.
- Christensen, Tom (1991): *Virksomhedsplanlægning. Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo. TANO.
- Egeberg, Morten (red.) (1989): *Institujonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo. TANO.
- Gjelstrup, Gunnar & Paludan, Uffe (1996): *Findes staten om 10 år? København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid*.
- Greve, Carsten (1996): *Gør den grå zone farverig! København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid*.
- Greve, Carsten (1995): *Den grå zone*. København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid.
- Grønnegård Christensen, Jørgen & Ibsen, Marius (1991): *Bureaukrati og bureaukrater*. Herning. Systime.
- Grønnegård Christensen, Jørgen (1984): *Central-administrationen: organisation og politisk placering*. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udg.
- Helgesen, Kjersti (1991): *Forvaltningsreformer i en differensiert stat*. Bergen. LOS-rapport nr. 6.
- Lundquist, Lennart (1994): »Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program.« Lund. Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund. Studentlitteratur.
- Melander, Preben (1993): »Økonomistyringens drivkræfter, betydning og arbejdsformer i offentlige organisationer – passiv og autoritetstro regeloverholdelse eller aktiv og intelligent konflikt-håndtering«. i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 1, pp. 59-93.
- Nexø Jensen, Hanne (1997): *Offentlige organisatio-*

ner mellem tradition og fornyelse. København. Forlaget Politiske Studier.

Nexø Jensen, Hanne (1993): *Køn og organisationer under forandring*. København. Institut for Statskundskabs Licentiatserie nr. 1.

Thaarup, Bent (1995): *Kontraktstyrelser i staten*. København. Offentlig sektor – Vilkår og Fremtid.

Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo. Gyldendal.

Noter

1. En særlig tak til Uffe Jakobsen og Gunnar Gjølstrup for kommentarer til tidligere udkast til artiklen.
2. Se bl.a. Grønnegård Christensen 1984, Grønnegård Christensen & Ibsen 1991 og Bogason 1992.
3. Undersøgelsen er udgivet i bogform, Nexø Jensen 1997.
4. I princippet er den offentlige sektors opbygning og organisering til stadighed blevet udfordret, f.eks. med Forvaltningskommissionen af 1947, A60 og med kommunalreformerne i 1970'erne.
5. Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i 1989-90 af forskere med tilknytning til Center for Offentlig Organisation og Styring. En nærmere beskrivelse findes i Antonsen m.fl. 1990a-d og Nexø Jensen 1997 foruden i en række artikler: Beck Jørgensen & Nexø Jensen 1992, Antonsen & Foss Hansen 1992, Antonsen 1992/93 samt Melander 1993. I Nexø Jensen 1997 findes en metodisk diskussion samt en diskussion af betydningen af dataenes alder.
6. Jeg benytter begreberne »organisation« og »institution« synonymt for en formel enhed og så vidt muligt på den måde enheden omtales på i hverdagen.
7. Gennemgående er der en høj grad af homogenitet i svarene blandt Kulturministeriets underliggende institutioner, hvilket også var tilfældet i en APD-undersøgelse fra 1991.
8. I denne inddeling indgår også en stikprøve blandt dekoncentrerede statslige myndigheder, f.eks. politikredse, arbejdsformidlingskontorer og distriktstoldkamre.
9. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført før kontrakt- og fristyrrelser holdt deres indtog, derfor er kun statsvirksomheder udskilt.
10. Jeg bygger dels på indsigter fra en norsk udviklet, virkemiddelmodel (Egeberg 1989) samt decentralisering som struktureringsinstrument, som fremført af bl.a. Lundquist 1992.
11. Udtrykket er hentet fra Beck Jørgensen & Nexø Jensen 1992.
12. Antonsen og Foss Hansen (1992) diskuterer betydningen af at en organisation tilhører et ministerium, mens Grønnegård Christensen & Ibsen (1991) diskuterer grupper af ministeriers styringsformer, f.eks. ministerier med generelt regulerende opgaver.
13. Se bl.a. Grønnegård Christensen 1984, Grønnegård Christensen & Ibsen 1991 og Bogason 1992.
14. Alle inddelingerne og resultaterne af analyserne er uddybende beskrevet i Nexø Jensen 1997.

Politisk Kronik

2. halvår 1997

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den 18. juli 1997 kl. 03.30 var EU's stats- og regeringschefer efter 24 timers uafbrudte forhandlinger i Amsterdam nået til enighed om en ny EU-traktat til afløsning af Maastricht-traktaten. Dermed var grundlaget for endnu en dansk folkeafstemning tilvejebragt. De politiske reaktioner kom promte fra partier og bevægelser.

Det var statsministerens vurdering, at forhandlingerne var resulteret i en »sympatisk« traktat, en set fra et dansk synspunkt tilfredstillende revision og modernisering af foreningens vedtægter, som han udtrykte det. Han understegede kraftigt, at det løfte han havde afgivet inden konferencen indledtes – at de fire danske forbehold ville stå uantastet før, under og efter konferencen – var overholdt til punkt og prikke. Der var efter hans opfattelse ikke røkket ved forbeholdene. Det gjaldt også det retlige samarbejde herunder den fælles flygtninge- og asylpolitik. Ifølge traktaten vil det retlige samarbejde fem år efter traktatens ikrafttræden overgå fra at være et mellemstatsligt samarbejde, der kræver enstemmighed til et overnationalt samarbejde, hvor beslutningerne kan træffes med kvalificeret flertal. På dette område havde Danmark fået en protokol, hvori de andre EU-lande anerkender, at Danmark står uden for denne bestemmelse, og at Folketinget inden for en frist på seks måneder selv træffer be-

slutning om, hvorvidt det vil tilslutte sig de vedtagelser, de andre EU-lande måtte træffe.

Derudover fremhævede han på positiv siden, at miljøet stod klarere i selve grundlaget for det europæiske samarbejde, idet der nu skulle tages hensyn til miljøet på alle politiske områder og i alle institutioner inden for EU. Desuden var det sikret, at hvert enkelt land kunne forstærke indsatsen for miljøet, når der var etableret ny viden på et område. Et andet forhold, han fremhævede som positivt, var den stærkere placering beskæftigelsespolitikken havde fået i traktaten gennem indføjesen af et selvstændigt afsnit om beskæftigelsen. Ikke alene var kampen for at få flere i arbejde blevet indlemmet i den økonomisk monetære union, regeringerne havde også forpligtet sig til at overvåge og koordinere deres indsats på beskæftigelsesområdet, ligesom EU nu kunne udstikke retningslinier og selv tage mindre initiativer. På positivsiden nævnte han også den større åbenhed i form af, at borgernes ret til aktindsigt blev indskrevet i traktaten som et princip, der senere skulle udmøntes i konkrete regler af Kommissionen. På negativside anførte han, at det ikke var lykkedes at løse spørgsmålene om antallet af kommissærer, og hvor mange stemmer hvert land skal have i de besluttende organer i EU, når EU blev udvidet med de østeuropæiske lande. Dette kunne skabe komplikationer for

de forestående optagelsesforhandlinger, at de institutionelle problemer ikke var blevet løst.

Venstre, Det konservative Folkeparti og CD erklærede sig omgående tilfredse med forhandlingsresultatet. De erklærede utvetydigt, at de ville anbefale et ja ved den kommende folkeafstemning. Lige så prompte og entydigt erklærede Fremskridtspartiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Junibevægelsen og Folkebevægelsen mod EF-Unionen, at de ville anbefale et nej. De fandt med varierende stemmeføring, at traktaten var endnu et væsentligt skridt i retning af mere union, at traktaten og protokollen de facto undergravede det retlige forbehold og at beslutningen om i første omgang kun at indlemme nogle få af de østeuropæiske lande var en forfejlet europapolitik, der ikke fremmede freden i Europa.

Som sagt tog det ikke lang tid for disse partier og bevægelser at afsige dommen over forhandlingsresultatet. Det indtryk kunne godt fæstne sig, at deres stillingtagen var afgjort inden det konkrete indhold af traktaten var kendt. Anderledes forholdt det sig med Socialistisk Folkeparti. Her opstod der betydelig usikkerhed om, hvad partiets holdning skulle være. Det var tidligere besluttet, at partiets officielle stillingtagen først skulle finde sted på et ekstraordinært landsmøde den 6.-7. september, når det faktiske indhold af traktaten var kendt.

Men det blev hurtigt klart, at det ikke var alle i partiet, der ville afvente landsmødet før de meldte ud, hvad deres holdning var. Medens partiformand Holger K. Nielsen forholdt sig afventende kunne pressen allerede den 25. juni referere, at partiets næstformand Christine Antorini, EU-ordfører Jørn Jespersen og gruppeformand Steen Gade hældede mod at anbefale et ja. De fik i de følgende dage følgeskab af flere fremtrædende SF'ere herunder Margrethe Auken, tidligere parti-

formand Gert Petersen og de to grand old ladies Ebba Strange og Lilli Gyldenkilde. På et aftenmøde i partiets forretningsudvalget den 25. juni var der imidlertid en overvejende stemning for at anbefale et nej. Fronterne var ved at blive trukket op.

Den 1. juli havde partiformanden afsluttet sine overvejelser, og meddelte resultatet på et pressemøde. Medens gruppeformand Steen Gade mente, at Amsterdamtraktaten på væsentlige områder såsom miljø, forbrugerbeskyttelse, åbenhed, beskæftigelse og de nationale parlamenteres rolle var bedre end den gældende traktat, var Holger K. Nielsen kommet til det modsatte resultat. Han fandt, at det retlige forbehold ikke var sikret tilstrækkeligt efter at Danmark havde tilsluttet sig Schengenaftalen, at miljøgarantien ikke gik langt nok i forhold til, hvad der var blevet stillet i udsigt, dengang den var blevet forhandlet på plads i 1986 af daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen. Desuden fandt SF-formanden, at udvidelsen mod Østeuropa ikke var tilstrækkeligt sikret i den nye traktat i og med, at der kun var gjort forberedelse til optagelse af fem nye lande. Endelig udtrykte han manglende tillid til regeringens Europa-politik og til, at den helhjertet ville arbejde for at sikre de danske forbehold. Der var altså flere minusser end plusser i traktaten, hvorfor han ville anbefale et nej. Dermed var splittelsen i ledelsen stillet åbenlyst til skue.

Selvom alle parter pointerede, at deres udmeldinger var foreløbige og at en endelig stillingtagen først ville finde sted på landsmødet var konflikten uigenkaldeligt en kendsgerning. Et langt og opslidende internt opgør forestod i de næste to måneder. EU-spørgsmålets hele centralitet og vigtighed indikererede sammen med personfordelingen på henholdsvis ja og nej siden, at her kunne der godt ligge en kim til et mere varigt brud i partiet. Oplysninger om, at ja-siden ville oprette

et netværk – »SF'ere for Europa« – inden for partiet kunne tolkes som et første skridt i retning af en egentlig fraktionsdannelse. Imod en så drastisk tolkning talte dog, at partiet i 1993 havde akcepteret, at det daværende mindretal af nej-sigere havde fået lov til inden for partiet at arbejde for deres synspunkter i netværket »Folkesocialister mod Unionen«. SF's tradition for en åbent debatterende organisationskultur ville endnu en gang blive sat på alvorlig prøve. Endnu en gang stod partiet over for det klassiske valg mellem, om et opnået resultat var godt nok, fordi det var bedre end den gældende tilstand, eller at resultatet ganske enkelt ikke var godt nok, uanset det tidligere indhold.

Konflikten skærpedes i og med at hverken partiformand eller gruppeformand mente, at de kunne forblive på deres poster, hvis afstemningen på landsmødet gik dem imod. Nu handlede det også om ledelsen af partiet. Endnu en eskalation fandt sted, da næstformand Christine Antorini og gruppeformand Steen Gade den 24. juli udsendte et brev til alle partiforeningerne, hvori de argumenterede for og begrundede deres ja samt anførte, at de frygtede, at SF ville blive sat udenfor indflydelse i dansk politik, hvis partiet anbefalede et nej. I et forsøg på at løse den gordiske knude fremkom folketingsmedlemmerne Jes Lunde og Kristen Tovborg med den idé, at SF helt undlod at anbefale et ja eller et nej. Det gjorde de blandt andet for at undgå den prækære situation som tegnede sig, nemlig at et flertal i folketingsgruppen ville stemme for traktaten, selvom landsmødet havde besluttet et nej. Uenigheden indeholdt således også det for ethvert politisk parti helt centrale spørgsmål om, hvem – landsorganisationen eller folketingsgruppen – der skulle fastlægge partiets politik. Lige præcis det spørgsmål havde tidligere givet anledning til splittelse i partiet, blandt andet da Venstresocialisterne i 1967 sprængte sig ud af SF. Med andre ord, hvad ville partiet gøre, hvis ja-sigerne blandt

folketingsmedlemmerne ikke ville rette sig efter et nej på landsmødet. I 1993 var gruppe-medlemmerne blevet stillet frit. Ville de også blive det denne gang, selvom de udgjorde et flertal i gruppen og selvom traditionen var, at gruppens flertal rettede sig efter landsorganisationens flertal.

Frem til landsmødets afholdelse flyttedes interesse fra folketingsmedlemmernes holdning til, hvorledes partiets bagland ville stille sig. På et møde i forretningsudvalget den 5. august var der en klar opbakning til partiformanden. Syv ud af udvalgets ni medlemmer støttede ham. Det var kun Christine Antorini og Steen Gade der gik ind for et ja. Et forslag om at landsmødet skulle vedtage, at der ekstraordinært skulle iværksættes en ny opstillingsrunde af folketingskandidater nød ikke fremme. Dermed var eventuelle »straffeekspeditioner« mod ja-sigerne afværget i denne omgang og skarpheden i uenigheden dæmpet. Det blev den yderligere på et sommermøde for folketingsgruppen den 6.-7. august. Mødet blev af deltagerne beskrevet som meget åbenhjertigt og fordrageligt, uden at der af den grund blev lagt låg på den faktiske uenighed. Synspunkterne skulle have mulighed for at brydes i partiet, samtidig med at det blev understreget, at der var enighed om partiets generelle Europa-politik.

Den 17. august afholdt hovedbestyrelsen møde. Med 28 stemmer for, 10 imod og én der undlod at stemme vedtog mødet at anbefale partiets landsmøde at afvise Amsterdamtraktaten. En klar og overbevisende sejr for partiformanden. Det blev endvidere besluttet, at mindretallet skulle have de samme rettigheder, som mindretallet havde haft i 1993, dengang da SF anbefalede et ja til Maastrichttraktaten med Edinburgh aftalen. Det blev også præciseret, at henstillinger fra landsmødet eller partiledelsen burde øve afgørende indflydelse på folketingsgruppens medlemmer uden at disse dog kunne pålægges at

stemme imod deres overbevisning. Herefter var det nu op til de enkelte partiforeninger at drøfte sagen, tage stilling og på den baggrund vælge delegerede til det ekstraordinære landsmøde.

Det fandt sted den 6.- 7. september, hvor 308 delegerede mødtes i Herning. Debatten var til tider hård og ophedet, men også præget af en undertone af, at en egentlig partisplittelse for næsten enhver pris skulle undgås. Forslag om direkte repressalier mod ja-fløjen nød ikke fremme og formanden appelerede direkte til ja-sigerne om ikke at melde sig ud af partiet. Afstemningen viste, at 183 stemte for et nej og 88 stemte for et ja. Hermed var SF igen placeret på unionsmodstandersiden i den danske EU-dabet, og endnu en gang var partiet blevet enig om at være uenig.

Som en konsekvens af afstemningsresultatet trak Steen Gade sig den 8. september både fra posten som formand for partiets folketingsgruppe og som medlem af Folketingets Europa-udvalg. Han ville dog forblive i SF og kæmpe videre for sine synspunkter. Hans efterfølger på gruppeformandsposten blev Jes Lunde. Han befandt sig på ja-fløjen, men havde tilkendegivet, at han ville følge flertallet på landsmødet ved afstemningen i Folketinget. Også Jørn Jespersen trak sig som partiets repræsentant i Europa-udvalg, hvori Holger K. Nielsen og Kristen Touborg indtrådte. Partiet havde undgået en egentlig sprængning, men uenighed bestod. Og den var dyb og fundamental. Opgøret om SF's fremtidige holdning til EU var ikke afsluttet. En beslutning i hovedbestyrelsen i begyndelsen af december med stemmerne 17 mod 8 imod at give ja-fløjen del i SF's kampagnemidler viste, at der stadig pågik en magtkamp.

I den borgerlige lejr gav Amsterdamtraktaten også anledning til nogen debat. Sommerens meningsmålingerne viste nemlig, at der var

en stigende andel af borgerlige vælgere, der var enten tvivlende eller deciderede modstandere. Det satte spørgsmålstejn ved, om de borgerlige partier stadig kunne regne med den hidtidige relativt gode opbakning fra deres vælgere, når der skulle stemmes ja eller nej. Et af de argumenter, der oftest hørtes fra den kant, var en utilfredshed med, at EU blandede sig i både stort og småt til gene for f.eks. de erhvervsdrivende. Symptomatisk var den diskussion, der sidst på sommeren udspandt sig mellem Jyske Banks ordførende direktør Anders Dam og Uffe Ellemann-Jensen, om hvorvidt det skyldtes EU eller danske myndigheder, at de firkantede flugtskilte på hotellerne skulle udskiftes med runde.

September måned er landsmødernes måned. Størst offentlig interesse samledes om hvorvidt det ville lykkes Det konservative Folkeparti at holde uenigheden mellem de forskellige fløje nede på landsrådsmødet den 13.-14. september. Det lykkedes i den forstand, at ingen af de officielle taler direkte kunne tages til indtægt for et fortsat magtkamp. Gruppemanden Hans Engell understregede således i hans tale, at der var fuldstændig enighed om den politiske linie, og at der ingen uklarhed var om ledelsen, – slet ikke efter dette landsrådsmøde, hvor Per Stig Møller enstemmigt blev valgt til formand for partiorganisationen. Men pressen kunne alligevel referere om »tvetunget korridorsnak« og den registrerede varierende intensitet i klapsalverne til de enkelte taler. Den mente også at kunne se en magtkamp per stedfortræder ved kampvalgene til næstformandsposterne. Der skulle fintælling til før det var klart, at Per Stig Møller-fløjens kandidat Søren Møller blev valgt til kommunal næstformand med 468 stemmer mod Engell-fløjens Bodil Tang Kristensens 449. Valget til posten som organisatorisk næstformand var en mere klar sejr til Per Stig Møllers støtter. Her fik Engell-fløjens kandidat, Helle Tving Willandsen 369

stemmer, medens Erling Aaskov fik 518 stemmer og dermed sikrede sig genvalg. Den politiske leder – og nu også partiformand – Per Stig Møller stod styrket efter landsrådsmødet, et indtryk der forstærkedes af, at en af hans skarpeste kritikere Anne Birgitte Lundholt valgte at forlade dansk politik for at blive administrerende direktør i Danske Slagterier. Det spørgsmål, der stod tilbage, var dog stadig, om han stod styrket nok. Politisk var partiformandens tale klar og entydig: VK alternativet stod klar til at overtage regeringsmagten. Hverken Fremskridtspartiet eller Dansk Folkeparti ville få indflydelse på VK's regeringsprogram, hvorimod han appellerede kraftigt til midterpartierne om at samarbejde med VK.

Ingen af de andre partier havde tilsvarende ledelsesproblemer at afklare på deres landsmøder. På Venstres landsmøde den 27.-29. september blev Uffe Ellemann-Jensen for 14. gang valgt til partiformand af et entusiastisk landsmøde. Partiet struttede af selvtilid forud for kommunalvalget, folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten og folketingsvalget. Partiformanden var overbevist om, at partiet ville vinde ved alle tre valg, men hvis det kun kunne vinde et af dem, håbede og bad han til, at det blev folkeafstemning om Amsterdam-traktaten. Det var klart det vigtigste valg danskerne stod over for. Vedrørende den generelle politiske linie var recepten klar. Partiet gik – i tæt samarbejde med de konservative – efter et regeringsskifte. Der kom således ingen væsentlige nye politiske udmeldinger. Uffe Ellemann-Jensen regnede ikke med et stort forkromet forlig med regeringen om finansloven. Dertil var afstanden ganske enkelt for stor, men partiet var rede til at indgå delaftaler. Endvidere forudså han, at flygtninge- og udlændingebatten ville blive central i den kommende valgkamp. Han opfordrede til, at den ikke blev hadsk og ubehagelige, og det kunne den undgå at blive ved at tage en men-

neskelig indgangsvinkel og ved at diskutere de regler, der var gældende i Danmark – som burde strammes – i stedet for at skyde på de mennesker, der udnyttede dem.

Flygtninge- og udlændingepolitikken blev også et tema på Socialdemokratiets EU-kongres den 13.-14. september. Statsministeren fastslog, at partiet vedstod en human og åben indstilling til indvandrere og flygtninge, men samtidig skulle partiet også gå mod den opfattelse, at det danske samfund var et tag selv-bord, hvor der var fri adgang til at snige sig ind, og hvor der ikke var sammenhæng mellem rettigheder og pligter. Også retspolitikken skulle strammes i retning af mere lov og orden. Partiet søgte med andre ord løbende at justere politikken på de områder, hvor vælgerundersøgelser havde vist, at partiet havde tabt stemmer til højrefløjen, især Dansk Folkeparti. Ellers var kongressen en temakongres om EU. Forud for afslutningen af forhandlingerne om Amsterdam-traktaten havde der været nogen frygt i partiledelsen for, at kongressen igen ville udstille den van-te socialdemokratiske skepsis samt uenighed om, hvorvidt de fire forbehold skulle direkte indskrives i partiets Europa-program. Med det resultat der var forhandlet på plads i Amsterdam forstummede en meget væsentlig del af kritikken. Nogen spænding knyttede der sig til EU-kommissær Ritt Bjerregaards indlæg. Forrige år havde hun rettet et skarpt angreb på partiets EU-politik, og sidste år var hun blevet væk i protest, fordi hun ikke havde fået tildelt tilstrækkelig lang taletid. Denne gang var hun mere i samklang med forsamlingen, da hun anbefalede et ja med den begrundelse, at EU var et socialdemokratisk projekt, der lå i direkte forlængelse af socialdemokraternes opbygning af den danske velfærdsstat. Kongressen var på sin vis historisk, idet den enstemmigt vedtog en anbefaling om at stemme ja ved den kommende folkeafstemning. Partiet stod mere samlet i EU-politikken end nogensinde før.

Socialdemokratiets udmelding om mere lov og orden herunder flere penge til politiet skabte nogen uro i Det radikale Venstre som afholdt landsmøde den 20.- 21. september. Partiet mente ikke at være taget med i beslutningen og gruppeformand Jørgen Estrup fandt, at Socialdemokratiet ikke tog nok hensyn til regeringspartneren og mindede højlødt socialdemokraterne om, at der var to partier i regeringen. Dermed var et af landsmødets temaer sat, nemlig hvordan de radikale undgik at blive sat fuldstændig i skyggen af Socialdemokratiet. Adskillige indlæg fra de godt 550 delegerede gik på ønsket om en mere markant profil og en mere offensiv formulering af de radikale krav til et nyt regeringsgrundlag for en kommende SR-regering. Kulturminister Ebbe Lundgaard gik endda så vidt, at han udtalte, at partiet burde trække sig ud af regeringen, hvis de radikale ikke gik frem ved næste valg. Heri blev han stærkt imødegået af Marianne Jelved. I det hele blev regeringssamarbejdet som sådant ikke for alvor kritiseret, det var mere stilen og profileringen, der var til debat. Det var måske også et spørgsmål om stil, der afgjorde valgte af ny landsformand efter Margrethe Vestager. Johannes Lebech, lærer på Holstebro gymnasium, mangeårigt medlem af partiet og anset som arketyper på en radikal fik 165 stemmer mod regnskabschef, tidligere medlem af venstrefløjspartier, nu medlem af Det radikale Venstre i fire år samt formand for partiforeningen i København og Frederiksberg Kim Hjerrilds 155 stemmer.

På Fremskridtspartiets landsmøde den 27.-28. september var det modstanden mod Amsterdamtraktaten, der var et af de vigtigste temaer ved siden af de ældres vilkår. Desuden bar Kim Behnkes tale præg af pragmatisme, idet han ikke som tidligere stillede forhåndsbetingelser for at støtte en eventuelt kommende VK-regering, kun at de to partier skulle gennemføre den politik, de selv havde foreslået, medens de var i opposition. Konkurrencen

fra Dansk Folkeparti gjorde sin mærkbare virkning. Et forslag om at ophæve eksklusionen af Mogens Glistrup blev nedstemt med 274 mod 64. Dermed blev der sat endnu et punktum i det begivenhedsrige kapitel om Mogens Glistrup og Fremskridtspartiet. Helt symbolsk var landsmødet formentlig det fredeste siden partiets grundlæggelse i 1972.

Der var også fred og fordragelighed samt en stor portion optimisme på Dansk Folkepartis landsmøde den 4.-5. oktober. De knap 350 delegerede i det nystiftede parti kunne nemlig se tilbage på en for et nyt parti stor tilslutning i meningsmålingerne, et medlemstal på 1.767, og at det var lykkedes at opstille kandidater til kommunalvalget i samtlige amter og i ca. 170 kommuner. Hyldesten af partiets leder Pia Kjærsgaard ville ingen tage, hverken fra de delegerede eller fra dansktopsangeren Richard Ragnvald. Politisk bød landsmødet ikke på væsentligt nye initiativer. Det var fortsat kravet om en markant anden og strammere flygtninge- og udlændingepolitik samt modstanden mod EU-unionen, der var omdrejningspunktet for både partilederens og de delegeredes indlæg. De borgerlige EU-modstandere var mere end velkommen hos Dansk Folkeparti.

Disse emner optog også tid på Enhedslistens landsmøde, der fandt sted på samme tid. Modstanden mod EU-unionen delte Enhedslisten med Dansk Folkeparti, medens holdningen til udlændingekområdet var diametralt modsat. Partiet anklagede direkte Socialdemokratiet for at lefle for de fremmedfjendske holdninger i befolkningen. Vedrørende Enhedslisten og finansloven erklærede den finanspolitiske ordfører Frank Aaen, at partiet ikke på forhånd ville afvise at deltage i et forlig, indrømmelserne skulle imidlertid være substantielle. Partiet havde en liste parat og højest på den stod oprettelsen af en job-bank, der kunne sikre de ledige rigtigt arbejde, samt en generel forbedring af de arbejdsløses

vilkår. Men ellers var det det forestående kommunalvalg, der stod i centrum. De 165 delegerede var parat til at bruge en del ressourcer på, at partiet skulle få et kommunalpolitisk gennembrud, så det kunne blive repræsenteret i alle amter og langt flere kommunalbestyrelser end hidtil.

Junibevægelsen afholdt sit landsmøde den 20.-21. september. At landsmødet ville anbefale et nej til Amsterdam-traktaten var givet på forhånd, men landsmødet kunne give et fingerpeg om, hvad bevægelsen ville opstille af alternativer, hvis det blev et nej, og hvad den ville vælge som hovedagitationsgrundlag. Det sidste kom rimeligt klart frem. Foruden manglen på demokrati i EU, en utilstrækkelig miljøgaranti og udvidelsen mod øst, var det især frygten for konsekvenserne af ophævelsen af grænsebevogtningen mellem Danmark og Tyskland, der blev fokuseret på. Derimod var der uenighed blandt de delegerede om, hvorvidt Junibevægelsen overhovedet skulle opstille et alternativ og landsmødeudtalelsen indeholdt derfor intet om det.

Som det sidste af partierne afholdt Centrum-Demokraterne deres landsmøde den 8.- 9. november. Da partiformand Mimi Jakobsen var langtidssygemeldt på grund af følgevirkningerne af et bid af en skovflåt, var det gruppeformand Peter Duetoft, der holdt den politiske tale. Erhard Jakobsen var heller ikke til stede, så for første gang afholdt partiet landsmøde uden deltagelse af familien Jakobsen. Interessen knyttede sig især til, hvorledes partiet ville stille sig ved en kommende regeringsdannelse, nu da partiet i december 1996 havde forladt regeringssamarbejdet med socialdemokraterne og de radikale. Peter Duetoft meddelte, at partiet ville pege på den regering, som bedst og stærkest kunne sikre et samarbejde mellem Socialdemokratiet, Venstre og Det konservative Folkeparti. I det daglige politiske arbejde ville partiet tage stilling fra sag til sag, så det kunne man ikke

bruge til at pejle ud fra. Beslutningen ville først blive taget, når valget var udskrevet. Iøvrigt gik han skarpt iredt med de kræfter – V og K blev eksplicit nævnt – der pustede til fremmedhadet og deltog i det politiske kampløb om at stramme på udlændingeområdet. Der faldt også ret så kritiske bemærkninger om den borgerlige oppositions økonomiske udspil. De skarpe udfald mod V og K fik dem til at tvivle på, om det var umagen værd at satse på et fremtidigt samarbejde mellem dem og CD.

Alt i alt var det overordnede politiske billed ikke blevet forrykket af partiernes landsmøder forud for Folketingets åbning den 7. oktober. Den blev tilgængelig dramatisk. Den 29. september havde finansministeren og økonomiministeren i en fællesudtalelse erklæret, at væksten i det private og offentlige forbrug havde været kraftigere end forventet, og at der derfor var behov for en stramning af finanspolitikken. Denne ret så usædvanlige fælleserklæring, der bebudede økonomiske indgreb, gav fornyet næring til de vedvarende rygter om, at et valg var umiddelbart forestående. Statsministeren fremlagde i åbningstalen det konkrete indhold af indgrebet. Hovedingredienserne var en tvungen opsparring på knap 4 mia. kr. via en opkrævningen i 1998 af et ekstraordinært pensionsbidrag til ATP-fonden på én procent af lønnen fra lønmodtagere, selvstændige og modtagere af dagpenge og kontanthjælp. Desuden skulle der gennemføres offentlige besparelse på 2 mia. kr og en forhøjelse af stempelafgiften på tillægslån fra 1,5% til 5% for at begrænse forbruget ved belåning af friværdien i fast ejendom. Stridspunktet blev den model regeringen havde valgt til den tvungne opsparring. Valgrygterne blev yderligere bestyrket, da den samlede opposition blankt afviste den model.

Et spil politisk sorteper var begyndt, som Uffe Ellemann-Jensen udtrykte det. Ingen ville

stå tilbage som ansvarlig for, at valget blev udskrevet, ingen ville imidlertid heller ikke give køb på deres holdninger, og alligevel blev der signaleret stor forhandlingsvilje. V og K's taktik forud for og under åbningsdebatten den 9. oktober var uafsluttelig at tilbyde reelle forhandlinger om den finanspolitisk stramning for på den måde at afprøve, om regeringen i virkeligheden var indstillet på at nå et resultat eller om den under alle omstændigheder havde besluttet sig for at udskrive valg. Omvendt ville regeringen teste, om V og K, når det kom til stykket, for alvor var parate til at tage et medansvar for den økonomiske politik. CD advarede i klare og utvetydige vendinger statsministeren mod at udskrive valg. Under den ophedede debat fremsatte Arne Mechior (CD) et dagsordenforslag, som opfordrede regeringen til » ...at indlede forhandlinger med Folketingets partier om initiativer, der kan føre til øget opsparring og dæmpet forbrug«. Den dagsorden kunne ingen af kombatanterne stemme imod, slet ikke regeringen, da det jo netop ville vise, at regeringen bevidst stilede efter et valg og ikke et forhandlingsresultat.

Statsministeren valgte på den baggrund helt usædvanlig at bede Folketingets formand om at suspendere mødet indtil kl. 23.00, således at regeringen kunne indlede realitetsforhandlinger i statsministeriet med de enkelte partier. De meldinger regeringen her fik var åbenbart af en sådan karakter, at i hvert fald Marianne Jelved og Niels Helveg Petersen fandt, at der var en forligsmulighed, og at grundlaget for at udskrive valg dermed var bortfaldet. Men den tolkning var ifølge pressens oplysninger hverken Mogens Lykketoft eller Svend Auken enige i. De så gerne at valget blev udskrevet. Diskussionen i regeringstoppen fortsatte. Folketingets møde blev udsat flere gange. Unægtelig en uortodoks situation. Først kl. 1.30 den 10. oktober gik statsministeren på Folketingets talerstol og redegjorde for regeringens positive tolkning af de

efter hans vurdering noget uldne meldinger, som V og K havde givet under møderne i statsministeriet. Han inviterede derfor til forhandling samme dags formiddag.

Under disse forhandlinger blev et forlig helt udramatisk strikket sammen. Den tvungne opsparring i ATP blev gennemført, dog således at folk skal have opsparringen tilbagebetalt i forhold til, hvor meget de havde indbetalt. Regeringen havde således fastholdt den tvungne opsparring, men havde måtte opgive den sociale udligning der lå i, at udbetalingerne skulle være af samme størrelse. Opposition accepterede tvangsopsparingen, men kom til gengæld igennem med en øget præmiering af de frivillige børne- og boligopsparingsordninger. Forhøjelsen af stempelafgiften og besparelserne på statsbudgettet indgik ikke i forliget. Alt i alt et gedigent forlig, hvor der blev givet og taget.

Den almindelig vurdering af forløbet var, at hverken RV, V, K, SF eller store dele af Socialdemokratiet for alvor var interesseret i et valg, der lå så tæt på Kommunalvalget den 18. november. Dertil kan lægges de radikales principielle modstand mod valg i utide, en holdning som tilsyneladende var afgørende under de natlige drøftelse mellem regeringspartierne i statsministeriet. Endelig var det også en udbredt opfattelse, at der ikke var interesse for at afholde folketingsvalg før folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten var afholdt. Afstemningsdatoen havde statsministeren givet i åbningstalen, den 28. maj 1998

Den 20. oktober foretog statsministeren ganske overraskende et ministerskifte. Birthe Weiss forlod posten som indenrigsminister og erstattedes af borgmester i Århus Thorkild Simonsen. Birthe Weiss fortsatte som sundhedsminister. Ministerskiftet var helt åbenbart en reaktion på den stærke tilslutning, som meningsmålingerne havde vist, der var

til Dansk Folkeparti. Flygtninge- og udlændingepolitikken skulle justeres. Vurderingen var tilsyneladende, at Birthe Weiss' troværdighed i de kredse, der stod for stramninger, var brugt op. Derimod havde Thorkild Simonsen ved flere lejligheder kritiseret Socialdemokratiets og regeringens udlændingepolitik for ikke at forholde sig realistisk til problemerne. Dermed havde han gjort sig til talsmand for stramninger. Medens de stramninger, som vitterlig var blevet indført under Birthe Weiss, tilsyneladende ikke blev opfattet som sådan, så var forventningen åbenbart, at det var der større chancer for, at de ville blive, når det skete i Thorkild Simonsens navn. Regeringspartneren var ikke åbenlyst begejstret for skiftet. De radikale forventede, at han ville opleve et »realitetschok«, når han først blev sat ordentlig ind i arbejdet på Christiansborg. Politik i en kommune er ganske anderledes end politik i Folketinget.

Men det var ikke kun Socialdemokratiet, der havde problemer med at håndtere flygtningepolitikken. Også Venstre havde deres. I forbindelse med behandlingen af et lovforslag om at give dansk statsborgerskab til 1199 personer, havde Venstres indfødsretsordfører Inge Dahl Sørensen samt Tove Fergo (V) og Jonna Grønver (V) skrevet til justitsminister Frank Jensen og anmodet om, at ansøgerne blev inddelt i fire selvstændige lovforslag, således at det derved fremgik, hvem der var straffet, hvem der havde offentlig gæld på mere end 50.000 kr eller hvem der var dårlige til at tale dansk. Ved at skille ansøgerne ad på denne måde var der åbnet op for, at partierne kunne stemme nej til de grupper af udlændinge, som de ikke ønskede skulle blive danskere. Denne anmodning fik i første omgang opbakning fra Uffe Elleann-Jensen, men den skabte stærkt røre i Venstres bagland og folketingsgruppe samt i de andre partier på nær Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet. Fungerende gruppeformand Christian Mejdahl udtalte, at brevet var sendt uden

gruppens vidende, og at det var blevet »henstillet« til Inge Dahl Sørensen, at hun ikke omtalte det i folketingsdebatten. Følgelig forholdt hun sig helt tavs under debatten den 30. oktober. Opbakningen til hende svandt ind, og den 4. november blev det klart, at hun ikke skulle være Venstres forhandler under forhandlinger med regeringen om nye skærpede regler for opnåelse af dansk statsborgerskab. Episoden illustrerede den spændvidde, der var i Venstre i dette spørgsmål.

Tabel 1. Stemme og mandatfordelingen ved kommune- og amtsrådsvalget 1993 og 1997.

	Kommune		Amt	
	1993	1997	1993	1997
SD	35,1(1700)	33,8(1650)	34,9(136)	33,7(136)
RV	2,9(80)	3,3(86)	4,0(16)	4,6(15)
KF	13,0(493)	12,3(492)	12,5(44)	11,8(41)
CD	0,6(2)	0,5(4)	1,0	1,0
SF	8,1(228)	7,5(233)	8,2(30)	7,3(25)
DF		5,1(119)		6,6(21)
KRF	1,2(32)	1,2(30)	1,7(5)	1,7(2)
V	25,7(1601)	24,3(1557)	28,8(125)	26,8(123)
FRP	4,3(133)	1,6(43)	5,2(15)	1,9(3)
EL	1,1(6)	2,0(14)	1,1(1)	2,1(2)
And.	8,0(460)	9,8(468)	2,6(2)	2,7(6)

Kilde: 1993-tallene: Statistiske Efterretninger. Befolkning og Valg 1996:13. 1997-tallene er uofficielle, da Danmarks Statistik endnu ikke har offentliggjort valgresultatet. De er derfor baseret på oplysninger fra lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, dagspressen samt Danmarks amtsråd, nr. 19, 2.december 1997.

Efter den dramatiske åbning af Folketinget koncentrede partierne sig om den kommunale valgkamp. Selvom det ikke kan understre-

ges kraftigt nok, at kommunale valg er og bliver lokale og præget af de specifikke forhold, der gør sig gældende i netop den enkelte kommune, knytter der sig selvfølgelig også en landspolitisk interesse til, hvorledes de enkelte partier klarer sig, fordi de landspolitiske tendenser erfaringsmæssigt slår igennem med halv kraft ved de kommunale valg.

Den overordnede tolkning af resultatet må være, at der faktisk skete relativt små forskydninger. De tre store partier gik alle tilbage, men kun beskedent. Venstre havde formået så nogenlunde at fastholde den endog meget store fremgang partiet oplevede i 1993 især i hovedstadsområdet med omegn. Venstre havde bidt sig fast som et byparti, og det selvom der i nogle kommuner havde udviklet sig alvorlige stridigheder mellem de nye mere ny-liberalt orienterede venstremedlemmer og de »gamle« venstrefolk. Socialdemokratiets tilbagegang blev mindre, end de landspolitiske meningsmålinger havde vist. Disse to partier stod således stadig som de altdominerende på den kommunale arena. Heller ikke Det konservative Folkeparti led det nederlag mange havde spået på baggrund af den indre uro, der havde præget partiet.

Størst interesse samlede der sig om, hvorledes Dansk Folkeparti ville klare sig ved det første valg, hvortil det opstillede. Partiet havde ikke formået at opstille kandidater i alle kommuner, og alligevel lykkedes det at opnå over fem procent af stemmerne. Det måtte endda opleve det bitre, at det i enkelte kommuner fik indvalgt flere kandidater, end der var opstillet, hvorfor mandatet gik til et andet parti. Dansk Folkepartis stemmer blev ikke uventet hentet først og fremmest blandt Fremskridtspartiets hidtidige vælgere, men også en del socialdemokratiske vælgere, især i hovedstadsområdet, skiftede over til Dansk Folkeparti. Den tendens blev noteret med alvor af Socialdemokratiets valgstrateger. Flygtninge- og udlændingespørgsmålet kun-

ne flytte nogle stemmer. Landspolitisk kunne det få betydning, når det betænkes, hvor lille en margin det var, der skilte den borgerlige lejr fra den socialdemokratisk ledede lejr.

De efterfølgende konstitueringer i de enkelte kommuner kan alt efter temperament tolkes som en opvisning i politik, når den er værst eller når den er bedst. At uventede og »naturstridige« alliancer indgås om fordeling af borgmester- og udvalgsposter er ikke noget nyt, men det synes som om der efter dette valg skete en vækst i dem. Et af de mere markante eksempler var konstitueringsaftalen i Københavns Amt mellem Socialdemokratiet, SF og Dansk Folkeparti, hvorved Socialdemokratiet kunne fastholde amtsborgmesterposten. I Københavns Kommune indgik Dansk Folkeparti, Venstre, de konservative, de radikale og Solidarisk Alternativ en aftale om fordeling af borgmesterposterne. Solidarisk Alternativ var ellers i valgforbund med Enhedslisten og andre venstrefløjspartier, så da aftalen blev kendt, kom det nærmest til et korporligt overfald på Lars Hutters, som havde indgået aftalen, fordi den sikrede Kommune Hospitalets bevarelse. Det lykkedes iøvrigt Socialdemokratiet at bevare overborgmesterposten ved at udnytte et hidtil upåagtet valgteknisk hul i den kommunale styrelseslov. Bitterheden over dette »prokurator-kneb« var stor blandt de andre partier. Et sidste eksempel skal nævnes. I Viborg Amt nægtede venstremanden Aage Koch-Jensen med opbakning fra hans vælgerforening at stemme for den aftale, Venstre havde indgået med de konservative, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet. Dermed kunne den socialdemokratiske amtsborgmester fortsætte i endnu fire år. Dette udløste stor harme i Venstres ledelse, som på et hovedbestyrelsesmøde den 8. december greb til det usædvanlige skridt at ekskludere den rebelske venstremand.

Udover Dansk Folkeparti var der ingen af de andre partier, der på baggrund af valgresultatet følte sig fristet af et snarligt folketingsvalg. Det satte sit præg på de afsluttende forhandlinger om finansloven. Hverken Venstre og Det konservative Folkeparti eller SF og Enhedslisten var interesserede i gennem et samlet stort finanslovsforlig at binde sig til en politik, der rakte ind i et valgår. På den anden side var de heller ikke interesserede i, at forhandlingerne udløste et valg. Regeringen arbejdede derfor støt og roligt på at opnå delaftaler med de to fløje og derved få syet et »kludetæppe« sammen. Forhandlingssituationen var gunstig for regeringen. CD ville stemme ja ved den endelige afstemning. Løsgængerer Jacob Haugaard ville også stemme for. Han havde fået tilsagn om 10 mio kroner til bekæmpelse af alkoholmisbrug ved hjælp af den såkaldte Minnesota-kur samt andre 10 mio kr. til teaterrådet. Rollen som hofnar var nu afløst af realpolitikeren. Dermed var Enhedslistens stemmer blevet overflødige, hvis

regeringen kunne komme til en forståelse med SF'erne. De havde sat indgåelsen af en aftale om vandmiljøet som betingelse for at stemme ja til finansloven. Styrken i deres forhandlingsposition blev imidlertid kraftigt svækket, dels fordi V og K meddelte, at de ville stemme ja til finansloven, dels fordi de valgte at indgå en aftale med regeringen på vandmiljøområdet. Ved at indgå denne aftale om en reduktion af landbrugets udledning af kvælstof havde de undgået, at SF fik for stor indflydelse og samtidig sikret sig selv indflydelse på de forhandlinger, der i begyndelsen af 1998 skulle udmønte aftalen i konkret lovgivning. Da regeringen også sikrede sig støtte fra SF og CD til en afgiftspakke, var de sidste brikker faldet på plads, og finansloven for 1998 kunne helt uddramatisk vedtages den 18.december.

Mauskriptet afsluttet den 16.3.1998.

Anmeldelser

Jørn Henrik Petersen:

Vandring i Velfærdsstaten:

11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet

Odense University Studies in History and Social Sciences vol. 197. Odense: Odense Universitetsforlag, 1996, 136 sider, 175 kr.

Er velfærdsstaten ved at sejre sig ihjel? Er den vokset så meget, at dens legitimitet er ved at blive undermineret? Dette er temaet i Jørn Henrik Petersens velskrevne og tankevækkende lille samling af »velfærdsstatsvandring«, d.v.s. kortere artikler, kronikker, forelæsninger og debatoplæg fra 1994-95, alle omhandlende velfærdsstatens udvikling og legitimitet.

Jørn Henrik Petersens ræsonnement tager udgangspunkt i, at velfærdsstaten set fra et etisk perspektiv er god nok; den er baseret på et attraktivt, normativt fundament, og den er også i dens funktion altovervejende god. Men den eksisterende danske velfærdsstat er *ikke* blevet til som realiseringen af ét stort, gennemtænkt projekt, men snarere som det delvist utilsigtede resultat af utallige små, separate beslutninger om udgifter og skatter. Drivkraften har ikke været en overordnet vision men interaktionen mellem interessegrupper, der konkurrerer om særlige fordele, og de politiske partier, der konkurrerer om marginalvælgernes gunst. Det aggregerede resultat har været et meget omfattende system af omfordeling, hvor de fleste borgere modtager et stort antal ydelser og betaler til dem over de generelle skatter. Som sådan er velfærdsstaten blevet til et tag-selv-bord af privilegier snarere end en hjælp fra de mest velstillede til de mindst velstillede.

Men fordi velfærdsstaten er blevet så omfattende, og fordi nydelsen af dens fordele og ydelsen til dens finansiering er adskilt, er respekten for den blevet mindre. Dermed risikerer vi at ende i, hvad der er blevet kaldt »italienske tilstande«, hvor vi

alle opfører os »skizofrent«: Som vælgere stemmer vi på valgdagen på partier, som støtter idéen om velfærdsstaten, men samtidig opfører vi os som borgere på en måde i hverdagen, hvor vi både overforbruger velfærdsstatens ydelser og forsøger at minimere vores skattebetaling. Fortsætter den udvikling, vil velfærdsstaten ikke kunne holde til det fremtidige pres, og den risikerer dermed at bryde sammen.

For Jørn Henrik Petersen er det ikke velfærdsstaten som sådan, der er problemet: Der er for ham intet skisma mellem dét at være tilhænger af velfærdsstaten, og dét at være kritisk overfor dens udvikling og omfang. »Problemet opstår«, hedder det, »hvis og når man passerer dette punkt, hvor de negative effekter, inklusive de frihedsreducerende konsekvenser, begynder at dominere de positive virkninger af yderligere velfærdsstatsindgriben« (p. 97). Dermed bliver Jørn Henrik Petersens perspektiv – utilsigtet? – meget konservativt i en næsten Edmund Burkesk facon: Velfærdsstaten må *forandres*, hvis den skal *bevares*.

Det der først og sidst skal forandres, hvis velfærdsstaten skal bevares, er borgernes adfærd. Det er ikke mindst her, at det etiske perspektiv kommer ind. For en sikring af velfærdsstatens værdier kræver i længden, at borgerne tager moralske hensyn: At de handler som ud fra Kants maxime, den »moraliske lov«: At vi handler på en måde, som vi ville ønske generaliseret som alment gyldig.

Men en forandring af borgernes adfærd kræver også institutionelle forandringer. Den danske velfærdsstats hovedproblem er, at dens indretning altovervejende er baseret på generelle ydelser og en finansiering af disse gennem generel beskatning. Skal der laves om på danskernes adfærd, må der laves om på det, således at der bliver en større symmetri mellem koncentrationen af fordele og ulemper.

Jørn Henrik Petersens bog er en uhyre velskrevet, altid interessant og ofte underholdende analyse af velfærdsstaten. I kraft af at der er tale om en samling af mindre arbejder, er der en del gentagelser, både når det gælder ræsonnementer og eksempler, men dette gør i sidste ende ikke så meget. Det mere end opvejes af det spændende ved, at det er første gang, at en fremtrædende dansk samfundsforsker med afsæt i public choice teori har bevæget sig ind i grænselandet, hvor etik og økonomi mødes og bliver til politik.

En af manglerne ved bogen er – især givet dens undertitel – at der bliver gjort så relativt lidt ud af netop velfærdsstatens normative fundament. Det bliver mere eller mindre lagt til grund, at velfærdsstaten – som principiel idé – er legitim. Det bliver således adskillige gange gentaget, at reduktion af sociale skel, modvirken af social udstødelse, skabelsen af social tryghed og opnåelsen af en »fair« indkomstfordeling er attraktive normative mål. Men der bliver overhovedet ingen argumenter præsenteret for, hvorfor dette nødvendigvis skulle være solide etiske mål, og heller ikke for at disse kun kan nås gennem en velfærdsstat.

Det nærmeste, som Jørn Henrik Petersen kommer på at give sit eget bud på et etisk fundament for velfærdsstaten, er en reference til den amerikanske politiske filosof John Rawls. Denne har, som bekendt, i en blanding af Kants etik og Hobbes' kontraktarianisme argumenteret, at man kan fastslå hvilke retsprincipper, der er legitime, hvis man spørger sig selv, hvad personer ville kunne enes om, hvis de skulle vælge mellem principper men uden at vide, hvorledes disse vil berøre dem selv. Derfor, siger Jørn Henrik Petersen, vil det også være en mulighed at spørge: Hvordan vil vi udforme velfærdsstaten, hvis vi skulle vælge bag »uvidenhedens slør«?

Men et af de efterhånden generelt anerkendte problemer ved den Rawlske tilgang er, at den tager selve valgsituationen for givet: Valgmulighederne er i forvejen afgrænsede til at handle om f.eks. hvilke fordelingsprincipper eller – som her – velfærdsydelser, der skal vælges. Men dermed er selve fravalgsmuligheden allerede fra begyndelsen valgt fra. Kortspillet er pakket.

Et andet fundamentalt problem ved den Rawlske tilgang er, at den ved nærmere eftersyn ikke virker specielt godt med hensyn til at levere et sæt af normative principper, som er både entydigt og operationaliserbart. Kort sagt er den Rawlske tilgang så åben, at den kan bruges til at retfærdiggøre stort set ethvert sæt af specifikke samfundsmæssige institutioner. Rawlske ræsonnementer er da også blevet brugt af et hav af forskellige positioner, fra liberale anarkister til ikke-marxistiske socialister. Der er heller ikke i Jørn Henrik Petersens analyse begrundet formodning om, at dette skulle være væsentligt anderledes ved en anvendelse på velfærdsstaten eller dennes specifikke ydelser.

Når forfatteren gør så relativt lidt ud af at diskutere selve det normative grundlag for velfærdsstaten, kan det måske – blandt andet – skyldes, at han er mere interesseret i den velfærdsøkonomiske side af sagen: Hvis dette (eller hint) er vort normative udgangspunkt, i hvilket omfang lever vores nuværende (og fremtidige) velfærdsstat så reelt op til det? Og hvad kan vi alternativt gøre?

Men hvis det er dét, der er Jørn Henrik Petersens hovedinteresse, så er der ét væsentligt spørgsmål, som ikke tages op, men som klart burde have været det givet forfatterens indsigt i både velfærdsstatens historie og public choice teori: Er de problemer, som kan observeres ved velfærdsstaten ikke en nødvendighed? Eller rettere sagt: Er selve logikken i interaktionen mellem samfundets interessegrupper ikke sådan, at der er en indbygget tendens til ekspansion i velfærdsstaten udover de rammer, som forfatteren mener, er de rette? Det er ihvertfald, hvad Jørn Henrik Petersens egen analyse af den danske velfærdsstats evolution mere end antyder. Men hvis det er tilfældet, så er velfærdsstaten nødvendigvis ustabil og dermed lige så utopisk som Sisyfos' forestilling om at kunne få placeret stenen på bjergets top. I så fald kommer Jørn Henrik Petersens arbejde med at reformere velfærdsstaten for at bevare den meget let til at blive omtrent så effektivt som Sisyfos' bestræbelser.

Peter Kurrild-Klitgaard
Ph.D., ekstern lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Dag Ingvar Jacobsen:

»Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon«

Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken, Norge, 1997, 239 sider

Forholdet mellem politik og forvaltning er et klassisk emne. Talrige bøger har behandlet det. Men personligt kender jeg i al fald ingen nordisk bog, som har forsøgt at samle og syntetisere så megen empirisk forskning fra en række lande, som netop denne nye norske bog. Det er dog noget uklart, hvordan forfatteren har foretaget udvalget af behandlet litteratur. Men omfanget af behandlede undersøgelser giver dog under alle omstændigheder bogen stor interesse.

Jacobsen har skrevet en meget pædagogisk bog, som især retter sig mod enhver læser, som vil sætte sig ind i en række af de grundlæggende spørgsmål i den politologiske forvaltningsforskning og som vil have et overblik over hvordan spørgsmålet om administrationens magt er behandlet gennem tiden.

Det er en gennemarbejdet bog. Det lykkedes dog ikke for forfatteren at fuldende synteseopgaven. Dertil er opgaven nok alligevel for stor og vanskelig. Bogen gennemfører ikke at drage meget klare konklusioner. En af grundene kan være, at det er vanskeligt at sammenstille undersøgelsesresultater fra både forskellige epoker og forskellige lande.

En anden grund er nok også, at bogen i meget høj grad peger i retning af, at forholdet mellem politikere og embedsmænd veksler fra situation til situation. Forvaltningens politiske indflydelse er situationsafhængig. Men at udvikle en situationsbetonet teori synes stoffet/forfatteren alligevel ikke modent til.

Dertil kommer, at forfatteren ikke formår at fastholde et helt klart overblik. Således forekommer hans diskussion af begrebet politisk kontrol mig ikke helt gennemreflekteret, ligesom bogen kunne have fortjent en mere overbevisende afslutning. Der mangler ganske enkelt en omfattende opsamling af bogen. Det er derfor mere i enkelte afsnit bogen har sin værdi. Læseren må selv arbejde videre hen mod sikrere konklusioner!

Naturligvis udgår bogen fra den moderne opfattelse, at forvaltning/administration *er* politik. Og dens force er sammenstillingen af mange nyere empiriske undersøgelser. Men bogen præsenterer også nogle klassiske synspunkter. Som talrige bøger begynder denne med Max Weber. Jacobsen imponerer i begyndelsen af bogen med en ny-læsning af såvel Weber som andre klassikere. Han får her nye nuancer frem.

I det hele taget er bogens første halvdel nok mere sikker og inspirerende end den sidste. Disse bemærkninger skal dog ikke overskygge, at bogen kan have stor værdi både i forskningssammenhæng og i undervisning. Men forhåbentlig får forfatteren lejlighed til at følge op på bogen om nogle få år med en ajourført bog, der også når længere med synteseopgaven.

Tim Knudsen, professor
Institut for Statskundskab, KU.

Lars Meldal:

Vækstens grænser

Fra Adam Smith til Herman Daly

Det Økologiske Råd 1996, 54 sider

Titlen på Lars Meldals bog er ikke helt dækkende, for bogen indeholder mere end titlen lover. Bogen er både en generel introducerende økonomisk teori-historie men herudover giver den også en mere eksplicit gennemgang af udviklingen i økonomernes syn på økonomisk vækst og grænser for vækst.

I de første kapitler giver Lars Meldal med bred pensel hovedelementerne i den økonomiske teori hos Adam Smith, Ricardo, Stuart Mill, Marx, neoklassikerne og Keynes. Forfatteren bevæger sig her indenfor kendt stof. Formålet er at give en oversigt snarere end en nyfortolkning, hvilket stort set også lykkes udmærket. Som en kort introduktion til de økonomiske teories udvikling kan denne del af bogen anvendes som et godt supplement til de fleste lærebøger i økonomi. Forfatterens forkærlighed for kategoriske udtalelser gør det dog nødvendigt at supplere fremstillingen med andres vurderinger.

I bogens anden del præsenteres Herman Daly's argumenter for at erstatte væksten i verdensøkonomien med en »steady-state«-økonomi. Kernen i Daly's tankegang er at menneskeheden velstand er baseret på to naturkilder, dels beholdningen af jordens mineraler og energi, dels den løbende strøm af ydelser i form af energi fra solen. Daly ser den industrielle revolution i England, som det afgørende brud med det stationære ligevægtssamfund, hvor menneskeheden overvejende levede indenfor rammerne af »solbudgettet«. Væksten i de efterfølgende to hundrede år har været betinget af, at menneskeheden har brudt denne budgetrestriktion og i stigende omfang har udnyttet jordens energi- og råstofressourcer. Konsekvenserne bliver på lang sigt en udtømmning af jordens naturressourcer. Daly ser ingen løsning på problemet, idet enhver økonomisk aktivitet nødvendigvis vil tære på ressourcerne. Men tidspunktet for den endelige udtømmning af jordens ressourcer kan udskydes, hvis der sker en ændring i befolkningernes normer, og der internationalt kan opnås enighed om en styring af indkomstfordeling, befolkningsvækst og råstofbrug.

Det er prisværdigt, at Lars Meldal anvender en del plads på at sætte Daly's ideer i perspektiv i forhold til naturvidenskaben og til andre nyere, teoretiske bidrag fra økonomer som Boulding og Roegen. Ligeledes trækker forfatteren nogle interessante teori-historiske paralleller mellem de klassiske økonomers syn på de naturgivne grænser for vækst og Daly's betragtningsmåde. Derimod giver bogen ikke meget overblik over den løbende debat om Daly's synspunkter.

Det valgte historiske perspektiv bliver således både bogens styrke og svaghed. Det er ikke oplagt, at en gennemgang af teorihistoriens store navne giver en dækkende beskrivelse af økonomernes skiftende holdning til økonomisk vækst. Det er selvfølgelig rigtigt, at Keynes skal medtages i en behandling af den makroøkonomiske teori i de 20. århundrede, ligesom det neoklassiske gennembrud i 1870'erne er vigtige for forståelsen af udviklingen af mikroteorien og den generelle ligevægtsteori. Men det er vanskeligt at se, at Keynes og neoklassikerne skulle være særlig interessant i et vækstperspektiv. Her ville det nok have været mere nærliggende at inddrage Harold Hotelling eller hele den neoklassiske vækstteori fra efterkrigstiden.

For en dansk læser kan det forekomme mærkeligt, at der ikke findes en diskussion eller blot en henvisning til Mogens Boserup's debatbog fra 1974 og hans provokerende synspunktet, at verdens naturressourcer vokser jo mere der bruges. Det ville have gjort bogen mere anvendelig, hvis der brugt plads på at belyse 1970'ernes optimisme ud fra Daly's ideer frem for at afvise enhver vækstfilosofi med, at det er en fysisk kendsgerning at alle givne ressourcer på et tidspunkt vil blive udtømt.

Bogen er selv et eksempel på at, væksten har sine grænser selv om teknologiske fremskridt udnytte. Antagelig ud fra et berettiget ønske om at begrænse forbruget af genbrugspapir er bogen sat med dobbelt spalte og 1 cm. margin i begge sider. Det lykkes på denne måde at få anbragt over 6.000 anslag pr. side, hvilket desværre begrænser læsevenligheden og gør det umuligt at få plads til egne noter. Det er synd, for bortset fra de anførte begrænsninger opfylder bogen sådan set behovet for en kort dansksproget introduktion til de økonomiske teories historie samtidig med at den giver en oversigt over Herman Daly's ideer.

Mogens Boserup: Vor voksende verden. Om dommedagsfrygt, energiproblemer vækst og befolkning, Forum København 1974.

Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Jesper Manniche m.fl.: Om Bornholms Teknologiske Udvikling, BTU – Fagområde, metode og resultater

1. BTU er et projekt finansieret af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd, der er gennemført i et samarbejde mellem Bornholm Forskningscenter (BF), Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) og Amternes og kommunernes Forskningsinstitut (AKF). Bevillingen var på 4 mill. kr., og der er publiceret i perioden 1995 til 1997. Forskergruppen har bestået af Jesper Manniche og Carl Henrik Marcussen fra BF, Kresten Storgaard (projektleder) og Jimmi Hansen fra SBI samt Birgit Jæger og Sune Johansson fra AKF. Den afsluttende rapport (Storgaard m.fl., 1997b). har en impo-

nerende liste over projektets skriftlige arbejder og publikationer (44 numre). Indenfor materialet er (Storgaard m.fl., 1996) vigtig. Denne rapport har en gennemgang af nogle erhvervsområder (turisterhverv, jern- og metalindustri og telearbejde) på Bornholm med særlig henblik på anvendelse af teknologi. Fremstillingen er baseret på interviews og har oplysninger om beskæftigelse og investeringer. Endvidere er der et idékatalog vedrørende handlingsplaner, der har anvendelse af internet og IT i det hele taget som krumtap. Rapporten (Storgaard m.fl., 1997a) beskriver den endelige udformning af forslag til initiativer med anvendelse af IT i de nævnte erhverv. Nogle arbejdsrapporter, (Lund og Storm, 1997a og b), forsøger at vurdere rentabilitet og økonomiske virkninger af planerne. Det følgende skal imidlertid handle om den afsluttende rapport, omtalt som BpN (Bornholm på Nettet), hvor der gives et perspektiv på hele projektet.

Når jeg anmelder rapporten må det pointeres, at jeg med den nævnte økonomivurdering har haft en konsulentopgave indenfor BTU-projektet, men jeg har ikke deltaget i arbejdet i øvrigt eller på nogen måde været inddraget i drøftelse af forskergruppens skriftlige arbejder.

2. Fra projektbeskrivelsen citeres, at arbejdet skal danne udgangspunkt for beslutninger om konkrete initiativer på det informationsteknologiske område, herunder om en efterfølgende forskning i effektivitet, p. 7. BpN handler imidlertid om teorier, metoder og typer af opnåede resultater. Kapitlerne er solidt placeret inden for faglige traditioner (sociologi og institutionel økonomi), som der er fyldige referencer til. For en økonom er det overraskende, at de centrale kapitler (2, 3 og 5) i BpN (og i øvrigt hele rapporten), ikke indrager økonomiske kriterier for de ændringer og udviklingsmuligheder, der diskuteres. Der ligger vel implicit i fremstillingen, at foreslåede initiativer drejer sig om økonomisk aktivitet, der skal fungere, men det kan synes, at stabilitet eller trend ikke kan begrundes eller forklares uden mere eksplicit reference til økonomiske bindinger.

3. Kapitel 2 redegør for, at BTU har valgt *dialog forskning* som metode. Forskerne kan i processen påvirke praktikerne, men det er de sidste, som er (ene)ansvarlige for de økonomiske aktiviteter. Jeg tror situationen kan opfattes på to måder. Forsker-

ne ønsker at undersøge en virksomhed, en organisation, et samarbejde eller hvad det måtte være. Så kommer der komplementaritet, forskningen påvirker objektet, og der må i redegørelsen for årsager og lovmæssigheder tages hensyn hertil. Alternativt kan forskerne tage initiativ til at oprette netværk og til at udforme planer for nye aktiviteter eller for ændrede rutiner; altså kort sagt til at *iværksætte*.

BTU har valgt den sidste vej, og det har jeg ingen indvending imod, men det kunne ønskes, at det var mere tydeligt, hvordan målsætningen opstilles og hvad resultatet af forskningen er eller forventes at blive. Er målsætningen at finde på rentable aktiviteter eller at formidle kendskab til ny viden for at studere, hvordan praktikernes adfærd påvirkes? Skal Bornholm (for planernes vedkommende) op på niveau med »ovre«, eller er der ambitioner om at lave nationale eller internationale gennembrud. Dernæst er der spørgsmålet om forskningens resultater. Hvis man får »sin konstruktion«, skulle det være lige til at teste dens berettigelse. Kan den klare sig økonomisk og give vækst er der tale om en succes, men jeg tror det kan være et problem at fastholde, hvad det præcist er der er blevet bekræftet. Hvad er det for et træk ved organiseringen internt eller eksternt (netværk), ved registreringen osv, som kan beskrives, og som kan reproducere?

Vedrørende de rejste spørgsmål kan der ikke hentes megen oplysning i kapitel 2. Faktisk ser det for mig ud, som om en del af fremstillingen handler om hvordan hjernen fungerer og om sammenhængen herfra til handlinger. Der opereres med »fokal viden«, som er retningsorienteret og selvbevidst, og tavs viden. Om den sidste formuleres der side 26 en hypotese: *Vores formodning er, at behovet for tavs viden er steget enormt.* Det efterfølgende forsøg på en illustration med situationen, hvor der skal klikkes indenfor en windows-opsætning virker ikke overbevisende, og mere generelt mener jeg ikke, at hypotesen fastholdes som et spørgsmål til hele BTU-projektet.

Der er her kredset om: hvad er spørgsmålene, og hvad er svarene? Kapitlet har et afsluttende afsnit: *Hvordan indlejres forskningens resultater?* En indledning om, at der er taget kontakt til og etableret en udveksling af information med nogle chefer (Bornholms Erhvervsråd, TeleDanmark Bornholm) virker meget som ad hoc resultater, p. 31.

Har man penge til at holde kontakt med nogle personer kan det have en virkning, men det siger meget lidt om generel effektivitet ved anvendelse af økonomiske ressourcer.

Side 32 står der: ... *projektet {skal} bidrage til at udvikle vores forståelse af forholdet mellem regional udvikling og teknologi, gennem teoretisk udvikling, begrebsdannelse og metodeudvikling.* Det synes uklart om og hvordan disse ambitioner indfries med BTU projektet. Når det dernæst på samme side anføres: .. *forskningsprojektet {skal} ved brug af de resultater, der indhentes ved hjælp af forskningens metoder, bidrage til at det bornholmske samfund bliver i stand til at udnytte den nye teknologi,* så er den opfattelse af de mulige resultater lettere at forstå, selvom det er uklart, hvad der ligger i *ved hjælp af forskningens metoder.*

4. Kapitel 3 har den flotte titel: *At forme teknologien – teoretiske refleksioner.* Idéen eller den valgte teori-tilgang er, at teknologi formes af viden, institutioner (sædvaner etc), samspil, interdependencer i samfundet og så videre, kort sagt *Social Construction of Technology*, SCOT. Der refereres en mere finmasket underopdeling af sådanne teorier med fem retninger, p. 38. Det kan betvivles om disse retninger kan holdes adskilte, når der går fra abstrakt verbalisering til kontakt med den virkelighed, hvorfra empiri og observationer skal hentes.

Inden for SCOT-rammen har BTU *funktion, som tænketank og idé-udklækningssted*, p. 47. Dette falder godt i tråd med en ovenfor refereret målsætning fra kapitel 2. Når der derefter (samme side) står, at hvis BTU ikke kan få en bevilling til fortsættelse (projektperioden udløb i 1997), kan planlagte aktiviteter risikere at løbe ud i sandet, så er man netop inde på det spørgsmål om forskningens resultater, som jeg har boret lidt i forbindelse med metodekapitlet. Men vurderingen er skræmmende; er der ingen teorier eller hypoteser vedrørende netværk, organisation, rammer eller lignende, som er opstillet inden for BTU, og som enten er testet eller som har en sådan form, at de i sig selv er bidrag, som generelt står til rådighed for debat og prøvning gennem efterfølgende forskning?

5. BpNs kapitel 5 handler om regionale teorier og

strategier vedrørende udvikling og vækst. Der åbnes med en omtale af to teorier:

- industrielle distrikter
- Innovationsteorier.

Den første er i sit udspring en mikroøkonomisk teori som bygger på eksternaliteter. Som et eksempel kan anføres, at en bestemt slags produktion giver mulighed for at yde service og dermed sænke omkostningerne ved en anden produktion. Man får lidt indtryk af, at denne i sig selv udmærkede teori er afløst af noget nyere og bedre. Derved overses, at bidragene fra Paul Krugman, den nok mest markante forsker inden for økonomisk geografi i de senere år, har eksternaliteter som et basalt element i sine modelformuleringer, se f.eks. (Krugman, 1991).

Vedrørende innovationsteoriene refereres der specielt til det med Lundvalls antologi udstansede *national systems of innovations* begreb, (Lundvall, 1992). Jeg har i (Lund, 1997) vurderet, at antologien i en vis udstrækning har interessante bidrag, men at der ikke er én teori, og at bogen vedrørende det geografiske, altså det stedbundne eller det regionale, på det nærmeste er indholdsløs.

Nye teorier i forhold til eller til udbygning af de to nævnte fremhæver, *at viden er den væsentligste strategiske ressource til vækst*, side 64. Med *virtual-factories*, p. 65, bliver en region i mindre grad afhængig af *fysisk-naturmæssige egenskaber*, p. 66. At sådanne teknologi-bestemte ændringer finder sted lader sig naturligvis ikke benægte, men mindre klart er det, i hvilket omfang der med udgangspunkt heri er formuleret egentlig nye teorier. For Bornholm peges der i et senere afsnit på, at begrebet industrielt distrikt er vigtigt i relation til en del af jern- og metalindustrien tilknyttet det maritime område.

Kapitlets sidste afsnit handler om *BTU-projektets bidrag til nye regionale udviklingsteorier*, p. 74. Projektet siges at have vist at barriererne for indførelse af ny teknologi især skyldes *karakteristika ved virksomhedens produkter, produktionsformer, markeder, relationer til kunder, leverandører og samarbejdspartnere o.l.*, p. 74. Viften af årsager er så bred, at det må betvivles, at resultaterne lever op til forskningens adelsmærker, der går ud på at

koncentrere sig om nøglefaktorer og et så begrænset antal strategisk vigtige relationer som muligt.

Der nås på siderne 76-82 frem til, at BTU har medvirket til at definere tre mæglere eller mellemed, som kan fremme anvendelsen af bedre teknik:

- den italesættende forskning.
- den regionale udviklingsagent, f.eks. Bornholm, IT-Samfund
- den specialiserede agent, f.eks. en praktiker som rent faktisk investerer.

Det medgives i teksten, at disse mæglere (brokers) ikke findes i effektiv eller ren form indenfor det organisatoriske og erhvervsmæssige område, som forskerne har undersøgt og arbejdet sammen med, og derfor virker det meget usikkert, hvad BTU projektet egentlig har vist om disse mæglere. Læsningen af rapporten kan for sig selv tage stilling til, om mæglerrollerne er defineret så præcist, at de kan bruges som udgangspunkt for at afprøve hypoteser i andre sammenhænge.

6. Afslutningsvis må det pointeres, at jeg langtfra har læst hele det materiale, der er udsendt indenfor BTU-projektet. Jeg haft megen glæde af at læse den i indledningen nævne rapport (Storgaard m.fl., 1996). Trods kritiske kommentarer må det siges, at også den afsluttende rapport, BpN, er interessant i sig selv. Den er opdateret i sine referencer og har absolut faglig tyngde. Generelt har jeg som økonom ikke den nødvendige faglige baggrund for en mere fuldstændig vurdering af rapporten.

Helt overordnet vil jeg alligevel fastholde to kritikpunkter: koblingen mellem teoriramme og de forhold, der arbejdes empirisk med, synes svag. I den fremlagte teori er det svært at finde frem til de centrale og forenklede budskaber, sammenhænge og hypoteser.

Referencer:

Krugman, P., 1991, *Geography and Trade*, Leuven University Press

Lund, L., 1997, *National Systems of Innovations*, Comments, working paper 1-97, Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen i København

Lund L. og U. Storm, 1997a, *Bornholms Teknologiske Udvikling*. Økonomisk vurdering af de op-

stillede handlingsplaner, Bornholm Forskningscenter, ikke publiceret, kan rekvireres

Lund L. og U. Storm, 1 1997b, *Bornholms Teknologiske Udvikling – Vurdering af konkrete forslag til JT-investeringer*, Bornholm Forskningscenter, ikke publiceret, kan rekvireres

Lundvall, B.-Å.(ed), 1992, *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter

Storgaard, K., J. Manniche og C.H. Marcussen, 1996, *Teknologianvendelse og fornyelse i bornholmske erhverv. En undersøgelse af turisterhverv, jern- og metalindustri og telearbejde*, BTU 2:1996, Bornholms Forskningscenter

Storgaard, J. Manniche, J. Hansen, 1997a, *IT-initiativer på Bornholm*, BTU-projektets handlingsrettede arbejde, BTU 5:1997, Bornholms Forskningscenter

Storgaard, K., B. Jæger, J. Manniche, C.H. Marcussen, J. Hansen og S. Johansson, 1997b, *Bornholm på Nettet*, BTU 6:1997, Bornholms Forskningscenter

Lars Lund, docent, cand.polit
Handelshøjskolen i København
Institut for Nationaløkonomi

Jan Mouritsen: Tællelighedens regime. Synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statslige institutioner

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 1997. 206 sider. 275 kr.

Økonomistyrelsen (tidligere Statens Regnskabsdirektorat) under Finansministeriet regnskabsfører bl.a. udbetalinger, indbetalinger og omposteringer efter edb-indberetninger fra de fleste af statens mange hundrede institutioner. Omkring 16 mill. posteringer årligt. Hvis institutionerne har indberettet alt og hurtigt, kan de enkelte institutioner, de enkelte ministerier og Finansministeriets departement til enhver tid følge og sammenligne statens

budgetter og forbrug. Systemet synes at fungere godt.

Imidlertid har en brugerundersøgelse vist utilfredshed med at det store fælles system ikke tog nok hensyn til bl.a. de enkelte institutioners selvstændige lokale behov for interne regnskaber med sammenkobling af økonomiske rammer og faglige mål. F.eks. i form af nogle hensigtsmæssige og billige lokale standardløsninger. Økonomistyrelsen har derfor bl.a. taget initiativ til og finansieret en stor del af omkostningerne ved en analyse af den mål- og rammestyring (eller mål- og resultatstyring), der anvendes af statens institutioner. Analysen er foretaget af professor Jan Mouritsen, Institut for Information og Økonomistyring, Handelshøjskolen i København, ved hjælp af et spørgeskema med ca. 150 spørgsmål til 324 top-, fag- og økonomichefer og interview af 24 ledere i 10 institutioner.

Svarene på spørgeskemaernes spørgsmål om udvikling af organisationen viser på den ene side, at mål- og rammestyringen har bevirket øget vægt både på økonomiske og faglige argumenter i prioriteringen af institutionernes produktion og ydelser, på budgetoverholdelse og på ledernes og medarbejdernes motivation og engagement. Endvidere viser svarene, at institutionerne er blevet mere produktive, bedre til at udarbejde strategiplaner og mere kundeorienterede. På den anden side viser mål- og rammestyringen også at have været neutral overfor bl.a. delegering af ansvar og kompetence, overfor den interne konkurrence om fordelingen af institutionernes rammer og overfor samarbejdet mellem de forskellige organisatoriske enheder. Også i konkurrencen mellem økonomiske og faglige hensyn viser mål- og rammestyringen sig hovedsagelig neutral, men økonomiske hensyn har dog drevet flere faglige hensyn ud end omvendt.

Det er skuffende, at mål- og rammestyringen trods de mange år undervejs viser sig at være neutral vedrørende delegering af ansvar og kompetence. Det skyldes nok – men fremgår ikke af undersøgelsen –, at staten fortsat arbejder med forskelligt ansvar og kompetence og forskellige budget- og regnskabsregler for de forskellige bevillingstyper. Man ville utvivlsomt kunne opnå en væsentlig delegering og en enklere administration, hvis man ligesom i mange private koncerner gav institutio-

nerne topledere samme store beføjelser og ansvar som statsvirksomhedernes topledere. Hvorfor skulle toplederne i de mange institutioner ikke være lige så ansvarsbevidste som toplederne i de få statsvirksomheder?

Svarene på spørgsmålene om mål- og rammestyringens midler (strategi, handlingsplaner, budgetter og regnskaber) viser lidt overraskende, at i gennemsnit benytter kun ca. halvdelen af institutionerne sig heraf. Selv om man skal være varsom med at tolke de statistiske data, ser mål- og rammestyringen iflg. undersøgelsen således ud til at være en fifty-fiftysag. Midlerne anvendes især, hvor ledelsen har været kraftigt motiveret for at lede. Derfor er mål- og rammestyring en mentalitet, der især virker ved at lederne bekender sig til den.

Undersøgelsen viser yderligere, at mål- og rammestyringens mentalitet bl.a. fremmes ved stram økonomi samt ved større vægt på »produktionsstilen.« »Produktionsstilen er i modsætning til »planlægningsstilen« og »personalestilen« i høj grad baseret på tal og offentliggørelse heraf (»Tællelighedens regime«?) Undersøgelsen lægger nok for megen vægt på den nævnte tredeling af »stilen«. Mål- og rammestyring kræver en produktionsstil, som naturligvis ikke alene omfatter hensigtsmæssige forretningsgange, hjælpemidler, intern organisation m.v., men bestemt også en hensigtsmæssig planlægning og en hensigtsmæssig personalepolitik.

Tilsvarende lægges der måske også for megen vægt på, at de moderne ikke juridisk bindende resultatkontrakter mellem departementerne og deres institutioner styrker mål- og rammestyringen. Som nævnt i undersøgelsen er virkningerne af resultatkontrakter i nogle tilfælde ret symbolske i forhold til de mange institutioner uden resultatkontrakter. Men kontrakterne er nok med til at skabe budgettro i relation til Finansministeriet og til at skabe grobund for mål- og rammestyringen.

Det fremgår ikke af undersøgelsen, hvorledes udvælgelsen af respondenterne og de interviewede er foretaget. Måske ville resultaterne have været meget anderledes, hvis spørgsmålene – som også nævnt i undersøgelsen – havde været forelagt andre involverede i systemet end ledere. Spørgsmålene er heller ikke alle lige klart formuleret til et

entydigt svar. Alle svar er heller ikke anvendt i undersøgelsen. Men den svære kunst at formulere spørgsmålene hensigtsmæssigt viser sig ofte først efter at man har fået svarene.

Undersøgelsen synes at vise, at statens anvendelse af mål- og rammestyring er fornuftig. Undersøgelsen er meget grundig – næsten for grundig. Den kommer ind på mange relevante aspekter af mål- og rammestyningen. F.eks. på tilskyndelser og barrierer for overgang til mål- og rammestyring, synlighed, ansvar og ansvarlighed, kundetilpasning af ydelserne, samarbejdet mellem top-, fag- og økonomichefer og økonomifunktionens arbejdsopgaver. Desværre er undersøgelsen lidt tungere at læse end nødvendigt bl.a. på grund af mange gentagelser.

En mangel ved undersøgelsen og andre undersøgelser af vort statslige budget- og regnskabssystem er, at de ikke kommer ind på, at mange af de nuværende statslige budget- og regnskabsbeløb og mange af de nuværende budget- og regnskabsnøgletal (omkostninger pr. sag, flygtning, kostdag etc. etc.) i virksomhedsoversigterne i anmærkningerne til finansloven ofte er væsentligt for lave på grund af manglende medtagelse af alle omkostninger. Som eksempler på større manglende årlige beløb kan nævnes: Afskrivninger af anlæg (regnskabsført værdi ca. 80 mia. kr.), forrentning af anlæg (regnskabsført værdi ca. 80 mia. kr.), forrentning af udlån (kun ca. 1 mia. kr. af udlån på ca. 70 mia. kr.), byggerenter for anlæg under opførelse (ca. 5 mia. kr. for årlige anlægsudgifter) og pensionsforpligtelser overfor tjenestemænd (nuværende 15 pct. i pensionsbidrag er utvivlsomt for lavt).

Det siger sig selv, at når man mangler flere milliarder kr. i budget- og regnskabsomkostninger, er det meningsløst direkte at sammenligne statens officielle omkostninger med reelle produktionsomkostninger i private virksomheder eller andre offentlige institutioner i ind- og udland. Praxis gennem årtier har vist, at staten herved ofte har disponeret forkert. F.eks. for lavt opkrævede refusioner, takster m.v., utilsigtet rentetab, dårlig udnyttelse af aktiver, for lange byggeperioder, for store lagerbeholdninger, tjenestemænd i stedet for overenskomstansatte, for sen igangsættelse af rationaliseringer og manglende udliciteringer og outsourcing. Det hjælper kun lidt, at man for fremtiden for

nogle institutioner vil kræve virksomhedsberetninger, der skal medtage nogle af de manglende omkostninger. Virksomhedsberetningerne er i øvrigt overflødige, hvis de manglende omkostninger helt naturligt og mere hensigtsmæssigt for bl.a. Finansudvalg og Folketing blev medtaget i finansloven og virksomhedsoversigterne i anmærkningerne hertil.

Olaf Johansen
pensioneret økonomichef
Ministeriet for Grønland

Niels Ejersbo (red.): Politikere, ledere og professionelle i kommunerne

Effekter af strukturændringer

Odense: Odense Universitets Forlag,
1997. 272 sider. 250,00 kr.

New Public Management bølgen har skyllet hen over den offentlige sektor de fleste steder i verden. Det gælder også i Danmark. Under paraplybetegnelsen New Public Management gemmer der sig forslag om bedre ledelse, nye strukturer i offentlige organisationer og decentralisering af beslutningsansvar. Problemet med meget forvaltningslitteratur er, at New Public Management kun beskrives som reform i store linier. Det er sjældent, at konsekvensen af New Public Management diskuteres.

Derfor er det en befrielse at læse en bog, der omhandler effekterne af en bestemt del af New Public Management bølgen. Nærmere bestemt strukturændringer. Bogens empiriske genstandsfelt er syv danske kommuner. Beslutningskompetence er decentraliseret til de kommunale serviceinstitutioner, og der er sket sammenlægning af de kommunale forvaltninger. Forfatterne har sat sig for at undersøge to spørgsmål: Hvad har effekterne af strukturændringerne været? Hvordan kan effekterne forklares? Bogen er redigeret af Niels Ejersbo fra Institut for Statskundskab på Odense Universitet, og bogen er afslutningen på et forskningsprojekt om nye organisationsformer i kommunerne, der var et samarbejde mellem Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut, Kommunernes Landsforening og Odense Universitet. En tidligere afrapportering

fra projektet er udgivet i 1992 med titlen »Effekter af strukturændringer i kommunerne« af Karina Sehested m.fl. på AKF's forlag, men den ny bog adskiller sig bl.a. ved at inddrage nye kommuner og nye cases. Forfatterkredsen er heller ikke den samme.

Som redaktør har Niels Ejersbo skrevet et indlednings- og et afslutningskapitel. Herudover består bogen af fire kapitler, som gennemgår effekterne af strukturændringerne for de professionelle, lederne og politikerne. Først gennemgår Charlotte Bisted på knap 90 sider systematisk, om målsætningerne i forbindelse med strukturændringerne er blevet indfriet. Kapitlet giver et overblik over strukturændringernes omfang og udbredelse. Effekterne måles på en række variable som højere effektivitet (forstået som produktivitet), bedre ressourcestyring, flere helhedsløsninger, øget medansvar, bedre service og øget brugerindflydelse. Charlotte Bisted hæfter sig ved, at effekterne især opleves af politikerne og ledelsen i kommunerne, mens medarbejdernes og brugernes oplevelse af effekterne ikke er så markant.

Kendskabet til forandringerne er størst for de umiddelbart berørte, som er ledelsen og medarbejderne. Med hensyn til forvaltningsomlægningerne er det især politikerne og ledelsen, der har en positiv vurdering af effekterne. Når det gælder decentralisering til institutionerne, er også medarbejderne og brugerne positive i deres vurderinger af effekten.

I et kapitel om professionernes stillingtagen til effekter af strukturændringer, diskuterer Karina Sehested udvalgte professioner som psykologerne, lærerne, socialrådgiverne og sygeplejerskerne. De første to professioner karakteriseres som »selvstyrende«, da de nærmest har monopol på deres arbejdsfelt. De to sidstnævnte professioner betegnes som »integrerede«, fordi de er underlagt andre faggrupper. Det er især psykologerne, der er gået forrest for at etablere helhedsløsninger, og få strukturændringerne til at fungere. Lærerne er mere tilbageholdende, og føler sig truet på deres professionelle kunnen og viden. Både socialrådgiverne og sygeplejerskerne har støttet strukturændringerne især inden for ældreområdet, om end sygeplejerskerne har været en smule fodslæbende. Karina Sehesteds undersøgelse er væsentlig, fordi det of-

te er professionerne, der opfattes som stopklods for strukturelle forandringer i den offentlige sektor. Sådan behøver det ikke at være. Der er endvidere stor forskel på de enkelte professioner. Ud over at give en værdifuld beskrivelse af forskellige professioners rolle i kommunernes omstillingsproces, kan kapitlet også tjene som en teoretisk funderet introduktion til professionernes rolle i forvaltningen.

Niels Ejersbo tager fat på ledernes rolle i forbindelse med strukturændringer. Ledelsen tillægges i disse år en større rolle i den kommunale forvaltnings omstilling. Det understreges ikke mindst af New Public Management bølgen, hvor ledelse udgør et vigtigt element. Teoretisk ser Niels Ejersbo lederrollen som et samspil mellem omgivelsernes forventninger, lederens egne forventninger og lederens adfærd. Eftersom meget ledelseslitteratur går ud på at overbevise skeptikere om, at »ledelse gør en forskel«, er Niels Ejersbos undersøgelse af ledelsens indflydelse meget væsentlig. Ejersbo påpeger, at de kommunale ledere er blevet dygtige til at tale i »New Public Managements-sprog«, men ofte halter den faktiske adfærd bagefter de mange smarte managementideer. Ejersbo fremdrager to væsentlige aspekter. Lederne i kommunerne er ofte fanget i et dilemma. De skal tilfredsstille krav om at være en moderne leder. Samtidig skal de have en faglig ballast, som bevirker, at deres målsætninger ikke opfattes som smart ledelsesretorik. Lederne i de mindre kommuner kan dårligt tillade sig udelukkende at koncentrere sig om ledelsesopgaver, men er tvunget til at lave almindelig sagsbehandling ind imellem. Også i målstyringen skal lederne tilfredsstille mange parter.

Anders Westenholz beskæftiger sig med et ofte overset, men helt centralt emne i den offentlige sektors omorganisering: Politisk ledelse. Strukturændringer i kommunerne lægger op til helt nye roller for politikerne, men hvordan opfatter politikerne selv deres nye rolle? Anders Westenholz fokuserer meget relevant på politikernes grundholdning. Trives politikerne bedst med at formulere visioner, eller ved at markere sig på enkeltsager? Ofte fremhæves den førstnævnte rolle som den »rigtige« politikerrolle, mens enkeltsagspolitikeren fremstilles i et mindre flatterende lys. Westenholz viser, at mange kommunalpolitikere fastholder et ønske om at kunne gå ind i enkeltsager, for at vise

vælgerne at der opnås konkret indflydelse. Alligevel går tendensen i retning af den »holdningspåvirkende måludvikler«, hvor enkeltsagernes betydning tones ned. Westenholz' kapitel bidrager til en hårdt tiltrængt forståelse af politikernes særlige dilemmaer og indre konflikter i den offentlige sektors omstillingsproces.

Samlet set er der tale om en særdeles relevant bog om New Public Management i praksis. Alle kapitler er meget grundige i deres gennemgang af strukturændringernes effekter. Grundigheden er bogens styrke. Grundigheden kunne samtidig have været udgangspunkt for en mere dristig begrebsudvikling, men her er det som om forfatterne holder sig tilbage. Eksempelvis skitserer Anders Westenholz tre typer af politikere i kommunerne: Partisoldaten, fribytteren og ombudsmanden. Det kunne have været spændende, om forfatteren havde rendyrket disse noget mere. Det væsentligste teoretiske bidrag, som bogen giver er, at strukturændringers effekter først kan måles efter noget tid. Og at strukturændringer ikke er det eneste element, der påvirker den kommunale forvaltning. Det sidste er forfatterne alle meget opmærksomme på. Niels Ejersbos afsluttende kapitel angiver, at kommunerne er nået længere i omstillingsprocessen, end udelukkende at sætte deres lid til strukturændringer. Der er fulgt op med bl.a. mere målstyring, værdibaseret ledelse og ikke mindst ændring af organisationers kultur. Ejersbo understreger, at de nye strukturer har skabt nogle rammer, der nu er i gang med at blive fyldt ud. Det er derfor vigtigt at følge kommunernes moderniseringsproces videre fremover.

Bogen er en grundig dokumentation og analyse af en bestemt type af forandring i kommunerne: Organisatoriske ændringer. Bogen vil med stor fordel kunne benyttes på universiteternes forvaltningsuddannelser, når effekten af organisatoriske forandringer skal diskuteres. Det gælder særligt i diskussioner om New Public Management reformernes relevans.

Carsten Greve, adjunkt
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Jan Lindhardt og Anders Uhrskov: Fra Adam til robot

Arbejdet – historisk og aktuelt

København, Gyldendal, 1997, 308 sider, X kr.

»Det er lige så svært at fornemme sin egen ideologi, som det er at lugte sin egen ånde«. Så præcist formulerede den engelske økonom Joan Robinson den vigtige pointe om, at ens egne forestillinger om verdens indretning og livets gang let bliver opfattet som eviggyldige. Måske ser man dem endda som biologiske og naturgivne forhold, som slet ikke kan ændres.

Et nyttigt redskab til alligevel at blive bevidst om sin egne ideologiske skyklapper er *sammenligningen*. Ved at se tilbage gennem historien kan man opdage, at fænomener, som tages for givne og naturlige, alligevel er tidsbundne. Ved at sammenligne med andre kulturer kan man blive opmærksom på, at relationerne mellem mennesker kan organiseres på andre måder end dem, som normal-danskeren tager for givne – og måske også de eneste fornuftige og retfærdige.

Bogen om *Fra Adam til robot* handler om arbejdet i et historisk og aktuelt perspektiv. Den har netop ambitionen om at sætte perspektiv på nutiden ved at gå rundt om et begreb, vi alle føler os fortrolige med, og vise at det er mere sammensat og historisk bundet end som så.

Et stykke af vejen er bogen også ganske vellykket. Stykket af vejen går ret præcist til side 87, hvor Jan Lindhardt slutter sit bidrag, der består af en historisk gennemgang af arbejdsbegrebet fra antikken til det moderne samfund. Hans hovedtese er, at vort moderne begreb om arbejde, fritid og forbrug kan føres tilbage til munkevæsenets organisering i det 4.-6. århundrede: »Som munkene levede med kroppen og med ånden, således lever vi – under stærkt ændrede vilkår tør man roligt sige – med arbejdet og dagdrømmen«. Langt trukket vil nogle måske sige – og Lindhardt opfatter da heller ikke nødvendigvis sin analyse som et sandhedsbevis for en direkte historisk årsagssammenhæng, men snarere som en metafor for vor tid. Lindhardts bidrag er spændende læsning og formår på under 100 sider at få åbnet for det historiske perspektiv, der får

læseren til alligevel at fornemme en smule af duften fra sin egen ånde. Samtidig gør Lindhardt opmærksom på, at indsigt ikke automatisk fører til frigørelse: »Vi kan ikke tage afsked med vort arbejdsbegreb. Og vi bør heller ikke gøre det. Dels for at bevare en rig og nuanceret kultur med mange muligheder. Og dels fordi det er den eneste mulighed vi har for at klare de problemer som moderne medicin og teknik har skaffet os på halsen: Overbefolkning og overforbrug. ... Det følgende er et varmt forsvar for at vi ikke lægger dette arbejdsbegreb hindringer i vejen, men gør hvad vi kan samfundsmæssigt for at give det frit løb«.

Bogens anden del, som altså skal bære den byrde at forsvare synspunktet om behovet for døgnbehandling af klodens trædemøller, er mindre vellykket. Anders Uhrskov fører læseren gennem korte kapitler med overskrifter som »Teknologiudviklingen og arbejdet«, »Arbejdets globalisering«, »Danskeren og arbejdet«, »Uddannelserne og arbejdet« og tolv andre efter samme model. Hvert kapitel rummer en blanding af korte referater af bøger og artikler, talmæssige oplysninger og andre »facts« krydret med personlige observationer og overvejelser. Det hele er skrevet i en noget flimrende stil: én side om telekommunikation, én om bioteknologi, én om arbejdsmarkedets internationalisering og (umiddelbart efter) én om pensionsopsparingskapitalisme. Tanken går til et af disse altfavnende dyrt-foredrag-for-travle-ledere, der overskuer verdenssituationen på 20-25 overheads.

Bogens anden del føles kort sagt langstrakt og uden en klar struktur. Læseren skal frem til side 250, før der rundes af med Uhrskovs »bud på arbejdets og velfærdsstatens renæssance gennem klarere fordeling af ansvar, indflydelse og incitamenter«. Hans hovedtanke kan sammenfattes i ordet *privatisering*: Eksperimenter med forsøgsvis udlicitering og privatisering skal gennemføres overalt, hvor det er muligt. Den offentlige sektor bør decentraliseres og ledelsen styrkes. Offentligt ansvar kombineres med private leverandører. Større dele af socialpolitikken og andre forsørgelsessystemer skal baseres på private forsikringer.

Dette velfærdspolitiske program kan man jo have mange – (parti)politiske – meninger om. Det ærgerlige er, at Uhrskov ikke klarer sig til den debat om de forskellige bud på velfærdsam-

fundets fremtid, som netop de politiske partier repræsenterer, men lader sine anbefalinger fremstå som nødvendige konsekvenser af bogens lange redegørelse for arbejdets og vilkår i det moderne samfund. Men det er jo svært at fornemme sin egen ideologiske ånde – som allerede påpeget.

Og endelig: Både Lindshards og Uhrskovs bidrag er karakteriseret ved en glidende brug af ordet »vi«. Nogle gange er der tale om en hyggelig forfatteren-tager-læseren-i-hånden brug af ordet: »Går vi fra det 19. til det 20. århundrede ... « (s. 61). Men andre gange bliver læseren nærmest omklamret: »Måske netop derfor klynger vi os stærkt til at vi ved, hvad et menneske er og hvad der er naturligt. Med disse to (fiktive) begreber i hånden protesterer vi imod genteknologi, hjernedød, fosterdiagnostik, nye produktionsmetoder af fødevarer etc.« (s. 71). Vi? Og til noget, jeg tilfældigvis selv ved lidt om: »Orlovsordningernes succes i Danmark viser også hvorledes vi er knyttet mindre og mindre til det arbejde. ...« (s. 64). Vi? Orlovsordningers største brugergrupper er dels arbejdsløse, dels kvinder beskæftiget i den offentlige sektor. Så »vi« er næppe os allesammen.

Det sidste peger på en afsluttende pointe fra min læsning af Lindshards og Uhrskovs bog. Medens der i Lindshards bidrag er en høj grad af historisk relativisering af arbejdsbegrebet, har bogen få overvejelser om arbejdets betydning for forskellige befolkningsgrupper eller klasser i et sociologisk lys. Forskelle på opfattelsen af arbejde og fritid hos pakkeriarbejderen, bankfunktionæren, direktøren, landmanden, den unge fremadstormende fuldmægtig og den ældre universitetslektor (for at tage nogle tilfældige eksempler) bliver næsten ikke berørt. Thomas Højrup's bog om *Det glemte folk* og livsformbegrebet, som netop sætter fokus på det relative i opfattelsen af arbejdslivet bliver ikke omtalt i den ellers righoldige litteraturliste. Og det bidrager til følelsen af, at bogen trods sin prisværdige ambition om at sætte arbejdsbegrebet i perspektiv til tider har svært ved at skelne mellem de dufte, som kommer udefra, og dem, den selv er med at skabe.

Per Kongshøj Madsen
Lektor, cand.polit.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Hans Mouritzen & Ole Wæver
& Håkan Wiberg (eds.)
European integration and national
adaptations. A theoretical inquiry**

Commack New York: Nova Science Publishers;
1996.

Disciplinen international politik er ikke forvænt med kumulativ teoretisk forskning. En af undtagelserne fra denne regel er forskningen i staters udenrigspolitik, inden for hvilken der faktisk har udkrystalliseret sig noget, der ligner en tradition, nemlig det såkaldte tilpasningsperspektiv, som ganske vist har forgrenet sig i flere under-traditioner. Forfatterne til denne bog bygger således i nogen udstrækning videre på bidrag af James Rosenau og Nikolaj Petersen, omend de selv – og med god grund – er skeptiske over for disciplinens tendens til rigelig håndfast kategorisering af enkeltbidrag.

Bogen lancerer en ny teoretisk tolkning af udenrigspolitik i Europa efter den Kolde Krig med afsæt i en realistisk opfattelse af international politik. Det er stater, der handler, men vel at mærke ud fra et ganske bredt spektrum af forskellige målsætninger (»værdier« er bogens foretrukne begreb). Inden for realismen placerer forfatterne sig i den såkaldte nyrealistiske skole, idet de tillægger magtstrukturen omkring staterne en central betydning for den førte udenrigspolitik. Det europæiske statssystem efter 1989 ansues som et center-periferi system med den fransk-tyske akse som kerne i et nyt EU-center. Bogen grundtese er, at alle europæiske stater med undtagelse af Rusland i en eller anden udstrækning orienterer sig mod og tilpasser sig i forhold til EU-polen. Den fransk-tyske akse anses for konstituerende for EU-polen i den forstand, at der uden dette på en gang centripetale og stabiliserende element i Unionens midte ikke ville være nogen pol. Afgørende for forskellene i de øvrige europæiske staters udenrigspolitik bliver deres placering i forhold til EU, idet der skelnes mellem tre konstellationer: Insider, insideraspirant (would-be insider) og outsider. Konstellationsbegrebet er en nyskabelse og udspringer af utilfredshed med den fremherskende opfattelse inden for neo-realistisk teori, at alle stater enten globalt eller i en region er konfronteret med samme polaritetsproblematik.

Staternes udenrigspolitik beskrives ud fra et tilpasningsperspektiv, idet der med inspiration fra Nikolaj Petersen skelnes mellem dominant, balancerende, acquiescerende og passiv (quiescent) udenrigspolitik. Bogen udbygger denne kategorisering med Mouritzen's begreb om staters værdiregnskab, som er et forsøg på at måle staters udenrigspolitiske »score« ud fra regimernes officielle retorik.

Et centralt spørgsmål i bogen bliver nu, om der er systematiske sammenhænge mellem den ydre konstellation og staternes valg af tilpasningsform. Er det f.eks. sådan, at insideraspiranter typisk fører acquiescerende udenrigspolitik? Til det formål undersøges seks cases med to eksempler fra hver konstellation.

Bogens teoriapparat er i flere henseende originalt og har sin styrke i den overbliksskabende kategorisering. Det viser sig i stand til at levere en overordnet forklaring på det interessante forhold, at en række internt nok så forskellige stater har reageret stort set ens på de nye udfordringer i europæisk politik efter Murens Fald.

Bogens teori, der kan betegnes som en international magtstrukturanalyse af udenrigspolitik, rummer dog også mere diskutabile elementer, ligesom den valgte metode kan diskuteres. For det første er det spørgsmålet, om de tre konstellationer udgør en udtømmende kategorisering. Specielt forekommer insider-kategorien rigeligt bred. Den skal rumme alle ikke-essentielle stater i EU, fra Luxembourg til Storbritannien. Måske er det tilfældigt, men det kan også afspejle teoretiske problemer, at Storbritannien så godt som ikke nævnes i bogen. Men der kan naturligvis ligge en væsentlig pointe i netop sidestillingen af små og større medlemsstater, som har det til fælles, at de befinder sig uden for pol-kernen. En sammenligning af Storbritannien med et lille EU medlem kunne således have været metodisk interessant. Når det er sagt, kunne der nok alligevel være behov for en lidt mere differentieret kategorisering af tilpasningspolitik inden for Unionen (i forhold til den fransk-tyske kerne). I det hele taget må man nok sige, at med den teoretiske netstørrelse, forfatterne benytter, bliver det lidt for nemt at fange fisk.

Også pol-begrebet giver anledning til et par spørgsmål. En central påstand i bogen er som

nævnt, at den fransk-tyske akse er konstituerende for EU polen. Påstanden har imidlertid karakter af en uargumenteret antagelse. Hvorfor er aksen et sine qua non for en europæisk pol? Og hvordan udøver denne kerne sin magt?

Et andet problem knytter sig til forestillingen om en udenrigspolitisk nærproblematik (mit udtryk, TP). Påstanden er, at det lokale »frøperspektiv« ofte er nok så forskelligt fra det mere ideelle »fugleperspektiv«, og frøperspektivet anses som antydning for det mest virkelighedsnære. Pointen er vigtig. Spørgsmålet er dog nok, om ikke den drives rigeligt langt. I skemaet s. 262 hævdes det således i en anvendelse af tilgangen, at opløsningen af Sovetunionen ikke havde afgørende betydning for Danmark (og at den tyske genforening ikke var af afgørende betydning for f.eks. Finland). I det første tilfælde holder påstanden næppe – tænk blot på Danmarks nye Baltikum-engagement. I det andet tilfælde er den vel i det mindste diskutabel – især hvis man betænker, at selve pol-dannelsen i Vesteuropa er nært knyttet til Tysklandsproblematikken. Teoretisk, kan man stille sig spørgsmålet, om nærpolaritets- forestillingen (min betegnelse) har nogen større gyldighed ud over det i snæver forstand sikkerhedspolitiske område, der jo som bekendt er knap så interessant i dag, som det var før 1989. Betragtningen fører let til en neglicering af et centralt træk ved moderne europæisk (og international) politik, nemlig den omsiggribende multilateralisering, som indlejrer traditionelle bilaterale nærmiljøproblemer i større regionale eller globale rammer og dermed ændrer betingelserne for deres løsning.

Et tredje problem, som muligvis (men jeg tror det nu ikke) er terminologisk, er definitionen af tilpasningspolitik som en politik, staterne »er villige til at leve med« (se f.eks. s. 12). Det forhold, at en stat f.eks. gør visse ikke ubetydelige indrømmelser i forhold til en magtpol med henblik på at forsvare andre mere fundamentale værdier, er vel ikke nødvendigvis ensbetydende med, at den er tilfreds med denne tingenes tilstand.

Et fjerde problem har at gøre med teoriens noget statiske karakter. Den rummer ikke overvejelser over værditransformation, herunder værdidiffusion fra center til periferi og grundlaget for en sådan. Sådanne overvejelser kunne bidrage til forklaring

af fænomenet værdiidentifikation, som nævnes flere steder i bogen.

Et femte problem er mere forsknings- eller måske snarere fremstillingsteknisk. Forfatterne er tydeligvis kreative teori-generatorer, men de kan lejlighedsvis forfalde til på en lidt forvirrende måde at tilføje nye underbegreber og hjælpebegreber undervejs i fremstillingen, uden at disse afslutningsvis relateres til den overordnede teorimodel. S. 269 introduceres f.eks. begrebet »local polarity« og s. 154 under analysen af Finland hjælpebegrebet »basic autonomy«.

Det sidste spørgsmål, jeg vil rejse, er af mere metodisk art. Begrebet værdiregnskab er utvivlsomt teoretisk (og sprogligt) elegant, men i metodisk henseende forekommer det mig at være mere problematisk. En stats værdimål udledes af dens officielle retorik, men ikke blot kan retorikken i sig selv (hvilket forfatterne erkender) være et redskab i tilpasningspolitikken, der kan vel også tænkes at være forskelle i landenes udenrigspolitiske stil herunder deres retoriske (eller diskursive) stil. Nogle stater har tradition for (og kapacitet til) at opstille detaljerede »værdibudgetter« og for at gøre dette hyppigt; andre stater vil – det kan også ske helt bevidst for at sikre sig taktiske fordele – have en tendens til at udvise større forsigtighed i deres udenrigspolitiske målartikulation. I bogens appendiks ser man da også, at detaljeringsgraden i forskellige staters værdibudgetter er ganske forskellig med Ukraine som et ekstremt eksempel på en nærmest »autistisk« udenrigspolitisk aktør. Sagt med andre ord: Den officielle retorik er næppe en tilstrækkelig objektiv og præcis målestok på staters udenrigspolitiske score.

De seks case-studier er som helhed særdeles kompetente analyser, som med prisværdig stringens forholder sig til bogens fælles teoriapparat.

Ovenstående kritiske bemærkninger ændrer ikke ved min overordnede opfattelse af bogen som et originalt og meget stimulerende bidrag til den teoretiske debat om udenrigspolitik og europæisk politik.

Thomas Pedersen, lektor
Institut for Statskundskab
Århus

Christopher Lasch:
Kvinderne og det fælles liv – kærlighed, feminism og ægteskab.

Introduktion ved Elisabeth Lasch-Quinn.

Oversat af Ole Lindegård Henriksen

Forlaget Hovedland, 1997, 186 sider. 225 kr.

Denne bog er en samling af Christopher Lasch's efterladte skrifter, udgivet efter hans død af hans datter, og den handler om den vestlige verdens diskussion af det intime. Bogen er et strejftog ind i 500-600 års litterære og ideologiske diskussion af kærlighed og ægteskab, passion og erotik og kønnenes orden og uorden. Den dækker et bredt spektrum af emner og et stort tidspand fra opsporingen af »La querelle des femmes« – »den litterære kontrovers om kvinderne i senmiddelalderens og tidlig moderne tids Europa« (s. 26) – til dannelsen af »den terapeutiske stat« fra slutningen af det nittende århundrede og frem.

Lasch's ærinde er civilisationskritisk – hans diskussionsramme er en opfattelse af, at markedet underminerer følelses- og arbejdsbaserede fællesskaber, udhuler de mellem menneskelige relationer og koloniserer livsverdenen. Og egentlig handler bogen trods titlen ikke først og fremmest om kvinderne, men om fællesskabets sociale betingelser med familien som det centrale omdrejningspunkt. Et mere eller mindre eksplicit hovedtema i alle bogens essays er diskussionen af hvordan rationaliseringen af det intime liv uafvendt befordres af sociale bevægelser og ideologiske disputer med så forskellige formål som afskaffelse af hemmelige ægteskaber og stemmeret til kvinderne. Og det er først og fremmest som fremtrædende deltagere heri, at kvinderne kommer på banen, som feminist i politisk forstand og som fagfæller inden for socialvidenskaben.

Den røde tråd, der binder disse vidtfavnende og ind imellem fragmentariske essays sammen, er Lasch's interesse for at finde forbindelserne mellem »den moderne intimitetsideologi, det nye familiedeal fra det nittende århundrede og feminismen« som han udtrykker sig i et brev citeret af hans datter i hendes indledning til bogen. Afsøgningen af disse forbindelser har form af strejftog ned i og på tværs af historien, som kredser om to hovedtemaer. På den ene side det fremvoksende borgerskabs

identitetskamp på to fronter, dels mod aristokratiets med dets tøjlesløshed og ægteskabssatire og dels mod »de lavere klassers« umoral og oprørskhed, og på den anden side feminismens kamp for kvindernes rettigheder, både som ligestillede borgere og i deres kønspecifikke egenart. Bogen kan læses som eksemplificeringer af samspil og modspil mellem disse to temaer, og som hvasse kritiske kommentarer til fremskridstroen og progressivitetens patent på sandheden. Men også som en generel kritik af kønsperspektivets begrænsninger og ideologiske snæversyn – en udogmatisk og velgørende vendende positioner på hovedet.

I bogens første del: »Sæd og skik – og moral« ud møntes de to temaer i diskussioner af historiske udformninger af forholdet mellem ægteskabsinstitutionen, kærligheden og den erotiske tiltræknings betydning – og af ægteskabslovgivningens disciplinering af samme. Det sidste essay i denne del diskuterer kvindernes position i relation til det nittende århundredes borgerlige familie – i ørigt ud fra et interessant sammenfald mellem et anti-feministiske og feministisk kvindeideal – den nyttige kvinde fremfor den behagende. Den anslår her et tema, der udfoldes i essaysamlingens afsluttende diskussion af den terapeutiske stat: angrebet på den patriarkalske myndighed fra en »international elite af læger, filantroper og andre humanitært indstillede« (s. 80) herunder feminister. Det er kvinderne, der så at sige inviterer eksperterne indenfor i familien for at afstive deres egen autoritet. Alliancen mellem kvinderne og eksperterne i undergravelsen af den patriarkalske autoritet uddybes i det sidste essay i samlingen anden del: »Fra patriarkat til neopaternalisme« – et veloplagt opgør med velfærdstatens hær af eksperter, rådgiver og psykologer, som Lasch ser som en ny form for samfundsmæssig disciplinering, en »ny ikke tvangsmæssig, ikke-autoritær manipulativ kontrol« (s. 183), som indebærer en fare for det demokrati, den skulle beskytte. De nye kontrolformer skaber ny afhængighed, de befordrer ikke politisk handling, men tenderer snarere mod at udelukke folk fra at have magt over deres eget liv og fra aktiv politisk deltagelse.

Men inden vi er kommet så langt har de øvrige essays bragt os gennem en spændende analyse af sammenhængen mellem 1940'ernes og 1950'ernes isolerede kernefamilie, forstædernes fremvækst og

den nye kvindebevægelses fødsel – fænomener, der alle var eksponenter for drømmen om den fuldkomne frihed – samt gennem flere nådeløse påvisninger af feministisk ideologis forsnævrende påvirkning af feministiske analyser – ja mandeforskningen går i denne sammenhæng heller ikke ram forbi. Det er kønnet som forskningsperspektiv i sig selv, Lasch vil til livs, forskningen i køn må kobles til større samfundsmæssige strømninger – alene producerer det ideologi. Og hans påvisning af sammenhængen mellem feminismen og den moderne verdens rationalitetsbevægelse – af frihedsbestræbelserne, der bliver til ny kontrol – af patriarkatsopgøret, der blot afløses af markedets anonyme tvang – er i denne forbindelse både provokerende og tankevækkende.

Bogen er bedst hvor den trækker på precise og gennearbejdede analyser af relativt begrænsede felter – her giver den masser af ny brugbar indsigt og byder på tankevækkende koblinger til historiens lange stræk. Men det er tydeligt nok tesen om den terapeutiske stats kolonisering af det intime liv og feminismens rolle heri, der ligger Lasch mest på sinde og er bogens mest dybtfølte indlæg. Det er samtidigt det mest vidtløftige og luftige – ja, man kunne fristes til at kalde det ideologisk – i sin argumentation – her synes det at være kulturpessimismen frem for den skarpe analytiker, der fører pennen og resultatet er en provokerende, men ensidig diskussion af velfærdsstatens udvikling. Er det rigtigt at velfærdsstaten kun fostrer politisk

passivitet, destruktion af følelsesbaserede fællesskaber og kolonisering af det intime liv, eller handler det også om, at flere (f.eks. kvinder, børn, gamle, et bredere udsnit af de sociale grupperinger etc.) i dag end på de »naturgroede fællesskabers tid« har bedre muligheder for at skaffe sig betydningsfulde sociale relationer, intime følelsesmæssige bånd og vigtige venskaber og indflydelse på eget liv? En undersøgelse af sådanne muligheder synes ikke at have Lasch's bevågenhed. I diskussionen af den aktuelle udvikling taber han den nuancerigdom og ekvilibristiske håndtering af paradokser og modsætninger, som præger hans historiske analyser og man fristes til at se ham som eksponent for det tyvende århundredes modernitetstænkere, der i følge Marshall Berman (1982) næsten helt mangler den indføling og tiltro til deres medmenneskers evne til at forstå og dernæst bekæmpe deres »skæbne«, som karakteriserede det nittende århundredes modernitetstænkere, som midt i en elendig nutid kunne forestille sig en åben fremtid, som både var entusiastiske og fjendtlige overfor det moderne liv. (Berman 1982 s. 26,27)

Litt.:

Marshall Berman: *All that is solid melts into air*. 1982 Penquin Books.

Lektor Lis Højgaard
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet