

Nr. 1 - 1997
70. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomiforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1997

70. årgang nr. 1. Maj 1997

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 Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig 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 Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, 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
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Landsbankernes 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: fl@djoe.dk

Abonnement for 1997:

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

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: LØNPOLITIK

Resultatløn i den offentlige sektor 4

Kirsten Bregm

Offentlige lønforhandlinger ved en skillevej – fra centrale puljer til virksomhedsbaserede lønformer 14

Dorthe Pedersen

Velfærd og lønspredning 27

Niels Kærgård og Peder Andersen

Målkonflikten imellem opnåelse af en lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning 34

Jørgen Staadsen Petersen

UDEN FOR TEMA:

Rammerne for økonomisk politik og Maastricht-traktaten 40

Søren Kjeldsen-Kragh

GENERELT:

Politisk kronik, 2. halvår 1996 50

Lars Bille

Anmeldelser 60

- Det etiske regnskab – introduktion, erfaringer og praksis
- Arbejdsmarkedet & arbejdsmarkedspolitik – en kritisk analyse
- Økonomi og virkelighed – Fem økonomiske »sandheder« til debat
- Magt og medløb. Om maghonibords-metoden og den korporative planlægning
- Cross-Cultural Business Behavior. Marketing, Negotiating and Managing Across Cultures
- Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change
- Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet
- Karl Skytte. Fynboen på folkestyrets fornemste embede
- The Danish Ombudsman

Redaktionelt forord

Temaet i dette nummer af *Økonomi & Politik* er lønpolitik. I den første artikel analyserer *Kirsten Bregm* resultatlønnen med udgangspunkt i den økonomiske organisationsteori. Hun finder frem til, at der må opfyldes nogle grundlæggende krav til resultatlønnen, hvis den skal fungere efter hensigten. Samtidig er disse krav svære at honorere.

Dorthe Pedersen analyserer den forandring, de offentlige lønforhandlinger befinder sig i. Hun når frem til, at lønforhandlingerne orienteres stadig kraftigere mod arbejdspladserne og deres behov, men at det sker inden for en central koordination varetaget af de enkelte faglige organisationer.

Niels Kærgård og *Peder Andersen* diskuterer i deres artikel lønspredning som strategi med henblik på at nedbringe arbejdsløsheden.

Artiklen peger på, at øget lønspredning langt fra nødvendigvis er ulighedsskabende. Tvært imod kan øget lønspredning øge ligheden i samfundet, fordi den mindsker den sociale udstødning.

Også *Jørgen Staadsen Petersen* analyserer den tilsyneladende målkonflikt mellem opnåelse af lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning. Han undrer sig over, at målkonflikten ikke er kraftigere behandlet i den samfundsøkonomiske litteratur.

Udenfor temaet behandler *Søren Kjeldsen-Kragh* mulighederne for at føre en konjunkturudjævningspolitik ved hjælp af finans-, penge- og valutakurspolitikken med og uden en økonomisk og monetær union. Forfatteren argumenterer for den sidste løsning.

Peter Nedergaard
Redaktør

Generalforsamling

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, der udgiver *Økonomi og Politik*, afholder generalforsamling mandag, den 2.6.1997, kl. 16.00 hos DJØF, Gothersgade 133, 1123 København K. Dagsorden ifølge vedtægterne.

Resultatløn i den offentlige sektor

Lektor Kirsten Bregn, Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

Med Finansministeriets og Kommunernes Landsforenings udspil til overenskomstforhandlinger er der lagt op til, at resultatløn skal udgøre en del af det fremtidige lønsystem for offentligt ansatte.¹

Der findes allerede en række resultatlønsordninger, som indebærer, at de ansatte får et tillæg til deres øvrige løn, der står i forhold til deres resultater på en i forvejen fastlagt måde. Finansministeriet har søgt at fremme sådanne ordninger blandt andet gennem den rammeaftale om effektivisering og udvikling, der er indgået med de offentligt ansattes organisationer. Aftalen indebærer, at de ansatte kan få andel i de besparelser, der fremkommer ved effektivisering, gennem resultatløn. En tilsvarende aftale er indgået på det kommunale område. Gruppebaserede resultatlønsordninger er blandt andet blevet indført i Den Sociale Ankestyrelse, i Landsskatteretten, og i Arbejdsskadestyrelsen. Desuden blev der i Græsted-Gilleleje kommune i 1995 indført resultatløn for de ansatte i kommunens Arbejds- og Uddannelsescenter, der aktiverer og finder jobs for kontanthjælpsmodtagere.

På baggrund af oplæggene til overenskomstforhandlingerne kan det forventes, at resultatlønsordninger vil få en voksende udbredelse. Dette må give anledning til overvejelser omkring de betingelser, der skal være til stede for at resultataflønning kan være hensigts-

mæssig, ligesom det er vigtigt at se på de praktiske erfaringer, der allerede foreligger på området.

På grundlag af økonomisk teori kan der opstilles nogle grundlæggende krav til en resultatlønsordning. Problemerne knytter sig til mulighederne for at opfylde dem i praksis. Hvis en resultatlønsordning ikke udformes – eller ikke kan udformes – så kravene opfyldes, er der en betydelig risiko for negative utilsigtede effekter. Problemerne – og nogle muligheder for at løse dem – illustreres gennem et praktisk eksempel på en resultatlønsordning.

2. Principal-agent teori

Resultataflønning kan analyseres med udgangspunkt i principal-agent teori.² Denne teori behandler blandt andet spørgsmålet om hvordan en arbejdsgiver (principalen) kan give en ansat eller gruppe af ansatte (agenter) incitament til at handle i overensstemmelse med arbejdsgiverens mål.

Udgangspunktet er, at arbejdsgiveren og de ansatte ikke har de samme mål. De ansatte er f.eks. ikke kun optaget af at præstere den størst mulige arbejdsydelse.

Der er asymmetrisk information, således at arbejdsgiveren og de ansatte ikke har de samme informationer.

Arbejdsgiveren kan herunder ikke – i hvert fald fuldt ud – observere hvilken arbejdsindsats, de ansatte yder.

Resultatet afhænger udover af de ansattes indsats også af forhold, som de ansatte ikke har indflydelse på. For en sagsbehandler kan det antal sager, der kan ekspederes, for eksempel afhænge af sagernes sværhedsgrad og kompleksitet samt af eventuelle ændringer i lovgivning, som sagsbehandleren skal sætte sig ind i og tage hensyn til. Det antages, at arbejdsgiveren ikke har fuld information vedrørende de forhold, der kan øve indflydelse på resultatet af de ansattes indsats. Det vil sige, at resultatet ikke alene kan tages som udtryk for de ansattes arbejdsindsats.

Der er usikkerhed med hensyn til hvordan de forhold, der øver indflydelse på resultatet, vil være i fremtiden. Det er altså for eksempel usikkert hvilket resultat, der i forskellige perioder vil komme ud af, at de ansatte yder den samme arbejdsindsats. Også dette forhold gør, at resultatet ikke udelukkende kan tages som udtryk for de ansattes arbejdsindsats.

Det antages, at de ansatte har risikoaversion, det vil sige, at de foretrækker en fast indkomst for en variabel indkomst, selv om den forventede værdi efter en statistisk beregning er den samme.

Principal-agent teorien foreskriver da hvilke krav, der skal stilles til en kontrakt, som skal give en ansat eller gruppe af ansatte incitament til at handle i overensstemmelse med arbejdsgiverens mål. I det følgende skal der fremdrages nogle hovedresultater, der er af væsentlig betydning i forbindelse med overvejelser om indførelse af resultatløn i den offentlige sektor, og udformning heraf. Der fokuseres på en gruppebaseret resultatlønsordning, men resultaterne gælder tilsvarende for individuelle ordninger.

Et grundproblem er, hvordan den resultatindikator, som de ansatte skal aflønnes i forhold til, skal formuleres. Teorien foreskriver et simpelt krav til resultatindikatoren, som imidlertid i praksis kan være vanskeligt at opfylde.

Resultatindikatoren skal udformes således at

- 1) *den præcist udtrykker det målelige resultat, der ønskes*
- og
- 2) *således at den i størst mulig grad afspejler gruppens indsats, og ikke tilfældige forhold, som gruppen ikke har indflydelse på.*

3. Komplekse arbejdsopgaver

Et afgørende problem i forbindelse med udformning af resultatindikatoren er, at mange ansatte har komplekse arbejdsopgaver. Der kan i et job indgå flere arbejdsopgaver, og de kan løses på forskellige måder, som indebærer at kvaliteten af ydelserne kan variere. I forbindelse med udformning af resultatindikatoren kan derfor opstå et »fleropgaveproblem« og et kvalitetsproblem.

»Fleropgaveproblemet« knytter sig til, at der i et job ofte indgår flere arbejdsopgaver. Det kan f.eks. dreje sig om, at en universitetslærer skal såvel forske, som undervise og administrere. Men mere generelt indgår der i forbindelse med mange jobs i den offentlige sektor flere opgaver, herunder såvel f.eks. sagsbehandling, deltagelse i udviklingsopgaver, deltagelse i tværgående arbejdsgrupper og måske også en vis konsulentfunktion. Herudover indebærer mange jobs informationsudveksling med andre, koordinering og samarbejde.

»Kvalitetsproblemet« knytter sig til, at der i forhold til de fleste arbejdsopgaver indgår en kvalitativ dimension. Arbejdsopgaver kan løses på forskellige måder, som får forskellige konsekvenser for kvaliteten. Generelt kan

arbejdsindsatsen rettes såvel mod kvantitative som kvalitative dimensioner ved arbejdet.

Principal-agent teorien foreskriver da, at *resultatlønsordningen skal udformes, så den giver et »lige udbytte« af alle de typer arbejdsindsats, der ønskes.*³

Det vil sige, at hvis der indføres resultatløn for universitetsansatte, der både skal udføre undervisning, forskning og administration, må resultatlønsordningen indrettes, så udbyttet af at lægge arbejdsindsats i de forskellige aktiviteter er det samme. Tilsvarende må ordningen indrettes, så udbyttet af at lægge arbejdsindsats i henholdsvis kvantitative og kvalitative dimensioner er det samme. Ellers vil resultataflønningen give incitament til, at arbejdsindsatsen lægges der, hvor det giver det største udbytte.

Et komplicerende forhold er, at der kan være – og ofte vil være – forskel på lysten eller ulysten til at udføre forskellige arbejdsopgaver. Det kan være sjovere at arbejde med forskning frem for administration, tværgående udviklingsopgaver frem for sagsbehandling – eller omvendt, alt afhængig af temperament.

Et væsentligt resultat er, at hvis det for blot en opgave eller dimension ikke er muligt at opgøre resultatet, således at resultataflønning altså ikke kan finde sted i forhold til denne opgave eller dimension, kan en resultataflønning heller ikke anvendes i forhold til andre opgaver eller dimensioner.⁴ Såfremt indsatsen på et område nemlig ikke honoreres, vil der – alt andet lige – være incitament til at sætte sin arbejdsindsats ind på de områder, der honoreres.

Dersom man under disse forhold ønsker at anvende en resultataflønning, kan man ændre arbejdsfordelingen, så arbejdsopgaverne separeres på forskellige grupper eller personer. Arbejdsopgaver, for hvilke der ikke findes

adækvate resultatindikatorer, kan da udskilles og varetages af ansatte, der alene har denne opgave, og som aflønnes på anden måde.⁵ Herved mister man imidlertid de fordele, der kan være forbundet med, at ekspertice fra en type opgaver kan anvendes i løsningen af andre. Desuden kan det være en berigelse for de ansatte at have flere aktiviteter, som også kan have en arbejdsmotiverende effekt.

Spillerummet for i hvilken grad de ansatte i praksis kan handle ud fra deres egen økonomiske interesse er sat af de muligheder, der er for at overvåge og kontrollere de ansattes adfærd. At indføre ordninger, der giver incitament til en adfærd, som man så ved kontrol og eventuelt supplerende subjektivt baserede belønningssystemer skal forsøge at forebygge, kan imidlertid skabe spændinger.

En generel effekt af økonomiske incitamenter kan være, at de øger den instrumentelle orientering hos de ansatte. Det er også den grundlæggende idé med et økonomiske incitament. Problemet opstår imidlertid, når resultatlønsordningen ikke er udformet, så den ansatte ved at handle ud fra sin egeninteresse, fremmer det ønskede mål. Problemet kan forstærkes af, at man ved at blive motiveret økonomisk kan blive mere opmærksom på sin egeninteresse, og kan opleve det som legitimt, at man som offentligt ansat varetager sin egeninteresse.

I praksis kan det ofte være overordentligt vanskeligt⁶ at udforme en resultatlønsordning, så den giver lige incitament til alle de aktiviteter, der ønskes udført. Som følge heraf kan resultataflønning føre til utilsigtede effekter.

Problemerne vil afhænge af karakteren af de konkrete arbejdsopgaver. Analyse af de incitamenter til uønsket adfærd, der kan være forbundet med alternative opbygninger af resultatlønsordningen, er derfor vigtig.

4. Resultatet skal afspejle gruppens indsats

Resultatindikatoren skal udformes således, at den i størst mulig grad afspejler gruppens indsats, og ikke tilfældige forhold, som gruppen ikke har indflydelse på. Dette begrundes inden for principal-agentteorien med, at jo større tilfældige svingninger, der kan være i resultatet og dermed i indtjeningen, jo større er det »risikotillæg«, der skal til, for at de ansatte vil være indifferente mellem det forventede risikobehæftede beløb og det samme beløb med sikkerhed. Jo større de tilfældige udsving er, jo dyrere bliver incitamentskabelsen derfor.

Socialpsykologisk teori kan også underbygge, at den tilfældige variation i resultatindikatoren skal minimeres, idet man på grundlag af »forventningsteori« argumenterer for, at muligheden for at ansatte vil reagere positivt på økonomiske incitamenter er snævert knyttet til forekomsten af direkte forbindelse mellem adfærd og økonomisk belønning.⁷ Hvis de ansatte arbejder hårdt for at forbedre resultatet, men dette kun bliver ringe på grund af forhold, som de ikke har indflydelse på, kan det virke frustrerende og demotiverende.

Generelt kan det resultat, der kommer ud af de ansattes arbejdsindsats, påvirkes af såvel eksterne som interne forhold, samt af den måde de ansattes resultat måles på.

De *eksterne* forhold er forhold, som organisationen ikke har indflydelse på. Det kan f.eks. dreje sig om sværhedsgraden i arten af de sager, der skal behandles, eller indførelse af ny lovgivning og nye regler, som kan gøre sagsbehandlingen mere kompliceret eller i hvert fald i en periode mere tidskrævende.

De *interne* forhold knytter sig til andre persons eller afdelingers handlinger og arbejdsindsats, som kan øve indflydelse på det resultat, gruppen kan nå. Resultatet i en afdeling kan f.eks. være afhængigt af kvaliteten af

supporten fra EDB-afdelingen og generelt af andre i det omfang samarbejde og koordinering er nødvendigt.

Hertil kommer, at det opgjorte resultat kan blive påvirket af målingsmetoden, idet der kan være en *målingsusikkerhed*. Der vil være usikkerhed knyttet til målingen i det omfang, der indgår subjektive elementer i resultatopgørelsen, men der kan også være usikkerhed forbundet med objektive opgørelser, jvf. iøvrigt nedenfor.

Eksterne forholds betydning

Det forhold, at resultatindikatoren skal reflektere de ansattes indsats, og ikke forhold, de ikke har indflydelse på, betyder f.eks. at det selv i et helt enkelt tilfælde, hvor målet er det størst mulige salg, ikke nødvendigvis er hensigtsmæssigt at anvende salget som resultatindikator. Det hænger sammen med, at en sælgers afsætning ikke kun afhænger af sælgerens egen indsats, men også af de generelle markedsbetingelser for det pågældende produkt, og konjunkturforholdene i almindelighed. I dette tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at basere aflønningen på salget reguleret under hensyn til udviklingen i de forhold, som sælgeren ikke har indflydelse på, men som kan forventes at samvariere med salget på en systematisk måde. Herved begrænses den variation i resultatet, som skyldes forhold, som sælgeren ikke har indflydelse på.

En mulighed for at begrænse eksterne forholds betydning kan også være at anvende relative resultatmål for aflønningen. Den enkelte gruppes aflønning skal da afhænge af de resultater, der er opnået, sammenlignet med andre grupper, der har haft tilsvarende betingelser.

Hvis aflønningen baseres på relative mål, kan der være en risiko for, at de ansatte allierer sig og mere eller mindre uformelt bliver

enige om normer for de resultater, der skal udvises. Desto tættere de ansatte er på hinanden, desto større risiko vil der være herfor. For at begrænse dette problem kan en mulighed være at lade resultatlønnen afhænge af såvel et relativt mål som et absolut mål.

En konsekvens af at inddrage relative mål vil dog kunne blive, at de ansatte vil konkurrere frem for at samarbejde, og i værste fald at kolleger direkte modarbejdes.

Den risiko, der påføres de ansatte som følge af eksterne forhold, kan begrænses ved at øge gruppestørrelsen. Desto større gruppe, desto større bliver risikospredningen, således som det er kendt i forbindelse med forsikringsordninger. Samtidig bliver det økonomiske incitament udtyndet og de ansatte bliver påført en ny risiko, som følge af den usikkerhed, der er knyttet til de øvrige gruppemedlemmers indsats. Risikoen for at dette vil føre til »free-riding« kan imidlertid blive begrænset af gensidig kontrol og gruppepres.⁸ Der er også på socialpsykologisk grundlag fremhævet en symbolværdi i generelle ordninger, der omfatter alle i en organisation. Sådanne ordninger kan bidrage til at skabe korpsånd og understrege, at alle er en del af organisationen og at samarbejde er nødvendigt.

Interne forholds betydning

I det omfang andre ansatte øver indflydelse på en gruppes resultater, bliver det et argument for at udvide gruppen, således at de, der har indflydelse på resultatet, bliver omfattet af denne. Herved mindskes den variation i resultatet, der skyldes andre ansattes indsats. Alt andet lige skal gruppen udvides, såfremt udvidelsen mindsker den variation i resultatet, som gruppen ikke er ansvarlig for. Med en udvidelse kan der imidlertid opstå problemer som følge af udtynding af incitamentet og usikkerhed med hensyn til andre gruppemedlemmers indsats – men også muligheder – som nævnt ovenfor.

Resultatmålingens betydning

Alt andet lige skal der vælges en resultatindikator, som minimerer den usikkerhed, der er forbundet med måling.

Subjektive vurderinger er generelt forbundet med usikkerhed.

Objektive opgørelser kan også være forbundet med usikkerhed. Antallet af afgørelser, der omgøres ved højere instanser er f.eks. anvendt som kvalitetsmål. Omgørelser kan imidlertid for eksempel være resultat af, at der i forbindelse med en ankesag er tilvejebragt nye lægelige vurderinger. I sådanne tilfælde er en omgørelse ikke nødvendigvis ensbetydende med, at kvaliteten i sagsbehandlingen ikke har været i orden.

Det kan også være tilfældigheder, der er afgørende for om en omgørelse falder i den ene eller anden periode. Periodeafgrænsningen kan her blive af stor betydning, fordi udsving udjævnes over længere sigt.⁹ Desto længere tid, der er mellem resultatopgørelserne, jo mindre betydning får tilfældige udsving. Konflikten er, at den motiverende effekt tilsvarende kan svækkes, når der går længere tid mellem resultatopgørelserne.

5. Et eksempel

I det foregående er behandlet nogle problemer, der kan være forbundet med at omsætte teoretiske krav til resultataflønning i praksis. I det følgende skal nogle af problemerne illustreres gennem et praktisk eksempel på en resultatlønsordning, som blev indført i Græsted-Gilleleje kommune for 1995.¹⁰ Formålet er ikke her en evaluering af ordningen, men alene at anvende denne ordning til at give nogle eksempler på nogle valg i forbindelse med udformning af resultatløn, og nogle problemer, der er forbundet hermed.¹¹

Resultatlønsordningen omfattede de ansatte i kommunens Arbejds- og Uddannelsescenter.

De ansatte er her beskæftiget med at aktivere og finde beskæftigelse for kontanthjælpsmodtagere, som af kommunens socialafdeling anses for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Ordningen var opbygget således, at de ansatte (knap 15 årsværk) til sammen fik en bonus på 150.000 kr. såfremt det gennemsnitlige antal kontanthjælpsmodtagere i kommunen blev nedbragt til et vist niveau, og derudover en bonus på 10.000 kr. for hver yderligere nedbringelse. Bonussummen blev anvendt således, at der først blev udloddet 12.000 kr. til fuldtidsansatte, der havde været ansat hele året (for øvrige pro rata)¹²; de næste 100.000 kr. indgik i en uddannelsesfond, og bonus herudover blev fordelt ligeligt mellem uddannelsesfond og udbetaling til de ansatte i forhold til det antal fuldtids måneder, de havde været ansat.

Hvis tilgangen af klienter blev højere eller væsentligt lavere end tidligere år, kunne resultatkravet forhandles igen.

Fleropgaveproblemet

De ansatte har til opgave at beskæftige såvel »lettere« som »tungere« klienter. Med den givne ordning er der samme belønning, uanset om det er »lette« eller »tunge« klienter, der kommer i beskæftigelse. Det betyder, at der vil være et incitament til at beskæftige de letteste klienter først. Det kan være hensigtsmæssigt, men det kan også være et problem, hvis de »tunge« får lov at blive tungere. En mulighed kunne være en graduering af aflønningen med henblik på at skabe »lige aflønning« af arbejdsindsats med såvel »lette« som »tunge« klienter, men det kunne i praksis være svært (og omkostningskrævende). Specielt fordi der formentlig i praksis er tale om en portefølje af klienter i et spektrum mellem »lette«, der kommer lige fra anden beskæftigelse, og »tunge«.

Forskellen på klienterne kan få særlig betydning over tiden, idet man med den samme

indsats ikke vil kunne opnå den samme resultatløn, hvis man efterhånden i højere grad skal reducere antallet af tungere klienter til den samme »pris«.

Tilsvarende kan forskydninger i tilgangsmønstret også få konsekvenser for de ansattes mulighed for at indtjene resultatløn.

Kvalitetsproblemet

Det forhold, at ordningen indebærer, at der vil være et incitament til at få kontanthjælpsmodtagerne ud af det kommunale forsørgelsessystem hurtigst muligt uden hensyn til disses egne ønsker og eventuelle langsigtede interesser, kunne rejse et kvalitetsproblem. Om der er tale om et kvalitetsproblem er imidlertid alene bestemt af, hvordan kvalitet defineres. At brugernes ønsker skal tilgodeses, kan naturligvis være kvalitet set fra et brugerperspektiv, men set fra kommunens side kan det være kvalitet, at der ikke tages hensyn til brugerne, fordi det kan afskrække brugerne og også potentielle brugere, så de vælger at sørge for sig selv eller flytter til andre kommuner, og dermed ikke belaster kommunen. Set fra kommunens side kan der også argumenteres, at selvforsørgelse er den helt centrale og relevante kvalitetsindikator.

Selv om varetagelse af brugerinteresser blev anerkendt som en kvalitetsdimension, kunne det imidlertid være problematisk at lade brugernes vurdering indgå i det resultat, der bestemmer de ansattes indtjening. Brugernes vurdering kan således være påvirket af en række andre forhold end socialarbejdernes indsats, herunder brugernes generelle forhold til de sociale myndigheder og tidligere erfaringer med disse. Ligeledes kan vurderingen af de ansattes indsats blive sammenblandet med en vurdering af de afgørelser, der træffes. Hvis sociale klienter f.eks. føler, at de ikke får imødekommet, hvad de opfatter som velbegrundede ønsker, kan deres utilfredshed hermed smitte af på vurderingen af social-

arbejdernes arbejde, selv om det er lovgivning, regler og interne forskrifter mv., der udelukker, at de pågældendes ønsker kan imødekommes.

En sammenligning af brugervurderinger »før« og »efter« kunne give en indikator, som dog også kunne være forbundet med problemer, fordi andre forhold kan spille ind.¹³

Et forsøg på at løse et *kvalitetsproblem* kan således skabe et *målingsproblem*.

Resultatet afhængigt af eksterne forhold

Det antal kontanthjælpsmodtagere, der kan skaffes beskæftigelse til, afhænger også af andre forhold end den indsats, som gøres af de ansatte.

Mulighederne for at få kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse er i afgørende grad påvirket af de almindelige konjunkturer. De ansatte blev rent faktisk begunstiget af konjunkturerne i 1995, og ledigheden var generelt faldende. Såfremt konjunkturerne omvendt havde været nedadgående, kunne de ansatte måske have arbejdet hårdt uden at have nået resultatkravet.

En mulighed kunne være at søge at begrænse den variation i resultatet, der skyldes ydre forhold, ved at inddrage en konjunkturindikator i resultatindikatoren.

Det viste sig, at det gennemsnitlige antal kontanthjælpsmodtagere blev reduceret med 40 mere end det var krævet for at få udbetalt resultatløn. De ansatte fik derfor til sammen 150.000 kr. for at nå måltallet, og for den yderligere reduktion på 40 fik de 10.000 kr. for hver. I alt 550.000 kr. tilfaldt de ansatte. Heraf blev 312.000 udloddet kontant til de ansatte og resten indgik i en uddannelsesfond. Til de 12 fuldtidsansatte, der havde været ansat hele året, blev der udloddet 21.420 kr.

Til de øvrige blev der udloddet i forhold til ansættelsestid.

Mens betingelsen for at få udbetalt resultatløn var en nedbringelse af det gennemsnitlige antal kontanthjælpsmodtagere på knap 6% sammenlignet med året før, blev antallet reduceret med knap 13%.

Det kan umiddelbart være vanskeligt at fortolke denne målopfyldelse. Både fordi konjunkturerne var med de ansatte, men også fordi det kan være de letteste klienter, der er blevet beskæftiget først.

For ledelsen kan en fordel ved resultatløn være, at den kan bidrage til at reducere den asymmetriske information, der er mellem ledelse og ansatte, ved at afdække hvor meget de ansatte er i stand til at præstere. Set fra de ansattes side skaber dette risiko for en skralde-effekt (ratchet-effekt), hvor kravene skrues op, efterhånden som de ansatte viser, de er i stand til at opfylde dem. Særligt problematisk er det for de ansatte, hvis opskruningen sker på grundlag af gode resultater, der i væsentlig grad skyldes gunstige betingelser, snarere end de ansatte selv.

Resultatet afhængigt af interne forhold

De resultater, som de resultataflønnede ansatte opnår, er også afhængige af andres indsats. Det er således de ansatte i kommunens socialafdeling, der vurderer, om en kontanthjælpsmodtager står til rådighed for arbejdsmarkedet. Hvis de ansatte her erklærer kontanthjælpsmodtagere for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, skønt de har problemer, der gør, at de reelt ikke er det, vil arbejdet for de ansatte, der skaffer job til kontanthjælpsmodtagerne, blive vanskeliggjort. En forkert visitering fra socialafdelingens side kan også begrænse mulighederne for at skaffe beskæftigelse i fremtiden. Såfremt de ansatte får skaffet kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse, som virksomhederne anser for uegnede,

kan det afskrække virksomhederne fra senere at beskæftige andre kontanthjælpsmodtagere. En fejlagtig visitering kan derved reducere mulighederne for, at de ansatte kan skaffe beskæftigelse og dermed indtjene resultatløn.

Problemet kan synes at være banalt og generelt udtryk for, at salgsafdelingens resultat naturligvis er afhængig af kvaliteten af det produkt, der leveres fra produktionsafdelingen. I princippet kunne en løsning derfor være at stille krav om kvalitetskontrol af det input, der leveres videre. Det kan imidlertid være særdeles svært objektivt at beskrive, hvornår en kontanthjælpsmodtager står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det indebærer i vidt omfang et skøn. At lade det bero på en prøve behøver ikke at afspejle, om vurderingen i socialafdelingen var korrekt, da resultatet kan afhænge af den indsats, der konkret gøres for at skaffe kontanthjælpsmodtagerne i arbejde.

Generelt gælder, at desto bedre forarbejde, der er gjort i socialafdelingen, jo mere »kvalificerede« er de kontanthjælpsmodtagere, der skal beskæftiges, og jo lettere er det for de resultataflønnede ansatte at opnå resultater og dermed resultatløn.

På den anden side gælder, at hvis de ansatte i socialafdelingen »holder« på klienterne, og undlader at erklære dem for at stå til rådighed, påvirker det mulighederne for at skabe resultater for de resultataflønnede ansatte, ligesom det naturligvis er uhensigtsmæssigt for kommunens økonomi. At der for de ansatte i socialafdelingen kunne være et incitament til at holde på klienterne hænger sammen med, at klienter simpelt hen er en raison d'être for socialarbejderne i socialafdelingen. En kommunal strategi, der går ud på at reducere antallet af kontanthjælpsmodtagere, er på længere sigt en trussel mod normeringerne. Såfremt man vælger at resultataflønne de ansatte, der aktiverer og finder job for kon-

tanthjælpsmodtagere, kunne den indbyrdes afhængighed tale for, at de ansatte i socialafdelingen, der arbejder med at forberede kontanthjælpsmodtagere til arbejdsmarkedet, også blev inddraget i en resultatlønsordning.¹⁴

Et spørgsmål, der i praksis kan få stor betydning, er hvordan de ansatte, der ikke indrages under en resultatlønsordning, vil reagere. Spørgsmålet er, om det kan virke negativt på motivationen, at man ikke bliver belønnet, skønt man måske selv mener, at man arbejder lige så effektivt, som de ansatte, der får resultatløn.

Et grundlæggende spørgsmål bliver også, hvorvidt en resultataflønning, der år efter år belønner de ansatte for besparelser, kan oprettholdes. Hvad skal der ske, når det ikke længere er muligt at opnå yderligere besparelser?

6. Konklusion

Resultataflønning kan umiddelbart synes at være en enkel vej til at øge effektiviteten i den offentlige sektor. De krav, der med udgangspunkt i økonomisk organisationsteori kan stilles til en resultatlønsordning, kan imidlertid ofte være vanskelige at opfylde i praksis. Når kravene ikke opfyldes, er der risiko for, at resultataflønning kan give nogle utilsigtede effekter.

I forbindelse med en udformning af resultatlønsordninger er valget af resultatindikator og valget af graden af kollektivet i ordningen helt afgørende og nært sammenknyttede. En analyse af mulighederne for i den konkrete organisation at udforme resultatlønsordningen således, at (1) den giver incitament til den præstation, der ønskes fra den pågældende gruppe, og således, at (2) resultatet afspejler den pågældende gruppes indsats, og ikke forhold de ansatte ikke har indflydelse på, er afgørende i forbindelse med overvejelser om indførelse af resultatløn.

Noter

1. »Lønpolitik '96«. Finansministeriet 1996, rapporterne »Lønssystemer« fra Finansministeriet og AC samt Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg 1996, og Fremtidens løn i kommunerne, 1996.
2. Se f.eks. Hart and Holmstrom 1987, Holmstrom and Tirole 1989, Sapington 1991, Milgrom and Roberts 1992, Petersen 1993 samt Møller og Nielsen 1994.
3. Milgrom and Roberts 1992.
4. Milgrom and Roberts 1992.
5. Se også Holmstrom and Milgrom 1991.
6. Det betyder, at det samtidig kan være overordentligt omkostningsfyldt, se også Williamson 1975 og 1985.
7. Lawler 1971, Milkovich and Wigdor 1991 og Lyne 1991.
8. Se f.eks. Weitzman og Kruse 1990, Kandel and Lazear 1992 og også Aage 1995.
9. Omgørelser (der indebærer ændringer af en vis størrelse) anvendes i forbindelse med resultatlønsordningen i Arbejdsskadestyrelsen som kvalitetsindikator, samtidig med at resultatopgørelsesperioderne er forholdsvis korte; to perioder er på tre måneder og en periode er på seks måneder. De problemer, der kan være forbundet hermed, forstærkes af, at Den Sociale Ankestyrelses behandling af sager ikke er jævn over året.
10. Kommunaldirektør Mogens Hegnsvad, fagchef Christian Langvad og chefkonsulent Mona Egebjerg samt tidligere chefkonsulent Lene Sølund takkes for at have stillet tid og materiale til rådighed.
11. Det skal i den forbindelse nævnes, at der i kommunen pågår et udviklingsarbejde med hensyn til udformningen af resultatlønsordning. Mens man ikke fik færdigforhandlet en ny resultatlønsordning for 1996, forventes der indgået en resultatlønsordning igen i 1997, der søger at tage højde for nogle af de problemer, der var forbundet med ordningen fra 1995.
12. Hvis bonussommen ikke rakte hertil, skulle der ske en forholdsmæssig deling af den fulde bonussum.
13. For metodeproblemer i forbindelse med effektundersøgelser af ændrede aflønningssystemer mv., se iøvrigt i Bregm 1995.
14. Dette har da også været ledelsens ønske fra starten, men ønsket strandede i den første

ordning på modstand fra socialrådgivernes organisation.

Litteratur

- Baker, George P., Michael C. Jensen and Kevin Murphy: Compensation and Incentives: Practice vs. Theory, *The Journal of Finance*, vol. XLIII, no. 3, July 1988.
- Bregm, Kirsten: Nogle metodeproblemer knyttet til undersøgelser af overskudsdeling og medjeordninger i: B. Greve (Ed.): *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik – en kritisk analyse*, København 1995.
- Finansministeriet, Administrations- og personaledepartementet. *Præstationsløn og Resultatløn i staten*, August 1992.
- Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg. *Rammeaftale om effektivisering og udvikling*. Indgået 16. juni 1993 og 31. juli 1995.
- Finansministeriet. *Effektivisering, udvikling og løn*, København 1994.
- Finansministeriet. *Kontraktstyring i staten*, København 1995.
- Finansministeriet. *Lønpolitik '96*, København 1996.
- Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg. *Lønssystemer*, København 1996.
- Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg. *Lønssystemer*, København 1996.
- Frey, Bruno S. (a): Shirking or work morale? The impact of regulating, *European Economic Review*, 1993, p. 1523-32.
- Frey, Bruno S. (b): Does monitoring Increase Work Effort, *Economic Inquiry* 1993, vol. 31, no. 4, p. 663-70.
- Hart, Oliver and Bengt Holmstrom: *The Theory of Contracts*, i: *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, Edited by Truman F. Bewley, Cambridge University Press 1987.
- Holmstrom, B. and Milgrom, P. 1991: Multitask Principal Agent Analysis: Incentive contracts, Asset Ownership and Job Design, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7 1991 (special issue), p. 24-52.
- Holmstrom, Bengt R. and Jean Tirole: *The Theory of the Firm*, i: *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I, Edited by R. Schmalensee and R.D. Willig, Elsevier 1989.

- Kandel, Eugene and Edward P. Lazear: Peer Pressure and Partnerships, *Journal of Political Economy*, 1992, vol. 100, no. 4.
- Kommunernes Landsforening. Effektiviseringsaftalen, København 1991.
- Kommunernes Landsforening. Fremtidens løn i kommunerne, 1996.
- Lokal aftale vedr. anvendelse af »Effektivitets- og rationaliseringsaftale«, Græsted-Gilleleje Kommune 1995.
- Lazear, Edward P.: Labor Economics and the Psychology of Organizations, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 2, Spring 1991.
- Lawler, E.E.: Pay and organizational Effectiveness. A psychological View, New York 1971.
- Lyne, Stephen: Accounting Measures, Motivation and Performance Appraisal, i: David Ashton et al. (Eds.): *Issues in Management Accounting* 1991.
- Milgrom, Paul and John Roberts: *Economics, Organizations and Management*, New Jersey 1992.
- Milkovich, George T. and Alexandra K. Wigdor Renae F. Broderick and Anne S. Mavor (Eds.): Pay for performance: Evaluating performance appraisal and merit pay; Committee on Performance Appraisal for Merit Pay, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council Washington, D.C. 1991.
- Mitchell, Daniel J.B. et al.: Alternative Pay Systems, Firm Performance, and Productivity i: Blinder, Alan S. (Ed.): *Paying for Productivity*, Washington 1990.
- Møller, Michael og Niels Chr. Nielsen: Performanceafhængig aflønning, *Ledelse og erhvervsøkonomi*, 1994, nr. 1.
- Nalbantian, Haig R.: »Incentive compensation in Perspective«, i: Nalbantian, Haig R. (Ed.): *Incentives, Cooperation and Risk Sharing*, Totowa, New Jersey 1987.
- OECD. Pay flexibility in the public sector, Paris, OECD, 1993.
- OECD. Trends in public sector pay in OECD countries, OECD 1995.
- Perrow, Charles: *Complex organizations: a critical essay*, New York 1993.
- Petersen, Trond: The Economics of Organization: The Principal-Agent relationship, *Acta Sociologica*, 1993, vol. 36, p. 277-93.
- Sappington, David E.M.: Incentives in Principal-Agent relationships, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 2, Spring 1991.
- Sølund, Lene: Økonomisk omstilling. resultatløn – motivation. MPA-uddannelsen, Valgfag: Økonomisk omstilling, Synopsis, maj 1996.
- Weitzman, Martin L.: The »ratchet principle« and performance incentives, *Bell Journal of Economics*, vol. 11, no. 1, 1980.
- Weitzman, Martin L. and Douglas L. Kruse: Profit Sharing and Productivity, i: Blinder, Allan S. (Ed.): *Paying for Productivity*, Washington 1990.
- Williamson, Oliver E.: *Markets and Hierarchies*, New York 1975.
- Williamson, Oliver E.: *The economic institutions of capitalism*, New York 1985.
- Aage, Hans: The Optimum Size of Brigades, *Advances in the Economic Analysis of Participatory and Labor-Managed Firms*, vol. 5, 1995.

Offentlige lønforhandlinger ved en skillevej – fra centrale puljer til virksomhedsbaserede lønformer

Adjunkt Dorthe Pedersen, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København og Center for offentlig Organisation og Styring

1. Indledning

De tilbagevendende aftaleforhandlinger for de godt 800.000 ansatte i stat og kommuner er netop overstået. Mens der har været »ro på bagsmækken« i de statslige forhandlinger, var det også denne gang i det kommunale forhandlingsfællesskab, KTO, at det store drama udspillede sig. Først valgte sygeplejerskernes forhandlere at sætte sig selv uden for det fælles forhandlingsbord og satse på selvstændige forhandlinger med udgangspunkt i sygehusdriften. Efter adskillige trusler og løfter og et 10 timer langt bestyrelsesmøde besluttede Dansk Sygepleje Råd alligevel at sige ja tak til det samlede KTO's endelige tilbud om en skæveling, der imellemtiden var forvandlet fra 130 til 100 mill. kr. En splittelse af KTO blev afværgret i sidste øjeblik.

Hermed var forhandlingernes kompromispunkt dog på ingen måde skabt. Både de statslige og de kommunale arbejdsgivere satsede nemlig på et gennembrud for en lønreform, der for alvor skal skabe mulighed for en virksomhedsbaseret løndannelse i den

offentlige sektor. Den forhadte lokalløn skal endelig afskaffes til fordel for et helt nyt lønssystem, bestående af en basisløn, kombineret med en lokalt fastsat funktions-, kvalifikations- og resultatløn. Forhandlingsresultatet både i stat og kommuner peger på en foreløbig succes for denne strategi, idet der på begge områder er indgået aftale om fælles rammer for udvikling af nye lønformer.¹ Nu afventer vi påbegyndelsen af forsøgsordninger i staten og perspektiverne i de mange specifikke ordninger for alle de forbund, som allerede nu har indgået aftale om nye lønformer i (amts)kommunerne. De forbund, som stiger på »løntoget« er blevet lovet guld og grønne skove, mens de genstridige (som f.eks. folkeskolelærerne og politiet) ikke skal regne med nogen nævneværdig compensation.

De deltagende aktører såvel som alle vi iagttager stiller umiddelbart det samme spørgsmål: Hvad bliver konsekvenserne? Er der tale om et radikalt brud med den tidligere løndannelse i den offentlige sektor og er det begyndelsen til enden for det centrale aftalesystem? Det

kunne umiddelbart se ud som om, at vi er nået grænsen for hvor mange hensyn aftalesystemet kan håndtere at samordne indenfor dets nuværende organisering. Spørgsmålet er om der kan skabes en ny balance mellem central styring og koordination på den ene side og en lokalt forankret løndannelse på den anden. Der har været mange bud og hurtige konklusioner. Ikke desto mindre må vi konstatere, at aftalesystemet i det offentlige på langt sigt og i udpræget grad under de sidste 10 års fornyelse af den offentlige sektor har udvist en utrolig stabilitet og samordnings-evne.

Formålet i det følgende er at beskrive de institutionelle betingelser, der skaber mulighed for denne kombination af forandring og stabilitet og herved levere en teoretisk ramme, hvori den aktuelle forandring af det offentlige lønsystem kan begribes. Der lægges vægt på forandringernes karakter og mulige konsekvenser. Først sættes de sidste ti års forsøg med decentral løn ind i et historisk institutionelt perspektiv og hovedprincipperne i det aktuelle forslag om virksomhedsbaserede lønformer beskrives. På baggrund heraf vurderes de hidtidige erfaringer og de styringsmæssige forudsætninger for en virksomhedsbaseret lønmodel. Afslutningsvis diskuteres de mulige konsekvenser for det offentlige aftalesystem.

2. Fra lokalløn til nye lønformer

Kravet om øget fleksibilitet i den offentlige løndannelse er ikke nyt. Det samme gælder tilpasningen af aftalesystemet som »omstillingsværktøj« for den offentlige sektor. Siden starten af 1980'erne har det offentlige lønsystem været sat til debat. Startskuddet blev taget i 1983 med den borgerlige regerings moderniseringsprogram, der udpegede den offentlige sektors vækst, manglende omstillingsevne og produktivitet som et af de vigtigste problemer for dansk samfundsøkonomi. Ideerne blev fulgt op af en offensiv fra både

de statslige og de kommunale arbejdsgivere, der lige siden har bombarderet deres modpart, de faglige organisationer med krav om øget fleksibilitet og mindre automatik i den offentlige løndannelse. Det stive lønsystem og det gennemregulerede aftale- og overenskomstssystem udpeges som en barriere for omstilling og fornyelse. Mod lønsystemet indvendes det, at lighed, forudsigelighed og standardisering har domineret, fremfor effektiviserings- og produktivitetshensyn (Finansministeriet 1988).

Det første samlede arbejdsgiverinitiativ blev taget med nedsættelse af et lønformsudvalg i 1986. Arbejdet led imidlertid skibbrud, da personaleorganisationerne i intern uenighed valgte at trække sig. Alligevel aftalte de centrale parter både i stat og kommuner en forsøgsordning med decentrale fleksløns- og kommunepuljer på 0,2 pct. af den samlede lønsum ved forhandlingerne i 1987. I 1989 accepterede organisationerne ikke bare en opfølgning, men også en videreudvikling, der indebar decentrale ikke organisationsopdelte puljer. Herefter blev lokallønsordningen udbygget med mindre justeringer til ca. 0,7 pct. af lønsummen og kom herved til at overstige den samlede ramme til de specielle organisationsopdelte forhandlinger. Endelig i 1995 aftalte parterne en afviklingsordning til fordel for drøftelser om udvikling af en ny decentral lønmodel (Pedersen 1996c).

Nu nøjagtig 10 år efter de første forsøg står vi midt i forhandlingerne af et nyt udspil til lønreform. Spørgsmålet er om parterne efter 10 års forsøg med decentral løn er klædt på til at tage fat om nældens rod; at reformere selve lønsystemet. Det er stadig arbejdsgiverne, der fører an som idémagerne og hovedinspirationen kommer fortsat fra det private arbejdsmarked, nærmere bestemt fra »90'ernes lønsystem« på industriens område (Dansk Arbejdsgiverforening 1990). Der skal nu gøres op med automatikken og de lange an-

ciennitetsforløb i det offentlige system. Istedet skal der skabes grundlag for en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse, som tager udgangspunkt i en lokalt formuleret løn- og personalepolitik. De nye lønformer skal hverken begrundes i lønsystemets stillingshierarki eller i generelle fordelingsnormer (solidarisk lønpolitik), men derimod i konkrete personale-, resultat- og udviklingsmål, såkaldt virksomhedsinterne mål. På denne vis står de centrale lønforhandlinger ved en skillevej – væk fra det hidtidige forsøg på at skabe fleksibilitet gennem fælles rammeaftaler og centralt udstukne puljer – mod en mere »skræddersyet« og lokalt forankret model. Initiativet skal nu i princippet komme nedefra, det vil sige fra den enkelte offentlige »virksomhed«.

3. De små skridts metode

Gennemførelsen af radikale omlægninger af den offentlige løndannelse ville i de fleste andre lande ske ved en omfattende lovreform.² Når det handler om offentlig løndannelse i Danmark er centrale reformer efterhånden et ukendt fænomen. Sidste gang vi i Danmark gennemførte en egentlig reform af det offentlige lønssystem var ved tjenestemandsskiftet i 1969. Her blev det statslige tjenestemandslønssystem fra 1919 forenklet og tilpasset datidens krav til fleksibilitet. Samtidig ændredes imidlertid også betingelserne for fremtidige ændringer, idet tjenestemændene fik lovfæstet deres aftaleret og således blev ligestillet med den voksende gruppe af overenskomstsansatte. Der skabtes herved grundlag for opbygningen af et selvstændigt offentligt aftale- og overenskomstssystem efter privat mønster.³ Siden har der ikke været nedsat en offentlig lønkommission med et fast kommissorium, udstukket af Folketinget. Forandringer er derimod blevet aftalt mellem parterne på henholdsvis det statslige og kommunale område.

Selvstændiggørelsen af aftalesystemet i forhold til lovgivningsmagten bliver yderligere

forstærket fra midten af 1980'erne, hvor parterne både på det offentlige og det private arbejdsmarked, efter 1970'ernes mange indkomstpolitiske indgreb, accepterer frivilligt at samordne lønudviklingen med en generel løn- og udgiftsstyring. Aftaleparterne skriver endda under på, at de vil være samfundsøkonomiske ansvarlige ved indgåelse af fremtidige lønaftaler.⁴ Samtidig formuleres der med moderniseringspolitikken nye samordningsproblemer om den offentlige sektors interne effektivisering og fornyelse. Herved kommer aftalesystemet gradvist til at spille en stadig større rolle – ikke bare vedrørende løn- og ansættelsesbetingelser i snæver forstand – men også for den offentlige sektors fornyelse og effektivisering i bred forstand. Det sker først og fremmest gennem en yderligere centralisering af aftalesystemet. De overenskomstsansatte kommer med i de centrale forhandlingsudvalg både i stat og kommuner. Vi får Centralorganisationernes Fællesudvalg, CFU i staten og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstsansatte, KTO i (amts)kommunerne. De to centrale forhandlingsudvalg under henholdsvis CFU og KTO har lige siden påtaget sig et afgørende medansvar for fornyelsen af den offentlige sektor, ved at indgå en række rammeaftaler og ved at initiere en række projekter, der forudsættes indholdsudfyldt lokalt. Udover rammeaftalen om lokal- og chefløn drejer det sig om tilvejebringelsen af rammer for en række personalepolitiske muligheder såsom omstilling og efteruddannelse, effektiviserings- og udviklingsaftaler, senior- og fratrædelsesordninger, samt en uendelig række projekter om kvalitetsudvikling, omstilling og udvikling af lokale personalepolitikker mv. (Pedersen 1996a).

De omfattende forandringer er hverken sket gennem centrale reformer, vedtaget i Folketinget på baggrund af kommissionsbetænkninger eller ved detaljerede centrale aftaler og overenskomster. Forandringerne er derimod

skabt gennem en langsigtet og fortløbende proces ved det vi kan kalde »de små skridts metode«. Centrale aftaler og reformer afløses af rammeaftaler og politisk mål- og rammestyring. Der fastsættes i rammeaftaler og cirkulærer nogle overordnede procedureregler, som det er op til decentrale eller lokale parter at indholdsudfylde. Hvor der tidligere var tale om centralt fastlagte regler, som blot krævede lokal administration, åbnes der med rammestyringen op for en omfattende fortolkningskamp, evaluerings- og læreproces mellem et centralt og et decentralt niveau. Indenfor aftalesystemets rammer er det som regel foregået gennem en omfattende udredning i interne arbejds- og projektgrupper og en kampagnekamp om at sætte dagsordenen for fremtidige forhandlingerne. Typisk er der herefter indgået en rammeaftale, etableret et projekt eller en forsøgsordning. Parterne har evalueret aftalen. I efterfølgende forhandlingsrunder er aftalen blevet justeret og der er udsendt en vejledning til brug for aftalens lokale anvendelse (tænk blot på rammeaftalen om lokalløn). Forandringer sker altså ikke ved én reform, aftale eller beslutning, men derimod om en række foreløbige aftaler og beslutninger, taget over tid i mange forskellige fora, såvel centralt som decentralt.

Gennem udviklingen af de små skridts metode er aftalesystemet langsomt blevet gearret til at spille en stadig større rolle i den fortsatte modernisering af den offentlige sektor. Det gælder ikke kun øget fleksibilitet i løndannelsen, men også og i stigende omfang rammerne for lokal personaleudvikling, omstilling og effektivisering i de offentlige institutioner. Det danske eksempel afviser herved en afgørende tese i den internationale litteratur om New Public Management; nemlig at nye managementdoktriner nærmest pr. definition vil medføre en nedbrydelse af den interne korporatisme i den offentlige sektor (Chubb & Moe 1990; Dunleavy & Hood 1994; Naschold 1996). I Danmark er der hverken tale

om afkorporativisering eller nedbrydelse af eksisterende institutioner. Tværtimod er der tale om udviklingen fra en 2. generation til en 3. generations integration mellem personaleorganisationer og offentlige myndigheder. Kollektive aftaler kombineres med politisk udredning, kampagner og ad hoc drøftelser, faglige institutioner suppleres af professionelle sekretariater og en række arbejds- og projektgrupper, samtidig med at punktvist forhandling og deltagelse væves ind i et net af stabile og komplementære deltagelsesformer både centralt og decentralt.

Samlet set betyder det, at lønpolitikens institutionelle orden er ændret mod det, som jeg har valgt at kalde »forhandlet forvaltning«. Velfærdsstatens sektorisering og multicentrering, som bl.a. indebærer udviklingen af løn-, personale- og administrationspolitikken som selvstændige politikområder med egne målsætninger og samtidig fordele myndighed til henholdsvis en politisk (parlamentarisk) og en faglig (aftale) sfære, er gradvist blevet afløst af en overordnet forvaltningspolitik, der kobler de 3 politikker sammen gennem formulering af tværgående problemer for hele den offentlige sektor, samtidig med at den skaber grundlag for en poly-centrisk organiseret forvaltning, der er kendetegnet ved delegation af øget beslutningskompetence til det yderste led, den enkelte offentlige institution. På baggrund af denne udvikling er det ikke længere kun fastsættelsen af offentligt ansattes løn- og ansættelsesbetingelser, men også spørgsmål vedrørende hele den offentlige sektors grænser, organisation, processer og personale, der fastlægges gennem en kombination af centrale og decentrale forhandlinger i et komplekst samspil mellem politiske, administrative og faglige institutioner.⁵

4. Rammeaftaler om nye lønformer

Udspillet om den nye lønreform søges gennemført på samme vis. Midlerne er endnu engang forsøgsordninger og frivillige for-

handling. Forandringerne sker ikke fra i dag til imorgen og de har allerede været længe undervejs. Alligevel er de igangværende forhandlinger udtryk for starten på noget nyt. Det kan vise sig at blive første skridt på vejen til en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse. Det vil sige en løndannelse, der tager udgangspunkt i den offentlige virksomhedsdrift, fremfor i den overordnede løn- og udgiftsstyring og det generelle mål om fornyelse og effektivisering af den offentlige sektor, som siden starten af 1980'erne har sat rammerne for de centrale lønforhandlinger.

Med de aktuelle rammeaftaler om nye lønformer ser det ud til at aftalesystemet har valgt at påtage sig den nye udfordring; at skabe rammerne for en lokalt forankret løndannelse. Udfordringen består nærmere bestemt i at skifte den hidtidige centralt initierede og generelle puljekonstruktion ud med en ny lønmodel, der skaber mulighed for en større lokal dispositionsfrihed og »skræddersyet« i forhold til det enkelte driftsområdes særlige opgaver, jobgrupper og kvalifikationskrav. Den foreslåede model tager udgangspunkt i en basisløn, der består i et afkortet lønforløb, kombineret med henholdsvis centralt og lokalt fastlagte funktions- og kvalifikationstillæg, samt muligheden for en lokalt aftalt resultatløn. Denne model kan så omsættes i en række skræddersyede aftaler, der indebærer forskellige kombinationer af grundmodellens elementer og forskellige kombinationer af centrale og decentrale indplaceringer og tillæg.⁶ Strategien for modellens realisering og videreudvikling er til gengæld forskellig på henholdsvis det statslige og det (amts)kommunale område.

I staten er der på AC-området fremlagt et selvstændigt forlig om indførsel af et nyt lønsystem for akademikere, mens der på det brede CFU-område er opnået enighed om rammerne for en række 3-årige forsøgsprojekter, der kan forhandles på plads frem til ud-

gangen af 1997. Forsøgsordningen åbner mulighed for at enkelte (central)organisationer eller dele heraf kan indgå aftale om deltagelse, men forsøgene forventes primært at tage udgangspunkt i den enkelte statslige arbejdsplads og forudsætter, at den stedlige ledelse og vedkommende tillidsrepræsentanter begge tilkendegiver ønske om at deltage i et projekt. Herefter er selve tilrettelæggelsen, udformningen af forhandlingsprocedurer og retningslinjer for udmøntning i vid udstrækning overladt til de lokale parter via etableringen af et lokalt lønudvalg. Især arbejdsgiversiden har imidlertid ønsket en fortsat central lønstyring, dels af den overordnede lønstruktur, dels af den generelle lønudvikling. Flere modeller herfor er blevet diskuteret, ligefra en fortsat puljemodel til en i princippet fri løndannelse. I rammeaftalen er man landet på en lokal styring med udgangspunkt i den enkelte institutions fastsatte lønsumsramme, hvorindenfor samtlige lønelementer skal kunne finansieres. Lønforsøgene er således ikke underlagt lokal- og cheflønspuljeordningen eller andre puljebegrænsninger end den der ligger i de statslige institutioners bevillings- og budgetstyring (Finansministeriet 1997a). For de ansatte, der ikke deltager i lønforsøg videreføres aftalen om chef- og lokalløn stort set efter de hidtidige regler og med et loft på 1,49% af lønsummen.

Undtaget fra aftalen er akademikere i staten samt ansatte i stillinger over lønramme 35, i det omfang at der for disse personalegrupper generelt indføres nye lønsystemer. De selvstændige forhandlinger på AC-området er netop afsluttet med indgåelse af et generelt forlig om indførsel af nye lønsystemer for akademikere. De første reaktioner tyder på, at der er opbakning fra de fleste AC-forbund. Dansk Jurist- og Økonomforbund og Dansk Magisterforening har dog allerede meldt ud, at de ikke kan anbefale deres medlemmer at stemme ja til aftalen. Holder flertallet i AC vil aftalen nemlig komme til at gælde for

samtligte akademikere i staten. Alle akademikere, der nyansættes fra den 1.1.1998 vil da i givet fald komme til at følge den nye lønmodel, mens det bliver frivilligt for de allerede ansatte om de vil overgå til nye lønformer eller ej. Ved eventuel overgang skal den samlede løn minimum svare til den enkeltes hidtidige lønniveau.⁷ For de akademikere, som ikke overgår til nye lønformer vil det kun være muligt at få tildelt engangstillæg. Tildeles varige eller midlertidige tillæg, overføres man automatisk til det nye lønsystem.

På det (amts)kommunale område har parterne generelt anlagt en mere ambitiøs strategi, idet der allerede ved de nuværende specielle forhandlinger med en række af de i alt 61 organisationer for kommunalt ansatte er indgået aftaler om en permanent overgang til nye lønformer. Rammeaftalen om nye lønformer tager udgangspunkt i den samme grundmodel som beskrevet ovenfor og indeholder herudover en række generelle principper for overgang til nye lønformer, herunder principper for omkostningsberegning ved forskellige skræddersyede modeller samt vejledende generelle kriterier for ydelse af funktions-, kvalifikations- og resultatløn. Forhandlingerne mellem de kommunale arbejdsgiverparter og de enkelte organisationer omfatter herefter en konkretisering ved fastlæggelse af en speciel/skræddersyet lønmodel, overgangsmodel, fastlæggelse af grundløn og en eventuel centralt aftalt funktions- og kvalifikationsløn samt udarbejdelse af vejledende kriterier for lokal udmøntning af funktions-, kvalifikations- og resultatløn til den enkelte medarbejdergruppe. Decentrale forhandlingsprocedurer og tidsfrister forudsættes aftalt i (amts)kommunens øverste medbestemmelsesudvalg, således at der som udgangspunkt kan forhandles 1 gang årligt. I dette forum forventes der ligeledes afholdt en årlig drøftelse af den lokale lønpolitik med henblik på en generel understøttelse af (amts)kommunens personalepolitik.

Den overordnede lønstyring forudsættes ligesom i staten at tage udgangspunkt i den lokale bevillings- og budgetstyring. Herudover vil der centralt blive aftalt en skønnet procentstigning for forhøjelse af lønniveauet ved decentral anvendelse af lønmidler. Principper for den endelige finansiering aftales mellem de kommunale arbejdsgiverparter og KTO inden udgangen af 1997. Spørgsmål om justeringer i forhold til et eventuelt merforbrug skal så tages op ved de næste generelle aftaleforhandlinger i 1999 (Kommunernes Landsforening m.fl. 1997). Herved skal rammeaftalen sikre, at en decentral lønudvikling for visse grupper ikke uhæmmet sker på bekostning af andre. Herudover er der for de medarbejdergrupper, som ikke aftaler overgang til nye lønformer pr. 1. april 1998, indgået en fornyet rammeaftale om decentral løn. Loftet herfor er i den generelle aftale forlods sat til 0,9 procent af den samlede lønsum, mens der er aftalt et »gulv« på 0,5 procent, som alle grupper på denne ordning skulle være sikret via en eventuel kompensation ved de næste aftaleforhandlinger, hvis en sådan forholdsmæssig andel ikke skulle være udmøntet i aftaleperioden (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte 1997).

De specielle forhandlinger har overraskende ført til indgåelse af aftale om nye lønformer mellem de amtskommunale arbejdsgiverparter og en række af de største forbund. Op imod 50% af de i alt 622.000 (amts)kommunalt ansatte får herved mulighed for at overgå til nye lønformer fra 1998. Arbejdsgiversiden har lokket med »en billigere løsning« for de grupper, som ville overgå allerede i denne forhandlingsrunde, f.eks. ved at specielle krav beregnes til en lavere økonomisk belastning af rammen til specielle forhandlinger end ellers forudsat. Herved er fordelingskampen traditionen tro endnu engang blevet flyttet over på lønmodtagerside, hvor de enkelte grupper har vogtet på hinanden med hensyn til hvor gunstige vilkår, der blev tilbudt den

enkelte organisation og hvad det kunne komme til at betyde for gruppens lønudvikling på længere sigt og dermed for lønstrukturen mellem de enkelte faggrupper. Efter omfattende forhandlinger har de kommunale arbejdsgivere indgået aftale om nye lønformer med AC for ca. 9000 (amts)kommunale akademikere (med gymnasielærerne og lægerne som en væsentlig undtagelse), med Dansk Sygeplejeråd for ca. 34.000 sygeplejesker, med Danske Fysioterapeuter, Ergoterapeutforeningen, Landsforeningen af Hospitalslaboranter samt Økonomaforeningen for ca. 9000 ansatte, med Socialpædagogernes Landsforbund for 14.000 socialpædagoger, med HK-Kommunal for 50.000 kontorassistenter, med Pædagogmedhjælperforbundet for 24.000 pædagogmedhjælpere, med Teknisk Landsforbund for 5000 teknikere og med Dansk Metal for 7000 håndværkere i både amter og kommuner. Herudover er der mellem KL og Danmarks Lærerforening og mellem KL og Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund indgået aftale om nye lønformer for ca. 3000 skoleledere og 13.000 pædagogoer med lederfunktioner. Endelig er der med Forbundet for Offentligt Ansatte indgået aftale for ca. 105.000 især sundhedspersonale og arbejdsledere. På LO-området har andre store grupper til gengæld holdt sig udenfor. Det gælder ca. halvdelen af de 200.000 medlemmer af Forbundet for Offentligt Ansatte, samt kommunalt ansatte medlemmer af SID og KAD, der har afstået fra forhandlinger om nye lønformer. Selvom det generelle forlig har opnået tilslutning fra samtlige KTO-organisationer og de indgåede aftaler om nye lønformer anbefales af et flertal i de fleste organisationers bestyrelser, skal det bemærkes, at aftalerne endnu ikke har været til afstemning blandt medlemmerne og dermed ikke er endeligt tiltrådt.

Tilbage står, at det fortsat er usikkert, i hvilket omfang overgangen til nye lønformer vil indebære en stærkere lønudvikling for ud-

valgte grupper, om der vil være flere lønkroner at hente i driften og dermed i hvilket omfang ordningen vil føre til større løndifferentiering mellem forskellige faggrupper og måske ikke mindst internt i den enkelte faggruppe. Vi ved nemlig ikke om de offentlige institutioner er klædt på til en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse, om de vil have incitamenter til at investere i medarbejdernes særlige funktioner, kvalifikationer og resultater og om de vil være istand til at udnytte det nye lønsystem til en understøttelse af lokale virksomhedsplaner og personalepolitiske mål.

5. Er de offentlige institutioner klædt på – styringsmæssige udfordringer

Ser vi på erfaringerne med de sidste ti års forsøg med decentral løn, må vi konstatere, at der i udpræget grad har været tale om et centralt initieret projekt, som har haft svært ved at samle opbakning blandt store medarbejdergrupper såvel som mange lokale ledere. De generelle puljeordninger er af mange blevet opfattet som et »puljetyranni«, dvs. noget man centralt har aftalt og som de lokale parter derfor er mere eller mindre tvunget til at finde på en »kreativ« anvendelse af, uanset om man kan se et lokalt formål hermed eller ej (Ibsen m.fl. 1994). De mange års erfaringer, sammenholdt med en generelt øget decentralisering og indførsel af mål- og rammestyring har imidlertid også medført en vis læreproces på lokalt niveau. Der er blevet udviklet lokale forhandlingsprocedurer og -rutiner og det er blevet mere udbredt at anvende de lokale lønmidler målrettet, i og med at de lokale parter er begyndt at udvikle strategier for midlernes anvendelse. Samtidig har flere institutioner fået en skriftligt formuleret personalepolitik og er i højere grad begyndt at koble eksplicite begrundelser til konkrete udmøntninger. Igen er forskellene dog store fra arbejdsplads til arbejdsplads både med hensyn til graden af decentralisering, konkret forhandlingsmodel og formuleret politik (Pedersen 1996c).

Når de offentlige arbejdsgiverparter og stadig flere af personaleorganisationerne nu føler sig parat til at gå igang med udvikling af nye lønformer, bliver det springende punkt derfor, om der lokalt er skabt forudsætninger herfor, dvs. om der på det pågældende område er udviklet nogle styringsvilkår, som sikrer den forudsatte »virksomhedsorientering«. Mulighederne for en egentlig virksomhedsbaseret lønmodel i den offentlige sektor kan ikke kun betragtes som et isoleret aftalespørgsmål. Det må sættes i forhold til, hvad det er for en styringsfilosofi, som ligger bag 1980'erne og 1990'ernes modernisering og fornyelse og i hvilket omfang og hvordan denne filosofi er udviklet og gennemsat i en given del af den offentlige servicesektor, hvad enten det er indenfor et ministerium, en (amts)kommune eller i en mere fritstående offentlig virksomhed.

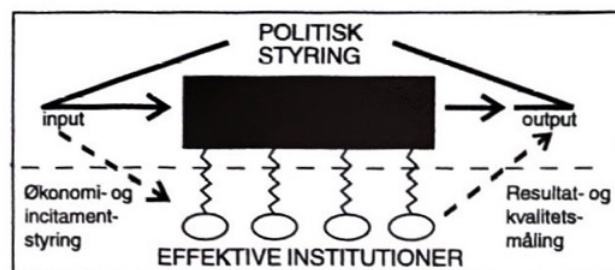
De sidste 10-15 års rammestyring, regelforenkling og decentralisering har ikke bare ændret forvaltnings- og aftalestrukturer, lov- og aftaleformer i den offentlige sektor. Ved »de små skridts metode« er styringsvilkårene også blevet ændret på en række afgørende punkter. Retsstatslige principper er stadig gældende, men fungerer i dag i samspil med en økonomisk styringsfilosofi.

En væsentlig del af moderniseringspolitikken har gået ud på at udvikle nye styringsmekanismer, der kan reducere og kontrollere den vildtvoksende velfærdsstat og afhjælpe bureaukratiseringen og »regeltilsandingen«, som det hedder. Selv en trænet bureaukrat kan ikke længere overskue det omfattende regelværk og de udviklede procedurer, som begrænser institutionernes handlemulighed, effektivitet og fleksibilitet i løsningen af offentlige opgaver.⁸

De udpegede styringsproblemer er hovedsageligt søgt løst gennem forskellige former for økonomisk styring af henholdsvis »input og output«. Budgetreformens lancering af Det

udvidede Totalbalanceprincip i 1984 er et udtryk for at man, fremfor at styre ved detaljerede regler, i stedet styrer på »input«, dvs. på den økonomiske ressourcetilførsel. Dette »pose-penge princip« er siden blevet generelt gældende både i stat og kommuner. En række centrale barrierer fjernes gennem regelforenkling og rammestyring og samtidig overlades det til det udøvende niveau at disponere indenfor en fastsat økonomisk ramme. Fra 1990'erne søges ressourcestyringen suppleret med forskellige former for styring af »output«, f.eks. ved produktivitets- og resultatmålinger, servicedeklarationer og kvalitetsvurdering. Gennem udbredelse af kontraktstyring ønsker forvaltningseksperter især i finansministeriet at skyde nogle »brecher« ind i det traditionelle myndighedshierarki, og herved skabe mulighed for »gensidighedsrelationer«, hvor der tidligere entydigt var tale om instruktion og over-underordningsrelationer (Finansministeriet 1996).

Fra blackbox til nye styringsmekanismer



Denne »input-output model« (se figuren ovenfor) indebærer en helt anden forståelse af styring, end den vi tidligere har kendt i den offentlige sektor. Selve (produktions)processen og de særlige produktionsforudsætninger gøres til en »black box«. Den politiske styring interesserer sig ikke længere for detaljerede procedurekrav, men udelukkende for input og output. Det, at skabe sammenhæng mellem mål, ressourcer og resultater (den svære trekant), overlades til den »producerende« enhed. Det betyder også, at det strategiske niveau delvist flyttes ud i den enkelte

offentlige virksomhed. Det er herude, at der skal laves virksomhedsplaner, tænkes organisationsudvikling, opstilles personalemål og formuleres lønpolitiske kriterier.

Styringsteoretisk sker der det paradoksale, at autonomi⁹ bliver en forudsætning for styring. Hvor den centrale regelstyring forudsatte »fremmedstyring«, dvs. at al lokal praksis var bundet til klare detaljerede regler, fastsat ved lovgivning eller central aftale, forudsætter en lokalt forankret styring, »selvstyring«, dvs. at det udførende led selv er istand til at formulere mål, lægge strategier og tage ansvar for deres opnåelse.¹⁰ Det lokale niveau skal ikke bare være istand til at indholdsudfylde overordnede rammer og principper med konkrete kriterier. Det skal også kunne formulere og begrunde planer og strategier i sammenhæng med området eller virksomhedens udviklings- og personalemål. Det er ikke længere nok »at tage reglerne op af baglommen« og lade andre styre for sig, nu skal der formuleres egne, selvbevidste mål på grundlag af lokale procedurer og samspilsformer. Den enkelte offentlige institution eller virksomhed skal i langt højere grad kunne styre sig selv. Den ses ikke længere som det yderste led i et myndighedshierarki, men derimod som en selvstændig strategisk enhed (Pedersen 1996).

Rammerne for det lokale institutionsstyre skal i højere grad fastlægges gennem udviklingen af nye styringsmekanismer i forholdet mellem koncernniveau (topledelsen i ministerium, amt, kommune), afdelingsniveau (område- eller fagforvaltning) og endelig arbejdspladsniveauet (det udførende led). I.flg. »input-output modellen« skal det ske gennem: (1) udviklingen af en skræddersyet økonomistyring, der giver de enkelte institutioner incitament til at agere effektivt (f.eks. selv opnå fordele/afkast af gennemførte rationaliseringer og investeret udviklingskapital). For det andet skal det ske gennem (2) en mere præcis tilbagemelding fra det udførende led

om opnåede resultater og kvaliteten heraf (f.eks. gennem certificering, servicedeklarationer, resultatmåling mv.) (Finansministeriet 1996).

Trods udviklingen af nye økonomistyrings-systemer, driftsaftaler og forsøg med kontraktstyring, er denne idealmodel dog på ingen måde realiseret bredt i den offentlige sektor. Den fortsatte decentralisering ud til det yderste led, den enkelte offentlige institution eller virksomhed og udviklingen af nye styringsrelationer mellem et politisk, et administrativt og et driftsniveau er stadig et åbent eksperimentarium. Forvaltningseksperter både i finansministeriet og i de kommunale organisationer kæmper fortsat med at udvikle nye styringsværktøjer. Samtidig udvikles der stadig nye organisations- og virksomhedsmodeller indenfor konkrete områder som Told & Skat, sygehusvæsenet, Post Danmark, DSB, erhvervsskolerne, de kommunale skoler og daginstitutioner, for blot at nævne nogle. Ingen af delene har ført til nogle endegyldige løsninger på input-output modellens grundlæggende styringsproblemer, men derimod til en række forskellige og foreløbige løsninger, som der arbejdes videre med.

Spørgsmålet er derfor om arbejdsgiverne igen har forregnet sig, når de endnu engang forventer »at de 1000 blomster vil blomstre« – at offentlige institutioner er parate til at investere i kvalifikationsudvikling, måle og præmiere resultater og kvalitet. Det kræver nemlig, at der er skabt de styringsmæssige forudsætninger for den ønskede virksomhedsorientering. Udfra en generel betragtning står vi her fortsat overfor en række dilemmaer:

Det første handler om forholdet mellem den enkelte driftsenheds effektivisering og den overordnede budgetstyring. I hvilket omfang og hvordan er der overhovedet skabt incitamenter for de enkelte offentlige institutioner til at investere i kvalifikationsudvikling og

effektivisering. Det er stadig relevant at spørge; hvor er incitamenterne og hvor er den »bundlinje«, som afkastet af investeringerne skal måles på? Kan offentlige virksomheder se en økonomisk fordel i at foretage investeringer i udvikling og effektivisering eller ryger pengene tilbage i »maghonikassen«, dvs. inddrages via bevillings- og budgetreguleringer? Det er endnu uafklaret, hvilke driftsmæssige kalkulationer, der kan tillades i en helt eller delvist skattefinansieret servicesektor.

Det andet dilemma handler om forholdet mellem effektivitet og retssikkerhed. Det er en væsentlig diskussion, om kvaliteten af offentlige serviceydelser kan sikres udelukkende gennem en kvantitativ styring og standardiseret måling af kvalitet og resultater og om vi er parat til at slække på generelle retssikkerhedsprincipper for at sikre en effektiv drift af de offentlige virksomheder. Der er endnu ikke skabt klare grænser og afvejningsmekanismer mellem den forvaltningsretlige og den driftsmæssige styring af offentlige institutioner.

Det tredje dilemma handler om forholdet mellem juridiske, økonomiske og faglige hensyn. Der er ikke udviklet et fælles anerkendt værdigrundlag og nogle konkrete kriterier for investering i de menneskelige ressourcer og for opgørelse af et eventuelt afkast heraf. Når man forsøger at gennemføre en incitamentstyring, udelukkende baseret på forudsætningen om en rationel adfærdskode og en kvalitets- og resultatmåling, udelukkende baseret på kvantitative målekriterier, opstår der uvægerligt et sammenstød, dels med den retlige regulering af offentlige serviceydelser og myndighedsopgaver, dels med en omfattende faglig og professionel viden, knyttet til forskellige fagområder, specifikke opgaver og arbejdsorganiseringer.

Indførslen af virksomhedsbaserede lønformer i så vidensintensive og professionstunge virksomheder, som dominerer den offentlige (service)sektor er klart afhængig af, at der lokalt udvikles en langt bredere styringsdialog mellem et politisk, et forvaltnings- og et driftsniveau. Dialogen kan ikke skabes alene ved udviklingen af generaliserede styringsmedier, værktøjer og måleredskaber. Hvis de lokale parter skal være istand til at håndtere de tre dilemmaer og skabe sammenhæng mellem mål, ressourcer og kvalitet, skal den lokale autonomi respekteres og der skal udvikles fælles forestillinger og formuleres fælles mål med udgangspunkt i den lokale virkelighed. Krydspres mellem flere »kognitive koder« (juridiske, økonomiske, faglige eller andre) er et faktum, som der skal tages højde for, ellers vil styringsforsøget i værste fald helt mislykkes og i bedste fald blive »kreativt misforstået« på det lokale niveau.

6. Aftalesystemets fremtid?

Den offentlige løndannelse såvel som aftalesystemet står altså ved en skillevej. Efter mange års central samordning af løndannelsen med stadig flere indkomst-, udgifts- og forvaltningspolitiske hensyn, er aftalesystemet nu gået igang med at skabe rammerne for en virksomhedsbaseret løndannelse i den offentlige sektor. Hermed bevæger aftalesystemet sig fra en stærk centralisering mod en højere grad af decentralisering, fra fælles og tværgående aftaler mod flere forskellige »skræddersyede« aftaler og endelig fra en decentral koordination mod en egentlig virksomhedsorientering. Der er ingen tvivl om, at denne udvikling på sigt vil ændre aftalesystemets rolle.

Intet tyder imidlertid på, at vi står overfor aftalesystemets snarlige sammenbrud. For det første er det via det etablerede aftalesystem, at der nu forsøges skabt fælles rammer for skræddersyede aftaler om virksomhedsbaserede

de lønformer. For det andet har begge aftalparter et formuleret ønske om fortsat central styring og koordination, der udover fastlæggelsen af basislønnen, vil omfatte en række regulerings- og udligningsordninger og kvalitative elementer. For det tredje har aftalesystemet gennem de sidste 10 år trinvis udvidet sit eget kompetenceområde, ved i langt højere grad at gå ind i skabelsen af rammerne for den decentrale omstillings- og fornyelsespolitik, for sociale-, uddannelses- og arbejdsmiljøforhold og endelig i implementeringen af EU-direktiver.

Forandringen af aftalesystemet er dog på ingen måde konfliktfri, slet ikke hvad angår gennemførelsen og videreudviklingen af de nye lønformer. Når centrale aftaler om basisløn skal kombineres med en virksomhedsbaseret løn, opstår der helt nye koordinations- og samordningsopgaver. De to centrale stridspunkter kommer til at stå om: hvordan parterne vil håndtere en såkaldt »længlidning« i den offentlige sektor og hvordan der efterfølgende skal reguleres i forhold til de grupper, som ikke har haft en lokal lønudvikling. Arbejdsgiverne presses til at give køb på den overordnede lønstyring, en hovedhjørnesten i budgetpolitikken, til fordel for en lokal effektivisering af enkelte driftsområder. Samtidig kan de mange skræddersyede aftaler og den decentrale opbygning af forskellige lønmodeller risikere at skabe en fornyet »regeltilsanding« og dermed fjerne den omfattende regelforenkling af aftalesystemet, som blev muliggjort ved 1980'ernes centralisering.

De ansatte og deres organisationer må til gengæld slække på solidariteten i de fælles forhandlingsudvalg til fordel for en såkaldt »spydspidsstrategi«, der vil løfte nogle grupper. At gøre lønudviklingen afhængig af driftens effektivisering, kan sagtens vise sig at koste dyrt. Arbejdsgiverne vil naturligvis tage sig betalt med en opblødning af faggrænserne, øget arbejdstempo og intern differenti-

ering i faggruppen. Til gengæld kunne gevinsten være, at der kommer en bedre sammenhæng mellem den lokale løn- og personalepolitik til gavn for arbejdspladsen, som bliver en stadig vigtigere forhandlingsarena for de ansatte og deres organisationer.

Generelt er udviklingen udtryk for, at den traditionelle *professions- og fagorientering*, som har skabt grundlaget for hele det eksisterende overenskomstsystem og den fælles *lønmotagerorientering*, som hidtil har båret sammenholdet i de centrale forhandlingsudvalg, f.eks. gennem formuleringen af den solidariske lønpolitik, udfordres af en stadig stærkere *arbejdspladsorientering*. Det bliver i større omfang på den enkelte arbejdsplads, at den konkrete løn- og personalepolitik fastlægges og det bliver derfor en stor udfordring at ruste såvel lokale ledere som medarbejderrepræsentanter til at påtage sig et løn- og personalepolitisk ansvar, ligesom det bliver en udfordring at skabe nye koordinationsformer mellem top og bund i de faglige organisationer og mellem decentrale og lokale ledere.

Her er der dog ikke tale om et »enten eller«, men snarere om en ny balance. Der er således ingen grund til at tro, at arbejdspladsorienteringen helt vil overflødiggøre centrale og specielle forhandlinger. De sidste 10 års forsøg med decentral løn og de igangværende forhandlinger viser, at det fortsat er de forhandlingsberettigede organisationer, der besidder aftalekompetencen og at denne frivilligt delegeres både opad til centrale forhandlingsudvalg og nedad til lokale repræsentanter. Der skabes mulighed for en øget decentralisering af løndannelsen, men det sker på baggrund af nye former for central koordination. Ændringer i balancen mellem central koordination og lokal forankring vil fortsat indebære forandringer af de centrale forhandlingsudvalg og deres organisatoriske grundlag, som det er sket fra midten af 1980'erne.

En egentlig omlægning er dog ikke aktuel og bliver det sikkert heller ikke som resultat af de nuværende forhandlinger. Her bliver de første vigtige streger sat til en øget decentralisering, men skal vi lære af erfaringerne, har en egentlig virksomhedsbaseret løndannelse i den offentlige sektor mindst 10 år foran sig. Virksomhedsorienteringen kommer ikke af sig selv. Betingelserne herfor skal først indstiftes. Imellemtiden har parterne på begge sider af bordet rig lejlighed til at eksperimentere og gøre sin indflydelse gældende. Mange såkaldte skræddersyede modeller kan tænkes og mange ægte danske kompromisser vil sikkert blive vejen dertil.

Noter

1. Der er i skrivende stund indgået (men endnu ikke godkendt) generelt forlig i både stat og kommuner. Begge indeholder rammeaftaler for videre forhandlinger om indførsel af nye lønformer; Finansministeriet, 1997a: *Cirkulære om forsøg med nye lønformer, bilag til forlig mellem finansministeren og CFU af 21. Februar 1997*, samt; Kommunernes Landsforening, Amdtsrådsforeningen, Frederiksberg og Københavns Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, 1997: *Aftale mellem KTO og de kommunale arbejdsgiverparter om rammer for de specielle overenskomst/aftaleforhandlinger pr. 1. april 1997 om anvendelse af nye lønformer*.
2. De nordiske lande, som vi oftest sammenligner os med, har på mange måder haft en parallel udvikling både med hensyn til etablering af et kollektivt aftalesystem i 1960'erne og med en stribe af moderniserings- og fornyelsesprogrammer i 1980'erne. Af disse lande er det kun Sverige, som indtil videre har fjernet automatikken i lønsystemet og istedet indført en egentlig markeds løn, dvs. i princippet fri lønfastsættelse ved nyansættelser. Det skete ved en central omlægning af aftalesystemet allerede i 1986. For en nærmere redegørelse og komparativ analyse af de nordiske landes offentlige løndannelse og modernisering, se; Lægred & Pedersen (red.) 1996.
3. En nærmere redegørelse for aftale- og overenskomstsystemetets dannelse findes i: Pedersen, D., 1993, kapitel 2.
4. Hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet underskriver sammen med Regeringen i december 1987 en såkaldt Fælleserklæring, hvori de accepterer en generel konkurrenceevnenorm som grundlag for fremtidige lønforhandlinger. Erklæringen tiltrædes senere af aftaleparterne på det offentlige område. Se; LO, 1987: *Fælleserklæringen fra Regeringen, DA, LO, FTF og SALA*, LO-cirkulære nr. 114.
5. En nærmere redegørelse for den lange historie og for tesen om forhandlet forvaltning findes i Pedersen, D., 1996: »Institutionel orden – Danmark«, i Lægred & Pedersen (red.) 1996.
6. Modellen er nærmere beskrevet i: Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkår i staten – CFU-området, kapitel 5.
7. På grund af ønsket om at aftale en generel ny lønmodel for akademikere i staten har der mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation været nedsat et selvstændigt lønformsudvalg. For en nærmere gennemgang af den foreslåede model og det indgåede forlig, se: Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkårene i staten – AC-området, samt; AC, 1997: *OK '97. Forhandlingsorientering*, nr. 9, af 27. februar 1997.
8. Udpegningen af styringsproblemer er især sket gennem en række af finansministeriets udgivelser, herunder 1980'ernes og 1990'ernes mange moderniseringsredegørelser. Det er imidlertid ikke muligt at lokalisere en samlet doktrin for udviklingen i den offentlige styring. Ideerne er udviklet mange steder og gennem pragmatiske processer. Et forsøg på et historisk overblik og et bud på den aktuelle styringsfilosofi findes i et tillæg om styreform til Budgetredegørelsen 1996; Finansministeriet 1996. For en nærmere gennemgang af de enkelte bidrag fra 1983 og frem se: Pedersen 1996a.
9. Autonomi kommer af *autos-nomos*, dvs. at give sig selv sine love. Med autonomi menes

altså ikke formel kompetence eller myndighed, men kapabilitet og handledygtighed til at påtage sig kompetencen og ansvaret.

10. Denne styringstænkning er inspireret af nyere bidrag indenfor retssociologien, der tænker i refleksiv regulering, supervision og inddirekte politisk styring. For en introduktion, se: Sand 1996; Andersen 1995; Teubner 1992; Willke 1992.

Litteratur

Akademikernes Centralorganisation, 1997: *OK '97*.

Forhandlingsorientering nr 9, af 27. februar.

Andersen, N.Å., 1995: *Selvskabt Forvaltning*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Chubb, J.E. & T. Moe, 1990: *Politics, Markets, and American Schools*, Washington, DC: Brookings Institution.

Dunleavy, P. & C. Hood, 1994: »From Old Public Administration to New Public Management«, in *Public Money & Management*, september, pp. 9-16.

Finansministeriet, 1983: *BRU-rapporten*, Budgetreformudvalget.

Finansministeriet, 1988: *90'ernes aftaler og overenskomster*, Betænkning 1150.

Finansministeriet, 1994: *Lønpolitik '94*.

Finansministeriet, 1996: *Budgetredegyrelse 96. Tillæg om nye styreformer*.

Finansministeriet, 1996a: *Lønpolitik '96*.

Finansministeriet, 1997: *CFU-forliget 1997*, Presmeddelse af den 21.1.97. Emne 17.1.

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkår i staten – CFU-området,

Finansministeriet, 1997a: *Cirkulære om forsøg med nye lønformer, bilag til forlig mellem finansministeren og CFU af 21. Februar 1997*.

Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation, 1996: *Lønssystemer*, rapport fra udvalget vedrørende løn- og ansættelsesvilkårene i staten – AC-området

Dansk Arbejdsgiverforening, 1990: *90'ernes lønssystem. Kvalifikations- og resultatløn*.

Dansk Jurist- og Økonomforbund, 1997: *Fagligt Nyt for Alle*, særnummer 2.

Ibsen, F. m.fl., 1994: *Lokalløn i det offentlige*, Forlaget Kommuneinformation.

Kommunernes Landsforening, 1993: *Ledelse og lokalløn – muligheder for udvikling*.

Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Frederiksberg og Københavns Kommune og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, 1997: *Aftale mellem KTO og de kommunale arbejdsgiverpartier om rammer for de specielle overenskomst / aftaleforhandlinger pr. 1. april 1997 om anvendelse af nye lønformer*.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, 1997: *Aftale om decentral løn*, kommenteret udgave, OK'97.

Landsorganisationen i Danmark: *Fælleserklæringen fra Regeringen, DA, LO, FTF og SALA*, LO-cirkulære nr. 114, december.

Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996: *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Naschold, F., 1996: *New Frontiers in Public Sector Management*, Berlin: de Gruyter.

Pedersen, D., 1993: *Offentlig Løn. Projekt Forhandlingsøkonomi*, Samfundslitteratur.

Pedersen, D., 1996: *Ændrede styringsvilkår og lederroller i den offentlige sektor*, Efteruddannelsesudvalget for Statsligt Uddannede, artikel til lærebog.

Pedersen, D., 1996a: »Institutionel orden – Danmark«, i Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996.

Pedersen, D., 1996b: »Personaleorganisationer og forvaltningspolitik i Danmark«, i Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996.

Pedersen, D., 1996c: »Lokalløn i Danmark«, i Lægheid, P. & O.K. Pedersen (red.) 1996.

Sand, I.-J., 1996: *Styring av Komplexitet*, Universitetsbokforlaget, Oslo.

Teubner, G., 1992: »Autopoiesis and Steering: How Politics Profit from the Normative Surplus of Capital«, in Twist, M., Termeer, L. Schaap & R.T'veld (red.): *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Kluwer Academic Publishers, London.

Willke, H., 1992: *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt.

Velfærd og lønspredning

Professor Niels Kærgård, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole og Sekretariatschef Peder Andersen, Det økonomiske Råds sekretariat

1. Indledning

Vi har siden midt i 1970'erne haft en høj ledighed her i landet, og det har været et afgørende politisk mål for alle partier at nedbringe denne. Et af de mest kontroversielle midler hertil har været øget lønspredning. Denne artikel indeholder en relativt generel diskussion af en sådan strategi.

I afsnit 2 og 3 argumenteres for, at en ligelig indkomstfordeling kan være et højt prioriteret mål, også selv om man ser bort fra alle altruistiske og næstekærlige betragtninger og holder sig til rene økonomiske argumenter. Men samtidig slås det fast, at lønindkomster i en markedsøkonomi ikke bliver bestemt ud fra retfærdighedsbetragtninger, men ud fra hensynet til allokeringen af knappe ressourcer. Argumentet for øgede lønninger i en markedsøkonomi er altså ikke urimelighed i aflønningen, men mangel på arbejdskraft.

I afsnit 4 og 5 ses på indkomstfordelingen i praksis, og det vises, at de dårligst stillede i Danmark ikke er lavtlønnede eller arbejdsløse, men de udstødte kontanthjælpsmodtagere m.v. Kan man hindre udstødning, kan det altså meget vel være, at lavere mindstelønninger øger ligheden.

Det er selvfølgelig langt mere acceptabelt at leve med lave lønninger, hvis disse ikke er permanente, men kun et indslusningsfænomen. Derfor er afsnit 6 helliget mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Afsnit 7 ser på, hvilke instrumenter man har til at påvirke indkomstfordelingen, og afsnit 8 er en kort konklusion.

2. Argumenter for en ligelig indkomstfordeling

Det er tydeligt, at en lige indkomstfordeling bliver betragtet som et gode. Vi synger alle med på Grundtvigs »Og da har i rigdom vi drevet det vidt, når få har for meget og færre for lidt«. For at begrunde dette behøver man ikke tillægge menneskene næstekærlige og uegennyttige motiver. Mange begrunder lighedsidealene indenfor traditionelle økonomiske modeller med egoistiske agenter, der maksimerer deres egen nytte. Også i en sådan model er der gode argumenter for en udjævning af indkomsterne.

Det mest oplagte argument er et forsikringsargument. Ingen ved, hvad fremtiden bringer for en selv, og da slet ikke for ens måske mindreårige eller ufødte børn. En velfærdsstat med en effektiv social sikring og en betydelig indkomstudligning er en garanti for, at en selv og ens familie er sikret en nogenlunde økonomisk levestandard, selv om ulykken skulle ramme. Alternativt måtte man sikre sig ved tegning af private forsikringer mod ulykker, sygdom og arbejdsløshed og spare individuelt op til alderdommen. Sådanne forsikringer ville let blive uhensigtsmæssigt dyre, idet truede grupper først og fremmest ville være dem, der lod sig forsikre. Og forsikringsselskaberne kan ikke eller kun meget vanskeligt differentiere mellem truede og ikke

truede grupper (mange ville måske endda anse det for umoralsk, hvis de prøvede). En tvungen »forsikring« i form af en velfærdsstat er derfor en relativt billig ordning for gennemsnitsborgeren.

Det er også klart, at en nogenlunde lige indkomstfordeling fremmer et stabilt og fredeligt samfund. Meget fattige grupper kan blive tvunget ud i en eksistenskamp, hvor forbrydelser og optøjer forekommer at være en nærliggende mulighed. Man talte i forrige århundrede om fortvivlelsens selvhjælp. Revolutioner er altid forekommet som resultater af store indkomstforskelle, og at der er flere forbrydelser i slumkvarterer end i en velfærdsstat er også velkendt.

Hvor langt man vil gå i retning af mere filosofiske begrundelser for udligning er lidt af en smags sag. I grænsenytte-teoriens ungdom var man ikke så forsigtig med interpersonelle nyttesammenligninger, og da var det et ofte brugt argument, at man fik en større samlet nytte ved at flytte en krone f.eks. via beskatningen fra en rig til en fattig, fordi nytte af en krone ekstra er større hos en fattig end hos en rig på grund af pengenes aftagende grænsenytte.

I nyere tid har man ofte brugt Rawls samfundsfilosofi, i følge hvilken en situations rimelighed skal vurderes »gennem uvidenhedens slør«. Det vil sige, at man i princippet skal søge en indkomstfordelings retfærdighed fastlagt, uden at agenterne ved, hvilken plads de selv har i fordelingen. Også det skulle føre til en betydelig lighed. Når man fordeler en kage uden selv at vide, hvilket stykke man selv får, bliver stykkerne ret ens.

3. Lighed og markedet

Argumenterne i forrige afsnit har fået nogen til at drømme om et helt lige samfund. Men det har altid hørt hjemme i utopiens verden. Et samfund, hvor man yder efter evne og ny-

der efter behov, har aldrig eksisteret. Økonomerne arbejder – meget realistisk – med egennytte som en dominerende drivkraft. Hvis ikke der er incitamenter til at foretage en handling, bliver den ikke foretaget. Man kan prøve at planlægge, styre og lovgive sig ud af problemerne, som man gjorde f.eks. i de østeuropæiske planøkonomier. Det er imidlertid ikke aktuel politik i Europa i dag og skal derfor ikke diskuteres her. Det eksplicite udgangspunkt er en markedsøkonomi, hvor ressourcerne herunder også arbejdskraften allokeres ved hjælp af prissignaler. I en sådan økonomi er lønnen som udgangspunkt ikke retfærdig og skal ikke være det. Lønnen skal derimod give incitamenter til, at arbejdskraften (og kapitalen) flytter derhen, hvor der er brug for den. Hvis der er knaphed på en faktor, der skal bruges i produktionen, må man lokke mere frem ved en høj aflønning, og omvendt hvis der er for mange i en bestemt branche, må de jages væk med en lav aflønning. Som gamle professor L.V. Birck formulerede det: »Jeg får en høj løn, ikke fordi jeg er klog, dygtig eller smuk, men fordi jeg er sjælden«. Det er ikke retfærdigt, men det er forhåbentligt effektivt.

Dette skal selvfølgelig ikke misforstås i retning af, at enhver, der er sjælden, får en høj løn, men forstås på den måde, at produktionsfaktorer, herunder arbejdskraft, aflønnes efter deres værdi for produktionen (værdien af deres grænseprodukt), og jo mere rigelig en produktionsfaktor er, jo mindre vil en ekstra enhed bidrage. Dette system har også sine egne ligevægtskabende mekanismer. Hvis dataloger er sjældne, vil de få en høj løn. Men det vil tiltrække folk til faget, og dermed konkurrere deres løn ned på en eller anden form for normal løn. Høje lønninger skulle derfor udlignes på længere sigt. Det betyder imidlertid ikke, at lønningerne på langt sigt bliver retfærdige i nogen absolut forstand. Det kan godt være, at der også på langt sigt vil være indkomstforskelle begrun-

det i befolkningens præferencer og evnefordeling, der ikke forekommer retfærdige. Hvis folk gerne vil lave noget kreativt eller have med børn at gøre, men ikke vil være bogholdere, kan det godt være, at keramikere og pædagoger fortsat vil have en lav løn, medens økonomer får en »urimelig« høj.

4. Indkomstfordeling i praksis

I praksis må indkomstfordelingen altid blive et kompromis mellem de i de forrige afsnit diskuterede hensyn. Man er nødt til at have incitamenter til hensigtsmæssige reallønninger, men næsten alle lande prøver også på at udligne de markedsbestemte bestemte indkomster ved hjælp af social- og skattelovgivning; og alle steder således, at der flyttes midler fra de velstående til de dårligt stillede. Typisk vil de markedsbestemte faktorlønninger således blive korigeret i lighedsskabende retning, inden de bliver til disponible forbrugsmuligheder. En anden udlignende institution er familien; i nogle lande meget direkte som et led i et ikke offentligt sikkerhedsnet, og her i landet på den måde at en række personer med meget lav indkomst, f.eks. hjemmegående husmødre eller deltidsarbejdende ægtefæller, deler indkomst med en vellønnet ægtefælle.

I hvor høj grad indkomsterne skal udlignes, må til en vis grad blive et politisk spørgsmål. Det kan økonomisk teori eller empiri næppe give noget endeligt svar på, men økonomisk analyse kan bidrage med at pege på en række relevante problemstillinger og afvejninger.

Der er som nævnt ingen, der seriøst kan argumentere for fuldstændig lighed, og heller ingen der ikke vil korrigere de markedsbestemte faktorlønninger. Det bliver således hele tiden en afvejning af, om den nuværende balance er optimal, og hvis den ikke er, i hvilken retning den så skal korrigeres. Ved denne afvejning må en række teoretiske og empiriske hensyn tages i betragtning. En del

af de forstillinger, mange har om, hvordan verden faktisk ser ud, er måske ikke holdbare.

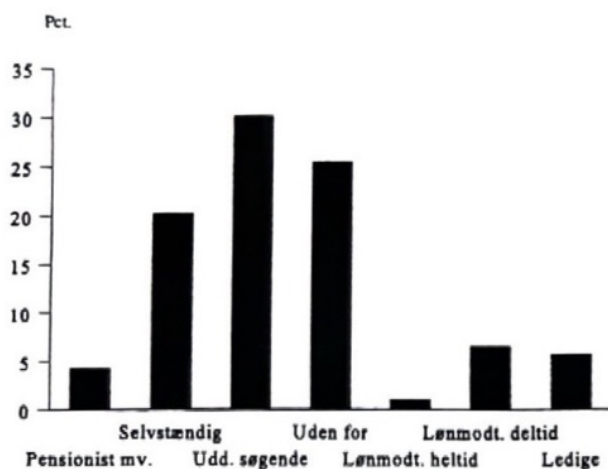
5. De svage stilede

Hvis man skal diskutere, hvem de svage er, og hvem der bliver glemt i vores moderne velfærdsstat, kan det være nyttigt at se på andelen af fattige i forskellige grupper. Nu er fattige jo dels et relativt værdiladet ord og dels relativt upræcist. Mange med meget små indkomster føler sig rige og føler ihvertfald, de har et rigt liv, medens andre med langt højere indkomster føler sig »fattige«. Endelig kan man jo diskutere, om det skal måles absolut, som dem der ikke har til de livsnødvendige fornødenheder, eller det skal måles relativt. Hvad der er hensigtsmæssigt kommer an på, hvad man skal bruge målet til. Under alle omstændigheder må ethvert mål imidlertid bruges med forsigtighed.

I Det økonomiske Råds formandskabs rapport fra december 1996 blev der gennemført en statistisk analyse af befolkningen med henblik på at identificere lavindkomstgrupperne i Danmark. En hyppigt anvendt grænse for lavindkomster er halvdelen af medianindkomsten i befolkningen, jf. Pedersen og Smith (1996). I undersøgelsen fra formandskabet blev denne grænse anvendt for husstande og beregnet til ca. 50.000 1992-kroner i årsindkomst. Ca. 7,5% af befolkningen var i denne gruppe. I fig.1 er andelen af husstande med en sådan lav indkomst vist for forskellige befolkningsgrupper.

Det er helt oplagt, at de lavtlønnede er hyppigst blandt selvstændige, uddannelsesøgende og dem udenfor, medens heltids- og for den sags skyld også deltidsbeskæftigede – lønmodtagere eller ledige har en langt mindre risiko.¹

Figur 1. Andelen af personer med lavindkomst i forskellige hovedaktivitetsgrupper, 1992.



Kilde: Det økonomiske Råds formandskab (1996) side 134

Af disse grupper kan de studerende næppe siges at være noget problem. De har ganske vist en lav aktuel indkomst, men vil typisk få en relativt høj livsindkomst. En forbedring af de studerendes vilkår vil således øge den aktuelle lighed, men resultere i en skævere fordeling af livsindkomsterne.

De selvstændige er et særligt problem, idet de har væsentlig mere svingende indkomster end lønmodtagerne. For et tilfældigt år vil det således gå godt for nogen selvstændige, medens det vil gå skidt for andre. Det viser sig således, at der er relativt mange selvstændige både i de meget lave og i de meget høje indkomstintervaller. Men selvfølgelig er der en række selvstændige, der har mere permanent lave indkomster. Disse falder i flere grupper. Der er reelle indkomstproblemer for en række små håndværkere og butiksindehavere i brancher i tilbagegang, men der er også en række, der bevidst har valgt et friere arbejdsliv, som de kan styre selv, f.eks. giver en række mindre kunsthåndværk næppe noget større økonomisk udbytte, men måske alligevel en høj tilfredsstillelse for indehaveren.

Der er imidlertid næppe nogen tvivl om, at de fleste reelle problemer ligger i grupper »uden-

for«. Det er unge uden erhvervsindtægt, som ikke er i uddannelse, og kontanthjælpsmodtagere der ikke er på arbejdsmarkedet. Det er de af arbejdsmarkedet udstødte.

Den tydelige implikation af dette er, at en øget lønspredning ikke nødvendigvis giver større spredning i indkomsterne. Hvis f.eks. en lavere mindsteløn og en øget lønspredning resulterer i, at færre udstødes af arbejdsmarkedet, så kan en større lønspredning resultere i en mere ligelig indkomstfordeling. De laveste indkomster er jo ikke de lavtlønnede, men de udstødte. Da Det økonomiske Råds formandskab i 1994 regnede på virkninger af en øget lønspredning, var den eneste gruppe, der fik gevinst af det, de 10% med lavest indkomst (Det økonomiske Råds formandskab, 1994 side 124).

Når man kæmper for en mere solidarisk lønfordeling, er virkningen også en mindre solidarisk fordeling af beskæftigelsen og en udstødning af de mindst effektive, der ikke har en produktivitet, der modsvarer den højere løn. Det er ingen kunst at skaffe en høj løn til de hurtige, unge og effektive, hvis man accepterer, at alle andre udstødes. Ligeledes kan der skaffes job til alle, hvis man er ligeglad med, hvilken løn de får. Kunsten er at skaffe en nogenlunde passende beskæftigelse til en rimelig løn. Der er et meget stort spring fra den danske velfærdsstat til den amerikanske konkurrenceøkonomi, og der er meget få her i landet, der synes de amerikanske lavtlønsjob er noget at stræbe efter. Men er vi sikre på, at den danske balance er den helt rigtige? Så sikre, at vi afviser enhver debat om emnet? Svaret må vel bl.a. afhænge af, hvordan det går de lavest lønnede på længere sigt.

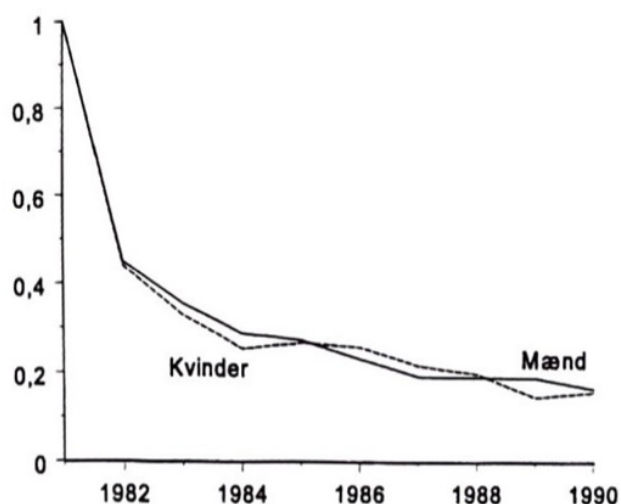
6. Lavt lønnedes fremtid

Det har været hele ideen i det forrige, at lighed er et centralt mål, men at man kan blive nødt til at acceptere en større spredning i lønningerne, end man strengt taget ønsker,

for at hindre udstødning af de svagest kvalificerede. I hvor høj grad en øget lønspredning er acceptabel må afhænge af, hvor stabil den er. Der er næppe nogen, der har ondt af, at studerende og lærlinge har lave lønninger, fordi de har udsigt til en måske endda særdeles høj livsløn. Det afgørende spørgsmål er altså om personer, der beskæftiges på en eller anden form for mindsteløn, vedbliver med at have lave lønninger.

Det ser heldigvis ud til, at en betragtelig del af dem ikke gør. I fig. 2 er vist, hvor mange af de 10% lavest lønnede i 1981, der stadig er blandt de 10% lavest lønnede i 1982, 1983, ... 1990.

Figur 2. Lønmobiliteten for lønmodtagere i nederste decil i 1981 i lønfordelingen, 1981-90



Kilde: Bingley, Bjørn og Westergaard (1994) og Det økonomiske Råds formandskab (1994) side 98.

Allerede i 1982 er over halvdelen rykket højere op i indkomstfordeling, og efter en 3-4 år er kun omkring 20% tilbage i lavtlønsgruppen. Disse 20% synes imidlertid også at forblive i lavtlønsgruppen.

Også undersøgelserne i OECD (1996) og Det økonomiske Råds formandskab (1996, side 141-147) indikerer, at Danmark har en relativt

høj indkomstmobilitet. Hver tredje lavtlønnede (her defineret som dem med under 65% af medianlønnen) opnåede fra 1988 til 1992 en lønstigning på over 30% af medianlønnen. Det er dog især de lavtlønnede mænd, der har succes, medens færre kvinder når de store lønstigninger.

7. Hvilke instrumenter er der

I de forrige afsnit er fordele og ulemper ved en øget lønspredning diskuteret, men i en markedsøkonomi har en sådan diskussion en vis akademisk karakter. Mindstelønnen og lønspredningen er jo ikke økonomisk-politiske instrumenter. Man kan kun indirekte påvirke disse størrelser. Vi har ikke her i landet en lovmæssig fastlagt mindsteløn. Mindstelønningerne i Danmark er en del af de kollektive overenskomster, hvori der er fastlagt mindstelønninger på fag-, branche- og virksomhedsniveau. I mange virksomheder sætter man endda en ære i ikke at ansætte folk på mindstelønnen, men »give en ordentlig løn« (eller sagt på en anden måde man ansætter ikke de svagest kvalificerede, men prøver at lokke de bedre kvalificerede til med en lidt højere løn).

Bunden i lønskalaen er jo imidlertid ikke fastsat tilfældigt. Den afhænger af dagpengesystemet, sociallovgivningen, skattesystemet mv. Det er klart, at arbejdsløshedsunderstøttelsen og kontanthjælpens højde lægger en bund under lønfordelingen. Hvis man vil øge lønspredningen, er det denne lovgivning, der er instrumentet. Det, det drejer sig om, er at give arbejdsløse og kontanthjælpsmodtagere incitamenter til at være meget aktive og lidet kræsne i deres jobsøgning, og samtidig give virksomhederne incitamenter til at ansætte personer med lave kvalifikationer.

Hvor meget, man skal bruge pisk og hvor meget gulerod, er i høj grad et politisk spørgsmål. Men det er næppe rimeligt at anvende ens regler for alle. Der må være

forskel på, hvordan man behandler en ung, der aldrig har fået fodfæste på arbejdsmarkedet, og en familieforsørger, der uforskyldt mister sit job efter mange år på arbejdsmarkedet. Dette kan føre til betragtninger om, at længden, man har ret til dagpenge, og dækningsgraden måske bør afhænge af ancienniteten på arbejdsmarkedet.

Der er ingen tvivl om, at reformerne i forbindelse med finanslovsforliget i efteråret 1995 har taget et stort skridt i den rigtige retning. Meget tyder på, at man stort set har løst problemerne for de unge. Man kunne godt forestille sig, at politikerne ville gå videre efter samme ideer.

8. Konklusion

Denne artikel har peget på, at det ikke er åbenbart, at øget lønspredning er ulighedsskabende. Hvis man kan hindre udstødning, kan det tværtimod måske øge ligheden.

Det kan også meget vel være, at en kort periode på en lav indslusningsløn kan give dårligere uddannede folk fodfæste på arbejdsmarkedet, og dermed måske en højere livsindkomst. For de dårligst uddannede er erhvervserfaring givetvis deres bedste chance for en tilfredsstillende erhvervskarriere.

For ikke at blive misforstået kan det være nødvendigt at slå fast, at dette er en kort artikel, der specifikt diskuterer lønspredning. Det er ikke en afbalanceret diskussion af alle instrumenter til bekæmpelse af ledigheden; en sådan findes i Det økonomiske Råds formandskab (1995, side 67-80). Når uddannelse mv. ikke behandles, er det altså ikke for at afskrive uddannelsespolitikens betydning; den er i øvrigt behandlet i Det økonomiske Råds formandskab (1995, kap. 3).

Det ligger imidlertid i interessen for lønspredningen, at man næppe kan bekæmpe ledigheden effektivt uden brug af alle til rådighed

stående midler. Og blandt disse midler er både uddannelsespolitik og påvirkning af lønstrukturen vigtige brikker. Ingen af dem er i sig selv løsningen, men næppe nogen af dem kan undværes.

Jo flere instrumenter man afskriver, jo hårdere må man bruge de resterende. Kunsten er at binde en buket, hvor ingen blomster er for dominerende. Man bør tilstræbe at løse velfærdsstatens problemer ved mange mindre justeringer. Alternativet kan let blive enten en permanent høj ledighed, hvilket kan få alvorlige langsigtede personlige og samfundsmæssige konsekvenser, eller et manglende socialt sikkerhedsnet som i USA. Vil man ingen af disse yderpunkter, er en nøgtern debat om en finere afvejning af instrumenterne nødvendig.

Note

1. Når der overhovedet er heltidsbeskæftigede lønmodtagere i denne gruppe, skyldes det, at det er husstandsindkomster korregeret for familiestørrelsen. Der er altså tale om børnerige familier med en enkelt lav lønindkomst.

Litteratur

- Bingley, P., N. Bjørn og N. Westergaard (1994) *Determination of Wage Mobility in Denmark in the 80's. Centre for Labour Market and Social Studies, Århus.*
- Det økonomiske Råds formandskab (1988) *Dansk økonomi, juni 1988* (specialkapitlerne III-V om manglende incitament til løntilbageholdenhed, solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik og ansættelsestryghed), København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1994) *Dansk økonomi, juni 1994* (special kapitel III: Mindsteløn og beskæftigelse side 81-140), København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1995) *Dansk økonomi foråret 1995* (special kapitel II: Instrumenter mod strukturledighed og kapitel III: Uddannelse), København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1996) *Dansk økonomi efteråret 1996* (special kapitel IV:

Indkomstulighed og indkomstmobilitet side 91-154), København.

OECD (1996) *Employment Outlook, July, 1996*, Paris.

Pedersen, P.J. og N. Smith (1996) Lavindkomster i Danmark, 1976-1990, i *Den nordiske fatigdomen, udvikling og struktur*, Tema Nord 1996:583, Social- och hälsovård, Nordisk Ministerråd.

Målkonflikten imellem opnåelse af en lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning

Cand.merc. Jørgen Staadsen Petersen

I et markedsøkonomisk samfund eksisterer der tilsyneladende en målkonflikt imellem målsætningerne om både at have en lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning.

Kigger vi på dette problem i et internationalt perspektiv, er det let at nævne lande, som har en arbejdsløshed, der er væsentligt mindre end hvad vi har her i landet. Her kan man eksempelvis nævne lande som USA, Japan, Holland, Luxembourg¹ og Schweiz,² men ingen vil vel benægte, at der i disse lande findes en indkomstspredning, som er væsentligt større end hvad vi har her i landet. Tilsvarende er et land, som New Zealand, blevet kendt på at have lavet en markant reduktion af deres arbejdsløshed på baggrund af nogle reformer, som samtidigt har medført en betydelig stigning i indkomstspredningen.

Tilsvarende skriver Det Økonomiske Råd i deres rapport fra juni 1994 (afsnit III.8), at en nedsættelse af mindstelønningerne her i landet vil have en betydelig beskæftigelseseffekt. Hermed anbefaler Det Økonomiske Råd i realiteten, at vi her i landet burde bekæmpe arbejdsløsheden via en større indkomstspredning. Det Økonomiske Råd siger også selv, at en nedsættelse af mindstelønningerne vil medføre en større indkomstspredning for specielt dem der er i arbejde.

Det Økonomiske Råd³ mener derimod, at en nedsættelse af mindstelønningerne her i landet ikke vil have en nævneværdig påvirkning på fordelingen af de disponible indkomster i samfundet som helhed. Dette er dog næppe holdbart af flere årsager.

- Dels er det yderst tvivlsomt, om Det Økonomiske Råd's antagelse om at indkomstgrupperne med de laveste indkomster opnår en bedre livsindkomst når mindstelønnen sættes ned, selv om disse personer herved opnår mere beskæftigelse.
- Dels vil et lavere skattetryk, som følge af lavere udgifter til dagpenge m.m., i høj grad komme dem til gode som har de store indkomster.
- Dels vil en nedsættelse af mindstelønningerne betyde et højere aktivitetsniveau, som følge af en bedre konkurrenceevne, og en heraf følgende lempeligere økonomisk politik. Dette vil bl.a. også påvirke de højtlønnede personers muligheder for lønstigninger, når der kommer øget efterspørgsel efter deres arbejdskraft.

Hvis en nedsættelse af mindstelønningerne ikke medfører en større indkomstspredning, hvorfor er en sådan nedsættelse af mindstelønningerne ikke for længe blevet gennemført? Ingen benægter jo, at en sådan nedsættelse vil medføre en øget beskæftigelse. Det

eneste som der er diskussion om er, hvor stor en beskæftigelsesforøgende effekt dette vil medføre.

Kigger vi på den politik, som der eksempelvis er blevet ført i Sverige og Danmark inden for sidste 20-30 år, må man vel sige, at denne politik i høj grad er gået ud på både at opnå en lav arbejdsløshed og en beskeden indkomstspredning.

Ser vi på målsætningen om en beskeden indkomstspredning i et internationalt perspektiv, kan man vel godt sige, at denne målsætning i høj grad er opnået, og det i både Sverige og Danmark. Eksempelvis er det vanskeligt at nævne lande, som har en lavere indkomstspredning end hvad vi har i disse to lande. Målsætningen om en lav arbejdsløshed kan derimod ikke siges at være opnået, og det i hverken Sverige eller Danmark.

I Sverige har arbejdsløsheden inden for de sidste 5 år været kraftigt stigende. Samtidig hermed har de i Sverige en meget anspændt økonomi, hvor der jævnligt tales om nedskæringer og besparelser. Dette kan som bekendt hurtigt betyde nye signeringer i arbejdsløsheden. Derfor må den svenske arbejdsløshed siges at være et problem af relativt permanent karakter, og ikke blot et forbigående problem.

I Danmark har vi fortsat en stor arbejdsløshed,⁴ selv om arbejdsløsheden på det seneste har været noget faldende. Samtidigt bør vi huske, at vi her i landet har meget store vanskeligheder ved at skabe balance i statsfinanserne. Og når statsfinanserne i 1997 skal bringes i balance – som den nuværende regering p.t. fortsat har som officielt mål – vil de heraf følgende offentlige besparelser eller skattestigninger igen have en uheldig indvirkning på arbejdsløsheden. Samtidigt er der på det danske arbejdsmarked tydelige tegn på begyn-

dende flaskehalsproblemer med heraf følgende risiko for ukontrolable lønstigninger.

Angående den rent tekniske begrundelse for at disse to målsætninger er vanskelige at kombinere, bør det bemærkes, at en høj grad af indkomstudjævning automatisk medfører, at ressourceallokeringsprocesserne hæmmes i deres funktion. I ekstreme tilfælde kan ressourceallokeringsmekanismerne endda blive sat ud af kraft.

At ressourceallokeringsmekanismerne har sværere og sværere ved at fungere jo større indkomstudjævningen i et samfund bliver, må anses som et problem, for i et dynamisk markedsorienteret samfund er det vigtigt, at ressourceallokeringsprocesserne fungerer optimalt. Dette gælder også for allokeringen af de rent menneskelige ressourcer. Eksempelvis bevirker et arbejdsløshedsunderstøttelsessystem – som giver en høj kompensationsgrad ved arbejdsløshed – at arbejdstagernes geografiske og faglige mobilitet formindskes, hvilket let kan være medvirkende til at skabe flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet.

Tilsvarende har en høj marginal indkomstbeskatning også en meget uheldig påvirkning på de lønomkostninger, som en arbejdsgiver skal påtage sig, for at få velkvalificerede arbejdstagere til at flytte efter et arbejde.

Ligeledes har en høj grad af indkomstudjævning også en uheldig indvirkning på befolkningens initiativrighed. Eksempelvis betyder det forhold, at man kan opnå en høj livsindkomst ved at arbejde som ufaglært i hele ens arbejdsliv, at det økonomiske incitament til bl.a. at tage en uddannelse og/eller til at opstarte egen virksomhed forsvinder. Og i et højt udviklet moderne samfund har man i høj grad brug for at folk tager en god uddannelse og/eller opstarter egen virksomhed. I Danmark er det eksempelvis tydeligt, at antallet

af personer som opstarter egen virksomhed, i dag ligger på et meget lavt niveau.

Ønsker vi at undersøge udviklingen i indkomstspredningen her i landet inden for de seneste 20-30 år, så findes der ingen undersøgelser, som belyser denne udvikling systematisk. Det eneste som findes er undersøgelser af enkeltstående år og kortere delperioder. Blandt andet lavede lavindkomstkommissionen en systematisk undersøgelse af udvikling i indkomstspredningen, men de sluttede deres undersøgelser i 1980 og offentliggjorde deres betænkning i 1981. Tilsvarende har Finn Kenneth Hansen lavet en undersøgelse af indkomstfordelingen her i landet siden 1976.⁵

Bortset fra dette, er vi nødsaget til at tage udgangspunkt i Statistisk tiårsoversigt over udviklingen i indkomstspredningen, når denne udvikling skal undersøges. Her belyses udviklingen i indkomstspredningen på basis af enten befolkningens skattepligtige indkomst eller på basis af den personlig indkomst. Problemet med at lave en undersøgelse af indkomstspredningen på denne baggrund er, at begrebet skattepligtig indkomst ikke er et statisk og entydigt begreb. Dette hænger sammen med, at begrebet skattepligtig indkomst udspringer af skattelovgivningen.

Her må der dog siges, at der ikke findes nogen tilgængelige oplysninger, som er bedre som grundlag for en sådan undersøgelse end opgørelserne fra Danmark statistik. Samtidig kan man sige, at det må antages, at den skattepligtige indkomst giver et rimeligt godt billede af indkomsterne og deres spredning, for ellers ville de ikke være velegnet, som grundlag for skatteberegningen. Hvis der eksempelvis var systematiske fejl og unøjagtighed i beregningen af den skattepligtige indkomst – og det både fra person til person og over tid – ville man ikke kunne sige, at skatteberegningen her i landet er ensartet.

Bedømmer vi udviklingen i indkomstspredningen siden 1970 og frem til i dag på baggrund af udviklingen i talmaterialet fra statistisk tiårsoversigt, tegner der sig et interessant billede. Deler vi denne periode op i 3 delperioder, og starter med perioden fra 1970 til 1978 kan vi se, at den maksimale udjævningsgrad i denne periode er faldet betydeligt. Dette peger på at indkomstspredning i den første periode er faldet væsentligt. Se tabel 1.

Lavindkomstkommissionens betænkning s. 39-43 peger ligeledes på, at der er sket et fald i indkomstspredningen i denne periode. Specielt peger de på at der er sket et fald i lønforskellene i denne periode.

Tabel 1: Udviklingen i spredningen af den skattepligtige indkomst belyst ved den maksimale udjævningsgrad i perioden 1970-1978.

År	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Den maksimale udjævningsgrad	38,8	37,1	36,4	35,2	34,5	34,1	33,3	32,0	31,2

Kilde: Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 1981 s.99

Anm.: Den maksimale udjævningsgrad er den procentdel af den samlede indkomstmasse, som skal flyttes fra indkomster over gennemsnittet til indkomster under gennemsnittet, for at få en fuldstændig udjævning af indkomsterne. En høj talværdi er således udtryk for en stor indkomstspredning.

I perioden fra 1978 til 1984 er billedet derimod ikke helt så klart. Her kan man diskutere,

om der i denne periode er sket en fald i indkomstspredning eller ej. Se tabel 2.

Tabel 2: Udviklingen i spredningen af den skattepligtige indkomst i perioden 1970-1978 for både enlige, ægtepar og (enlige og ægtepar) i kombination.

År	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Den maksimale udjævningsgrad for: Enlige	31,3	29,7	29,7	30,1	30,1	29,7	28,9
Ægtepar	20,5	20,0	20,5	21,1	20,4	19,7	19,1
Enlige og ægtepar	29,9	29,8	30,2	30,8	30,7	30,3	29,9

Kilde: Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 1987 s.47

Udviklingen i den maksimale udjævningsgrad tyder på en relativt stabil udvikling i indkomstspredningen i denne periode. Dog kan man på baggrund af dette talmateriale diskutere, om der her findes antydninger af en faldende tendens i indkomstspredningen eller ej. En stigende tendens kan der derimod på denne baggrund næppe være tale om.

I den sidste periode, og det vil sige fra 1984 og frem til 1992, må udviklingen i indkomstspredningen bedømmes til at være aftagende. Dette kommer til udtryk ved at Gini-koefficienten (Statistisk tiårsoversigt 1995 s. 52) er faldende. Se tabel 3.

Tabel 3: Udviklingen i indkomstspredningen belyst ved Gini-koefficienten i perioden 1984-1992

År	1984	1986	1988	1990	1992
Gini-koefficient	0,41	0,40	0,40	0,39	0,39

Kilde: Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 1995 s.52

Anm.: Danmark statistik bruger i dag Gini-koefficienten til belysning af indkomstspredningen. Jo mere ulig indkomstfordelingen er, jo større vil Gini-koefficienten være. Gini-koefficienten er opgjort på baggrund af Danmark Statistik's opgørelser af den personlige indkomst, og ikke af den skattepligtige indkomst.

Man kan altid diskutere hvor kraftigt et fald i indkomstspredningen dette talmateriale giver grundlag for. Derimod kan der på denne baggrund ikke være tvivl om, at indkomstspredningen i denne periode har været aftagende.

På denne baggrund må vi derfor kunne konkludere, at indkomstspredningen siden 1970 og frem til i dag har været væsentligt aftagende over perioden som helhed. Specielt i perioden fra 1970-78 har der været et betydeligt fald i indkomstspredningen.

Finn Kenneth Hansen kommer derimod i sin undersøgelse⁶ frem til at indkomstspredningen her i landet er relativt stabil, men han går også uden om perioden 1970-76 hvor den største reduktion i indkomstspredningen har fundet sted.

Går vi tilbage og kigger på indkomstspredningen i 1960'erne, må vi konstatere, at udviklingen i indkomstspredningen i denne periode har været relativt stabil. Se eksempelvis Statistisk tiårsoversigt 1970 s.74. og 1975 s.80

Med udgangspunkt i ovenstående reduktion i indkomstspredningen siden 1970, er det interessant at bemærke, at samtidig med at den

faldende indkomstspredning i 1970'erne slog igennem, begyndte arbejdsløsheden her i landet at stige betydeligt.

Traditionelt er det altid blevet sagt, at det var olieprisstigningerne i midten og slutningen af 1970'erne som forårsagede arbejdsløsheden her i landet. Derimod kan man lige så godt sige, at betydelige råvareprisstigninger (som eksempelvis olieprisstigninger) altid vil medføre et indkomststab for dem der er afhængige af en sådan råvare.

På denne baggrund kan man således sige, at problemet her i landet var (og i høj grad stadig er) at vi har et arbejdsmarkedssystem, som sikrer lønmodtagerne – herunder specielt de lavestlønnede – fuld lønkomensation ved eksempelvis forbrugerprisstigninger.

Det var jo først pr. 1/1-1980 at olieprisstigningerne blev holdt uden for beregningen af det lønregulerende pristal.⁷ Samtidig erkender alle jo i dag, at lønstigninger medfører øget arbejdsløshed. Dette vil med andre ord sige, at først efter at næsten alle olieprisstigningerne var slået igennem, blev olieprisstigningerne holdt uden for pristalsreguleringen af lønnen. Tilsvarende var det først ved tiltrædelsen af den borgerlige regering i oktober 1982, at pristalsreguleringen af lønnen blev suspenderet.

Havde vi i Danmark, derimod haft et arbejdsmarkedssystem, som ikke bevirkede lønstigninger, som følge af udefra kommende prisstigninger, ville vi ikke have oplevet et arbejdsløshedproblem af samme kroniske karakter, som det vi inden for de sidste 20 år har oplevet. Dette begrundes med, at vores konkurrenceevne alt andet lige havde været væsentligt bedre, hvis ikke vi havde oplevet de heraf følgende løn- og omkostningsstigninger. Hermed havde vi igennem en øget eksport haft mulighed for at skabe mere vækst og velstand. Økonomisk vækst på basis

af øget eksport, er som bekendt betydelig mere stabil og varig, end vækst baseret på ekspansiv finans- eller pengepolitik.

Fordi den førte politik (som ovenfor beskrevet) i høj grad er gået ud på at sikre en lav indkomstspredning, kan vi derfor konkludere, at der eksisterer et modsætningsforhold imellem opnåelsen af en beskeden indkomstspredning og en beskeden arbejdsløshed. Specielt synes det at være vanskeligt, at lave et samfundssystem, som kan lave tilpasninger på negative udefra kommende påvirkninger (som eksempelvis olieprisstigningerne) uden at skabe arbejdsløshed, når de lavestlønnede arbejdstagere skal holdes skadefri. På denne baggrund, er der vel næppe nogen, som vil benægte, at der eksisterer en målkonflikt imellem målsætningen om en stabil lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning.

Man kan så altid diskutere, om det rent faktisk er umuligt for et moderne industri- og informationssamfund at opfylde disse to målsætninger samtidigt. Her taler vi vel at mærke om opfyldelse af disse to målsætninger over en længere periode, for over en kortere periode kan man som bekendt relativt let »købe« eller »låne« sig til opfyldelse af disse mål via eksempelvis underskud på betalingsbalancen og/eller på statsfinanserne.

Fordi begge disse to målsætninger her i landet er højt prioriterede politiske målsætninger kan det undre, at denne målkonflikt ikke er nærmere behandlet i den samfundsøkonomiske litteratur. Derfor kan det her kun anbefales, at denne målkonflikt bliver nærmere behandlet. Kun ved at nærmere behandling af denne målkonflikt, kan det blive undersøgt, om det eventuelt skulle være muligt i en betydeligt udstrækning, at opnå begge disse målsætninger samtidigt, samt i givet fald hvordan dette skal gøres.

På nuværende tidspunkt er der grænser for hvad der kan anvises af midler til opfyldelse af disse 2 målsætninger samtidigt. En af de ting, som der kan anvises, er en generel uddannelses- og efteruddannelsespolitik overfor hele befolkningen. Her under en omskolingspolitik for arbejdstagere inden for faggrupper, hvor der ikke længere findes en tilstrækkelig efterspørgsel efter arbejdskraft. Tilsvarende kan der også peges på, at diverse barrierer – som hindrer ressourceallokeringsmekanismerne i at fungere – i videst muligt omfang bør nedbrydes.

Her må det dog ikke glemmes, at hvis der anvendes meget betydelige ressourcer til disse formål, vil dette i sagens natur medføre en vis risiko for et betydeligt ressourcespild. Eksempelvis peger Det Økonomiske Råd i deres rapport fra juni 1995 s. 71 på, at privat jobtræning er langt mere effektiv end offentlig jobtræning. Det samme må vel antages at være gældende for både uddannelse og efteruddannelse.

Indtil der ikke kan påvises andre midler end de her nævnte, kan der kun siges, at det er vigtigt med en åben og fordomsfri politisk debat om hvordan den politiske prioritering

bør være imellem målsætningerne om en lav arbejdsløshed og en lille indkomstspredning. Dette vil så være et godt udgangspunkt for et politisk kompromis.

Noter

1. Ang. USA, Japan, Holland og Lyxembourg, se Statistisk tiårsoversigt 1995 s. 128.
2. Se OECD Economic Surveys 1995, Schweiz, s. 142.
3. Dansk Økonomi, juni 1994, afsnit III.9.
4. I denne arbejdsløshed er den skjulte arbejdsløshed hvor sunde og raske mennesker i den arbejdsdygtige alder er taget ud af arbejdsstyrken (og sendt på orlov, efterløn eller overgangsydelse) ikke engang medregnet.
5. Denne undersøgelse er blevet publiceret i tidskriftet Samfundsøkonomen, oktober 1995, under navnet velfærd og fordeling.
6. Samfundsøkonomen, oktober 1995 s. 11.
7. Se statistisk tiårsoversigt 1987 s. 171.

Litteratur

- Danmarks Statistik, Statistisk tiårsoversigt, fra 1970, 1975, 1981, 1987 og 1995.
- Finn Kenneth Hansen, Velfærd og fordeling, Samfundsøkonomen oktober 1995.
- OECD, Economic Surveys, Schweiz 1995.
- Det økonomiske Råd, Dansk økonomi fra juni 1994 og juni 1995.

Rammerne for økonomisk politik og Maastricht-traktaten

Professor Søren Kjeldsen-Kragh, Økonomisk Sektion, KVL

1. Der eksisterer stadig betydelige konjunkturudsving

Et centralt formål med økonomisk teori er at belyse stabiliseringspolitikens muligheder. Problemstillingen har derfor generel interesse, men det er klart, at den har helt særlig interesse i forbindelse med planerne om at lave en økonomisk-monetær union i EU.

Der eksisterer stadig betydelige konjunkturudsving, hvilket klart illustreres af den økonomiske udvikling i Danmark i de sidste 15 år. Dansk økonomi var i perioden 1979-82 karakteriseret ved en meget høj inflation, en høj nominel rente, et stort betalingsbalanceunderskud, et stigende statsfinansielt underskud og en stigende arbejdsløshed, selv om niveauet var relativt lavt.

I perioden 1982-86 faldt inflationen og den nominelle rente. Betalingsbalanceunderskudet forværredes samtidig med, at det statsfinansielle underskud blev erstattet af et overskud. Samtidig skete der et mærkbart fald i arbejdsløsheden.

Siden 1986 er inflationen faldet yderligere. Selv om den nominelle rente er faldet noget, er realrenten fortsat meget høj. Betalingsbalancen er blevet drastisk forbedret, men vi har igen fået et statsfinansielt underskud. Samti-

dig er arbejdsløsheden steget væsentligt frem til 1994.

Den økonomisk-politiske problemstilling har derfor været meget forskellig fra den ene periode til den anden.

Det er ønskeligt at undgå sådanne konjunkturudsving. Det er også klart, at forskellige instrumenter bør anvendes alt efter problemstillingens karakter.

Hvad er nu årsagen til disse konjunkturudsving? Mange økonomer har hævdet, at der er et politisk element i konjunkturudsvingene. Op til et valg ekspanderer regeringen den økonomiske politik for at forøge chancerne for at blive genvalgt, hvilket får som konsekvens, at man efterfølgende må stramme den økonomiske politik. Det vil være forkert at benægte, at sådanne sammenhænge ikke eksisterer, men det vil være lige så forkert at påstå, at der ikke ligger en række forhold i det økonomiske system, som skaber konjunkturerne. Den private sektors investeringstilbøjelighed svinger meget, og der eksisterer også udsving i den private sektors opsparingstilbøjelighed, som har mærkbar indflydelse på forbruget.

Der eksisterer derfor et behov for en konjunkturudligningspolitik. Spørgsmålet er blot, hvilke muligheder, det enkelte land har i dag, og hvilke muligheder, man vil få, såfremt ØMU'en realiseres.

I det følgende vil vi se på finanspolitikken, penge- og valutakurspolitikken muligheder for at løse problemerne uden en ØMU og med en ØMU.

2. Finanspolitikken muligheder

Det nævnes til tider, at der ikke længere er mulighed for med succes at føre aktiv finanspolitik. For det første er der en risiko for, at en aktiv finanspolitik ikke stabiliserer konjunkturerne, men til gengæld destabiliserer den økonomiske udvikling. For det andet hævdes det, at finanspolitikken ikke virker i økonomier, som har en stor handel med omverdenen. For det tredje hævdes det, at ekspansiv finanspolitik gennem højere rente presser de private investeringer ud. Endelig hævdes det for det fjerde, at en ekspansiv finanspolitik ikke påvirker beskæftigelsen, men blot slår ud i større prisstigninger. Spørgsmålet er nu, om disse udsagn er holdbare.

a. Finjusteringer

I perioden fra 1950 til 1970 var man meget optimistisk med hensyn til finanspolitikken stabiliserende virkninger. Siden da er man blevet mere realistisk, idet det er erkendt, at finanspolitikken har begrænsninger. I dag har man opgivet at føre finanspolitik på helt kort sigt. Midlertidige kortvarige udsving i aktiviteten, som mere eller mindre korrigerer sig selv bl.a. som følge af de automatiske stabilisatorer, vil man ikke gribe ind over for i dag. Gør man det, risikerer man, at de finanspolitiske indgreb ikke bliver konjunkturmodløbende men konjunkturmedløbende. Det hænger sammen med, at de finanspolitiske indgreb først kan iværksættes og først virker med betydelige tidsforsinkelser (lags). Det er der-

for helt naturligt, at man har opgivet tidligere tiders forsøg på at finjustere økonomien gennem aktiv finanspolitik.

Først når der er tale om længerevarende udsving, skal der gribes ind. Man skal ikke gribe ind for hurtigt, men heller ikke for sent. Den rette »timing« er meget central også med hensyn til at påvirke forventningsdannelsen. Negative forventninger vil påvirke forbrugskvoten og investeringstilbøjeligheden i negativ retning, hvilket kræver indgreb. Derfor må det forhold, at man risikerer at fejlvurdere situationen, ikke føre til, at man ikke bruger finanspolitikken i aktivitetsstimulerende øjemed på lidt længere sigt, hvis betingelserne herfor ellers er til stede.

b. Økonomiens åbenhed

Finanspolitikken beskæftigelseseffekt er stærkt knyttet til, hvor åben landets økonomi er over for omverdenen. Jo mere åben, jo mindre bliver den indenlandske beskæftigelseseffekt, og jo mere bliver betalingsbalancen påvirket. Fører et land en mere ekspansiv økonomisk politik end omverdenen, vil betalingsbalancen blive forværret. Det er særlig problematisk, hvis landet i forvejen har en betydelig udenlandsgæld. Omvendt kan en mere kontraktiv finanspolitik end omverdenen hurtigt give et betydeligt betalingsbalanceoverskud. Man kan derfor ikke generelt sige, at større åbenhed i et lands økonomi gør aktiv finanspolitik ineffektiv.

c. Udpresning af de private investeringer

Det er rigtigt, at i et land, der har faste valutakurser, og hvor der ikke er internationale kapitalbevægelser, kan en ekspansiv finanspolitik betyde en højere rente. Det øgede budgetunderskud, som finansieres ved udstedelse af statsobligationer, kan presse renten i vejret, hvilket kan begrænse de private investeringer.

Noget sådant vil imidlertid ikke ske, såfremt pengepolitikken tilpasses i ekspansiv retning til sikring af et konstant renteniveau. En sådan udpresning vil heller ikke ske, såfremt man har internationale kapitalbevægelser i et perfekt internationalt kapitalmarked. I dette tilfælde vil den finansielle udenlandske kapital sikre et konstant renteniveau. Samtidig vil den øgede efterspørgsel efter landets valuta bevirke et pres i retning af en revaluering af landets valuta.

Hvis man i stedet vælger at føre en neutral finanspolitik, som ikke påvirker den indenlandske rente, er der en risiko for, at arbejdsløsheden stiger. Det kan skabe forventninger om, at valutaen vil blive devalueret, fordi man regner med, at den stigende arbejdsløshed ikke er politisk acceptabel. En balancegang, som indebærer en kombineret finans- og pengepolitisk lempelse skulle derfor kunne sikre en stabil valutakurs, såfremt dette er ønskeligt.

Tankegangen bag en »udpresning« af de private investeringer gennem renten er derimod relevant, såfremt der på længere sigt eksisterer en asymmetri i den økonomiske politik. Hvis man altid fører en ekspansiv finanspolitik i lavkonjunkturer, og altid fører en kontraktiv pengepolitik i højkonjunkturer, vil dette bidrage til at presse den nominelle rente i vejret. Et mønster, som dette har man beklageligvis set i mange EU-lande. Det kan være med til at forklare, at realrenten har været så høj. En sådan uheldig udvikling kan undgås ved en hensigtsmæssig koordinering af landenes økonomiske politik. Men det er, som vist nedenfor i afsnit 6 noget helt andet end at realisere Maastricht traktatens ØMU.

d. Beskæftigelsen og priserne

Synet på stabiliseringspolitikken herunder finanspolitikken muligheder for at påvirke beskæftigelsen kan inddeles i tre kategorier, nemlig:

1. Stabiliseringspolitik påvirker ikke arbejdsløsheden.
2. Stabiliseringspolitik påvirker beskæftigelsen på kort sigt. Men virkningen forsvinder på lidt længere sigt. Ofte nævnes en tilpasningsperiode på 5-7 år.
3. Stabiliseringspolitik kan påvirke beskæftigelsen på lang sigt.

Her spiller begrebet Nairu (The Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) en central rolle. Nairu er det arbejdsløshedsniveau, som sikrer, at inflationstakten er konstant. I Finansministeriet har man regnet med, at Nairu-niveauet i Danmark i dag lå på en arbejdsløshed på 8-9 procent (Finansredøgørelsen 1993).

Det første synspunkt indebærer, at stabiliseringspolitik kun påvirker priserne. Det er de færreste økonomer, som vil forfægte dette synspunkt. Langt de fleste økonomer vil enten tilslutte sig synspunkt 2 eller 3. Tilhængerne af synspunkt 2 lægger vægt på, at en ekspansiv finanspolitik vil presse de private investeringer ud, jvf. punkt c ovenfor, og at den mindre arbejdsløshed vil presse lønningerne op, hvilket i en åben økonomi giver højere import og lavere eksport, som vil skade beskæftigelsen.

Det tredje synspunkt siger, at aktivitetspolitik selv på lang sigt påvirker beskæftigelsen.

Man påpeger, at der eksisterer en række dynamiske sammenhænge, som betyder, at Nairu-niveauet for arbejdsløsheden kan reduceres ved en ekspansiv aktivitetspolitik, og at Nairu-niveauet vil øges, såfremt arbejdsløsheden på mellemlang sigt ligger over Nairu-niveauet.

For det første har en stor arbejdsløshed en tendens til at bide sig fast i form af et højere niveau for Nairu. Der opstår yderligere stivheder på arbejdsmarkedet, som gør det min-

dre fleksibelt på længere sigt. Det er den såkaldte hysteresis tankegang (se eksempelvis Finansredegørelsen 1990).

Man kan også rejse det spørgsmål, om de strukturændringer på arbejdsmarkedet, som er nødvendige for at få nedbragt Nairu ikke er lettere at få igennem politisk, når arbejdsløsheden ikke er alt for høj.

For det andet er der en risiko for, at såfremt fagforeningerne stadig har en indflydelse på løndannelsen, vil fagforeningerne kun vise løntilbageholdenhed, såfremt den bliver kompenseret med en aktiv økonomisk politik, som sikrer større beskæftigelse.

For det tredje kan stor arbejdsløshed med mindre købekraft påvirke investeringerne negativt. Det betyder, at produktivitetsudviklingen udvikler sig mindre gunstigt, hvilket vil påvirke landets internationale konkurrenceevne negativt, hvilket vil øge Nairu-niveauet.

En sænkning af niveauet for Nairu giver ikke i sig selv en sænkning af arbejdsløsheden. En sænkning af Nairu-niveauet åbner derimod plads for, at en efterspørgselsstimulerende politik ikke hurtigt forplanter sig til pris- og lønstigninger.

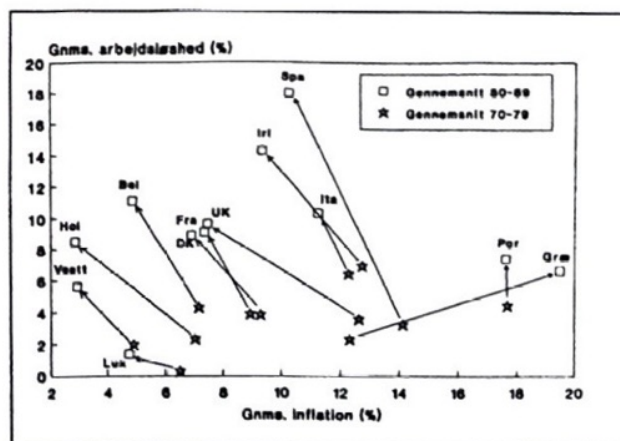
Hvad Kommissionen mener om den økonomiske politiks muligheder har tidligere været lidt uklart. (Kommissionen 1990). Man fremhæver i dette arbejde, at der ikke er en konflikt imellem prisstabilitet og beskæftigelse. Det er et synspunkt i overensstemmelse med punkt 1 se foregående spalte. Andre steder i samme arbejde udtaler man sig klart til fordel for synspunkt 2. Betyder det, at formålet med ØMU'en alene er at sikre prisstabilitet, fordi man alligevel ikke gennem økonomisk politik kan påvirke beskæftigelsen? Eller er synspunktet det, at de nationale økonomisk politiske indgreb ikke er så effektive på nationalt

niveau, fordi økonomierne er så åbne, hvorefter imod en fælles økonomisk politik på overnationalt plan i en langt mere lukket økonomi er effektiv også med hensyn til beskæftigelsen? Så er vi mere ovre i synspunkt 3.

Selv om den økonomiske politik i dag også virker for det enkelte land, er der ikke tvivl om, at en koordinering af den økonomiske politik mellem landene vil være mere virkningsfuld. En sådan koordinering, der tilgodeser både beskæftigelsen og prisstabiliteten er en anden sag end den foreslåede ØMU.

I figur 1 vises sammenhængen imellem inflation og arbejdsløshed for to tiårsperioder for 12 EU-lande. Tallene kan ikke tages til indtægt for det synspunkt, at aktiv økonomisk politik ikke kan påvirke beskæftigelsen men kun inflationen.

Figur 1: Inflation og arbejdsløshed i to delperioder 70-79 og 80-89 for 12 EU-lande (Hoffman 1991).



3. Finanspolitikken og den offentlige gæld

En stigende statsgæld betyder en stigende rentebyrde, som lægger bånd på finanspolitikken. Skal de stigende renteudgifter finansieres uden en stigende statsgæld til følge, skal skatterne – som i forvejen er høje – sættes i vejret eller de offentlige udgifter skal bringes ned.

Derfor er det en nærliggende tanke at forsøge at stimulere konjunkturerne gennem en ekspansiv pengepolitik. Mulighederne herfor er ikke til stede i en verden med frie internationale kapitalbevægelser medmindre det sker koordineret. I en sådan verden må pengepolitikken indrettes på at sikre rimelig valutakursstabilitet jvf. senere.

Alt andet lige er det klart, at det er en fordel at reducere det offentlige gæld. Det skaber større råderum for den økonomiske politik i fremtiden. Det nævnes også ofte, at en øget offentlig gæld flytter problemerne fra nutid til fremtid til skade for de yngre generationer. Omvendt kan en midlertidig øgning af den offentlige gæld, som følge af en ekspansiv finanspolitik bidrage til at reducere den offentlige gæld på længere sigt, sammenlignet med situationen, hvor man ikke griber ind.

Det er klart, at man ikke kan acceptere permanente offentlige budgetunderskud, som bringer finanspolitikken holdbarhed på længere sigt i fare. Men når det er sagt, er det vigtigt at pointere, at det er udlandsgælden, der er et problem mere end statsgælden.

Ved vurdering af statsgælden er det for det første vigtigt at vurdere, om udviklingen i den offentlige gæld er »holdbar« på længere sigt. For det andet må man vurdere de fordelingsmæssige konsekvenser i forhold til de yngre generationer, der er knyttet til den offentlige gæld.

Såfremt man ikke har nogen udlandsgæld, er statsgælden et internt fordelingsproblem imellem dem, der besidder statsobligationer, og dem der skal betale renterne.

De officielle tal for den offentlige gæld har en tendens til at overdramatisere problemet. Man må nemlig tage hensyn til, at vi i de sidste 15-20 år har fået opbygget ganske store private pensionsfonde. Rent beskatningsmæs-

sigt har der været tale om en asymmetri. På indbetalingstidspunktet har denne opsparing været skattefri, men når udbetalingerne kommer til at foreligge, vil der blive tale om en beskatning. Omvendt vil tjenestemandspensionerne og andre pensioner i den udstrækning, de vil være større end dem, der udbetales nu være en ekstra belastning.

Hvis man kapitaliserer værdien af de fremtidige udskudte skattebetalinger, vil denne kapitalværdi være en størrelse, som statsgælden skal formindskes med. Omvendt vil den kapitaliserede værdi af de stigende pensioner være en størrelse, der skal lægges til den offentlige gæld.

Alt i alt vil dette betyde en formindskelse af den generationsbyrde, der er knyttet til den offentlige gæld (Finansredegørelsen 1993).

Den nuværende offentlige gæld er ikke et afgørende argument imod at anvende finanspolitikken i konjunkturregulerende øjemed. Det hænger sammen med, at den offentlige budgetsaldo er meget følsom over for aktivitetsændringer. Estimationer viser, at en mer-vækst på 1,5 pct. betyder et fald i ledighedsgraden på 1 pct-enhed, som forbedrer den offentlige saldo med 1,4 pct. af BNP (Finansredegørelsen 1993).

Konjunkturudsvingene er i høj grad forårsaget af, at det private forbrug og de private investeringer svinger i takt. I højkonjunkturer er de begge store og i lavkonjunkturer er de begge lave. Denne adfærd i den private sektor kombineret med de automatiske stabilisatorer betyder, at det private og det offentlige opsparingsoverskud, d.v.s. den enkelte sektors opsparing minus investering svinger i modsat retning. Et privat opsparingsunderskud bliver fulgt af et offentligt opsparingsoverskud og et privat opsparingsoverskud af et offentligt opsparingsunderskud (Ølgaard 1992).

Dette er en konjunkturdæmpende mekanisme, som det er farligt at bryde ind i.

4. Lægges Maastricht-traktaten begrænsninger på finanspolitikken?

Spørgsmålet må besvares bekræftende. Begrænsningerne bliver sandsynligvis større på længere sigt end på kort sigt.

Det hænger sammen med, at ØMU'en er en asymmetrisk konstruktion. Den monetære union er helt centraliseret, idet der indføres en fælles mønt og et fælles centralbanksystem til varetagelse af pengepolitikken.

Den økonomiske union er langt løsere bygget op. Man har en række overordnede retningslinier og en række konvergenskrav. Det vil være rimeligt at antage, at man efterhånden får et mere og mere detaljeret regelsæt. (Kjeldsen-Kragh, 1995).

I traktaten er der en generel bestemmelse, der siger, at den økonomiske politik er et fællesskabsanliggende, og at ministerrådet med kvalificeret flertal vedtager overordnede retningslinier for denne. Landenes økonomiske politik skal overvåges. Følges retningslinierne ikke kan Ministerrådet rette henstillinger, som man kan vedtage at offentliggøre. Endelig er der enkelte sanktionsmuligheder.

Derudover er der nogle konvergenskrav, som skal være opfyldt også efter, at ØMU'en er sat i værk. I traktaten findes der nogle blødere formuleringer med hensyn til kravene, samt nogle meget konkrete krav. De konkrete krav siger, at den offentlige gæld må ikke overstige 60 procent af BNP, og det offentlige budgetunderskud må maksimalt udgøre 3 procent af BNP.

Som det gerne skulle fremgå af det foregående savner disse kriterier et økonomisk sagligt grundlag. Det afgørende spørgsmål vedrørende den offentlige gæld, er den forsørgerbyrde,

som det offentliges forpligtelser lægger på fremtiden. Gældsprocenten siger ikke noget om dette. Alene de store forskelle i gældsprocenten afhængig af, hvordan man definerer den, viser at kriteriet er helt arbitrært.

Begrænsningen på 3 procent for budgetunderskuddets størrelse i relation til BNP indebærer en fare for, at et land under et konjunkturtilbageslag støder imod loftet, hvilket betyder, at man må føre en kontraktiv finanspolitik, der giver et endnu større tilbageslag. En sådan situation havde man i årene 1981-83 i Danmark. Konvergenskriterierne var ikke opfyldt, selv om finanspolitikken blev strammet. En lignende situation har man haft i flere europæiske lande siden 1990. Man kom ind i en lavkonjunktur, hvor man strammede finanspolitikken af hensyn til konvergenskriterierne. Det har yderligere bidraget til lavkonjunktur, som ikke engang har løst problemerne med budgetsaldoen, fordi de automatiske stabilisatorer er trådt i funktion.

At der lægges begrænsninger på Danmark er en ting, som begrænser vore egne muligheder. Det virker naturligvis også generende for Danmark, at der lægges begrænsninger på for andre lande i EU, fordi dansk økonomi er så afhængig af konjunkturerne i udlandet.

5. Hvad betyder Maastricht-traktaten for pengepolitikken?

Danmark har allerede i dag begrænsede muligheder for at føre pengepolitik. Dette er et resultat af liberaliseringen af de internationale kapitalbevægelser.

Rentepolitikken må i dag indrettes på at styre de internationale kapitalbevægelser ud fra hensynet til valutakursen. Er der tilgang af udenlandsk finansiel kapital, må renten sættes ned for at undgå en revaluering. Er der en afgang af finansiel kapital, må renten sættes op for at undgå en devaluering. Omfanget af rentetilpasningerne er en balancegang, som

har til hensigt at undgå spekulative kapitalbevægelser ved at genskabe tilliden.

Her står vi i dag i en svag situation, fordi det europæiske valutasamarbejde (Ems'en) er brudt sammen. Det afgørende er ikke at udsvingsintervallet er udvidet til ± 15 procent, men det afgørende er, at centralbankerne ikke længere har ubegrænsede trækningsrettigheder hos hinanden for at afværge spekulationssituationer.

Den monetære union må vurderes i lyset af mulige alternativer. Et alternativ er et nyt Ems-lignende samarbejde med gensidige trækningsrettigheder for centralbankerne med hensyn til at bekæmpe spekulative kapitalbevægelser. Et sådant arrangement er under alle omstændigheder nødvendigt, fordi et flertal af lande enten ikke vil være med eller ikke kan være med i den monetære union.

Hvad vinder man så ved en monetær union? Det er klart, at det i dag er i dansk interesse, at det internationale renteniveau falder. Dels har vi stadig en betydelig udenlandsgæld, der skal forrentes. Dels er det ønskværdigt at stimulere de internationale konjunkturer gennem et rentefald.

Det der lægges op til i Maastricht-traktaten er det modsatte, nemlig en meget stram pengepolitik for at hindre prisstigninger. Prisstabilitet er den altafgørende målsætning for pengepolitikken. Her er der tale om en monetaristisk inspireret tankegang, som mener, at man kan styre priserne gennem pengemængden. Spørgsmålet er, om denne enkle tankegang tager højde for de mange specielle forhold, som påvirker løndannelsen, og som har afgørende indflydelse på priserne.

Hvis finanspolitikken bliver for slap, er der en stor risiko for, at man får en høj rente. For at undgå noget sådant må Økofin-rådet, hvor finanspolitikken vedtages have et stærkere

regelsæt. Bliver Økofin-rådet ikke styrket i forhold til den magtfulde Europæiske centralbank, får man et koordineringsproblem. Bliver Økofin-rådet rent faktisk styrket, er det klart, at enkeltlandene i endnu større udstrækning kommer til at miste finanspolitisk selvstændighed.

Koordineringsproblemet viser sig også i forbindelse med unionens valutakurspolitik. Formelt set hører valutakursen over for omverdenen ind under Økofin-rådet, men det er i realiteten Den europæiske Centralbank, der gennem sin rentepolitik kommer til at styre valutakursen.

At Økofin-rådet risikerer at blive svagt, hænger sammen med, at forskellige nationale interesser med hensyn til hvilken økonomisk politik, der skal føres i Unionen, vil slå ud netop i dette organ.

Som et argument for dansk deltagelse i den monetære union nævnes ofte, at det betyder lavere rente end i dag, fordi rentespændet til den tyske rente vil forsvinde.

Der er næppe grund til at betvivle, at rentespændet, som allerede i dag svinger ret meget, kan blive reduceret, men det behøver ikke at forsvinde. Om renten bliver højere eller lavere end i dag, kan man ikke sige noget om. Det afhænger helt af, hvordan ØMU'en kommer til at virke.

6. Hvad betyder det, at man får uigenkaldeligt faste valutakurser?

Er det en ulempe at opgive muligheden for at kunne foretage valutakursjusteringer?

For det første hævdes det, at valutakursændringer ikke virker. De slår ud i ændringer i inflationstakten, således at valutakursændringen kun har en kortvarig effekt. En devaluering skulle slå ud i forventningsdannelsen i form af en højere rente. Det er klart,

at hvis valutakursinstrumentet anvendes i tide og utide, er der en betydelig risiko for, at instrumentet bliver virkningsløst med hensyn til beskæftigelsen. Hvis valutakursændringen derimod anvendes med varsomhed, og hvis der er en generel forståelse for, at formålet med valutakursændringer er at ændre indkomstfordelingen, kan valutakursændringer være ganske effektive. Det bliver bekræftet af flere økonomiske undersøgelser. (de Grauwe 1992). I øvrigt siger erfaringerne fra Ems'ens gradvise sammenbrud i 1992-93, at devalueringer ikke nødvendigvis giver højere rente.

For det andet hævdes det, at faste valutakurser umuliggør, at et land tiltager sig en fordel ved en devaluering på udlandets bekostning. Dette er ikke foreneligt med ovenstående påstand om, at valutakursændringer ikke virker. Bortset fra dette, er denne måde at stille problemet op på det samme som at vende argumentet på hovedet.

Problemet er, at når »ulykkerne« er sket kan valutakursjusteringer være et effektivt instrument. Der kan være tale om nogle eksterne »stød« i verdensøkonomien, som rammer et land særlig hårdt. Landet kan blive ramt af et forværret bytteforhold eller landets afsætningsmuligheder for dets produkter bliver kraftigt reduceret, hvilket betyder, at der skal ske erhvervsmæssige strukturændringer. Der kan også være tale om interne »stød« i form af en uheldig produktivitetsudvikling eller for store lønstigninger.

Landet bliver med andre ord ringere stillet end omverdenen. Resultatet bliver arbejdsløshed og virksomhedslukninger. Der skal ske en tilpasning. Den kan ske ved en valutakursændring, den kan ske ved en omkostningstilpasning herunder tilpasning af lønningerne, eller det kan ske ved, at produktionsfaktorerne herunder arbejdskraften flytter til udlandet.

At produktionsfaktorerne flytter kan løse problemerne på kort sigt, men det løser ikke problemerne på langt sigt. Man får forstærket den regionale ubalance med vækstcentre, der fortsat vokser, og stagnationsområder, som har svært ved at følge med. Det kan give anledning til nogle kumulative processer, som hindrer en balanceret udvikling i landene.

Bortset fra dette må man konstatere, at en sådan tilpasning på europæisk plan for arbejdskraftens vedkommende ikke kan finde sted. Det europæiske arbejdsmarked er fortsat fragmenteret i nationale arbejdsmarkeder i modsætning til eksempelvis det amerikanske arbejdsmarked.

En anden mulighed er, at omkostningerne herunder lønningerne tilpasser sig. Mulighederne her er begrænsede, fordi der eksisterer stivheder på arbejdsmarkeder. En tilpasning af lønningerne i en situation, hvor lønstigningerne i forvejen er små – vil i bedste fald tage lang tid. Hertil kan endelig føjes, at det langt fra er sikkert, at en løntilpasning er ønskelig. Lønninger er ikke alene en omkostning, de er også en indtægt.

I den forbindelse kommer den sociale dimension med ensartede regler vedrørende arbejdsmarkedspolitiske og sociale ordninger ind som et element, der stiller endnu større krav til løntilpasningen. Virksomhedernes samlede omkostninger til arbejdskraften består af løn, omkostninger til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og sociale ordninger. Når omkostningerne til de to sidste sæt ordninger i øget udstrækning er bestemt af EU, bliver kravet til løntilpasningen øget.

I øvrigt er alternativet til faste valutakurser ikke, at ethvert land til enhver tid selv kan foretage valutakursjusteringer efter forgodtbefindende. Alternativet er at vende tilbage til et Ems-system, hvor det enkelte land først kan

foretage valutakursjusteringer efter en gensidig konsultation imellem landene.

Problemet med faste kurser er, at det er de nominelle valutakurser, der låses fast. Der er ingen mekanismer, der sikrer, at omkostningsudviklingen i landene bliver så ens, at de reale valutakurser også er ens. De reale valutakurser kan komme så meget ud af ligevægt, at en nominal tilpasning er ønskværdig. Hertil kommer, at der kan ske realøkonomiske ændringer i økonomierne, som gør det naturligt at overveje, om også tilpasning af realkurserne er nødvendige.

Et fastkurssystemets levedygtighed skal ikke vurderes på forholdene under normale omstændigheder, hvor den økonomiske udvikling foregår jævnt i alle lande. Systemets levedygtighed skal vurderes ud fra forholdene i krisesituationer.

Historisk er det interessant at konstatere, at fastkurssystemer kun har vist sig at være levedygtige, når der samtidig etableres en politisk union (Sørensen 1990).

7. Hvad er kernen i ØMU-diskussionen?

Formålet med ØMU'en er ikke at skabe reel økonomisk integration. Den ligger allerede i det indre marked, som er kernen i EF-samarbejdet. Formålet med ØMU'en er at afskaffe nationalstaternes mulighed for at føre økonomisk politik. Formålet er at løfte den økonomiske politik op på et overnationalt plan.

Baggrunden herfor kan være en økonomisk teoretisk antagelse, som siger, at nationalstaterne ikke mister noget ved at opgive deres økonomiske politik. Man vinder til gengæld meget ved, at den økonomiske politik bliver et fællesskabsanliggende.

Baggrunden kan også være politisk. Man ser ØMU'en som et stort skridt frem i retning af en politisk union. ØMU'en er med andre ord

den dynamo, som gennem en række institutionelle ændringer, der »logisk« følger med ØMU'en, eller som er nødvendige for, at ØMU'en kan fungere, fremmer udviklingen frem mod en politisk union.

Den økonomiske begrundelse for ØMU'en er ikke overbevisende. Det er svært at hævde, at det ikke er et tab, at nationalstaterne ikke længere kan føre økonomisk politik. Når EU ikke er et optimalt valutaområde, er det problematisk at gøre den økonomiske politik overnational.

EU-landene er økonomisk set meget forskellige. Der er betydelige forskelle i levestandard. Der er betydelige forskelle med hensyn til de problemer, som er de mest alvorlige i de enkelte lande. Den institutionelle opbygning i de enkelte EU-lande er meget forskellig. Eksempelvis fungerer de nationale arbejdsmarkeder forskelligt i de forskellige lande. Det er en gylden regel i økonomisk politik, at man skal anvende instrumenter, der griber ind så tæt på stedet, hvor problemet er. En fællesskabspolitik umuliggør, at det enkelte land selv kan tilpasse sin økonomiske politik til de specifikke problemer, landet har.

Et lands økonomi udgør et økonomisk system, som bliver udsat for en række »stød«. Det ændrer de vilkår, man skal arbejde under, og økonomien må tilpasse sig de nye vilkår. Tilpasningen til sådanne stød bliver vanskelig med risiko for regionale ubalancer. Der eksisterer kumulative processer i økonomien i form af sammenhænge imellem vækst, produktivitet og prisudvikling, som kan skabe betydelige regionale ubalancer.

Lande, der befinder sig på forskellige økonomiske niveauer, vil ofte have forskellig prioritering af de mål, man vil nå. Men selv for lande, som befinder sig på samme niveau, kan der være forskelle med hensyn til den måde, man gerne vil indrette samfundet på.

Når fællesskabet fører politik for alle lande, bliver det naturligvis ikke muligt for enkeltlandene at tilgodese deres egen prioritering. En koordinering af den økonomiske politik i stedet for en økonomisk-monetær union kunne skabe en bedre balance imellem fællesskabets tarv og de enkelte landes tarv.

Det spørgsmål som rejser sig er, om ØMU'en, som den er udformet i Maastricht-traktaten kan fungere. Den består af en centraliseret monetær union og en løs økonomisk union. Man må gå en af to veje.

Den ene mulighed er at holde fast ved den fælles mønt. Det betyder, at finanspolitikken må centraliseres. På fællesskabsplan må man lave en fælles finanspolitik, med et fælles budget af væsentlig større omfang end i dag. Man må have en fælles regionalpolitik, en fælles arbejdsmarkedspolitik og en fælles socialpolitik. Inden for det enkelte land har man i dag de automatiske stabilisatorer, der bidrager til at udjævne regionale forskelle. Automatiske stabilisatorer eksisterer ikke mellem landene. En sådan mekanisme vil det være påkrævet at indføre på fællesskabsniveau gennem EU-budgettet. Når EU skal føre en fælles økonomisk politik, må den naturligvis også have et parlamentarisk grundlag. Tilsynet med EU's budget, som bliver større, må også være parlamentarisk baseret. Hermed åbnes der op for lovgivningskompetence til EU-parlamentet.

Den anden mulighed er, at man stadig mener, at den økonomiske politik er et nationalt anliggende. Det betyder, at den monetære union må løsnes op. Man opgiver den fælles mønt. Løsningen her er, at landene i større udstrækning samordner deres økonomiske politik.

Diskussionen omkring beskæftigelsen viser også dilemmaet. EU kan ikke løse beskæftigelsesproblemet, førend man giver EU instrumenterne i hænde. Konjunkturarbejdsløsheden kan kun løses ved, at EU fører konjunkturpolitik. Strukturarbejdsløsheden kan kun løses ved, at EU får mulighed for at gribe ind på de nationale arbejdsmarkeder.

Som situationen er i dag, kan konjunkturarbejdsløsheden kun elimineres gennem en koordineret indsats af alle lande. Strukturarbejdsløsheden kan kun afhjælpes ved nationale indgreb.

Spørgsmålet er, om den koordinerede løsning ikke er at foretrække. Økonomisk er det vel bedre, at lande som er forskellige, hver laver deres indgreb, som er tilpasset landenes egen situation, og som er samstemt for at tilgodese helheden.

Politisk må det vel desuden være at foretrække, at befolkningerne selv har mulighed for at opnå indflydelse på de indgreb, som påvirker deres hverdag.

Litteratur

- Finansministeriet. 1990. *Finansredegørelsen*. Budgetdepartementet.
- Finansministeriet. 1993. *Finansredegørelsen*. Budgetdepartementet.
- de Grauwe, P. 1992. *The Economics of Monetary Union*. Oxford.
- Hofman, H. 1991. »EF-kommissionen snyder på vægten«, *Samfundsøkonomen* nr. 4.
- Kjeldsen-Kragh, S. 1995. *Europæiske Samarbejdsmuligheder*. København.
- Kommissionen. 1990. »One market, one money«, *European Economy*. No. 44.
- Sørensen, C. 1990. *Danmark-Delstat i Europa*. København.
- Ølgaard, A. 1992. »Om udlands-, offentlig og privat gæld«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Nr. 1.

Politisk kronik

2. halvår 1996

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den 11. september åbnedes Socialdemokratiets 125-års jubilæumskongres med ca. 1.200 deltagere, hvoraf de 650 var delegerede. Kongressen vil gå over i historien. Ikke fordi det var en jubilæumskongres. Heller ikke på grund af den politiske debat og de politiske vedtagelser. Det historiske var de organisatoriske ændringer, der blev stadfæstet.

Det nyskabende og karakteristiske ved grundlæggelsen og opbygningen af den socialdemokratiske arbejderbevægelse havde været bestræbelsen på at opbygge et organisatorisk netværk, som kunne omfatte et menneskes hele tilværelse. »Fra vugge til krukke« som det spøgelsesfuldt, men rammende er blevet karakteriseret. Det var lykkedes. Et vitalt led i denne konstruktion var den vedtægtsbundne gensidige repræsentation i de enkelte sideorganisationers ledende organer. Vigtigst af disse var de formelle bånd, der bandt partiet, fagbevægelsen og kooperationen sammen. Flere og flere var dog kommet til den overbevisning, at tiden var løbet fra den model, og siden kongressen i 1992 havde der været en til tider heftig debat blandt socialdemokraterne om strukturen i bevægelsen. Debatten var mundet ud i en indstilling til kongressen om, at disse formelle bånd nu blev kappet (Økonomi og Politik nr. 1, 1996 side 54 ff.). Indstillingen blev fulgt uden videre kamp. I samme moment sløjfedes henstillingen i vedtægterne om, at partiets tillidsfolk skulle

abonnere på den socialdemokratiske presse. En epoke i de politiske partiers udviklingshistorie var afsluttet. Arketyperne på det klassiske danske masseparti var blevet forandret.

Partivedtægterne blev også ændret på andre punkter. Det blev bl.a. vedtaget, at valg af partiformand og spidskandidater til EU-, folketings-, kommunal- og amtsrådsvalg fremover skulle ske ved urafstemning blandt medlemmerne, såfremt der ikke var 3/4 flertal for kandidaten i den opstillende forsamling. Desuden blev de ikke besluttende årsmøder (af kritikerne benævnt »klappe-kage-møder«) afskaffet og erstattet af årlige temakongresser med besluttende myndighed. Mest debat var der om afskaffelsen af kønskvoteringen på de lavere niveauer i partihierarkiet. Forslaget blev vedtaget, således at det kun er i partiledelsen og blandt folketingskandidaterne, at begge køn skal være repræsenteret. De organisatoriske ændringer gennemførtes med det erklærede mål at styrke medlemsdemokratiet og tiltrække nye medlemmer. Pressen havde med jævne mellemrum skrevet om medlemsflugten fra partiet og set det som et tegn på partiets aktuelle problemer. Tilbagegangen blev givetvis også brugt i den interne debat i partiet mod den siddende ledelses politiske linie. Som et modtræk offentliggjorde ledelsen på kongressen en ny – og retvisende – medlemsopgørelse baseret alene på kontingentindbetalingerne. Den viste, at medlems-

flugten slet ikke var et nyt fænomen, men at den havde været lige så omfattende under den tidligere ledelse, som den var under den nuværende.

Kongressen skulle vedtage et nyt arbejdsprogram. Der var indkommet godt 1.600 ændringsforslag fra partiforeningerne til det udsendte forslag, hvoraf omkring 500 var vedtaget til indstilling af hovedbestyrelsen. Ledelsens forslag om, at der skulle skabes øget konkurrence mellem sygehusene, og at amternes indbyrdes betaling for patienter, der søgte behandling uden for eget amt, skulle tilpasses de faktiske omkostninger, mødte meget stærk modstand fra amtspolitikere. Med udsigten til måske at lide et nederlag ved en kampafstemning om sygehuspolitikken bøjede ledelsen sig. Et kompromisforslag blev forhandlet på plads, hvori det hed, at betalingsreglerne mellem amterne skulle sikre, at borgernes frie sygehusvalg virkede i praksis og at behandlingskapaciteten udnyttedes fuldt ud. Den tekst kunne både ledelse og amtspolitikere acceptere til senere brug.

EU-politikken gav som sædvanlig anledning til uenighed. Et forslag fra EU-skeptiske partiforeninger indebar nemlig, at de fire danske forbehold til Maastricht-traktaten skulle indarbejdes i arbejdsprogrammet som en integreret del af partiets langsigtede Europa-politik. Heri var ledelsen bestemt ikke enig. Et åbent opgør blev undgået, da Poul Nyrup Rasmussen foreslog og fik tilslutning til afholdelsen af en temakongres om EU i september 1997. Her ville de delegerede få mulighed for at vurdere både regeringskonferencens resultater, og om situationen med de fire forbehold var blevet anderledes, end da partiet oprindeligt tilsluttede sig dem i 1992. Derimod lykkedes det ikke partiledelsen at afværge vedtagelsen af et ændringsforslag fra Sundby-kredsen om, at partiet principielt er modstander af privatisering, ikke

kun på social- og sundhedsområdet, men også med hensyn til den kollektive trafik.

I betragtning af den for partiet noget usædvanlige skarpe offentlige debat om dets organisatoriske omstilling og grundlæggende politiske linie, der havde udspillet sig forud for kongressen, forløb den uden nævneværdige kontroverser. Poul Nyrup Rasmussen kom styrket ud af kongressen. Han havde i sine indlæg på kongressen, især under indtryk af den igangværende rockerkrig mellem Hells Angels og Banditos, skærpet partiets holdning til lov og orden mærkbart, havde fastholdt at børnechecken ikke skulle indtægtsreguleres, havde betonet at pligter og rettigheder fulgtes ad i nævnte rækkefølge, og han havde i det hele optrådt sikkert, udadvendt, ja til tider næsten showmans-agtigt. Hans og den øvrige ledelses greb om partiet blev også demonstreret ved valget af økonom i Kvindeligt Arbejderforbund Lene Jensen som ny næstformand for partiet til afløsning af Birthe Weiss. Hun karakteriserede i sin afskedstale partiformanden som en »bare-kom-an-formand«, der havde sendt konsensus-narkomanerne på afvæjning.

Det radikale Venstre afholdt landsmøde samtidig med Socialdemokratiets kongres. Om det var årsagen til, at der på landsmødet ikke fremkom konkrete nye initiativer fra de radikale for ikke at komme til at skabe unødig uro hos regeringspartneren, får stå hen. Partiets leder, økonomiminister Marianne Jelved afstod i hvert fald fra en konkretisering af de reformtanker, som hun med jævne mellemrum havde fremsat om velfærdssamfundets fremtidige indretning, og hvoraf nogle var medtaget i partiets udspil »Velfærd med social profil«. Hun skitserede dog en ny skattemodel med større gennemskuelighed, hvor skatteyderne skulle kunne se hvor pengene vandrede hen, og hvor borgerne skulle kunne sammenligne priser og ydelser mellem kommunerne og amterne til gavn for en sund

kappestrid og en mere åben prioritering. Efterløn, orlov og folkepension forblev stort set urørte emner på mødet. Nogle unge radikale gjorde sig dog til talsmænd for en nedtrapning og omlægning af folkepensionen over en 30 års periode. Den varmeste fortæller herfor, Lars Kaspersen opnåede ikke genvalg til hovedbestyrelsen og en anden af forslagsstillerne, Morten Helveg Petersen, fik det laveste stemmetal, der gav valg. En sådan politik var de godt 600 landsmødedeltagere ikke – endnu(?) – parat til at lade nyde fremme.

Nye politiske signaler fremkom heller ikke fra Venstres landsmøde i Odense den 21.-22. september. Socialdemokratiet var og forblev hovedmodstanderen, regeringen skulle stadig hurtigst muligt fjernes, og en gennemgribende reform af velfærdssamfundet gennemføres. Landsmødet gav fuld tilslutning til partiets samlede udspil til en sådan reform formuleret i »Velfærd og valgfrihed«. Udspillet indeholdt bl.a. et konkret forslag til indførelse af en personlig »medborgerkonto«, der fremover skulle finansiere ydelser som f.eks. børnecheck, orlov og efterløn i stedet for at få disse ydelser betalt over skatten. De, der indskød mere end de trak på kontoen, skulle belønnes, medens de laveste indkomster, der af sociale grunde var nødt til at trække mere på kontoen, end de havde indskudt, ville få underskuddet dækket af staten via skattefinansieringen. Partiets nye finanslovspolitiske linie blev endnu en gang konfirmeret af landsmødet. Uffe Ellemann-Jensen gentog nemlig uimødesagt, at partiet aldrig på forhånd ville garantere regeringen partiets stemmer til gennemførelsen af en uansvarlig finanslov, og han opfordrede de konservative til at vende tilbage til det borgerlige samarbejde. Han fandt, at det var forkert at have borgerlige stemmer, der arbejdede for at holde regeringen ved magten, – en slet skjult ironiseren over det konservative valglogan: borgerlige stemmer der arbejder.

Sammenlignet med året før var Fremskridtspartiets landsmøde den 28.- 29. september langt fredeligere og fordrageligere. Andet var vel også vanskeligt at forestille sig. Partiets mærkesager om skattetryk, bureaukrati, EU og udlændingepolitik blev understreget og fandt fuld opbakning blandt de omkring 540 fremmødte fremskridtsfolk. Igen var det et personspørgsmål, der blev malurten i bægeret. Et forslag om at ophæve Mogens Glistrups eksklusion af partiet blev ikke sat til afstemning af landsmødedirigenterne. De begrundede det med, at det var i strid med Fremskridtspartiets vedtægter at optage ham som medlem, så længe han stadig var registreret som indehaver af Trivselspartiet. Den beslutning vakte nogen, men dog begrænset uro. En udskydelse af et forslag om at udvide hovedbestyrelsen, så alle amterne blev repræsenteret, udløste sammen med andre forhold af proceduremæssig karakter varslingen af en stævning fra nogle af partiets tillidsfolk for at få landsmødets beslutninger kendt ugyldige ved en domstol.

Finanslovsforhandlingerne var og blev efterårets hovedproblem. Den 27. august havde regeringen fremlagt sit forslag for finanslov for 1997. Det konservative Folkeparti og Venstre fremlagde hver deres forslag henholdsvis den 5. og 10. september. De to partier gik ikke samlet til forhandling med regeringen. Den almindelige forventning blandt politiske kommentatorer og vel også på Christiansborg var, at det nok skulle lykkes for regeringen og Det konservative Folkeparti at få forhandlet sig frem til endnu et forlig. Ellers gav de konservatives solooptræden i 1995 (se Økonomi og Politik nr.1 1996 s. 57 ff.) ikke rigtig mening, var en af de almindeligst fremførte vurderinger. Derfor blev den politiske signalgivning på Det konservative Folkepartis landsrådsmøde den 26.- 27. oktober fulgt med stor interesse. På det tidspunkt var forhandlingerne nemlig ved at nærme sig det punkt, hvor en politisk afklaring mellem

de konservative og regeringen var nødvendig. De andre partier var ikke på det tidspunkt for alvor inde i billedet som forligsdeltagere.

De konservatives krav for at indgå forlig var først og fremmest, at der skulle være balance på de samlede offentlige budgetter allerede i 1997, samt at lejeværdien og standardfradraget skulle fjernes over to år eller i hvert fald lempes væsentligt. Disse krav blev fastholdt i partiformand Hans Engells tale til de omkring 2.000 delegerede og gæster på landsrådsmødet. Han fremhævede, at det kunne blive et af de afgørende punkter, som medførte, at der ikke blev indgået en aftale med regeringen. Han pointerede, at de konservativ ikke var Venstres skyggetante, men tilsluttede sig samtidig noget overraskende Uffe Ellemann-Jensens forslag om en »musketer-ed«. Overraskende, fordi han oprindeligt havde modtaget dette forslag meget køligt. Musketederen indebar, at det nu var en konservativ betingelse, at Venstre skulle have en chance for at tilslutte sig et eventuelt forlig, som de konservative måtte have forhandlet på plads med regeringen. Og omvendt. Hermed ville begge partier få indflydelse på den løbende udmøntning af forhandlingsresultatet. Tonen var hermed skærpet over for regeringen, og den blev endnu skarpere, da Hans Engell tilsluttede sig den af tidligere statsminister Poul Schlüter under bragende jubel fremsatte opfordring til at vælte regeringen ved førstkommende lejlighed, hvis ikke de konservative fik endog meget solide indrømmelser.

De afgørende forhandlinger mellem regeringen og de konservative indledtes umiddelbart efter landsrådsmødet. Regeringen fremstod på det tidspunkt lidt forpjusket efter den alvorlige kontrovers, der havde været efter offentliggørelsen af en bog om udenrigsminister Niels Helveg Petersen. I den havde han til forfatterne berettet om et møde, han havde haft den 5. september 1991 med daværende

næstformand i Socialdemokratiet Poul Nyrup Rasmussen. På dette møde havde Niels Helveg Petersen svaret ja på Poul Nyrup Rasmussens spørgsmål, om han skulle tage opgøret med Svend Auken og gå efter formandsposten i partiet. Denne oplysning kastede nyt lys over formandsopgøret i Socialdemokratiet, satte Poul Nyrup Rasmussen i en særdeles pinlig situation over for partifællerne og rippede endnu en gang op i det gamle sår. Niels Helveg Petersen fik, som statsministeren udtrykte det, en skideballe og udenrigsministeren tog på det efterfølgende pressemøde den 29. oktober uforbeholdent irettesættelsen til sig. Noget sådant har trods alt ikke været hverdagskost i dansk politik.

Den 1. november brød forhandlingerne sammen, da den konservative gruppe afviste det forligsudkast, der var fremkommet efter 16 timers forhandlinger. Udkastet indeholdt bl.a. en gradvis sænkning af selskabsskatten fra 34 procent til 26 procent, indførelsen af en realrenteafgift på afkastet af aktiebeholdninger i pensionsordninger, en mindre sænkning af lejeværdien, fjernelse af standardfradraget, en gradvis forhøjelse af bruttoskatten og en sænkning af bundskatten. Den konservative utilfredshed bundede i, at balancen på de samlede offentlige budgetter skulle sikres via skattestigninger og ikke besparelse, at boligejerne samlet set ikke ville få lettelser, og at der i det hele ikke var nok konservativ politik i den samlede skattepakke, selvom sænkningen af selskabsskatten var en fristende lokkedue. Derudover var det vel også betænkeligt, at et forlig ville binde de konservative til reformer, der rakte ind i næste valgperiode og dermed indsnævrede en eventuelt kommende borgerlig regerings råderum.

Et stabilt og solidt flertal bag finansloven for 1997 syntes ude af syne. Regeringen måtte begynde forfra efter i flere måneder, som det senere kom frem, at have ført »hemmelige« forhandlinger med den konservative ledelse.

Regeringen måtte nu søge et flertal gennem sonderinger og forhandlinger med partier både til højre og til venstre i salen. I den proces med at få syet et »kludetæppe« sammen fik forløbet og udgangen på Rushdie-sagen afgørende betydning.

Den af det iranske præstestyre dødsdømte forfatter Salman Rushdie skulle modtage den europæiske litteraturpris, Aristeion-prisen, ved en højtidelighed i København den 14. november. Den 31. oktober om aftenen oplyste den danske regering i en pressemeddelelse, at han ikke ville få indrejsetilladelse til Danmark. Justitsminister Bjørn Wesths grundelse var, at myndighederne ikke kunne garantere hans sikkerhed under besøget, fordi det var annonceret i så god tid i forvejen. Allerede fra morgenstunden den 1. november blev denne beslutning mødt med voldsom forargelse og bestyrtelse ikke blot i Danmark, men nok så meget i udlandet. Aflysningen kunne kun ses som en bøjning sig for præstestyrets trusler. Regeringen ændrede derfor lynhurtigt beslutning og kulturminister Jytte Hilden forsikrede i en telefonsamtale med Rushdie, at han var meget velkommen i Danmark, blot på et andet tidspunkt. Statsministeren lod forstå, at sagen kunne have været håndteret mere elegant og efterlod hermed det indtryk, at ansvaret lå hos justitsministeren.

Kursændringen dæmpede ikke gemytterne. Skaden var sket. Et massivt krav om en grundig undersøgelse af forløbet blev rejst. Desuden tydede oplysninger i pressen på, at Poul Nyrup Rasmussen og enkelte andre ministre var orienteret om sagen inden den famøse pressemeddelelse blev udsendt, og dermed havde et medansvar for dens famøse indhold. Fra en samlet opposition blev regeringen truet med et mistillidsvotum, hvis ikke den kunne give en tilfredsstillende redegørelse for baggrunden for den oprindelige aflysning truffet den 10. oktober i regeringens sikkerhedsudvalg og det senere forløb. Efter et flere timer

langt møde den 3. november i sikkerhedsudvalget påtog statsministeren sig på det efterfølgende pressemøde ansvaret for sagen, afviste at den ville føre til ændringer i ministerlisten, indrømmede at regeringen havde kludret gevaldigt i det, og gav Rushdie en uforbeholden undskyldning. Pressemødet rejste imidlertid ifølge oppositionen flere spørgsmål, end det havde givet svar. Disse spørgsmål krævede oppositionen helt klare svar på på et møde i udenrigspolitisk nævn den 5. november. Mødet løste ikke op for situationen, snarere tværtimod. Presset på regeringen forstærkedes, men det blev efterhånden klarere og klarere, at Socialistisk Folkepartis, Enhedslistens og Jacob Haugaards stilling ville blive afgørende for regeringens overlevelsesmuligheder. De ønskede flere oplysninger før de besluttede sig. For de øvrige oppositionspartier var der ingen tvivl længere: regeringen skulle væk, og nu var lejligheden der.

Partierne uden for regeringen blev enige om at rejse en forespørgselsdebat om sagen. Den skulle finde sted den 14. november. Under en forespørgselsdebat kan der stilles forslag til motiveret dagsorden. Debatten kunne derfor munde ud i vedtagelsen af et mistillidsvotum. For at undgå noget sådant indledte Poul Nyrup Rasmussen et intenst forhandlingsforløb i statsministeriet med SF's formand Holger K. Nielsen og Enhedslistens Søren Søndergaard. Foruden yderligere oplysninger om den sikkerhedsvurdering, der var afgivet af Politiets Efterretningstjeneste, om denne tjenestes hele rolle i sagen, om ministrenes og embedsværkets håndtering af sagen, om der lå handelspolitiske motiver bag den oprindelige aflysning, osv. ønskede de også at ændre den danske politik over for Iran. Sandsynligheden for, at regeringen ville blive væltet, mindskedes jo længere tid, der blev forhandlet. Og midt i dette forløb meddelte regeringen den 8. november, at Rushdie ville komme til Danmark den 13. november, altså dagen før

Folketingets forespørgselsdebat, for at modtage prisen i fuld offentlighed.

Prisoverrækkelsen forløb som planlagt og uden episoder. Det samme gjorde forespørgselsdebatten. Regeringen havde sikret sig mod et mistillidsvotum ved på forhånd med SF og Enhedslisten at have aftalt formuleringen af den næse til regeringen, som Folketinget ville vedtage. Til det sidste havde der været kamp om udformningen. SF og Enhedslisten ville have en formulering, der var stærkere end blot »kritik«, medens statsministeren på det bestemteste modsatte sig »misbilligelse«, ja sågar ifølge presseforlydende havde truet med at gå af, hvis det ord blev anvendt. Ordlyden blev, at »...Folketinget finder, at sagens håndtering...var kritisabel og præget af fejlskøn...og på den baggrund skal Folketinget udtale klar kritik af det samlede forløb...« Dagsordenen blev vedtaget af et enigt folketing. Det samme blev en dagsorden fremsat af SF og Enhedslisten, som bl.a. opfordrede regeringen til »...at fastholde, at menneskerettigheder går forud for eksportinteresser, at føre dialog med grupperinger, der arbejder for demokrati og respekt for menneskerettigheder i Iran.« Således blev to ikke helt uvæsentlige punkter præciseret og ændret i den danske Iran-politik, hvilket næppe var sket under »normale« omstændigheder. Som en direkte konsekvens af hele sagen meddelte Poul Nyrup Rasmussen den 22. november, at statsministeriets departementchef Ulrik Federspiel med øjeblikkelig virkning fratrådte sin stilling for at overgå til udenrigstjenesten. Han erstattedes af landbrugsministeriets departementchef Nils Bernstein.

Da regeringen var tiltrådt i september 1994 havde både SF og Enhedslisten erklæret, at de ikke udgjorde regeringens parlamentariske grundlag. Hvilke partier, det bestod af udover regeringspartierne selv, stod hen i det uvisse. Muligheden for seriøst at afprøve dette grundlag blev ikke brugt ved finanslovsforhand-

lingerne i 1995, da de konservative som bekendt bestemte sig for at slutte forlig med regeringen. Selvom begge venstrefløjspartier fortsat benægtede at være regeringens parlamentarisk grundlag, havde deres faktiske adfærd under Rushdie-sagen i praksis demonstreret, at det var, hvad de var. Sagen havde således bragt lidt mere klarhed over dette centrale spørgsmål. Med de konservatives nej til at indgå et finanslovsforlig med regeringen ville den kommende måneds forhandlinger blive en afgørende prøve på om Rushdie-sagen kun var en enlig svale, eller om den parlamentariske situation vitterlig var blevet væsentligt forandret.

Regeringens forhandlingssituation forekom ret så kompliceret. Venstre var villig til forhandlinger, men prisen var meget høj, og blev den ikke betalt, var partiet parat til at stemme nej ved 3. behandlingen. De konservative havde endnu ikke meldt klart ud vedrørende dette kardinalpunkt, men den seneste udvikling trak i den retning. De to partier aftalte den 7. november at komme med fælles ændringsforslag ved 2. behandlingen i det omfang, hvor delforlig ikke kom i vejen. Et nej fra Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti var givet. SF og Enhedslisten stemte traditionelt imod finansloven. SF havde hidtil i ikke altid helt klare vendinger signaleret en vis parathed til at forhandle med regeringen. Partiet havde oplevet alvorlig uro i egne rækker. Den 12. september havde kommunalpolitikeren Johannes Poulsen forladt SF med den begrundelse, at partiet var ved at kravle op i en hængekøje, hvorfra det afviste at indgå forlig og påtage sig ansvar. Han tog sit mandat i Herning byråd med sig over i Det radikale venstre. SF's Europa-parlamentsmedlem John Iversen tilsluttede sig offentligt kritikken. Han havde lidt nederlag på partiets landsmøde i foråret i EU-spørgsmålet. Den 24. september drog han konsekvensen, meldte sig ind i Socialdemokratiet og tog sit mandat med sig. Disse begivenheder havde måske

medvirket til at trække partiet i en mere forhandlingsvenlig retning. Det var i hvert fald det budskab, partiledelsen gav efter et hovedbestyrelsesmøde den 26.- 27. oktober. En samlet finanslovsaftale alene mellem regeringen og SF var imidlertid ikke tilstrækkelig. Der manglede en stemme. Den barokke situation kunne altså opstå – i teorien i hvert fald – at Jacob Haugaards stemme kunne blive afgørende. På det grundlag valgte regeringen den strategi at forhandle både med venstrefløjen og med V og K i et forsøg på at få syet et kludetæppe sammen gennem indgåelsen af delaftaler.

Den 8. november indledte regeringen de afgørende separate forhandlinger med venstrefløjspartierne og med V og K. Enhedslisten fastholdt efter deres møde med regeringen, at partiet fortsat agtede at stemme imod ved 3. behandlingen, medens SF nu tydeligvis stillede mod at indgå en samlet aftale. V og K gik først og fremmest efter delaftaler om sygehuse, politi og retsvæsen. Regeringens interesse samlede sig mere og mere omkring venstrefløjspartierne og den 19. november indgik den en bindende »forståelse« med dem om, at provenuet fra en forhøjelse af bruttoskatten på 0,1 procentpoint blandt andet skulle bruges til grønne jobs, økologisk omstilling og til forbedringer for langtidsledige og bistandsklienter i jobtilbud. Sandsynligheden for, at forhandlingerne endte med et resultat, som gjorde det muligt for SF at stemme ja ved 3. behandlingen, var stigende. Dermed ville Enhedslistens stemmer blive afgørende.

Helt uventet kom den politiske debat blandt de 185 delegerede på partiets årsmøde den 23.-24. november i Rødovre således til at handle om regeringens fald eller forbliven. Indlæggene på årsmødet pegede i retning af, at partiet ville forholde sig relativt pragmatisk og ikke dogmatisk til situationen. Selvfølgelig ville man have sig betalt, men var på den anden side også godt klar over at kortene

trods alt ikke skulle overspilles. Årsmødet tilsluttede sig i en udtalelse om finansloven folketingsgruppens linie om, at partiet kunne undlade at stemme ved 3. behandlingen, såfremt dets krav blev imødekommet i tilstrækkeligt omfang. Den endelige vurdering af, hvorledes folketingsgruppen skulle forholde sig, blev overladt til partiets 21 mand store bestyrelse, som ifølge partilovene havde kompetencen til at træffe den endelige afgørelse i spørgsmål af den karakter. Blandt partiets krav var forbedrede forhold for de unge, der var kommet ned på halve dagpenge og en ændring af den nye regel, som fra 1. januar betød, at man skulle have 52 ugers arbejde for at få dagpenge mod de gældende 26 uger. Disse regler var aftalt med de konservative som et led i sidste års finanslov og var derfor vanskelige for ikke at sige umulige for regeringen at ændre uden at blive beskyldt for aftalebrud. Men Enhedslisten kunne formentlig stilles tilfreds, såfremt der indførtes ordninger, der afbødede virkningerne af de nye regler. Desuden indgik afskaffelse af ventelister til hospitaler og daginstitutioner, mere økologisk omstilling, flere grønne job, bedre offentlig transport, færre motorveje, ingen beskæring af medicintilskuddet, af bistanden til de unge eller af sygedagpenge blandt kravene til regeringen. Finansieringen skulle ske ved, at de bedrestillede betalte mere.

Med disse meldinger gik forhandlingerne ind i den afgørende fase. En delaftale med K og V om sygehusene kunne ikke indgås, da regeringen som betingelse herfor forlangte, at de to partier på forhånd lovede at stemme ja til finansloven, hvilket de selvfølgelig ikke ville. Regeringens afhængighed af venstrefløjen skulle markeres klart og tydeligt. Den 27. november var forhandlingerne mellem regeringen og SF nået så langt, at en stemmeaftale kunne forelægges SF's folketingsgruppe og hovedbestyrelse. Den indeholdt foruden det allerede omtalte bl.a. også flere uddannel-

sespladser på de videregående uddannelser, en række initiativer til fordel for de ledige og for de unge. Begge organer tilsluttede sig stemmeaftalen. På det grundlag anbefalede Enhedslistens Frank Aaen, at partiets bestyrelse godkendte, at folketingsgruppen undlod at stemme ved 3. behandlingen. Den indstilling blev tiltrådt den 1. december med 17 stemmer for, 3 imod og 1 der undlod. Regeringen havde fået aftalerne på plads. Et flertal for finansloven for 1997 var sikret. Derfor stemte alle partier for ved den endelige afstemning undtagen Enhedslisten, som undlod at stemme og Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti, som stemte imod.

For første gang siden 1981 stemte SF for en finanslov. Partiledelsen tillagde stemmeaftalen stor politisk betydning. Regeringens samarbejdslinie med de borgerlige partier var blevet brudt. Den linie, som V og K nu fulgte, betød ifølge SF's vurdering, at regeringen på en række væsentlige politikområder også fremover måtte henvende sig til venstrefløjen for at finde flertallet. Det borgerlige Danmark var trængt tilbage. Ifølge ledelsen var stemmeaftalen også et vigtigt vidnesbyrd om, at det var muligt at føre såkaldt ansvarlig økonomisk politik sammen med venstrefløjen, idet målet om at have balance på de offentlige finanser efter dens opfattelse var indeholdt i aftalen. Regeringspartierne var tilfredse med, at et resultat var nået, men de pointerede kraftigt, især CD, at der ikke var indgået et egentligt finanslovsforlig med en dertilhørende musefældeklause om, at SF og Enhedslisten skulle inddrages i alle spørgsmål om den fremtidige økonomiske politik. Der var indgået delaftaler, ikke videregående samarbejdsaftaler.

Rushdie-sagen og finanslovsforhandlingerne kunne imidlertid ikke udlægges på anden måde, end at regeringens parlamentariske grundlag var blevet ændret. De konservatives nej til en aftale med regeringen, V og K's på

et nyt grundlag genetablerede samarbejde, deres erklærede fælles mål om at vælte regeringen hurtigst muligt, og venstrefløjens i praksis demonstrerede pragmatiske indstilling til forligsarbejdet – afgrunden mellem os og regeringen er stor, men den er endnu større mellem os og en borgerlig regering – skulle være dokumentation nok. Det var det i hvert fald for CD, som netop var gået ind i regeringen med det erklærede mål at holde yderfløjene væk fra indflydelse på dansk politik. Det var ikke lykkedes.

CD tog konsekvensen af udviklingen. Den 20. december meddelte CD's partiformand Mimi Jakobsen, at folketingsgruppen havde besluttet at udtræde af regeringen. Hun erklærede, at CD fortsat ville stå ved de aftaler og forlig, som partiet havde indgået som regeringsparti, og at partiet frem til næste valg fortsat ville være en del af regeringens parlamentariske grundlag. Efter kontakt til SF's formand Holger K. Nielsen og Enhedslistens Frank Aaen konstaterede statsministeren, at han havde det samme antal mandater bag sig nu som før. Han havde altså ikke noget flertal imod sig og anså iøvrigt den parlamentariske situation for at være uændret, set fra regeringens side. En ny regering af Socialdemokratiet og Det radikale Venstre ville derfor blive dannet i løbet af kort tid. Han afviste at udskrive valg.

Situationen var usædvanlig. Det var ikke hændt før, at et parti forlod en koalitionsregering, uden at det skete som en direkte konsekvens af et nyvalg til Folketinget. Den ene gang, hvor en koalitionsregering havde opløst sig selv før et valg, var da SV-regeringen trådte tilbage i 1979. Dengang blev der udskrevet valg. Det var således også første gang, at et partis ønske om at udtræde af en regering ikke udløste et valg. Endnu en gang havde mindretalsparlamentarismen lagt grundstenen til en ny parlamentarisk praksis. Og endnu en gang blev en regering dannet

uden forudgående dronningerunde. Konstateringen af, at der ikke var et flertal imod, at Poul Nyrup Rasmussen dannede en ny regering, var sket, uden at alle partierne officielt, forpligtende og offentligt havde haft mulighed for eller være tvunget til at tilkendegive deres præferencer. Endnu en mindretalsregering kunne påbegynde en usikker tilværelse, uden at den på forhånd i forbindelse med regeringsdannelsen havde sikret sig forpligtende tilsagn om, hvilke partier der udgjorde dens parlamentariske basis. Det måtte dag-til-dag politikken efterhånden vise.

Med den ændrede praksis i forbindelse med finanslovsafstemningerne – at de »ansvarlige« partier ikke på forhånd ville garantere at stemme for finansloven ved 3. behandlingen – tegnede hvert års afstemning fremover til at blive en tillidsafstemning. Så længe vælgerne sammensatte Folketinget således, at yderfløjene havde betydning for flertalsdannelsen, var der stor sandsynlighed for, at der ville opstå en regeringskrise i hvert fald mindst een gang om året. At få afklaret regeringens parlamentariske grundlag en gang for alle ved regeringsdannelsen, med andre ord at gå fra negativ til positiv parlamentarisme, blev tilsyneladende ikke anset for at være hverken politisk ønskeligt, muligt eller opportunt.

Den nye regering Nyrup Rasmussen III tiltrådte den 30. december og bestod af 18 ministre foruden statsministeren selv, een mindre end i Nyrup Rasmussen II. Ministerlisten bar præg af genbrug, som statsministeren selv udtrykte det. Kun een ny minister blev udnævnt, den radikale Ebbe Lundgaard. Han afløste Jytte Hilden som kulturminister. Hun overtog forskningsministeriet efter Frank Jensen, som blev forfremmet til justitsminister i stedet for Bjørn Westh. Han rykkede ind i trafikministeriet til erstatning for Jan Trøjborg, som blev erhvervsminister. Sundhedsministeriet blev delt mellem det nyoprettede fødevareministerium (tidligere land-

brugs- og fiskeriministeriet) med Henrik Dam Kristensen i spidsen og indenrigsminister Birthe Weiss. Til gengæld afgav hun kirkeministeriet til undervisningsminister Ole Vig Jensen. Enkelte andre omrokeringer i resort-områderne blev foretaget. Medens den borgerlige oppositions begejstring for CD's udtræden var højlydt, var den, som det sig hør og bør, totalt fraværende over den nye regering. Dens gang gennem 1997 ville bestemt ikke blive let.

Udover ovenstående begivenheder af direkte betydning for den overordnede parlamentariske udvikling, var der selvfølgelig andre sager, der påkaldte sig politisk opmærksomhed. En af de betydningsfuldeste var den dom Højesteret afsagde den 12. august. 11 borgere havde anlagt sag mod statsminister Poul Nyrup Rasmussen, fordi de mente, tiltrædelsen af Maastricht-traktaten stred imod Grundloven, idet Danmark ved den lejlighed efter sagsøgernes opfattelse afgav mere suverænitet, end Grundloven hjemler mulighed for. Ifølge paragraf 20 kan suverænitetsafgivelse kun finde sted i »...nærmere bestemt omfang...« Østre Landsret havde tidligere afvist at tage stilling til sagen med den begrundelse, at de 11 borgere ikke var personligt berørt. Det var denne kendelse Højesteret omstødte med den begrundelse, at på grund af Maastricht-traktatens generelle og indgribende betydning havde de 11 borgere en væsentlig interesse i at få deres påstande afprøvet ved domstolene. Kendelsen var af stor principiel betydning, da den signalerede en ændring af Højesterets hidtil meget tilbageholdende rolle med hensyn til at kontrollere, om lovgivningen holdt sig inden for Grundlovens rammer. Politik var ikke længere alene et spørgsmål om at samle et flertal, men også et spørgsmål om at lovgiverne holdt sig inden for Grundlovens rammer. Udenrigsminister Niels Helveg Petersen udtalte den 13. august, at en folkeafstemning om den næste EU-traktat nu måtte afvente en afgørelse i den verserende

sag. Den 14. august fastslog statsministeren imidlertid, at regeringens EU-køreplan i forbindelse med regeringskonferencen ikke ville blive ændret som følge af højesteretsdommen. Dette problemkompleks – EU, regeringskonference, de danske forbehold, folkeafstemning – indgik fortsat som en fast ingrediens i den politiske debat.

2. halvår af 1996 var også efteråret, hvor bekæmpelsen af vold rykkede op på den politiske dagsorden. Socialdemokratiet havde på kongressen skærpet holdningen til lov og orden. Venstre og de konservative var allerede parate til stramninger af bl.a. straffeloven. Udover enkelte særdeles grove voldstilfælde, var denne udvikling især sat i gang af den regulære krig, der udkæmpedes mellem de to rivaliserende rockergrupper Hells Angels og Banditos. Attentater, bilbomber og skudepisoder indgik i krigen. Særlig spektakulært var et raketangreb på Hells Angels hovedkvarter i Titangade i København. Naboer til rockerborgene følte sig med rette bange for at blive ofre i kamphandlingerne. For at beskytte dem, og som et led i den almindelige bekæmpelse af rockerne, vedtog Folketinget den 10. oktober »Rockerloven«, som forbød disse rockerborgene. Den store nordiske Rockerkrig fortsatte imidlertid uanfægtet på andre slagmarker.

Endelig skal det nævnes, at Demokratisk Fornyelse den 6. december afleverede det nødvendige antal vælgererklæringer til indenrigsministeriet for at blive opstillingsberettiget til næste folketingsvalg med partibogstavet U. Demokratisk Fornyelse var ikke et parti i traditionel forstand, men et åbent valgforbund af unionsmodstandere omfattende bl.a. Folkesocialister mod EU, De Grønne, Nyt Midterparti og Folkestyrelisten. Valgforbundet mente, at det dækkede hele spektret af politiske holdninger, og at det repræsenterede den halvdel af befolkningen, som havde stemt nej ved de to folkeafstemninger om EU. Det eneste, der bandt Demokratisk Fornyelse sammen, var nemlig modstanden mod EU-unionen. I alle andre spørgsmål var eventuelt indvalgte folketingsmedlemmer fuldstændig frit stillede. Demokratisk Fornyelse forsøgte altså med denne konstruktion det, som både Junibevægelsen og Folkebevægelsen mod EF-unionen bevidst havde afstået fra netop på grund af risikoen for at blive splittede, når der skulle tages stilling til andre spørgsmål end EU.

Manuskriptet afsluttet den 6.3.1997.

Anmeldelser

Christian Bak: Det Ethiske Regnskab – introduktion, erfaringer og praksis

Handelshøjskolens Forlag, København 1996

Efter at Sparekassen Nordjylland i 1990 offentliggjorde det første etiske regnskab, er der efterhånden over 50 organisationer i Danmark, som udarbejder etiske regnskaber i forskellige varianter. Også i udlandet, ofte under den brede overskrift »social audit«, er der flere og flere organisationer, som interesserer sig for mere end blot den finansielle status. Fælles for disse tiltag er, at de søger at supplere det traditionelle økonomiske regnskab med mål for kvalitative faktorer.

I bogen *Det Ethiske Regnskab - introduktion, erfaringer og praksis* giver Christian Bak en detaljeret og klar anvisning på, hvordan en organisation kan udarbejde et etisk regnskab, baseret på en syntese af de erfaringer, der er gjort hidtil. Næsten som i en kokebog får vi en redelig og grundig indføring i de erfaringer, der er gjort, og de metoder, der kan anvendes.

Redeligheden manifesterer sig ikke mindst i, at fremstillingen generelt er nuanceret og åbent forholder sig til svagheder i konceptet, især til dem der har størst betydning, når det kommer til den praktiske gennemførelse. På væsentlige punkter er der desuden fokus på de forudsætninger, der afgør, om en organisation kan få brugbare resultater af at arbejde med et etisk regnskab. Det gælder bl.a. forhold som ledelsens og medarbejdernes reelle opbakning til projektet, ressourceindsatsen, sammenhængen til evt. andre parallelle aktiviteter samt åbenhed overfor den kritik, der også kan blive artikuleret via regnskabet.

Grundigheden ses dels i fremlæggelsen af erfaringer fra de fire private og offentlige organisationer, der er udvalgt som empiriske eksempler blandt de organisationer, som i praksis har udarbejdet etiske regnskaber. Det drejer sig om Sparekassen Nordjylland, Middelfart Sparekasse, Hillerød Kommune og Ældresektoren i Århus Kommune. Dels ses den i de meget anvendelige og detaljerede checklister for hver enkelt fase af regnskabsudarbejdelsen, hvor der sågar også gøres opmærksom på, at ansvaret for at sørge for kaffe, navneskilte o.l. til møderne skal placeres.

Taget på sine egne præmisser er der således tale om en god bog, der kan anbefales til organisationer, der har besluttet sig for at give sig i kast med at udarbejde etiske regnskaber. Dog havde det været nærliggende nærmere at diskutere, om der med andre metoder kunne skabes tilsvarende resultater, som dem der typisk opnås med et etisk regnskab. I den retning er der kun den lille ansats i bogen, at de to projekter fra den offentlige sektor, der er behandlet, ikke er egentlige etiske regnskaber, men betegnes som i det ene tilfælde en brugerundersøgelse, i det andet et kvalitetsudviklingsprojekt.

Et rimeligt spørgsmål kunne så være, *hvad* der skulle få en organisation til at beslutte sig for at udarbejde etiske regnskaber. På dette punkt er bogen tavs, eller giver snarere en række gode argumenter for at lade være.

Ganske vist noteres der hen ad vejen (men uden systematisk sammenfatning) forskellige effekter af arbejdet, som mange både private og offentlige organisationer kunne have gavn af og ofte tilstræber, f.eks. større sensitivitet overfor svært målbare værdier som kvalitet, respekt, tryghed og trivsel.

Men når det gælder de mere problematiske sider af konceptet, kommer der flere og mere tungtvejende forhold frem, som det naturligvis er prisværdigt, at Christian Bak ikke har forsøgt at gemme væk i et skønmaleri.

Måske det mest fundamentale problem hænger sammen med værdigrundlaget, hvor vi får at vide (s. 20), at »en af de fornemste opgaver for en organisation med et Etisk Regnskab er at udvikle et officielt værdigrundlag, på baggrund af de værdier, der kan aftales med de interessent-grupper, som inddrages.« Hvis det forholder sig sådan, har forfatteren unægtelig ret i, at det er en overraskende konstatering (s. 136), at det kun er ganske få af de 50-100 organisationer, der arbejder med et etisk regnskab, som har udskrevet et værdigrundlag på baggrund af arbejdet.

Bedre bliver det ikke, når man ser nærmere på Sparekassen Nordjylland, der som led i sit langvarige og intensive arbejde med etisk regnskab har udskrevet et værdigrundlag. Her er der blandt ledelse og medarbejdere bred enighed om (s. 44), at værdigrundlaget fra 1992 er for omfattende og for uoverskueligt, hvis det skal gøre det lettere for medarbejderne at orientere sig og svare på, hvad sparekassen står for. Dette »arbejder man p.t. på at finde en løsning på«, men om det lykkes, er der ikke svar på.

Det underliggende problem er, at det er svært at gøre værdigrundlaget på en gang dækkende, vedkommende og forpligtende. Størst er dette problem naturligt nok i organisationer med mange heterogene interessentgrupper, f.eks. de to behandlede offentlige organisationer, hvor det også berøres, at der er særlige problemer for ressourcetsvage interessenter, som har svært ved at artikulere krav og værdier.

Lidt paradoksalt kunne man fristes til at formulere det på den måde, at de organisationer, der kan formulere et værdigrundlag, ikke har behov for det. Og de, der har behov, kan ikke. Måske er der her en sammenhæng, som var en dybtgående analyse værd. Var det Harsanyi, der sagde, at en af de store kvaliteter ved markedet er, at markedsdeltagerne ikke behøver have fælles værdier? Hvis man ikke bryder sig om Middelfart Sparekasses værdier, er der mange andre pengeinstitutter med andre værdi-

sæt, der byder sig til, og hvis sparekassens værdier er helt ude af trit med interessenterne, kan den før eller siden aflæse det i sit finansielle regnskab. Men hvis man er gammel og bosat i Århus Kommune, er der ikke mange andre udbydere af forsorgsydelser at interessere sig for end Århus Kommunes ældresektor, der ikke har noget finansielt regnskab at aflæse sine fiaskoer i, hvilket giver det etiske regnskabs værdispørgsmål langt større både principiel og praktisk betydning.

Et vigtigt perspektiv i arbejdet med værdigrundlaget og det etiske regnskab i det hele taget er, at det skal skabe grundlag for at reducere den interne regelstyring (s. 64 ff.), hvilket givetvis appellerer stærkt til mange organisationer, der tilstræber decentralisering. Men (også) på dette punkt er det småt med de praktiske resultater, idet der i Sparekassen Nordjylland, som er den eneste, der inddrages omkring dette forhold, er sket en kraftig opstramning af reglementet sideløbende med forsøgene på at integrere og systematisere værdistyringen (s. 75). Om dette muligvis kan skyldes eksternt givne forhold (f.eks. i en del af den relevante periode ugunstige konjunkturer med forøgede risici), drøftes ikke. I betragtning af det potentiale, der kunne ligge i dette tema, havde det efter min vurdering fortjent større opmærksomhed.

Endelig kan det undre, at der ikke er nogen nævneværdig omtale af konflikter. Intuitivt forekommer det uundgåeligt, at der er modstrid mellem visse af de krav og værdier, som forskellige interessentgrupper formulerer. Men hvordan sådanne situationer håndteres behandles ikke, bortset fra at det nævnes, at enkelte organisationer offentliggør de forslag fra interessenterne, som der ikke er opnået enighed om (s. 34), og at det etiske regnskab næppe er velegnet som egentligt konfliktløsningsinstrument (s. 60).

Selv om der således kan fremdrages nogle, efter min mening også væsentlige, aspekter i udarbejdelse og anvendelse af et etisk regnskab, der ikke behandles tilbunds, ændrer det ikke på det hovedindtryk, at Christian Bak har givet en solid og nuanceret fremstilling af formentlig de fleste forhold, der er relevante, hvis en organisation (på trods) beslutter sig for at udarbejde et etisk regnskab.

Poul Bonde Jensen, erhvervsforsker,
cand.scient.pol.

Institut for Organisation og Ledelse
Handelshøjskolen i Århus

Bent Greve (red.):

**Arbejdsmarkedet & arbejdsmarkeds-
politik – en kritisk analyse**

København, Roskilde Universitetsforlag, 1995, 100
sider, 95 kr.

Jesper Jespersen:

**Økonomi og virkelighed – Fem økono-
miske »sandheder« til debat**

København, Forlaget Fremad, 1996, 169 sider, 128
kr.

Et slående træk ved den faglige debat om samfundsøkonomi og arbejdsmarked er enigheden om de store linier i analysen af problemerne og opslutningen om den nødvendige politik. Bestemt er der nuanceforskelle. Men sammenlignet med de heftige debatter om kriseanalyse, klassekamp og behovet for grundlæggende samfundsreformer, som prægede samfundsforskningen for tyve år siden, er uenighederne få og små. Hermed er ikke sagt, at tingenes tilstand er gået fra slemt til værre. Måske afspejler den forsonlige tone og udbredte konsensus blot den underliggende homogenitet, som er et grundtræk ved det danske samfund. Men alligevel. Der er også en stor risiko for, at vi kommer til at tage det fælles billede for altfor givet.

Derfor er det prisværdigt, når kritiske fagøkonomer og andre samfundsforskere prøver at formidle analyser og debatter, som går ud over de traditionelle rammer. Denne anmeldelse behandler to eksempler.

Antologien om *Arbejdsmarkedet & arbejdsmarkeds-
politik* tager udgangspunkt i »en forundring
over, at dansk arbejdsmarkedsforskning og en
række centrale aktører på arbejdsmarkedet konstant
koncentrerer deres indsats om en nedsættelse af
mindstelønnen og dagpengenes størrelse ... Bogen
viser gennem de forskellige tilgange, at disse syns-
punkter ikke kan finde megen støtte og under-
ingen omstændigheder stå alene.« (forordet, s 5).
Dette ambitiøse formål søges indfriet gennem fem
artikler, hvoraf den første, forfattet af Bent Greve,

rummer en gennemgang af arbejdsmarkedspolitik-
ken i Europa. Den følgende artikel, af Peter Abra-
hamson, gennemgår erfaringerne med aktiverings-
foranstaltninger baseret på OECD-materiale og en
mere dybtgående analyse af danske og franske
erfaringer. Herefter følger en kort artikel skrevet af
Jesper Jespersen. Han fokuserer på muligheden for
gennem lønfald at løse ledighedsproblemet og
konfronterer neoklassiske og keynesianske syns-
punkter herom. Den fjerde artikel skrevet af Dorthe
Pedersen og Ove K. Pedersen gennemgår i et for-
handlingsøkonomisk perspektiv de langsigtede
udviklingstræk i det danske forhandlingssystem for
fastlæggelse af løn- og arbejdsvilkår. Antologien
afsluttes med en artikel af Kirsten Bregm, som med
vægt på metodeproblemerne diskuterer svaret på
det interessante spørgsmål om, hvorvidt medarbej-
dereje forøger en virksomheds produktivitet og
overskud – desværre uden at kunne anføre et klart
svar.

Det samme må nok siges om hele antologien. De
enkelte bidrag stritter i hver sin retning. Det gælder
både emnemæssigt, stilistisk og med hensyn til
relevans for det overordnede mål for antologien.
For forskere og studerende vil de enkelte artikler
bestemt kunne være af interesse, men sammen-
hængskraften mangler.

Jesper Jespersens bog har også et kritisk sigte i
forhold til det harmonibillede, som tegnedes i
indledningen: »Den almindelige defaitisme, der har
bredt sig ud over hele det politiske spektrum under
slagordet *økonomisk ansvarlighed*, er foruroligen-
de. Bogen stiller spørgsmål ved de fagøkonomiske
sandheder, som denne såkaldte økonomiske an-
svarlighed baserer sig på« (forordet s. 7). Den gen-
nemgående pointe hos forfatteren er fremhævelsen
af forskellen på samfundsøkonomi og privatøkon-
omi. Eksempel: Hvis en enkelt virksomhed kan
slippe af sted med at betale lavere lønninger er det
en fordel for virksomhedens ejere. Men hvis alle
lønninger i økonomien falder er konklusionen langt
mere usikker – fordi arbejdernes indkomster også
er en kilde til efterspørgsel efter de produkter, som
virksomhederne skal sælge. Denne misforståede
kobling fra individ og enkeltvirksomhed til sam-
fundsøkonomi kaldes for den atomistiske fejlslut-
ning og er en gammel kending i den økonomiske
metodedebat. Styrken i Jesper Jespersens bog er
imidtørt, at han kreativt og konsekvent påpeger,

hvordan atomistiske fejlslutninger og andre kortslutninger fra individøkonomi til samfundsøkonomi præger diskussionen om en lang række forhold: løn og beskæftigelse, opsparing og investering, statsbudgettet, pengemængde og inflation og endelig sammenhængen mellem vækst og miljø.

Ikke alle pointerne er nye. Men bogen er vellykket i sin kritiske ambition om at se de forskellige »økonomiske sandheder« under et fælles metodisk og teoretisk perspektiv. Bogen er også veloplagt skrevet og redigeret. Alligevel er målgruppen ikke folk flest. Uden en baggrund i et sædvanligt nationaløkonomisk introduktionskursus vil læseren nok falde af pinden. Til gengæld er Jesper Jespersens bog et helt oplagt supplement til de traditionelle gennemgange af nationaløkonomi byggende på 4. eller 5. udgave af en moppedreng af en lærebog i *Economics*.

Man kan fundere – og det gør Jesper Jespersen også – over årsagerne til at det er så skralt med den dominerende samfundsøkonomiske teori: »Det står fortsat for mig som et paradoks, hvorledes seriøst arbejdende økonomer kan mene, at svaret på 1990'ernes økonomiske krise skulle kunne findes i den (neo)klassiske teori, der har et sted mellem 100 og 200 år på bagen« (side 159). Han antyder selv flere svarmuligheder. Én af de vigtige er de behagelige politiske aspekter af den neoklassiske teori, som ligger i tråd med den globale styrkelse af troen på liberalisme og markeds kræfter, der har præget de sidste tyve år. I forhold til en sådan ideologisk præget økonomitænkning opfatter Jesper Jespersen sig som en *realist*, der imellem neoklassicismens Skylla og marxismens Charybdis styrer frem mod, at »forstå og forklare de økonomiske sammenhænge, der karakteriserer den verden, som vi lever i netop nu.« (s. 23). Det er en sympatisk vision: »Behovet for nytænkning inden for den økonomiske teori er massivt ... Arbejdsløsheden stiger, medens fagøkonomerne messer: »mere marked, strammere økonomisk politik.«« (s. 166). Men ikke uden problemer. Jesper Jespersen tror på argumentets kraft og den sunde akademiske fornuft. Det er der intet galt i. Men når blikket glider hen over reolens mange værker med krav om nytænkning og forslag til realiseringen af det gode liv kan anmelderen blive grebet af en blanding af aldersstegen flegma og beundring for energien i Jesper Jespersens afsluttende fanfare: »En-

delig bør vækstbegrebet omdefineres. Det skal være den kvalitative vækst, der fokuseres på. En vækst, der udspringer af de årlige stigninger i arbejdsproduktiviteten, men hvor beslutningen om anvendelsen af vækspotentialet skal foregå efter demokratiske principper, hvor der stemmes efter hoved og ikke med pengepungen. Ved I hvad, så tror jeg faktisk, at projektet vil kunne lykkes! Og det var jo en helt anden historie.« (s. 166-7). Tag den!

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

Arne Gaardmand: Magt og medløb. Om maghonibords-metoden og den korporative planlægning

København: Arkitektens forlag, 1996. 120 pp.

Vigtige politiske beslutninger i Danmark i dag tages i det gedulgte. Der er kammerrateri og næsten ingen orientering og inddragelse af offentligheden. Det er effektivt, men udemokratisk. Er sådanne påstande hørt før? Ja, men Arne Gaardmand (herefter AG) har med bogen »Magt og medløb«, sat sig for at levere dokumentation af påstandene. Det sker i form af en analyse af beslutningsprocessen og organiseringen af 1990'ernes store anlægsprojekter, som Ørestaden, broprojekterne, Minimetroen, og byggerier som f.eks. »Beautyboxen« på Rådhuspladsen og det ny skuespilhus på det Kgl. teater. Bogen er væsentlig, velskrevet og vedkommende – både for politologer og almindeligt politisk interesserede mennesker. Bogen afsluttes med konkrete forslag til fem »indsatsområder«, som kan forbedre den demokratiske proces og organisering.

Forfatteren kritiserer indledningsvis korporativismen, som han vittigt, men rammende benævner *maghonibords-metoden*: »De udvalgte mødes i fortrolighed omkring forhandlingsbordene og træffer beslutninger på et grundlag, som kun er kendt af dem selv og de indflydelsesrige grupper bag dem« (p. 9.). Fortroligheden er i flere tilfælde sikret af, at selskabsformen vinder indpas, som organiseringsform. Det gælder f.eks. Ørestaden, som er et I/S, og broerne over Storebælt og Øresund, der er samlet i holdingsselskabet Sund og

Bælt Holding A/S. Disse selskaber er undtaget offentlighedsloven og forvaltningsloven, da de er organiseret på privatretligt grundlag. Flere af beslutningerne om indsats for en ny vækst for København, kan føres tilbage til centrale embedsmandsudvalg fra 1989 og 1990 (under ledelse af hhv. Kirsten Stallknecht og Hans Würtzen), hvor der blev argumenteret for projekter som Øresundsbroen og Ørestaden. AG demonstrerer overbevisende, hvordan mange af ideerne fra disse udvalg, er ved at blive ført ud i livet – af de samme personer, der var med til at formulere dem. Eksempelvis blev en central figur fra Würtzen-udvalget, Anne-Grethe Foss, direktør i Ørestads-selskabet. I det hele taget fremstiller forfatteren Ørestaden, som et skoleeksempel på hvordan man *ikke* laver en åben og demokratisk planlægning og forvaltning.

For en politolog er der mange eksempler at hente, når teorier og tilgange, som ny-institutionalisme, diskursteori, forhandlingsøkonomi og policy netværk, skal illustreres. I kapitel 3. fokuserer AG på »rituelle afvaskninger«, hvor høringer bruges som legitimering af beslutninger, der for længst er truffet og ligger fast. Som James G. March har lært os, er indsamling af information ikke nødvendigvis noget, der skaber grundlag for en »korrekt« beslutning, men i høj grad noget, der indsamles »ex-post«, som legitimerende faktor. I kapitel 5. fokuseres på »selvbekræftelse og meningskontrol«. Her kunne diskursanalysen være relevant. Når et af anlægsprojekterne kritiseres i offentligheden, produceres der hurtigt meninger af centrale aktører, som giver støtte og legitimering til projekterne. Skeptikere af væksttanken kaldes »gammel-romantikere«, der afviser visioner for fremtiden (p. 49.). En diskursteoretiker vil derved hæfte sig ved, hvordan vækstbegrebet diskursiveres og udvikles. Der er også mange eksempler på forhandlingsøkonomiens »kampagneinstitutioner«, hvor forfatteren kritiserer bl.a. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, for hurtigt at rykke ud med rapporter, der støtter de herskende tanker på bjerget (p. 46.). Andre gange »regnes der baglæns«, så forudsætningerne kommer til at stemme overens med konklusionerne. Endelig kan bogen bruges til at vise de policy netværk af personer og organisationer, der går igen i mange af de forskellige projekter. I et appendix kortlægges gengangerne i selskaberne.

I bogens sidste del kommer forfatteren med forslag til en forbedret demokratisk beslutningsproces, herunder krav om øget offentlighed og deltagelse, fremlæggelse af alternative projektforslag *før* vedtagelse af en politisk beslutning, behovet for en dialog mellem eksperter og såkaldt almindelige mennesker og en demokratisering af offentligt ejede selskaber. I Storbritannien ser man i disse år tilsvarende forslag om demokratisering af *quango'er*, dvs. organisationer, der hverken er offentligt eller private, men hybrider. Eksempelvis foretog Stuart Hall og Wendy Hall i 1994 for Charter 88 i London, en kritisk gennemgang af åbenhed og mulighed for folkelig deltagelse i quango'er. En sådan kritik er formet af ens demokratiske grundsyn og definition af demokrati, og i dette lys skal forfatterens forslag også ses. AG erkender, at de formelle demokratiske spilleregler er overholdt: »For det skal i kritikken af Ørestads- og Øresunds-selskaberne ikke glemmes, at de har opbakning i regeringen og hos et flertal i Folketinget« (p. 64.). Derved har de vel også opbakning i befolkningen? Forfatterens mange forslag til demokratisering er rundet af en udvidet demokratiopfattelse, hvor åbenhed er et af nøgleordene.

Mange af de problemer bogen diagnosticerer, kan findes i andre debatbøger, ikke mindst i *Demokratiets lette tilstand* af Ove K. Pedersen m.fl. fra 1994. Alligevel kritiseres forfatterne bag denne bog for at tænke »baglæns«, og »legitimere netop de forhold og positioner, magten selv har stået fadder til«. For AG går denne fremgangsmåde ikke an, og han spørger derfor: »Det er raffineret, men er det ikke et nummer for smart?«. En stor forskel på de to bøger er, at Ove K. Pedersen m.fl. afviger fra at opstille konkrete udviklingsmuligheder, andet end diskussion og debat, mens AG som nævnt afslutter sin bog med alternativer. I selve analyserne forekommer der derimod at være flere ligheder, end forskelle.

Demokratiopfattelsen må også være kriteriet for, hvordan udpegede bestyrelsesmedlemmer og embedsmændenes rolle vurderes. Forfatteren taler om »medløberne«, som er store dele af den kreds af personer, der er rådgivere, konsulenter, sidder i offentligt ejede selskaber og som leverer det teoretiske skyts til synspunkterne om vækst og store anlægsprojekter. Diskussionen handler om, hvorvidt disse personer agerer på baggrund af et demo-

kratisk mandat, eller om de kan opfattes som illegitime og udemokratiske. Her har forfatteren og regeringen divergerende opfattelser.

Forfatterens kritik bidrager til diskussionen, om der er en ny type embedsmænd på vej i de halvoffentlige organisationer. Påstanden synes at være, at embedsmændene er blevet indfanget i den korporative planlægning, føler sig smigret af maghoni-bords-metoden og ikke er åben for alternative synspunkter eller folkelige protester. Ikke af ond vilje, men fordi embedsmændenes tænkning er blevet institutionaliseret til en anden tænkning (baseret på vækstlogikken formodentlig). Derved demonstreres det, hvordan demokratisk kontrol i Danmark i nogle tilfælde hviler på den enkelte aktørs fornemmelse for korrekt adfærd, og i mindre grad baserer sig på en formel organisatorisk adskillelse. Men i stedet for at se på embedsmændene, er den afgørende kritik fra forfatterens side, vel rettet mod politikerne og politikken på planlægningsområdet? Spørgsmålet er om den korporative planlægning helt lader sig afskaffe, eller om der bør ske en indsats, for at åbne de mange policy netværk og gøre dem til genstand for en demokratisk proces? Herom strides politologer i den teoretiske debat om policy netværk og det seneste teoretiske catch-word *governance*.

Magt og medløb er ment som en debatbog, og fungerer overbevisende som sådan. Men bogen kan også med fordel bruges på universiteter, som en appetitvækker på demokrati- og forvaltningsteoretiske kurser.

Carsten Greve, adjunkt
Institut for økonomi, politik og forvaltning
Aalborg Universitet

Richard P. Gesteland: Cross-Cultural Business Behavior, Marketing, Negotiating and Managing Across Cultures
Handelshøjskolens Forlag, Distr. Munksgaard, 1966, 244 pp. Kr. 174

Forfatteren har ifølge bogens oplysninger været global »manager« og konsulent, levet i syv lande og lovhandlet over tusinde handler i 45 forskellige kulturer. Ifølge forordet har han også været gæ-

stelærer på Niels Brock handelsskolen i København.

Ingen af disse præstationer garanterer at man kan analysere kultur, og forfatteren gør da heller ikke noget forsøg herpå. Han har en meget rimelig skalering af stiltræk ved forskellige nationers forretningsfolk: de kan gå direkte efter aftaler eller i første omgang efter relationer; de kan være formelle eller uformelle, have poly- eller monokrone tidsopfattelser og så videre. Velkendt stof, overskueligt præsenteret.

Der er en masse små, anonymiserede og meget groft opridsede »cases« på interkulturelle forretningsproblemer. Og en række skitser af nationale kulturer, som karakteriseres langs de fire skalaer. Ingen overraskelser der, ej heller nogen dybde.

Bogen er en praktisk håndbog med gode råd i stil med at klæde sig pænt på i Italien og lade være med at famle på skandinaver (før drinksene). Som sådan er den velorganiseret, rimelig og overskuelig, omend man kan have sine tvivl om nytten af den slags »how to get to Yes in negotiations« bøger. Man kan også have sin tvivl om forlagets udgivelsesprofil: denne slags bøger som tilhører en velkendt og meget dyrket genre, kræver en massiv markedsføringsindsats for at tjene sig ind. Men forlagets direktør, der i forfatterens forord betegnes som en »tankefuld vismand«, har åbenbart store ambitioner for sin virksomhed.

Sven Bislev
Institut for Interkulturel Kommunikation
og Ledelse
Handelshøjskolen i København

**Comparative Welfare Systems
The Scandinavian Model in a Period of Change**

Edited by Bent Greve. Med bidrag af Bruno Amoruso, Franco Archibugi, Peter Baldwin, Peter Bogason, Thomas Boje, Rune Ervik, Jesper Jespersen, Bob Jessop, Stein Kuhnle, Klaus Nielsen og Søren Villadsen. MacMillan. London, 1996. 261 sider. Pris 50 Pund.

En kreds af forskere fra Roskilde Universitetscenter afholdt i 1994 med gæster udefra et seminar om

velfærdsstaten. Der er nu kommet en engelsksproget bog ud af de bearbejdede konferencebidrag. Bent Greve fra RUC har redigeret bogen.

Lad det være sagt med det samme: Bogen rummer en fremragende artikel: »Can We Define a European Welfare State Model?« skrevet af den amerikanske historiker Peter Baldwin, som fra University of California i Los Angeles gennem en årrække har analyseret og skrevet om den nordiske velfærdsstat. Bogen er værd at anskaffe for denne analytisk meget skarpe artikel, som både afspejler et perspektiv, som måske kun findes hos fremmede, og en dyb indsigt, som kun findes hos den, som i mange år har fulgt med i også den skandinavisk-sprogede litteratur.

I forhold til de seneste års hjemlige debat om velfærdsstaten kan Baldwins artikel i øvrigt læses som en nærmest nådesløs afdækning af hulhed. Når man har læst ham forstår man lidt bedre, hvorfor vores velfærdsstatsdebat ikke er til at få hold på og ikke fører til noget som helst. Det tankevækkende i Baldwins analyse bliver yderligere understreget af den sammenhæng, artiklen indgår i.

I Bent Greves introduktion karakteriseres den skandinaviske velfærdsstatsmodel ved universalitet, demokrati og korporatistisk tradition. Egenskaber, som nærmest kommer til at definere det gode og fornuftige, som når det slås fast, at »Kun når uenighed opstod mellem de forskellige betydende klasser gav det anledning til problemer.« Sådan en indstilling er aldeles ukritisk. Situationen er måske nærmere den, at det giver anledning til enorme problemer i de nordiske lande, at de herskende klasser enes, fordi det de enes om – nemlig status quo – ikke er holdbart. Det peger Rune Ervik og Stein Kuhnle også på i deres artikel om Norden og EU, hvor deres konklusion er, at den nordiske velfærdsmodel efter al sandsynlighed vil få problemer med at overleve intakt.

De varme RUC'ske følelser over for velfærdsstaten kommer også til udtryk i problemformuleringens overvejelser om, hvad der kan og skal gøres. Når man sammenligner de europæiske lande finder Bent Greve det for eksempel ud fra et forebyggende synspunkt vigtigt at indkredse, hvor kontante ydelser og serviceydelser skulle være højere med henblik på at sikre tilbagevenden til aktiv deltagelse

i samfundet. Men sagen er jo den, at vi i de senere år til kedsommelighed har fået dokumenteret, at det nærmere er lavere end højere ydelser, som vil sikre tilbagevenden til aktiv deltagelse. Den indledende analyse signalerer på denne måde, at bogen henvender sig til de, som allerede nærer de varme følelser for velfærdsstaten.

Bent Greve vedkender sig i forbindelse med karakteristikken af den skandinaviske velfærdsstat i bogens introduktion, at det i det hele taget kan være vanskeligt at indfange de skandinaviske landes særtræk i en enkel definition. Her henviser Greve til Baldwins artikel, som siges at rejse spørgsmålet om, hvorvidt typologier blot er tomme rum hvori hvert land kan specificere dets egne karakteristika i sammenligning med andre.

Det er nu en helt anden pointe, som er Baldwins centrale. Han siger: »Tilbage i de første efterkrigs-årtier, da Skandinavien og til mindre grad England var lande, som bevægede sig ad en ny ikke-Bismarckiansk vej til velfærdsstaten, gav ideen, at der var en europæisk eller i det mindste en nordeuropæisk velfærdsstatsmodel, mening. Men dette er ikke længere tilfældet.« I praksis giver den skandinaviske velfærdsmodel ikke i dag specielle resultater, for »hvem tror at der er meget vundet ved at være pensionist i København frem for i Köln?« Det er altså ikke så vanskeligt at indkredse en særlig nordeuropæisk eller skandinavisk velfærdsstatsmodel med særlige resultater, men sagen er blot, at vi taler om et historisk – ja, forhistorisk – fænomen.

Baldwin ser historisk fremkomsten af forestillingen om en særlig europæisk eller skandinavisk velfærdsstat som en reaktion mod, hvad han kalder en første generation af social-policy studier, hvor velfærdsstaten bliver opfattet som et generelt fænomen, der karakteriserer alle industrialiserede lande. Den næste generation af velfærdsstatsstudier reagerede ved at formulere en skelnen mellem de lande, som havde udviklet sig så succesfuldt at de moderne reformatorers sociale ambitioner var blevet realiserede, og de øvrige lande, som kunne bestemmes residualt og altså dybest set var defineret som en negativ størrelse.

Det er denne anden generation af studier af velfærdsstaten, som nu er blevet overhalet af histori-

ens gang: »Den socialdemokratiske model, som gør krav på at Skandinavien og måske det nordlige Kontinentaleuropa har en forrang i udviklingen af velfærdsstaten, er baseret på en normativ vurdering af, hvad velfærd burde være. Men globalt set er en skandinavisk stil eller en Nordeuropæisk velfærdsstat helt klart ikke normen.« »Tendensen er en bevægelse væk fra den form for socialdemokratisk velfærdsstat, som nåede en kulmination i 1970'erne«.

I denne situation finder Baldwin, at en portrættering af den socialdemokratiske velfærdsstatsmodel som målet for socialpolitikken udvikling ikke siger noget om, hvordan virkeligheden er, men alene udtrykker hvordan verden burde være. »Det kan være beundringsværdigt, men det har ikke meget at gøre med videnskabelighed«. Baldwin ser da også i den internationale videnskabelige diskussion om velfærdsstaten, at udtømmningen af den socialdemokratiske forklarings gyldighed har ført til, at en ny forskergeneration eftersøger nye paradigmer.

For Baldwin er det slående, at moderne velfærdsresultater i de europæiske lande bliver opnået i mange forskellige modeller. Den nordeuropæiske velfærdsstatsmodel er ikke blevet spredt i Europa, men andre lande har udviklet deres egne modeller. Hvis det overhovedet giver mening fortsat at tale om en europæisk velfærdsstatsmodel, så består den af mange forskellige udgaver, som ikke mere kan rangordnes efter karat men fremstår ved siden af hinanden. Han taler om en skandinavisk model, en britisk model, en kristelig demokratisk model, en bismarckiansk forsikringsmodel, en middelhavsmodel og en østeuropæisk model under udvikling.

I forhold til sådan en analyse virker det nærmest patetisk, når Bent Greves eget kapitel til bogen om velfærdsstatens finansiering gør det til en indiskutabel forudsætning, at den danske velfærdsstats hovedkarakteristika skal forblive uforandrede. Ikke overraskende bliver Greves centrale konklusion, at det drejer sig om at få udvidet den danske skattebase.

Henrik Christoffersen
Forskningsleder, cand.polit.
Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut

Steen Scheuer: Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet

Nyt fra Samfundsvidenskaberne. København 1996, 318s. Pris kr. 255,-.

Scheuer giver i denne bog svar på spørgsmålet om den mere præcise afgrænsning af de kollektive overenskomsters dækningsgrad på det private arbejdsmarked. Ingen har tidligere fulgt op på Walter Galensons konstatering i bogen »Arbejder og Arbejdsgiver i Danmark« fra 1955 (s.165) af uvidenheden om, hvor stort et område der dækkes af overenskomster. Udbredelsen af de kollektive aftaler om løn- og arbejdsvilkår er Scheuers hovedtema. Hertil føjer sig undersøgelser af individuelle skriftlige aftaler og omfanget af faglig organisering. Det er de danske forhold som står i centrum; men bogen indeholder også en interessant sammenligning med forholdene i Storbritannien og Norge.

Bogen har fire dele plus bilag og litteratur. I del I problematiseres temaer, metode, design og datagrundlag. Scheuers udgangspunkt er konfliktteoretisk, hvor lønmodtagere og arbejdsgivere ses som modstående parter, der gennem arbejdsmarkedets institutioner gør deres konflikt latent og skaber middelkompromisser bl.a. i form af kollektive overenskomster og individuelle aftaler. De kollektive overenskomster har som forudsætning, at der er sket en faglig organisering; men her har funktionærerne (månedslønnede) i modsætning til arbejderne (timelønnede) først ret sent optrådt kollektivistisk, og det er derfor af interesse at se nærmere på de individuelle aftaler med arbejdsgiveren. Dette så meget mere som den individuelle regulering blev grundfæstet med et EU-direktiv fra 1991 og fulgt op af en dansk lov om ansættelsesbrev fra 1993.

Bogens analyser hviler primært på et udsnit af socialforskningsinstituttets omnibusundersøgelse i oktober-november 1994. Den omfattede telefoninterviews med knap 6000 personer med svar fra 86 pct. Scheuer begrænsede sin del af udspørgningen til privatansatte lønmodtagere i alderen 20 til 59 år med et ansættelsesforhold på mindst tre måneder. Det gav godt 1700 personer, hvoraf 52 pct var omfattet af en kollektiv overenskomst, 64 pct af et skriftligt ansættelsesbrev eller -kontrakt. 88 pct var medlemmer af en faglig organisation. Scheuer

kontrollerede disse resultater på grundlag af diverse materiale. Der demonstreres her en stor soberhed i vurderingen af tallene.

Metodediskussionen i del I og appendix er lærerig, uden at jeg derfor vil acceptere alle Scheuers vurderinger f.eks. ikke alle de skeptiske betragtninger om eliteinterviews, hvor jeg vil mene, at deres inddragelse til forståelse af det kollektive aftalesystems udbredelse kunne have sat mere kød på det statistiske skelet!

Del I indeholder en lille – ikke ualmindelig – skønhedsfejl, idet Hawthorne-forsøgene placeres i 1930'erne (s.19), selvom belysningseksperimenterne startede i 1924, og Harvard team'et Mayo og Roethlisberger m.fl. kom til i 1927.

I del II analyseres overenskomsterne udbredelse, og i appendix gives flere detaljer. Blandt resultaterne bemærkes, at månedslønnede er væsentligt ringere overenskomstdækket (39 pct.) end timelønnede (72 pct.). Her antager Scheuer nok med rette, at en del funktionærer simpelthen er utrygge ved at støtte krav om overenskomstdækning. Køn gav ikke et selvstændigt signifikant udslag. Med hensyn til sektorforskelle bemærkes, at finanssektoren og øvrig service, der ikke omfatter handel, har en højere dækning end fremstillingssektoren. Det betyder, at FTF-forbundenes dækningsgrad er højere, end mange sikkert gør sig klart. En sammenligning med tidligere undersøgelser viser en svagt faldende overenskomstdækning siden begyndelsen af 1980'erne blandt de privatansatte lønmodtagere.

Del III omhandler den faglige organisering og udbredelsen af skriftlige ansættelsesbeviser. Scheuers analyser af ændringerne i det faglige organisationsmønster viser modsat udviklingen i overenskomstdækningen en lille stigning i organisationsgraden frem til undersøgelsestidspunktet, og den synes at gælde både time- og månedslønnede, hvor det for de sidstnævnte vedkommende først og fremmest gælder de lavere statusgrupper. Her er tale om resultater, der modificerer funktionærers mindre kollektivism, når det gælder kollektive overenskomster, og som tegner et andet billede end det, der kendes i andre lande vedrørende faldende fagforeningstilslutning. Opgjort på køn er der sket en stigning for kvinder og en stagnation for mænd,

der betyder, at den tidligere kønsforskel i organisationsgrad er elimineret i 1994.

Med hensyn til udbredelsen af skriftlige aftaler om ansættelsesforhold må erindres, at loven af 1993 betød, at ansættelsesforhold skulle skriftliggøres. Scheuer stiller her spørgsmålet, hvorvidt lovfæstelsen af det individuelle alternativ kunne risikere at undergrave det kollektive aftalesystem (s.197). Undersøgelserne viser, at tre fjerdedele af de månedslønnede har modtaget et skriftligt ansættelsesbevis sammenlignet med to femtedele af de timelønnede. For dem, der er ansat efter ikrafttræden af loven om ansættelsesbeviser, viser det sig, at ca. halvdelen af de timelønnede og ni tiendedele af de månedslønnede har fået et ansættelsesbevis, sådan at den traditionelle forskel mellem de to grupper på dette punkt ikke er ændret synderligt. De nærmere analyser viser yderligere, at specielt høj stilling og formel uddannelse korrelerer med forekomst af skriftlighed i ansættelsen. Det er svært at være uenig med Scheuer i, at lovens effektivitet har været ringe. Hertil kommer yderligere, at skriftlige ansættelsesbeviser forekommer sammen med kollektive overenskomster og ikke har tendens til at erstatte dem, selvom de også optræder, hvor der ikke er overenskomst. Det betyder omvendt, at omkring 15 pct af alle privatansatte lønmodtagere hverken er dækket af en overenskomst eller et ansættelsesbevis.

Del IV, der er ganske kort, indeholder konklusioner og udviklingstendenser. Her fremhæves det paradoksale i den lave overenskomstdækning overfor den høje organisationsgrad, og moderne personalepolitik og Human Resource Managements manglende gennemslagskraft i forhold til at opfylde de nyansattes krav på et ansættelsesbevis. Det opfordrer ifølge Scheuer til at anlægge langt mere nuancerede forestillinger om arbejdsmarkedet.

Bogen hviler som nævnt på et konfliktteoretisk synspunkt; men der indrømmes en plads for konsensus om visse aspekter af arbejdspladsens regulering (s.27). Det kan underbygges af Aalborg Universitets CARMA gruppes dokumentation af, at LO-medlemmerne i overvejende grad oplever et interessefællesskab med ledelsen på deres arbejdsplads; men hertil vil jeg føje et forskningsorienteret spørgsmål om, hvordan holdningen er hos forbun-

denes og afdelingernes daglige ledelser? I hvilken grad kan man iagttage en forskellig holdning i disse ledelser afhængig af, om man til daglig arbejder med de kollektive overenskomsters indgåelse og administration, uddannelsesspørgsmål m.v.

Scheuers arbejde er banebrydende. Hvorfor har det været nødvendigt? Svaret kunne være, at Danmarks Statistik har forsømt en opgave, som organisationen tidligere påtog sig med udgivelser om »Arbejdsoverenskomster i Danmark«. Godt at der i dag er enkeltforskere og nye institutter, som er parate til at udvide vor viden om industrial relations. Med sin form og indhold fortjener bogen at læses af alle arbejdsmarkedsinteresserede.

Reinhard Lund, professor
Aalborg Universitet

Henning Nielsen:
Karl Skytte. Fynboen på folkestyrets fornemste embede

Odense Universitetsforlag 1996. 216 sider. 225 kr.

Karl Skytte er vel det nærmeste, Det radikale Venstre er kommet en landsfaderlig skikkelse. Ikke engang hans to forgængere, Bertel Dahlgaard og Jørgen Jørgensen, som ellers politisk var stærke nok, opnåede den position, som Skytte nåede i sine sidste ti år som aktiv politiker. Da sad han på den højeste post, man kan vælges til her tillands: Som formand for Folketinget.

Især gennem halvfjersernes turbulente tid fremtrådte han som roen og stabiliteten selv. Et levende udtryk for, at folkestyret dog alligevel fungerede trods al det støv, nye partier, nye mænd og nye ideer hvirvlede op og forvirrede udsynet med.

Der er derfor god grund til, at han har fået beskrevet sit liv - med vægten lagt på den politiske del af det, men uden at glemme »mennesket bag«.

Han var virkelig en af folkestyrets bedste mænd. Og der er en god grund mere til en levnedsskildring. Han repræsenterede en uddøende race i dansk politik: Den begavede, selvlærde bonde, som med standsfølelsen og idealismen i behold udførte et enormt arbejde både på Christiansborg og ude blandt vælgerne.

Man kan sammenligne ham med en anden fynsk bonde: Venstres mangeårige leder Erik Eriksen. Mellem dem var afstanden geografisk kort, men politisk lang.

Karl Skytte blev født i små kår i Højrup mellem Odense og Assens i 1908, og han glemte aldrig hjemmets holdning til dem, som havde det fattigere. Hele sit lange liv i politik - han forlod først Folketinget i 1978 - stemte han for alle forslag til sociale forbedringer, og moderne begreber såsom velfærdssamfundets krise og -reformer stod ikke i hans ordbog.

Deri stod heller ikke ordet »miljøpolitik«. Han gik ind for broer, veje og nye maskiner, og han var ivrig fortaler for den udretning af Skjern å, som alle i dag kan se var en fatal fejltagelse.

Dengang var det landvindinger.

Henning Nielsen har været gennem mange arkiver - også de mere utilgængelige - for at få alle sider af Karl Skytte belyst. Det lykkes da også ganske godt. Vi følger drengen og den unge mand gennem Sturm-und-Drang- perioden, som næppe adskiller sig fra så mange andre unge, der ikke synes, de får det ud af livet, som de drømmer om.

Forskellen er nok bare den, at drømmen, som efterhånden konkretiseres til en politisk karriere, går i opfyldelse for Karl Skytte. Så heldig er ikke alle.

Karl Skytte tog de første tøvende skridt på den politiske bane med indlæg i Fyns Venstreblad og Radikal Ungdoms blad »Fremtiden«. Synspunkterne adskiller sig ikke fra, hvad unge oprørere måtte føle, men det bemærkelsesværdige i denne forbindelse er, at Karl Skytte bevarede sin ungdoms idealer livet igennem og oven i købet som partileder gik enegang, når nogle af de sager, han havde gjort sig til talsmand for som ung, kom til politisk afgørelse. Han kæmpede også hele sit liv for en nedættelse af valgets alderen, og det synspunkt var bestemt heller ikke populært i alle kredse i det lille parti.

Ja - lille parti. Her er et stempel, som skabte et skarpt sving i Karl Skytte karriere. De radikale lå og skulpede omkring en halv snes mandater i en lang årrække efter krigen, og Skyttes overtagelse af

ledelsen efter Bertel og Jørgen ændrede ikke ved den kendsgerning.

Ej heller skete der nogen forandring i partiets støtte til socialdemokratiske regeringer, efter at det havde bidraget til at lade Eriksen-Kraft regeringen falde, da Grundloven i 1953 var i hus. Mohren havde gjort sin pligt, mohren kunne gå.

Men så kommer en af de spændingsfyldte perioder i dansk politik. Danmarks første TV-politiker Hilmar Baunsgaard fik skridt for skridt mere magt i Det radikale Venstre. Han ville dreje det væk fra den traditionelle støtteposition til S over i borgerlig retning. Første skridt var at komme ud af regeringen. Det skete i 1964, fordi det lykkedes ham at få stillet det krav for en fortsættelse, at partiet skulle gå frem. Det gjorde det ikke, og så var vejen banet for en kursændring.

Næste etape var situationen efter 66-valget, da statsminister Jens Otto Krag blev fristet over evne til at bruge de 20 SF-mandater til at skabe et rødt flertal. Det var nu et lidt haltende og halvhjertet sådant. Det såkaldte røde kabinet, der bestod af udvalg med deltagelse fra S og SF, ville man heller ikke rigtig være ved. Eller som den daværende arbejdsminister Erling Dinesen udtrykte det: »Det har aldrig været et rødt kabinet. Og jeg ved det, for jeg var selv medlem af det«.

Ved SF's splittelse og valget, som udsprang heraf, fik Baunsgaard-fløjen den store chance. Det radikale Venstre blev et stort parti. Det fordoblede mandattallet, og ved hjælp fra arvefjenden Det Konservative Folkeparti kunne partiet for første gang siden 1920 besætte statsministerposten.

Det stod klart for enhver - også for Skytte - at det var Baunsgaards linje, der sejrede og gav mandaterne. Hans egen havde lidt nederlag. Han bøjede sig loyalt, men ville ikke have nogen ministerpost i RKV-regeringen. Det kan man da godt se som en demonstration.

Først sent kom muligheden for posten som Folketingets formand ind i billedet. En af Venstres forhandlere fortalte senere: »Så kom de - de radikale - rendende, efter at forhandlingerne om regerings-sammensætningen var afsluttet og forlangte formandsposten til Skytte«.

Selvom Henning Nielsen beskriver dette forløb, er det efter min opfattelse bogens svageste afsnit. Nok resignerede Skytte, men der var dog både et menneskeligt og politisk drama her, som grundigere gennearbejdet og beskrevet kunne sige meget om ikke blot Det radikale Venstre og dets ledere, men også om dansk politik ved et vendepunkt: Da landet var på vej ind i det europæiske samarbejde, og da oprøret mod skatte trykket blussede op.

Det lykkedes ikke de borgerlige partier af afvende oprøret, fordi de så sandelig skulle bevise, at de var lige så reformivrige som Socialdemokratiet. De desillusionerede vælgere gav dem alle en huskekafe i 1973.

Karl Skyttes syn på Socialdemokratiet havde fået et knæk i 1967 under de berømmelige skatteforhandlinger, der en stund blev forlagt til Storekro i Fredensborg. Da gik S bag ryggen på de radikale og sluttede aftale med SF. Det skabte en mørk vrede hos Karl Skytte af lige så stort omfang, som da Krag forgænger Viggo Kampmann bag landbrugsminister Skyttes ryg indgik forlig med landbruget i forbindelse med leveringsstrejken i foråret 1961. Men han bed det i sig for partiets skyld, for sagens skyld.

Med andre ord: Karl Skytte var et idealistisk menneske, som med god grund hædres med en smuk bog om liv og virke.

Når man alligevel sidder tilbage med en følelse af, at der mangler noget væsentligt, så skyldes det forfatterens ulyst til at grave et spadestik dybere i dansk politik i den menneskealder, Karl Skytte var en så integreret del af det politiske liv - eller for store forventninger hos læseren om, at der nu ville ske en afdækning af de følelser, som rørte sig under den loyale og resignerende partileders landsfaderlige overflade.

Carl Otto Brix
free lance journalist

**Hans Gammeltoft-Hansen og
Flemming Axmark (red.):
»The Danish Ombudsman«**

DJØF Publishing, Copenhagen, 1995, 242 sider
inklusive bilag

Det danske ombudsmandsembede fylder 40 år i år. I disse 40 år har institutionen slået sig selv fast. Et af de vigtigste fortrin ved institutionen er, at det er så nemt for borgeren at henvende sig til den – i modsætning til fx at lægge en sag an ved en domstol.

Som bekendt er ombudsmandsembedet en svensk invention, men i Danmark har man i langt højere grad forstået at propagandere for embedet og bidrage til systemeksport. Med stor succes. Så stor succes at der nok skal være ganske mange, som tror, at det er en dansk idé. Det er næppe heller for meget sagt, at især den første danske ombudsmand personligt havde en stor evne til at »missionere« for institutionen og at en del af dens succes og sejrsgang skyldes denne evne til imagespredning. Institutionens autoritet står og falder i høj grad med dens popularitet – såvel internationalt som nationalt set. Jubilæumsbogen er et bidrag til at vedligeholde traditionen for at informere om institutionen og sprede den til andre dele af verdenen. Det er den kildekritiske indgang man må have til bogen.

Bogen indeholder en række artikler, der belyser emnet fra forskellige synsvinkler. Der er også artikler fra nogle af de lande, der har importeret institutionen: New Zealand, Norge og Island. Disse artikler redegør for erfaringerne i disse lande. Men hovedparten af artiklerne handler naturligt nok om den danske ombudsmand. De fleste af forfatterne har en eller anden tilknytning til institutionen.

Den lettere selvforligende festtone slås an af den tdligere ombudsmand, Niels Eilschou Holm, med en artikel, der bærer titlen: »The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World«. Så er der mere solid information at hente i artikler af Lars Busdc, Kaj Larsen og Lennart Frandsen, der er kontorchefer ved institutionen.

Tidligere ombudsmand, Lars Nordskov Nielsen, føjer hertil en artikel om ombudsmanden i frem-

tiden – som i mangt og meget fortæller om fortiden og nutiden.

Under læsningen fristes man til at spørge om ikke artiklerne, der skal informere om institutionen historisk, institutionelt og retligt kunne være strammere redigeret. Med flere bidragydere undgås det ikke, at artiklerne lapper ind over hinanden.

Et par bidrag af den nuværende ombudsmand løfter samlingen. Det første fortæller om ombudsmandens problemer med at gøre sig forståelig og blive forstået af borgerne. Ombudsmandens problem er her at formulere sig både forståeligt og juridisk præcist. Ombudsmanden har altid lagt vægt på at skrive begribeligt til borgerne – men en del borgere ender alligevel med at opfatte ombudsmanden som en myndighed på linie med andre myndigheder, der ikke vil forstå borgeren.

Væsentligere er dog ombudsmandens artikel om forvaltningsretten i fremtiden. Her peges bl.a. på en behovet for en bedre lovgivning i forbindelse med behandlingen af senile og andre plejekrævende personer, herunder bestemmelser om foranstaltninger af tvangsmæssig karakter. Der peges endvidere på effekterne af internationalisering, privatisering og decentralisering, som helt kan ændre relationen mellem stat og borger.

Det er med særlig interesse, man læser Carsten Henrichsens artikel om Tamil-sagen. Denne forfatter er ikke ansat ved ombudsmandsinstitutionen. Dertil kommer, at Tamil-sagen af ombudsmanden selv er betegnet som embedets internationalt mest kendte sag. Og et pikant element var, at ombudsmanden tidligere havde været formand for Dansk Flygtningehjælp og med til at præge flygtningelovgivningen. Det er netop ved den slags extreme cases en institution testes.

Nu er det jo imidlertid sådan, at Tamil-sagen i den danske offentlighed snarere forbindes med dommer Hornslets undersøgelse og Rigsretten. I sammenligning hermed står det formentlig mere dunkelt i manges erindring, at ombudsmanden på et tidligere tidspunkt var involveret i dette for dansk folkestyre efterhånden pinligt langstrakte sagsforløb. Det pinlige består bl.a. i at vi fortsat efter en længere årrække ikke har fået en afklaring på spørgsmålet om de eventuelle tjenestemandssager. Det pinlige

er også, at sagen kom tæt på at blive så gammel, at den på grund af de involveredes alderdom eller anden forgængelighed måtte opgives. Det pinlige består også i, at et retligt spørgsmål i årevis prægede det danske politiske liv og bl.a. var årsagen til et regeringsskifte. Er det ikke et udtryk for problemer med vore institutioner, at vi ikke hurtigere kan få en afklaring? Og er det et udtryk for en begrænsning ved ombudsmandsinstitutionen, at det blev nødvendigt med dommer Hornslets undersøgelse? For det tyder jo på at ombudsmandens rapport ikke var tilstrækkelig til at Folketinget uundgåeligt måtte drage konsekvenser.

Carsten Henrichsens artikel går dog ikke dybere i den slags diskussioner. Henrichsen begrænser sig til at resumere Tamilsagen og har nogle korte be-

tragtninger om dens formentlige exceptionelle karakter. Givet det begrænsede sideantal er det forståeligt. Men ikke specielt kritisk overfor ombudsmandsinstitutionen.

Trods det ønskelige i en strammere redigering lever bogen alt i alt op til sit formål, som er at informere udlændinge. Men den læser, der vil have mere end forholdsvis elementær information når ikke langt. Måske var det snart på tide at undersøge ombudsmandsinstitutionen udefra? Fx af politologer som i modsætning til jurister vanskeligere kan mistænkes for at have personlige interesser i institutionen eller relationer til dens ansatte.

Tim Knudsen, lektor
Institut for Statskundskab, KU