

Nr. 1 - 1996
69. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1996

69. årgang nr. 1. April 1996

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

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 99
e-mail: fl @ djoef.dk

Abonnement for 1996:

- 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:

ØKONOMI OG MAGT

Magt, kontrol og interesser

– en transaktionsteoretisk approach

4

Søren Peter Iversen

Ethvert konsern sin

»huspolitiker«

17

Magne Haug og Haavard Koppang

Konsekvenser av nasjonalt og utenlandsk i norsk industri

33

Gabriel R.G. Benito

KOMMENTAR:

Økonomi og videnskabelighed

– en metodologisk kommentar

45

Finn Olesen

GENERELT:

Politisk kronik, 2. halvår 1995

51

Lars Bille

Anmeldelser

62

- Danmark i en større verden. Udenrigspolitikken efter 1945
- Strategier for organisationsændring
- Demokratiets mangfoldighed. Tendenser i dansk politik
- Økologi og økonomi – et spørgsmål om værdi
- Økonomi, miljø og ressourcer
- De usynlige hænder. Grundproblemer i økonomiteorien
- Dansk økonomi. Analyseværktøjer og prognosearbejde
- Retsanvendelsens etik: om dømmekraft
- Omstigning til paradisi? Oticon i processen fra hierarki til spaghetti
- Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg
- Dansk statsbygning
- Gør jeg pligt – gør jert værk
- Strategy, Innovation and Politics
- Samfundsøkonomiske kalkuler på Personal Computer
- The Baltic States in International Politics
- Estlands historie – kort fortalt

Redaktionelt forord

Søren Peter Iversen analyserer for det første magtbegrebet i sin artikel. For det andet gives der en presentation af en såkaldt byttemagt-model. Forfatteren argumenterer for, at byttemagtmodellen er en meget anvendelig og frugtbar model. Artiklen giver endvidere en række eksempler på, hvordan magtrelationer kan tolkes i et byttemagtperspektiv. Endelig runder artiklen af med en kritisk kommentar til en dansk disputats om rationalitet og magt.

Magne Haug og *Haavard Koppang* analyserer norske virksomheders samspil med og påvirkning af offentlige beslutningstagere. Der er i Norge såvel som i Danmark tale om et underbelyst forskningsfelt på trods af, at offentlige beslutningstagere må formodes at have voksende betydning for, hvordan virksomheder drives.

Gabriel Benito fremhæver i sin artikel om konsekvenser af nationalt og udenlandsk ejerskab i norsk industri, hvordan spørgsmålet om nationalitet gradvis får mindre betydning. Kapital er i voksende grad mobil. Samtidig er ikke mindst direkte udenlandske investeringer i voksende grad af væsentlig betydning for lande, som følgelig gør meget for at tiltrække dem.

Finn Olesen bidrager med en kommentar om økonomi og videnskabelighed, mens *Lars Bille* i sin kronik analyserer den politiske situation i 2. halvår af 1995.

Peter Nedergaard
Redaktør

Magt, kontrol og interesser – en transaktionsteoretisk approach

Lektor, cand.scient.pol. Søren Peter Iversen,
Handelshøjskole Syd, Sønderborg

1. Indledning

Denne artikel handler om magt. I 1972 søsatte nordmændene ved kongelig resolution en udredning af magtforholdene i Norge, bedre kendt som »magtudredningen«. Det teoretiske oplæg blev for tyve år siden (i 1975) publiceret under titlen: *Magt og Avmagt* (Hernes 1975). I slutningen af 1980'erne indskibede svenskerne sig i et lignende udredningsprojekt (Petersson 1991). I Danmark har man derimod endnu ikke gennemført et tilsvarende samlet udredningsarbejde til belysning af de faktiske magtforhold. En del tyder på, at planerne om et større dansk magtudredningsprojekt omsider har lidt endeligt skibbrud (Weekendavisen d. 14.-15. oktober 1995). Om skibbruddet skyldes magtforskernes afmagt, eller om de er stødt på andre aktører med større magt end dem selv, eller om der er tale om en blanding af begge dele, skal jeg undlade at gøre mig klog på. Det må imidlertid anses for utvivlsomt, at nogle samfundsforskere har haft en endog meget intens interesse i, at projektet blev gennemført. En interesse som blandt andet har været begrundet i forventninger om store ekstravillinger til samfundsforskningen.

Jeg skal ikke gå i detaljer med baggrunden for planerne om en dansk magtudredning og det hidtidige forløb. Formålet med den følgende artikel er mere beskedent, nemlig for det første at diskutere magtbegrebet samt for det andet at præsentere det teoretiske grundlag for den norske magtudredning, nemlig Gudmund Hernes' »Byttemagtmodel«. Det særlige ved Hernes' bidrag til magtteorien er, at han forsøger at udvikle en generel magtteori. Jeg håber endvidere, at artiklen kan tjene som en introduktion til et særdeles spændende og intellektuelt stimulerende forfatterskab. Den følgende fremstilling rummer en meget sammentrængt og summarisk præsentation af Gudmund Hernes' byttemagtmodel. Jeg ville være et skarn, hvis jeg påstod, at jeg yder modellen fuld retfærdighed.

2. Hvad er magt?

Generelt kan man sige, at magt er evnen til at frembringe ønskede resultater – evnen til at opnå det vi vil (Hague, Harrop og Bresslin 1993 p. 8). Magt kan også defineres som en aktørs evne til at realisere sine interesser (Poulantzas 1978 p. 104).

Inden for den moderne politologi lagde Robert A. Dahl (1957) i sin oprindelige magtdis-

kussion hovedvægten på magtens handlings- eller beslutningsaspekt. Aktøren A har således magt over aktøren B, hvis han eller hun er i stand til at få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort. Det er det, man vil kunne kalde direkte magt. Magtudøvelse indebærer imidlertid ikke nødvendigvis en synlig påvirkning. Det kan dreje sig om en anticiperet reaktion. B handler på en bestemt måde i forventning om, at A finder netop denne adfærd ønskelig. B tager på forhånd højde for A's reaktion. Det kan man kalde for indirekte magt.

Bachrach og Baratz kritiserede i en nu klassisk artikel fra 1970 Dahls definition for at tillægge åben konflikt og faktisk adfærd og faktiske beslutninger for stor vægt. Magt kan også udøves gennem kontrol med den dagsorden, som ligger til grund for beslutninger og handlinger. Bachrach og Baratz taler således om »*The second face of power*«. Dahl overser, ifølge Bachrach og Baratz, at det, at der ikke træffes nogen beslutning (non-decisions), også kan være udtryk for en betydelig magtudøvelse. Som Simpson (1967) formulerede det: »... *community analysts must look behind overt decisions and ask how it is that certain issues are never brought up*«. Den, der nyder godt af status quo, har ofte en åbenbar interesse i, at spørgsmål, som kan ændre tingenes tilstand, ikke kommer på dagsordenen (se også Ricci 1974 p. 175ff. og magtdiskussionen i Hernes 1978 p. 11ff.).

I *Power: A Radical View* fra 1974 argumenterer Steven Lukes for, at magt ud over et beslutnings- og ikke-beslutningsaspekt også har et strukturelt aspekt. Lukes hævder, at magt udøves, når en aktørs interesser ignoreres – selv i de tilfælde, hvor den pågældende aktør ikke kender sine egne interesser. Magt kan således eksempelvis udøves gennem ideologisk hegemoni. Magtudøvelsen kan være anonym, den kan være indbygget i den sociale struktur, i spillets regler. Det er

blandt andet denne form for magt, der har fået Charles Lindblom (1977) til at hævde, at erhvervslivet har en særlig privilegeret magtposition i det moderne industrisamfund. Erhvervslivet har kontrollen over samfundets materielle produktion, investeringer og arbejdspladser. Det giver erhvervslivet gode kort på hånden i forhold til eksempelvis en regering, som ønsker at gennemføre miljøpolitiske stramninger.

Kenneth Boulding (1989) klassificerer magt i tre hovedkategorier (se tabel 1). En aktør kan udøve magt på tre måder, enten ved at bruge tvang, ved at indgå en aftale eller ved at skabe forpligtelser.

	Tvang (»the stick«)	Aftalen (»the deal«)	Forpligtelsen (»the kiss«)
Karakter	Trusler	Transaktioner	Integrative relationer
Motiv for underkastelse	Frygt	Gevinst	Engagement
Institutioner	Militæret og politiet	Økonomiske - markedet	Sociale

Kilde: Hague, Harrop og Bresslin (1993): *Comparative Government and Politics – An Introduction*, p. 10.

Tabel 1: Former for magt

Statsmagten er i sidste instans baseret på »the stick«. Max Weber mente således, at det, der karakteriserede staten, var statens monopol på udøvelsen af legitim fysisk vold (Skirbekk 1976 p. 207-208). I økonomien er »the deal« den mest udbredte magtform, hvorimod »the kiss« dominerer i socialsfæren.

Som jeg har forsøgt at vise i det foregående, er magt et mangesidet og kompliceret begreb. Så kompliceret at enkelte samfundsforskere har foreslået, at man helt skulle opgive at bruge magtbegrebet til forskningsformål

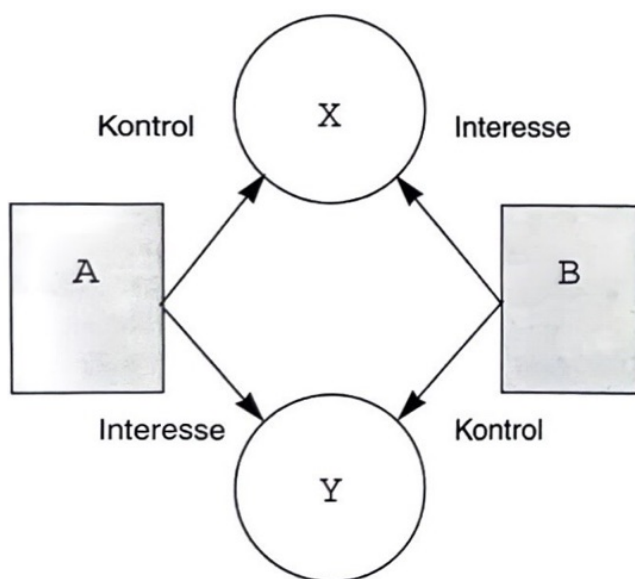
(March 1966 p. 70). Det løser imidlertid ikke problemet med eventuel manglende præcision, at man opgiver at anvende et bestemt begreb eller en bestemt term. Man opnår blot det, at man må udvikle et nyt begreb eller en ny term for det samme fænomen, og så vil nissen utvivlsomt flytte med.

I det følgende vil jeg forsøge at give en kort præsentation af et af de mere helstøbte og håndfaste forsøg på at udvikle en generel magtteori, nemlig Gudmund Hernes Byttemagtmodel.

3. Byttemagtmodellen

3.1. Analyseramme

Hernes' byttemagtmodel kan karakteriseres som en rational choice model. Det grundlæggende i Hernes' magtmodel er forestillingen om magt som et bytte – en transaktion. Modellen kan mest enkelt beskrives i en situation, hvor der er to aktører A og B og to begivenheder eller hændelser X og Y.



Kilde: Hernes (1975) p. 41.

Figur 1: Hernes' Byttemagtmodel

En aktør vil umiddelbart kunne realisere sine interesser, hvis han selv kontrollerer den begivenhed eller de hændelser, han er interes-

seret i. Hvis imidlertid interesserne og kontrollen er fordelt som i figur 1, kan interesserne kun realiseres gennem en transaktion, et bytte. I figur 1 har A kontrol over X, og B over Y. Imidlertid er A interesseret i Y og B interesseret i X. Forudsætter vi, at aktørerne er målrettede, kan vi forudsige, at de hver især vil opgive kontrollen over det, som interesserer dem mindst for at opnå kontrol over det, som interesserer dem mest. I eksemplet her kan A eventuelt overdrage kontrollen over X til B, mod at denne overdrager kontrollen over Y til A. På denne måde opnår begge aktører kontrol over den begivenhed, som interesserer dem mest, og begge vil være bedre stillet end i udgangssituationen (Hernes 1975 p. 41).

Modellens helt centrale begreber er kontrol og interesse. Forudsætningerne bag modellen er, at aktørerne handler rationelt, at de har klare, kendte og konsistente præferencer, at de har fuld information, og at der ikke er transaktionshindringer. Læsere, som kender lidt til mikroøkonomi, vil kunne nikke gendende til en del af disse forudsætninger, som minder om forudsætningerne for »fuldkommen konkurrence« i en markedsøkonomi. Byttemagtmodellen er i bund og grund en analogi til modellen for »fuldkommen konkurrence«. Hernes benytter byttemagtmodellen på samme måde, som økonomer benytter modellen for »fuldkommen konkurrence«, nemlig som en idealtipe. Denne måde at arbejde med modeller på leder uvilkaarligt interessen hen i mod, hvad der sker, når forudsætningerne ikke er opfyldt. Det er ofte her, de virkelig interessante problemstillinger har deres udspring.

Hernes benytter modellen til at analysere en række situationer, hvor en aktør kan realisere sine interesser ved en anden aktørs mellemkomst. Tabel 2 rummer en summarisk gennemgang af fire typiske situationer.

Situation	Eksempler	Løsning
To aktører med fælles interesse i to sager.	Fri handel. Forureningsbekæmpelse.	Begge aktører arbejder for at realisere deres egen interesse og bidrager herved til at realisere den andens interesser. Problemer kan dog opstå, hvis der er tale om et kollektivt gode.
To aktører med interesse i hver deres sager.	Fakulteterne ved Handelshøjskolen/Universitetet. Ministrene i regeringen. To departementer i centraladministrationen.	Den ene aktør blander sig ikke i den andens sager.
To aktører med svagt modstridende interesser.	EF-landenes forlig i Luxembourg i 1966 (Frankrig mod de øvrige fem medlemmer af EEC). Parterne i en koalitionsregering.	Aktørerne får hver især kontrol over den sag, som betyder mest for den pågældende.
To aktører med stærkt modstridende interesser.	Gidseltagning Monopolsituationer OPEC's olieembargo i 1973. (se endvidere eksemplerne i det følgende afsnit)	Løsningen bliver asymmetrisk: Den, som har overtaget, kan tvinge eller afpresse den anden part. Parterne må bytte kontrol for at realisere deres interesser.

Kilde: Hernes (1975) pp. 42ff.

Tabel 2: Byttemagt

Løsningsmulighederne i de enkelte situationer mangfoldiggøres, såfremt der er tale om flere sager, begivenheder eller hændelser. I sådanne situationer er der flere muligheder for at give indrømmelser, og man kan kæde sagerne sammen i større aftaler eller forlig (logrolling). I tilfælde, hvor der er flere aktører, opstår der mulighed for koalitionsdannelser. Hvis A kontrollerer noget af interesse for B, B kontrollerer noget af interesse for C, og C kontrollerer noget af interesse for A, så kan A realisere sine interesser indirekte via B.

En aktør har som udgangspunkt kontrol over et givent sæt af begivenheder eller hændelser (udgangskontrol). Han kan eventuelt bytte sig

frem til kontrol over de begivenheder eller hændelser, han er mest interesseret i (slutkontrol). Herved får aktøren realiseret sin interesse, han udøver magt. Det følger umiddelbart af modellen, at såfremt interesseforholdet er asymmetrisk, da vil magtforholdet også være det. Hernes henviser i denne sammenhæng til familiesociologen Willard Wallers »princip om den mindste interesse«. Den har magten i et parforhold, som er mindst interesseret i at opretholde forholdet.

I Hernes' model kan en aktør B's magt over en anden aktør A defineres som A's afhængighed af B. A's afhængighed af B defineres som A's relative interesse i en hændelse

multipliseret med B's andel af kontrollen over den pågældende hændelse. Aktører kan være gensidigt afhængige, men afhængigheden kan også være ensidig. Endelig er der den mulighed, at aktørerne er gensidigt uafhængige af hinanden.

En aktørs generelle magt defineres som aktørens kontrol over begivenheder eller hændelser, som andre aktører har en intens interesse i. Sådanne begivenheder eller hændelser kan siges at have stor værdi.

»Den som har avgjørende kontroll over verdifulle hendelser er i ønskeposisjon i dobbelt forstand: fordi mektige andre er interessert og fordi det gir ressurser som han kan bruke til å realisere egne interesser. En får makt ved at ha makt over en annen makt, for å si det paradoksalt (Hernes 1975 p. 69)«

Hernes (p. 86ff.) opstiller på baggrund af byttemagtmodellen en række generelle betingelser for magt. Disse er følgende:

- a. En aktørs magt afhænger af, om han kontrollerer noget som er af interesse for andre.
- b. En aktørs magt afhænger af, om andre aktører kontrollerer noget, som han er interesseret i.
- c. En aktørs magt afhænger af, om han har kontrol over de sager, der skal træffes beslutning om og de beslutningsprocedurer, der skal gælde.
- d. En aktørs magt afhænger af, om han har kontrol, over hvilke andre aktører der skal medvirke i transaktionsprocessen.
- e. En aktørs magt afhænger af, om han effektivt kan deltage i transaktionsprocessen.

Af byttemagtmodellen følger også en række strategier, som en aktør kan følge for at øge sin magt. Eksempelvis kan aktøren forsøge at

øge andre aktørers interesse i det, han kontrollerer, eller forsøge at opnå eksklusiv kontrol med vigtige ressourcer. Aktøren kan også forsøge at reducere sin interesse i det, andre kontrollerer (Rønnebærrene er sure, sagde ræven – han kunne ikke nå dem). Endelig er der den mulighed, at aktøren kan forsøge at finde substitutionsmuligheder for det, som han eller hun er interesseret i. Ifølge Hernes (1975 p. 65) har en aktør generelt to muligheder for at forbedre sin evne til at realisere sine interesser. For det første kan han forsøge at opnå magt over dem, han er afhængig af. For det andet kan han forsøge at forøge sin autonomi. Autonomi kan defineres som aktørens kontrol med sine egne interesser. I erhvervslivet kan en virksomhed eksempelvis øge sin autonomi gennem vertikal integration, opbygning af lagre, risikospredning og udvikling af mærkeloyalitet gennem reklame.

Det er blevet populært at tale om, at vi lever i et informationssamfund. Det betyder naturligvis også noget for magten og magtens fordeling. Viden er magt, siger man. Det er den også i den udstrækning, at en aktørs adfærd afhænger af, om han handler under usikkerhed, eller om han har fuld information (Hernes 1975 p. 100). Magt afhænger af, om man kontrollerer noget, som andre aktører er interesseret i. Derfor er det vigtigt at have information om de andre aktørers interesser. Den samme information er vigtig, hvis man overvejer at indgå en alliance med en anden aktør – en strategisk alliance. Gennem en strategisk alliance kan to eller flere aktører gå sammen og dermed opnå større udgangskontrol, men lige lidt hjælper det, hvis de ikke har samme interesser.

Magt afhænger også af, om andre aktører kontrollerer noget, som man selv er interesseret i. Derfor er det også vigtigt at vide, hvilke konsekvenser andre aktørers beslutninger har for ens interesser. Ofte er mangel på information og viden en vigtig kilde til

afmagt. Problemet i informationssamfundet er ikke knaphed på information, men knaphed på analysekapacitet.

»Svert mange lever i omgivelser, som har overflod på data og underskudd på opmærksomhet og vurderingstid...

... Vi kan derfor snakke om modellrike og modellfattige aktører, og avmagtsfølelse bunner ofte i modelfattigdom« (Hernes 1975 p. 105)«

Hvordan skal vi håndtere og forstå alle de informationer, vi bombarderes med i hverdagen? Vi overbelastes, vi mister overblikket og kan ikke forstå sammenhænge – vi føler os afmægtige.

Teknologi er på samme måde som viden en meget vigtig magtressource. Teknologi skaber afhængighed, idet teknologien både udvider og afgrænser en aktørs handlemuligheder. Det var formodentlig baggrunden for, at en række højere læreanstalter i Danmark i begyndelsen var meget tilbageholdende med at indskibe sig i det nu skandaleramte »VUE-projekt« (Videregående Uddannelsers EDB-koordinering). Teknologi stiller krav til den sociale organisation, og den sociale organisation fordeler ressourcekontrol og interesser og dermed magt. Tilsvarende vil den teknologiske udvikling i mange tilfælde medføre ændringer i den sociale organisation, hvilket ofte vil indebære ændringer i fordelingen af ressourcekontrol og interesser – det man kalder magtforskydninger.

Problemerne med magtbegrebet har fået nogle forskere til at foreslå, at man skulle erstatte magtbegrebet og bruge begrebet indflydelse i stedet. Men det løser, som jeg har redegjort for tidligere, ikke problemet. Nissen flytter uvilkårligt med. Hos Hernes (1975 p. 107ff.) har begrebet indflydelse en helt selvstændig betydning. En aktør A kan, ifølge Hernes,

siges at øve indflydelse på en anden aktør B, dersom A påvirker B's handlingsvalg ved at levere information om konsekvenser af B's handlingsvalg, som B finder ønskelig eller uønskelig. Det at øve indflydelse forudsætter, at man råder over både information og analysekapacitet, jævnfør det følgende eksempel med interesseorganisationernes inddragelse i de politiske beslutningsprocesser.

3.2. Afmagt

I anden del af Makt og Avmagt retter Gudmund Hernes opmærksomheden mod, hvad der sker, når forudsætningerne bag byttemagtmodellen brister. Hvad sker der, når en aktør ikke har klare præferencer, mangler information eller er i en situation, hvor en ønsket transaktion umuliggøres på grund af transaktionshindringer. I så fald foreligger der en afmagtssituation. Afmagt er imidlertid ikke det samme som fravær af magt. Det, at en aktør ikke har magt, er ikke ensbetydende med, at han er afmægtig. I den mikroøkonomiske model med fuldkommen konkurrence er aktørernes magt uendelig lille; men systemet er rationelt og fører til det bedste resultat for alle (Adam Smiths teorem om den »Usynlige hånd«). Enhver handler for at varetage sin egen interesse, og derved realiseres fællesinteressen – det fælles bedste.

Afmagt opstår for det første, når aktørerne ikke har klare interesser, ikke kender deres interesser eller ikke kan overskue, hvordan de påvirkes af andre aktørers beslutninger. For det andet når der opstår interesseforvridning, når interesserne ikke bliver artikuleret og repræsenteret korrekt. For det tredje når der foreligger målkonflikter, og der opstår utilsigtede effekter. For det fjerde når aktører ikke har mulighed for at organisere sig for at varetage deres fælles interesser. Fælles interessevaretagelse er et kollektivt gode. Det betyder, at alle nyder godt af en fælles indsats, uanset om de bidrager eller ej. Den enkelte aktør har et incitament til at optræde

som »free-rider« (Olson 1965). For det femte forekommer afmagt, når summen af en række aktørers uafhængige handlingsvalg fører til uønskede aggregat-virkninger. Gudmund Hernes formulerer i forbindelse med sidstnævnte antitesen til Adam Smith's Usynlige hånd: teoremet om den »Usynlige fod«, som spænder ben for fællesinteressen, selv om aktørerne handler individuelt rationelt.

		Virksomhed B investerer	
		Nej	Ja
Virksomhed A investerer	Nej	15 15	20 0
	Ja	0 20	5 5

Kilde: Hernes 1985 p. 43

Tabel 3: Investeringsvang illustreret ved hjælp af »Prisoners dilemma«

Et godt eksempel på afmagt finder man i det klassiske »fangernes dilemma«. Det kunne være to virksomheder A og B, som overvejer at investere i ny teknologi. Hvis virksomhed A er alene om at indføre den nye teknologi, opnår den en fordel på B's bekostning og omvendt. Hvis begge virksomheder indfører den nye teknologi, kan man forestille sig, at begge pådrager sig større produktionsomkostninger uden at opnå en større markedsandel. I en sådan situation vil den enkelte virksomhed være bedst tjent med at investere i den nye teknologi, uanset hvad den anden virksomhed måtte gøre. Det bedste for dem begge ville dog være, at ingen af dem tager den nye teknologi i brug. Eksemplet er forsøgt illustreret i figur 3, hvor virksomhed A's gevinst (pay-off) er markeret med fed skrift.

Problemet er, at hver virksomhed kontrollerer sit eget handlingsvalg men knytter størst interesse til den anden virksomheds handlingsvalg. Det er vist i kontrol- og interessematricerne i figur 4. Den interesse, en aktør knytter

til et handlingsvalg, er den gevinststigning (nytteforskel), det pågældende handlingsvalg medfører for ham (Hernes 1985 p. 44-45).

»Men det betyr at begge aktører under de rådende handlingsvilkår kontrollerer det som interesser dem mindst – sitt eget handlingsvalg. De er mest interessert i det den andre kontrollerer. Derfor ville de bli bedre stilt om de kunne utveksle kontroll og få bestemme hva den andre skal gjøre mot å oppgi kontrollen over eget valg (Hernes 1985 p. 45)«

Hvis B har lagt sig fast på et bestemt handlingsvalg, kan A ved at ændre sin beslutning ændre sin gevinst med 5. Hvis A har lagt sig fast på et bestemt handlingsvalg, kan B ved at ændre sin beslutning ændre A's gevinst med 15. Hvis ikke aktørerne har mulighed for at indgå en transaktion, hvor de kan bytte kontrol med hinandens handlingsvalg, er de fanget i en afmagtssituation – i fangernes dilemma.

I virkeligheden er det ikke realistisk at forestille sig, at alle aktører tinger om alt mellem himmel og jord. Usikkerheden og transaktionsomkostningerne ville blive prohibitivt høje. Det ville ikke være rationelt at forhandle nye vilkår og regler hver dag (Hernes 1975 p. 52). Men netop transaktionsomkostninger og usikkerhed reduceres gennem opbygning af institutioner, organisationer, love, regler, traditioner, rutiner og vaner. Transaktionsomkostninger og usikkerhed reduceres ved, at der etableres regelmæssige forbindelser mellem handlinger og konsekvenser. Der er imidlertid både fordele og omkostninger forbundet med givne institutioner, organisationer, love, regler, traditioner, rutiner og vaner. Derfor må man forvente, at disse ændres, når de alternativomkostninger, der er forbundet med dem, bliver for store (Hernes 1985). De institutionelle alternativomkostninger der er for-

Kontrolmatrice				Interessematrice			
A's		B's		A's		B's	
	handlingsvalg	handlingsvalg			handlingsvalg	handlingsvalg	
A	1	0		A	5	15	
B	0	1		B	15	5	

Kilde: Hermes 1985 p. 45

Tabel 4: Kontrol og interessematrice for »Prisoners dilemma«

bundet med at blive i fangernes dilemma er 10 for de to virksomheder i eksemplet overfor. Hernes byttemagtmodel er således ikke blot en magtmodel. Den rummer også betydelige elementer af en generel samfunds-teori.

4. Byttemagt - nogle eksempler

4.1. Magt

Et aktuelt eksempel på byttemagt stammer fra krigen i Eks-Jugoslavien. Serberne fik på et tidspunkt kontrollen over de muslimske enklaver i Bosnien. De såkaldte sikre zoner. FN truede serberne med luftangreb og kontrollerede dermed de serbiske områder eller stillinger, der eventuelt skulle bombes. Serbernes reaktion var at tage et antal FN-soldater som gidsler. Hermed havde man pludselig noget at bytte med. Noget som landene bag FN-aktionen i Eks-Jugoslavien havde en meget intens interesse i.

Et mere fredeligt eksempel på byttemagt finder man i de korporative beslutningssystemer i eksempelvis de skandinaviske velfærdsstater. De korporative beslutningssystemer involverer interesseorganisationer på den ene side og regering og centraladministration på den anden side (Damgård 1980, Buksti 1980 og 1983 og Grønnegaard Christensen 1980). Regeringen og centraladministrationen kontrollerer eksempelvis den præcise udformning af et nyt sæt arbejdsmiljøregler, som erhvervslivets interesseorganisa-

tioner har en intens interesse i. Til gengæld har erhvervslivets interesseorganisationer kontrol over medlemmernes tilslutning samt en særlig ekspertise på området. Begge dele er af stor værdi for regeringen og centraladministrationen. Situationen lægger umiddelbart op til, at regering og centraladministration tilbyder erhvervslivets interesseorganisationer indflydelse på arbejdsmiljøreglernes udformning i bytte for interesseorganisationernes tilslutning og ekspertise. Interesseorganisationernes vigtigste ressourcer synes at være medlemmer (høj organisationsprocent) og som følge heraf økonomiske ressourcer samt ekspertise (Buksti 1979).

De korporative beslutningsprocesser indebærer en række fordele for de involverede aktører. Den politologiske forskning har imidlertid også identificeret nogle åbenbare ulemper, herunder koordineringsvanskeligheder og øget udgiftspres (Kristensen 1981, Damgaard 1981 og Buksti 1983). Opmærksomheden omkring ulemperne ved de korporative beslutningsprocesser var, sammen med regeringsskiftet i 1982 og ændringer i det generelle politiske/ideologiske klima, medvirkende til, at interesseorganisationerne i stigende grad blev koblet af den politiske beslutningsproces i løbet af 1980'erne.

Andre aktuelle eksempler på byttemagt kunne være forholdet mellem EU's miljøkommissær, Ritt Bjerregaard, og Kommissionens

formand, Jacques Santer, i forbindelse med den planlagte udgivelse af miljøkommissærens dagbog i slutningen af oktober 1995. Ritt Bjerregaard kontrollerede (tilsyneladende) spørgsmålet om udgivelse/ikke-udgivelse af dagbogen. Jacques Santer kontrollerede spørgsmålet om det fremtidige arbejdsklima omkring Ritt Bjerregaard i Kommissionen.

Et andet aktuelt eksempel er forholdet mellem ledelsen og medarbejderne på B&W skibsværft i spørgsmålet om iværksættelsen af en rekonstruktionsplan for værftet. Ledelsen på B&W skibsværft kontrollerer spørgsmålet om det konkrete indhold i rekonstruktionsplanen for værftet. For at opnå indflydelse på rekonstruktionsplanen forsøgte medarbejderne i slutningen af oktober 1995 at skaffe sig kontrol over noget, som ledelsen havde en interesse i, nemlig færdiggørelsen af den igangværende produktion.

Inden for økonomisk politik er den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) et godt eksempel på byttemagt. Sat på spidsen kan man sige, at magtesløsheden i dansk økonomisk politik består i, at vi kontrollerer den økonomiske politik, som vi selv fører. Imidlertid afficeres Danmark i langt højere grad af den økonomiske politik, som føres i Tyskland. ØMU'en kan således analyseres i et byttemagtperspektiv: Vi bytter (den formelle) kontrol med vores egen økonomiske politik mod at få lidt (reel?) indflydelse på den økonomiske politik i hele EU (Det Økonomiske Råd 1991 p. 127ff.).

»Betragter man valutaunionsperspektivet alene ud fra en økonomisk synsvinkel, kan tilslutning til en valutaunion, set fra det enkelte medlemslands side, ses som en form for indgåelse af en »handel«, hvor landet giver afkald på eller i hvert fald reducerer sin mulighed for at tilrettelægge en selvstændig økonomisk politik, herunder valutakurspolitik, mod til gengæld

at få medindflydelse på de andre medlemslandes økonomiske politik og dermed på de ydre vilkår for dets egen økonomiske udvikling (p. 128)«

I nogle situationer kan det være svært at se, om en aktør udøver magt eller indflydelse. Hvis eksempelvis Dansk Industri bedyrer, at danske virksomheder vil flytte produktion og arbejdspladser til udlandet, hvis Danmark fastholder sine forbehold over for dansk deltagelse i ØMU's tredje fase, kan det være meget svært at afgøre, om det er en neutral forudsigelse eller en trussel.

ØMU'en og den økonomiske politik er ikke det eneste eksempel på byttemagt i EU sammenhæng. Den samme logik gør sig formentlig gældende på miljøområdet og en række andre politikområder. Medlemslandene kontrollerede oprindeligt deres nationale politik på disse områder, men har byttet den med indflydelse på den fælles EU politik.

4.2. Afmagt

Afmagt foreligger blandt andet, når strukturen i beslutningssituationen medfører, at det samlede resultat af flere enkeltbeslutninger ikke bliver optimalt, selv om aktørerne hver især handler rationelt (fangernes dilemma). De klassiske eksempler er investeringstvang, som jeg allerede har været inde på, og »reklametvang«. Reklametvang foreligger, når konkurrencen byder virksomhederne i en branche at gennemføre ressourcekrævende reklamekampagner, selv om det ville være bedst, hvis alle lod være. En situation som synes at gøre sig gældende for mange højere læreanstalter her i landet i disse år med små ungdomsårgange. Ud over de klassiske eksempler, som tager deres udgangspunkt i fangernes dilemma samt eksempler på organiseringsvanskeligheder blandt eksempelvis forbrugere og arbejdsløse, kan det umiddel-

bart være lidt vanskeligt at finde gode eksempler på afmagt.

En mere generel afmagtssituation synes imidlertid at præge forholdet mellem de mange små og mellemstore virksomheder og de offentlige myndigheder i Danmark. Peter Munk Christiansen (1993) viser således i en større undersøgelse af forholdet mellem erhvervslivet og det politiske system i Danmark, at virksomhederne generelt oplever de politiske omgivelser som uoverskuelige, fragmenterede og kaotiske. Især lederne af små virksomheder er frustrerede over forholdet til de offentlige myndigheder. Direkte adspurgt svarer mange af dem, at viden om offentlig politik er lige så vigtig som viden om erhvervsmæssige forhold. Undersøgelsen konkluderer også, at kun et fåtal af virksomhederne formulerer egentlige strategier i forhold til de offentlige myndigheder. De fleste tackler problemerne på ad hoc basis. De små og mellemstore virksomheder befinder sig i en afmagtssituation på grund af modelfattigdom og manglende analysekapacitet. De kender ikke deres interesser eller kan ikke overskue, hvordan de påvirkes af offentlige myndigheds beslutninger. Dansk Industri, erhvervslivets store interesseorganisation, taler for tiden med beklagelse om, at en veritabel lovbyge er på vej til erhvervslivet (Ugemagasinet Industrien 1995).

»Mange af DI's virksomheder har forsøgt at gøre politikerne opmærksomme på, at grænsen er ved at være nået. Ikke mindst de mindre og mellemstore virksomheder har simpelt hen ikke mulighed for at følge med tempoet i lov møllen«

De store virksomheder har derimod som i så mange andre henseender bedre muligheder for at gå professionelt til værks. De store virksomheder råder typisk over flere organisatoriske ressourcer. De har en større intern specialisering og arbejdsdeling og har dermed

mulighed for at lade bestemte medarbejdere tage sig af forholdet til bygge- og brandmyndighederne, Arbejds- og miljøtilsynet, Told- og skatteforvaltningen og alle de andre offentlige instanser, som virksomheden mere eller mindre hyppigt kommer i berøring med. De store virksomheder har i den henseende mere magt over tingene.

5. Den filosofiske magtanalyse

Hernes byttemagtmodel må vel nærmest siges at tilhøre den traditionelle eller Hobbessianske magt teori (Clegg 1989 p. 21ff.), som blandt andet også omfatter Dahl, Bachrach & Baratz, Lukes og Polulantzas. Herudover findes en anden tradition, som jeg har valgt at kalde den »filosofiske magtanalyse«. Denne tradition er herhjemme blandt andet repræsenteret ved Bent Flyvbjerg (1991). Flyvbjergs opsigtsvækkende disputats »Rationalitet og Magt. Det konkrete videnskab« er i meget vid udstrækning baseret på Foucaults magt teori – eller Foucaults »magtfysik«, som den undertiden kaldes. Den bygger dermed på en tradition med rødder tilbage til Machiavelli og Nietzsche. Denne traditions adelsmærke er, ifølge Flyvbjerg, »at den tænker magt i termer af udøvelse, strategi og kamp« (p. 104), og hermed står den i modsætning til den traditionelle eller Hobbessianske magt teori, som, ifølge Flyvbjerg, primært analyserer magt ud fra begreberne besiddelse, suverænitæt og kontrol.

Det vil føre for vidt, inden for rammerne af denne artikel, at foretage gennemgribende analyse og kritik af Flyvbjergs fremstilling. De følgende kritiske kommentarer yder derfor næppe Flyvbjerg fuld retfærdighed.

Dele af Flyvbjergs disputats kan læses som et opgør med den traditionelle magt teori, et opgør som er baseret på Foucault og et case studie, nemlig studiet af konkret planlægning og politik, det såkaldte Aalborg projekt. Det karakteristiske ved Flyvbjergs opgør med den

traditionelle magtteori er, efter min opfattelse, fraværet af en egentlig teoretisk argumentation. I stedet for teoretiske argumenter benytter Flyvbjerg Foucault som en slags sandhedsvidne. Denne fremgangsmåde finder jeg meget betænkelig, så meget desto mere som Flyvbjergs ærinde åbenbart er at påvise, at Foucaults magtteori er meget bedre end den traditionelle magtteori. Eller omvendt, at den traditionelle magtteori er inferior. Det synes, som om Flyvbjerg bruger sin konklusion som præmis, nemlig at Foucaults magtteori er den traditionelle magtteori overlegen.

Magt er, skriver Flyvbjerg, en kompleks konfiguration af realiteter, som unddrager sig forståelse, når man forsøger at forstå den i termer af Hobbesiansk magtteori (p. 106). Det synes imidlertid at være en afgørende svaghed ved Flyvbjergs teoretiske oplæg, at han begrænser sig til at advokere for Foucaults magtteori uden egentlig at sætte den på prøve, uden at stille spørgsmålstejn ved den.

Foucaults magtbegreb kommer hos Flyvbjerg klarest til udtryk i følgende citat:

»(P)ower is not an institution, and not a structure; neither is it a certain strength we are endowed with; it is the name that one attributes to a complex strategical situation in a particular society« (Foucault: »The History of Sexuality«, Bind 1, side 93. Her citeret efter Flyvbjerg 1991 p. 106)

Magt er, fastslår Flyvbjerg meget tydeligt, ikke noget, man besidder. »Magt er ikke noget, man erhverver, tager eller deler, og heller ikke noget, man holder fast ved eller lader glide sig af hænde. Magt udøves fra »innumerable points« i et samspil mellem ikke-ligeværdige og mobile forhold« (Flyvbjerg p. 115). Til Foucaults magtbegreb knytter sig endvidere et særligt strategibegreb. Strategi er »totaliteten af midler, som sættes

i arbejde for at implementere magt effektivt eller for at bevare magt« (Flyvbjerg p. 113). Denne definition giver desværre ikke Flyvbjerg anledning til at undre sig over, hvordan man kan bevare noget, som man ikke kan besidde.

Flyvbjerg fortæller ikke præcis, hvorfor Foucaults magtfysik er at foretrække frem for den traditionelle magtteori. Han skriver, at det under case studiet blev klart for ham, at de traditionelle magtteorier var problematiske, men han angiver ikke præcis hvorfor. Han fortæller heller ikke, hvorfor det ud fra teoretiske betragtninger er bedre at tænke magt i termer af udøvelse, strategi og kamp end at analysere magt ud fra begreberne besiddelse, suverænitæt og kontrol. Den implicite kritik af den klassiske magtteori, der ligger heri, forekommer i øvrigt lidt paradoksal, når man tænker på hvor meget Dahl og den behavioralistiske skole er blevet kritiseret for at lægge for stor vægt på aktiv magtudøvelse. På denne måde lader Flyvbjerg sin læser i stikken. Han kontrollerer tydeligvis en viden, som han ikke kan eller vil dele med læseren, ligesom han ikke kan eller vil delagtiggøre læseren i, hvordan han er nået frem til denne viden. Det kunne måske få en og anden til at føle sig lidt afmægtig, medmindre naturligvis man tror, at det er bluf.

Ifølge Foucaults magtkonception er magten allestedsnærværende. Magten sætter sig igennem i vort sprog, vores bevidsthed og vore symboler. Magten gennemsyrrer vor rationalitet og tænkning og dermed også vor erkendelse. Det er vanskeligt at se, hvordan et sådant magtbegreb kan bruges i konkrete empiriske undersøgelser. Hertil kommer naturligvis, at man med en sådan magtopfattelse ikke har nogen garanti for, at forskeren ikke selv er underlagt en eller anden fremmed magt, som præger hele erkendelsesprocessen. Foucault har tydeligvis haft en betydelig magt over Flyvbjergs tænkning. Resultatet er efter min

bedste overbevisning en magtteori, som ikke fører nogen steder hen.

Flyvbjergs motiv for at gøre op med den traditionelle magtteori har været, at han ville undgå at gøre teoretisk vold på virkeligheden (Flyvbjerg p. 104). I stedet gør han vold på teorien. Det, der gør Flyvbjergs opgør med den traditionelle magtteori særlig suspect, er, at hans opgør er et opgør med en stråmand – en karikatur af den traditionelle magtteori, som han selv har fremstillet.

Alle teorier gør i en eller anden udstrækning vold på virkeligheden i den forstand, at de indebærer forenkling. Hvis de ikke gjorde det, ville de være uanvendelige. På den måde er det med teorier og modeller som med landkort. Det mest præcise og detaljerede landkort, vi kan forestille os, ville være i målestoksforholdet 1:1; men vi ville aldrig kunne bruge det til noget fornuftigt. Vi ville være lige så godt stillet med at bruge landet som sit eget kort.

Det vi må kræve af en god model eller af en god teori er netop, at den indebærer forenkling, at den er så enkel så muligt, at dens forenklinger er rimelige, at den er klar og konsistent, og at den bygger på klare og rimelige forudsætninger. Disse krav opfylder byttemagtmodellen i modsætning til Flyvbjergs obskure fremstilling af Foucaults magt-teori.

6. Afslutning

Magt er et kompliceret begreb. Alligevel synes begrebet uundværligt i moderne samfundsanalyse. Der findes ikke umiddelbart noget anvendeligt alternativ.

Byttemagtmodellen synes imidlertid at være et frugtbart og operationelt alternativ til den mere filosofiske magtanalyse. Modellens centrale begreber er kontrol og interesser. En aktør har som udgangspunkt kontrol over et

givent sæt af begivenheder, hændelser eller ressourcer (udgangskontrol) og kan eventuelt bytte sig frem til kontrol (slutkontrol) over de begivenheder, hændelser eller ressourcer, han er mest interesseret i, og opnår herved slutkontrol. Herved får aktøren realiseret sin interesse, han udøver magt.

Byttemagtmodellen er en meget mere rendyrket model baseret på nogle relativt få eksplicitte forudsætninger. Byttemagtmodellen giver dermed både indsigt og principper at organisere dataindsamling efter. Samtidig er byttemagtmodellen åben over for kritik, herunder kritik af det begrebsmæssige grundlag (begrebekritik), den logiske struktur (konsistenskritik), modellens empiriske relevans (korrespondancekritik) og endelig modellens videnskabsteoretiske grundlag (paradigme-kritik). Endelig kan byttemagtmodellen bidrage til at blotlægge ligheder mellem forskellige områder af samfundsforskningen, hvilket jeg har forsøgt at gøre ved at give nogle eksempler på byttemagt inden for udenrigs- og sikkerhedspolitik, indenrigspolitik og makroøkonomi.

Referencer

- Bachrach og Baratz (1962): *Two Faces of Power*, *American Political Science Review*, (56) pp. 947-52.
- Bakka, J.F. og E. Fivelsdal (1986): *Organisations-teori. Struktur, kultur og processer*. København.
- Boulding, K. (1989): *Three Faces of Power*, London.
- Buksti, J.A. (1980): Interesseorganisationerne, den politiske beslutningsproces og samspillet med samfundsudviklingen, i Buksti, J.A. (1980): *Organisationer under forandring*, Århus.
- Buksti, J.A. (1979): *Variations in Organizational Participation in Government*, *Scandinavian Political studies* no. 3.
- Buksti, J.A. (1980): *Organisationer under forandring*, Århus.

- Buksti, J.A. (1983): Organisationer og offentlig politik, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 3. pp. 191-213.
- Christiansen, P.M. (1993): *Det frie marked - den forhandlede økonomi*. København.
- Clegg, S. (1989): *Frameworks of Power*. London
- Dahl, R. (1957): The Concept of Power, *Behavioural Science* (2) 201-215.
- Damgaard, E. (1981): Politiske sektorer: Jerntrækanter - eller løse netværk? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 4 pp. 396-411.
- Det Økonomiske Råd (1991): *Dansk Økonomisk Politik Maj 1991*. København.
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og Magt. Det konkrete videnskab*. København.
- Grønnegård Christensen, J. (1980): *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*. København.
- Habermas (1973): *Legitimationsproblemer i senkapitalismen*. København.
- Hague, Harrop og Bresslin (1993): *Comparative Government and Politics - An Introduction*. London.
- Hernes, G. (1975): *Magt og Avmagt*. Oslo.
- Hernes, G. (1978): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration*. Oslo.
- Hernes, G. (1985): *Økonomisk Organisering*. Oslo.
- Kristensen, O.P. (1991): Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i de offentlige udgifter. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 3 pp. 80-102.
- Lindblom C. (1977): *Politics and Markets*. New York.
- Lukes, S. (1974): *Power. A Radical View*. London.
- March, J.G. (1966): The Power of Power, i David Easton (ed.) (1966): *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. New York.
- Petersson, O. (1991): *Magt. En sammanfatning av maktutredningen*. Stockholm.
- Poulantzas (1976): *Political Power and Social Classes*. London.
- Ricci, D. (1971): *Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis*. New York.
- Simpson, R.L. (1967): Comment by a Sociologist, *Southwest Social Science Quarterly*, (December 1967) p. 287ff.
- Skirbekk, G. (1976): *Politisk Filosofi 2*. Oslo.
- Ugemagasinet Industrien* Nr. 31, 9. oktober 1995.
- Weekendavisen* d. 14.-15. oktober 1995

Ethvert konsern sin »huspolitiker«

Magne Haug og Haavard Koppang, Norges Markedshøyskole, Oslo

1. Innledning

1.1 Hovedelementer i en problemstilling

Utgangspunktet for denne undersøkelsen har vært et ønske om å få et klarere bilde av og bedre forståelse for bedriftenes samspill med og påvirkning av offentlige beslutningstagere. Når privat næringsvirksomhet i Norge er avhengig av offentlige beslutningstagere både for hvordan virksomhet drives og for sin evne til å gå med overskudd, må samspill med og påvirkning av offentlige beslutningstagere ventes å stå sentralt i bedriftenes prioritering.¹

Det foreligger få undersøkelser på dette området. Maktutredningen har en oversikt over kontaktformer mellom foretaksledere på den ene siden og politiske og administrative beslutningstagere i offentlig sektor på den andre (NOU 1982:3, s. 153-186). Maktutredningen gir imidlertid et bilde på makronivå. Det foreligger ingen studier av hvordan bedriftene mer detaljert går frem for å organisere og gjennomføre sitt påvirkningsarbeide overfor det offentlige.

Fordi studieområdet i denne forstand er nyløyet mark, har formålet med undersøkelsen ikke vært å gi det endelige bilde av hvordan norske bedrifter arbeider for å påvirke det offentlige. Formålet har vært å få en klarere forestilling om hvordan bedriftene selv oppfatter dette arbeidet, å utvikle hypoteser som utgangspunkt for mer detaljerte studier av samspillet bedrift-myndigheter.

I vår undersøkelse satte vi oss fore å se nærmere på kontaktmønstre fra bedrifter overfor offentlige beslutningstagere. Videre valgte vi – utfra en hypotese om at bedriftenes informasjonsansvarlige sto sentralt i dette arbeidet – samtidig å bruke informasjonsansvarlige som innfallsport for å tegne et bilde av disse kontaktmønstrene. Undersøkelsen viste, som vi skal komme tilbake til, at hypotesen holdt stikk. Informasjonsansvarlige har ofte både en utøvende funksjon i kontaktmønsteret og en koordinerende oppgave. Gjennom de siste tyve årene har det vært en kraftig oppgradering av informasjonsfunksjonen i norske bedrifter. I en undersøkelse fra 1990, av 20 større norske bedrifter, hadde bare tre bedrifter hatt egen informasjonsavdeling i mer enn 20 år, mens 14 hadde det i 1989. Informasjonsansvarlige i 16 av bedriftene var enten med i konsernledelsen, eller rapporterte direkte til den.

Også i de bedriftene som er med i denne undersøkelsen, er informasjonsansvarlige sentralt plassert i bedriftenes ledelse. Nesten tre av fire informasjonsansvarlige rapporterte direkte til toppsjef.

1.2 Gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført som 16 dybdeintervjuer med ansatte i 15 av Norges største norske private bedrifter. Alle respondente sitter sentralt i planlegging og/eller gjennomføring av bedriftenes kontakt med offent-

lige beslutningstagere. I det området vi opererer er det heller ikke mange bedrifter. Av Norges 14 største private aksjeselskaper i 1990 har vi intervjuet 12². Undersøkelsen bør dermed gi et representativt bilde av hvordan de største norske bedriftene legger opp sine systemer for samspill med offentlige beslutningstagere.

I bedriftene er intervjuene gjennomført med informasjonsansvarlige. 13 av intervjuobjektene hadde tittelen informasjonssjef og var øverste ansvarlige for informasjonsvirksomheten i bedriften, 2 bar tittelen informasjonssjef, hvorav den ene var øverste informasjonsansvarlige i bedriften. Den siste hadde tittelen markedsdirektør og hadde ikke direkte ansvar for informasjonsvirksomheten i sin bedrift, men hadde ansvar for myndighetskontakt.

Alle intervjuene har vært tatt opp på lydbånd. Lydbåndene er så skrevet av verbatim. Alle sitater fra intervjuer som er gjengitt i anførselstegn i denne teksten er tatt fra de utskrevne verbatimene.

2. Påvirkning av offentlige beslutningstagere

2.1 Overvåkning av offentlige beslutninger

Betingelsen for å kunne påvirke er å vite hva som foregår. En bedrift er, som vi har nevnt, innvevet i et mangfoldig mønster av kontakt med det offentlige. Disse kontaktene, hvor de fleste av dem skal løse daglige arbeidsoppgaver og ikke er rettet mot påvirkning, fører til kontakt som i sin tur gir informasjon. Men gjør bedriftene mer enn å lytte gjennom dette løpende kontaktnettet? På spørsmål om bedriften har »løpende overvåkning av den offentlige beslutningsprosess for å se om det dukker opp beslutninger av betydning for bedriften«, svarte 12 av 16 respondenter »ja« (75 prosent) og 4 »nei« (25 prosent). Det må undersøkes nærmere hva denne overvåknin-

gen innebærer, hvem som utfører den og hvordan den er.

2.2 Ledelse av påvirkningen

Når vi skal se nærmere på bedriftens påvirkning av offentlige beslutningstagere, reiser to spørsmål seg: Hvem i bedriften har ansvar for å gjennomføre denne påvirkning? Hva er informasjonsansvarliges rolle i denne påvirkningen?

Påvirkning av offentlige beslutningstagere kan ofte få meget store konsekvenser for en bedrift. I en del tilfelle vil det ha like stor eller større virkning på bedriftens resultat at bedriftsledelsen får til en avgiftsreduksjon, en skattelettelse eller et økt subsidium, som å effektivisere produksjonen.

Påvirkningsarbeidet er ofte tidkrevende. Det må påvirkes på flere nivåer i den offentlige beslutningsprosess. Vår hypotese vil derfor være at bedriftens leder selv gjør påvirkning mot de høyere beslutningsskikt, mens mye av påvirkningen av premissleverandørene, særlig i departementene, gjennomføres på lavere nivå i bedriften.

For å kartlegge hvem i bedriften som arbeider med påvirkning, stilte vi spørsmålet: »Hvem i bedriften som er direkte involvert i kontakt- og påvirkningsarbeide overfor offentlige beslutningstagere, politikere såvel som offentlige ansatte? Toppleder? Informasjonsansvarlige? Andre?«

Det bildet som avtegner seg i svarene er at påvirkning »hører naturlig hjemme i konsernledelsen«. Tretten av respondentene (81 prosent) nevnte eksplisitt at konsernledelsen var involvert i påvirkningen. Undersøkelsen er en indikasjon på at vår tese om at toppleder styrer det hele er riktig. Videre spiller toppleder en aktiv rolle som påvirker. Dette er mønsteret i påvirkningen slik de fremtrer i

intervjuene: Det dominerte trekk er at toppladelsen styrer eller overvåker påvirkningen. Der hvor bedriftene har lokale virksomheter (fabrikker osv.) vil den lokale leder ha løpende ansvar for påvirkningsarbeidet, særlig det som er rettet mot fylkeskommunale eller kommunale myndigheter.

Bedriftslederen – sentralt og lokalt – trekker inn fagavdelingsledere på det nivå som er naturlig ut fra innholdet i den sak man arbeider med:

»Daglig leder (i datterselskap som arbeider med en sak som berører datterselskapet direkte, min tilf.) gjør jobben og har ansvaret (og han) trekker på (informasjonssjef i konsernet) som stabsfunksjon.«

Påvirkningsarbeidet fremstår som sentralt overvåket, men som lokalt styrt i datterselskapene.

Hvor mange arbeider så med regelmessig påvirkning av offentlige beslutningstagere i bedriftene? Hos de ti respondenter som svarte på dette spørsmålet, varierte svarene fra to til 60-70. Seks av de ti svarte at det var færre enn ti. To anga et tall mellom 10 og 20, de to siste svarte »vel 50« og »60-70«. Seks av de seksten svarte ikke på spørsmålet eller ga svært uklare svar.

Den store spredningen i svarene avspeiler ikke forskjeller i størrelsen på bedriftene. Spredningen kan tolkes i to retninger. For det første at bedrifter som har relativt omfattende løpende kontakt med offentlige beslutningstagere og dermed regelmessig arbeider for å få gjennomslag for sitt syn ikke definerer dette som regelmessig påvirkning. En annen mulig forklaring er at selv store bedrifter har meget stor spredning i hvilken vekt de tillegger påvirkning og hvor systematisk de arbeider med den. Materialet gir ikke grunnlag for å avgjøre hvilken av disse forklaringene som er riktig.

En tredje forklaring kan være at det kan være begrenset hvilken innsikt informasjonsansvarlige har i påvirkningsarbeidet. Men resten av undersøkelsen tyder ikke på at denne siste forklaringen er den riktige, selv om vi ikke har data fra andre innen bedriftene som kan gi kryssjekking av informasjonsledernes svar.

Svar på neste spørsmål kaster lys over svarene på forrige spørsmål. Da det ble spurt om bedriften har ordninger for løpende kontakt med offentlige beslutningstagere, viste det seg at endel bedrifter har satt opp meget omfattende systemer for å holde løpende kontakt med offentlige beslutningstagere. Dette arter seg på to måter. For det første gjennom rullende møteprogrammer med svært varierte grupper av offentlige beslutningstagere som berører bedriften. For det andre et internt nettverk blant bedriftens ledere som kartlegger hvem som kjenner hvem blant offentlige beslutningstagere. Nettverket ble beskrevet slik:

»...vi har tatt alle vi mener er viktige i beslutningsprosessen for vår virksomhet ... på tre forskjellige nivåer: Nasjonalt, regionalt og lokalt. Byråkratiet i ulike departementer, fylkeskommuner og hele maskineriet der, media ... slik at vi får delt ansvarsområdet ut til de 60-70 som har ... ansvaret for å holde kontakten fortløpende mot disse menneskene. I løpet av et år har de plikt til å holde minst ett møte med denne personen. Spise lunsj, ta en kopp kaffe eller hva som helst. Og alle vet at det er x som har ansvaret for y, slik at hvis vi kommer opp i en sak som y er ansvarlig for, kanaliserer vi kontakten gjennom x (Vi) oppdaterer dette en gang i året ... på begge sider.«

Et så omfattende kontaktnettverk overfor offentlige beslutningstagere er fortsatt sjelden.

2.3 Informasjonsansvarliges rolle

Undersøkelsen indikerer også at vår informasjonsleder-tese er riktig. Informasjonsansvarlige deltar i påvirkningsarbeidet, i endel tilfelle som koordinator. Bare to respondenter sa henholdsvis at informasjons-avdelingen

»ikke driver påvirkning« og at bedriften »ikke (har) noen avdeling som driver lobbying. »På spørsmål om informasjonsansvarlige selv hadde kontakt med offentlige beslutningstagere svarte elleve (79 prosent) av de fjorten, som besvarte spørsmålet, «ja» og resten (3, dvs. 21 prosent) »nei«. En av de tre var den intervjuede som ikke selv var hovedansvarlig for informasjon, de to andre hadde direktører over seg som på grunn av tidligere politiske stillinger var naturlige kontaktmenn overfor offentlige beslutningstagere. Av de elleve respondentene som svarte på spørsmål om hvordan de brukte sin arbeidstid, svarte åtte respondenter at de brukte tid på myndighetskontakt. For disse åtte tok myndighetskontakt 15 prosent av deres tid.

2.4 Kontaktpunkter for påvirkning

Hvem er det så bedriftene forsøker å påvirke? Både forvaltningen og politikere fatter beslutninger av betydning for den enkelte bedrift. Forvaltningen både fordi den forvalter de lover som politikerne har vedtatt og fordi den legger premissene for de vedtak politikerne skal fatte i fremtiden. Vi forventer derfor at bedriftene vil rette sin kontaktvirksomhet både mot forvaltningen/embedsverket og mot de politiske beslutningstagere. Maktutredningen konkluderer med at

»Foretakene gjør seg direkte gjeldende i politikken og overfor myndighetene:

- kontakten er mer utbredt overfor forvaltningen enn overfor de folkevalgte, minst utbredt overfor de politiske partiene,
- kontakten på lokalt nivå er større enn på sentralt,
- kontakt med myndighetene på ett nivå går jevnt over sammen med tette koblinger på andre,
- de største foretakene er koplet tettest til myndighetene,
- markedsproblemer for foretaket er utslagsgivende for kontakt med myndighetene,
- strukturelle trekk ved foretaket er mer utslagsgivende for kontakt med myndighetene enn egen-skaper ved lederne«. (NOU 1982:3, s. 183f.)

Mot denne bakgrunn forventer vi at kontakten med forvaltningen/ embedsverket fremheves av bedriftene som mer sentral enn kontakt med politikerne og at kontakt på lokalt nivå fremheves mer enn kontakt på nasjonalt nivå.

Vi stilte spørsmålet »Når man skal påvirke i en konkret sak, hva slags beslutningstagere ser man det som viktig å ta kontakt med?« Bare åtte av seksten svarte på dette spørsmålet. Den lave svarprosenten hadde undersøkelsestekniske årsaker.

Det dominerende svar var at dette varierte fra sak til sak. Det var imidlertid hovedmønstre som gikk igjen i de svarene vi fikk.

Det første mønster som avtegner seg er at for sentrale ledere i de store, landsomfattende bedriftene står påvirkning av nasjonale beslutningstagere i fokus. I Maktutredningen var konklusjonen at hovedsiktepunktet for bedriftenes påvirkning er i forhold til lokale myndigheter. Materialet peker mot at dette ikke er tilfelle for de største landsomfattende bedriftene. Nærmere undersøkelser er nødvendig for å klarlegge hvor dette forskjell i fokus inntreffer og hvilke årsaker det har.

Det andre mønster som avtegner seg, er en dominerende pragmatisme med hensyn til hvem man påvirker, hvorvidt man påvirker forvaltningen eller de politiske organer. Likevel nevnes embedsverket/forvaltningen først i svarene, hvilket er konsistent med Maktutredningens konklusjoner. Innenfor forvaltningen går man på regjeringen, dvs. de politiske beslutningstagere i forvaltningsapparatet, hvis saken kommer opp til det nivå.

Det tredje mønster som avtegner seg er at bedriftene finner frem til dem som har reell innflytelse på utfallet av beslutningene, ofte på tvers av den formelle beslutningsstruktur i det offentlige.

Formelt sett fattes beslutninger ofte av Kongen i statsråd eller av Stortinget i plenum. Men i den reelle beslutningsprosess vil det være enkeltpersoner og grupper lenger ned i systemet som har avgjørende innflydelse på de flertall som dannes som virkeliggjør vedtak. Denne realismen gjenspeiles i følgende uttalelse som synes typisk:

»...(Vi) prøver...å gå så høyt som overhode mulig....- Det betyr Gro Harlem Brundtland hvis det er praktisk.det viktige her er å gå så høyt opp man kan og så vurdere om vedkommende kan gjøre noe med saken. Da er det mye bedre å gå et hakk under.....og få fatt i en eller annen som virkelig gjør noe med saken.....- Har vi en saksbehandler.....som vi vet jobber med akkurat denne saken, så ser vi jo hva som er mest relevant for oss å gjøre.«

Denne realismen er hos enkelte forbundet med en – efter eget utsagn – større pågåenhet enn tidligere:

»Vi er en av Norges største bedrifter og har sluttet å stå nede ved døren og vente....(Vi går) rett på partilederne i Stortinget...Eller statsråden, eller parlamentarisk leder osv.«

Endel bedrifter har, som tidligere nevnt, sine egne kontaktpersoner, særlig i Stortinget, som man trekker på også når embedsverket skal påvirkes:

»....vi har nøkkelkontakter inn i (fag)komitéen i Stortinget som vi ser som veldig viktig er det politikere der som kommer fra (bedriften) ... som vi har betydelig nytte av. vi har i hvert fall – om ikke svært mange – så endel viktige og nyttige kontakter i komitéene. I noen grad også i embedsverket, men ikke på samme måte.«

Og her er det ikke partipolitikken som er avgjørende:

»– Går dere altså på stortingspolitikere?

»Ja, det har vi gjort.«

»I regjeringspartiet eller opposisjonen?«

»Det varierer. Vår holdning er at det er veldig viktig å bearbeide sine venner....like viktig som ...å bearbeide folk som er uvenner... . Så vi gjør begge deler vi finner gode politikere for vår sak i absolutt alle leire Så det er veldig ofte lite partipolitisk.«

– *Har dere kontakt med beslutningstagere – politikere – utenom Stortinget?*

»Ja, vi har kontakt med lokalpolitikere fordi vi har produksjon i endel lokalmiljøer..., men der er detlederen på vedkommende sted som sørger for nærkontakten og at vi stiller opp med råd og dåd«

Men andre er mer forsiktige og foretrekker først og fremst å forholde seg til embedverket:

»... vi går tjenestevei – vi har sjelden eller aldri sagt noe til politikerne som ikke byråkratene er kjent med ... hvis vi går til politikerne – som helst er unntaksvis – så er det etter at vi har gjort det helt klart overfor byråkratiet og embedsverket jeg tror at embedsverket i stor grad er blind for at det er mange som har kontakt med dem som ikke sier hva de mener. Man sier to forskjellige ting til politikere og embedsverket det forsøker vi å holde oss unna ... hvis embedverket følte at vi hadde gått bak ryggen på dem – det ville nok straffe seg i det lange løp... . (Om en konkret sak:) ... vi kommer til å ta kontakt med politikere ... vi har møtt veggen i embedsverket og kommer vel bevisst til å ta kontakt med politikerne sammen med (andre bedrifter i samme bransje).«

To respondenter som reiser den problemstilling om hvem som tar kontakt med hvem, forteller om strengt hierarkiske regler. Øverste leder tar kontakt med statsråd, andre nedover i organisasjonen tar kontakt med folk på eget nivå. En respondent forteller om en sak som var til behandling høsten 1991 hvor toppsjef snakket med statsråd, finansdirektør med departementsråd, informasjonsdirektør med statssekretær, avdelingssjef med ekspedisjonssjef og saksbehandler i bedriften med saksbehandler og byråsjef i departementet.

En annen respondent forteller at deres bedrift det siste året har gjennomført en orienteringsrunde for saksbehandlere i departementet med toppleder og informasjonssjef i møte med byråsjefer og konsulenter.

2.5 Opprettelse av kontakt

I mange tilfelle kjenner bedriftsledere de personer de ønsker å påvirke fra før av. De beveger seg gjennom en årrekke i samme fagmiljø, i noen tilfelle også i samme politiske miljø. Men fra tid til annen er det for den som vil få gjennomslag behov for å kontakte personer man ikke kjenner. Det gjelder for eksempel fordi det stadig skjer utskiftninger, og fordi bedriftene kan bli stilt overfor virkningen av offentlige vedtak innefor nye områder. Hvordan går bedriftens representanter frem for å opprette kontakt?

Man kunne tenke seg flere måter. Den direkte måten er å ringe opp, presentere seg og si hva det gjelder. Dette forutsetter at de offentlige beslutningstagere er åpne for nye kontakter. Det er en åpen metode hvor begge sider umiddelbart er bevisst hva saken gjelder og bevisst at den andre part også er klar over hva det gjelder. Ulempen med å gjøre det slik, er at man ikke møter ukjent med samme åpenhet som folk man kjenner. Ingen av partene kan være sikker på hvilken type samtale-partneren er og i hvilken grad man kan stole på den andre. Dette er forhold som skulle føre til en viss tilbakeholdenhet, som kan gjøre det vanskelig for den som vil oppnå den oversikt man ønsker seg når man på forhånd ikke kjenner den man kontakter.

En mer indirekte måte å gå frem på, er å bruke mellommenn. Man kan også gå omveier ved å forsøke å involvere offentlige beslutningstagere i sosiale begivenheter som gir anledning til å møtes og bli kjent i mer uformelle omgivelser.

I utgangspunktet er det grunnlag for å vente at bedriftsledere som vil bli kjent med offentlige beslutningstagere med avgjørelsesmyndighet av betydning for deres bedrift, vil sikte mot å bli kjent med vedkommende og oppnå en viss fortrolighet før man tar opp konkrete saker. Man kan formulere en nettverkshypotese som går ut på at der hvor en offentlig beslutningstager har innflydelse på beslutninger av betydning for bedriften, vil bedriftens representanter forsøke å involvere beslutningstageren i et nettverk før man tar opp saken med vedkommende.

Utfra intervjuene synes en slik hypotese ikke å holde stikk. Tvert imot synes det vanligste å være at bedriftens representant tar direkte kontakt, vanligvis telefonisk, med folk man ikke kjenner, og tar opp saken det gjelder over bordet. På spørsmål om man oppretter kontakt først og fremst gjennom å ta opp en konkret sak, svarte tolv av tretten »ja« (92 prosent), mens én svarte »nei« (åtte prosent). Riktignok svarte en respondent at han gjerne »hilser fra en felles bekjent« og en annen at han:

»...først og fremst prøve(r) å finne ut om jeg kjente noen av hans kjente...og opprette kontakt den veien. Hvis det ikke gikk, ville jeg ringe direkte til vedkommende.«

Mønsteret om den direkte kontakt synes å være det samme overfor politiske beslutningstagere. En respondent forklarte dette slik i forhold til Stortingsmiljøet:

»Du kan ikke ...bare stikke ned i stortingskantinen og drikke kaffe og si: Hei og goddag. Det er ingen som vil ta deg alvorlig hvis du er en sånn linselus....«

På spørsmål om de søker kontakt (med Stortingspolitikere) for å drøfte en konkret sak ved å invitere til lunsj eller middag, svarer åtte av tolv »nei« og fire »ja«. En respondent forklarer dette slik:

»Vi tar kontakt og helst snakker om saken over en kopp kaffe i Stortinget eller noe sånt.....de foretrekker det fremfor å bli invitert på en eller annen lunsj eller noe sånt..... Lokalpolitikere snakker vi med, men vi prøver å kjøre et veldig rent løp slik at vi nærmest forsøker å unngå kombinasjonen av en middagsinvitasjon og en sak. Det kan hende at vi har invitert på en lunsj eller noe sånt, men mat skal de ha allikevel, men det har vært noen enkle greier.«

Svarene kan tyde på svak utviklet bevissthet om betydningen av nettverk og personlige bånd. Men på den annen side må man anta at denne måten å gå frem på har sine røtter både i norsk forretnings- og administrasjonskultur og i den enkelte respondents erfaring for hvilken adferd som på kort og lang sikt gir best uttelling.

Uten å gå nærmere inn på hvordan dette henger sammen med måten forretninger drives på i Norge til forskjell fra andre land, er det et interessant tegn på at den norske forretningskulturen er mer direkte, åpen og mer »naiv« enn forretningskulturen i mange andre land. Dette tyder på en relativt åpen forvaltningskultur, hvor bedriftens representanter har erfaring for at det gir bra uttelling å gå rett på i stedet for å gå krokveier og satse på sosiale nettverk og gjensidige »vennetjenester«.

2.6 Korrupsjonsperspektivet

Mange intervjuede er seg bevisst korrupsjonsperspektivet i kontakten mellom bedrift og offentlig beslutningstager. Respondentene er svært opptatt av å understreke at ytelser, gaver, gratis måltider osv. må avgrenses i forhold til mistanke om korrupsjon. (Se note 14, s. 22) Opptattheten av problemet tyder på forsiktighet, men sier lite om hva som egentlig foregår på dette området. En respondent sier:

»....vi er klar over at i den kontakten vi har med politikere skal også de ha noe....For dem er det stemmer eller så er det penger...Kutte et budsjett eller legge på et budsjett. Jeg snakker ikke om bestikkelser eller noe sånn.«

- *Nei jeg skjønner det, men det kan jo være partibidrag og slike ting?*

»Ja, det kan det være, men offisielt i hvert fall holder vi oss unna det.«

En annen understreker:

»(Det er) aldri noe sirkus med smøring eller middager eller lunsjer. ... Vi er forferdelig forsiktige med på gjøre noe som helst som kunne smake av – altså være uetisk.«

Disse forsikringene bare understreker behovet for nærmere under-søkelser og gir også grunnlag for en viss skepsis til at alt er så renhårig som respondentene fremstiller det.

2.7 Ordninger for løpende kontakt

2.7.1 Generelle kontaktordninger

En måte å skaffe seg innpass på, er å etablere regelmessige kontakt-ordninger mellom bedriftens ledere og offentlige beslutningstager. Slike kontaktordninger kan ha nytte for bedriften på flere måter.

- De gir anledning til å presentere bedriftens problemstillinger, synspunkter og prioriteringer i situasjoner hvor den annen part ikke arbeider med en konkret sak som angår bedriften og det dermed ikke er like mye prestisje bundet til standpunktene.
- De gir anledning til å presentere bedriften og fremheve dens betydning.
- De gir en anledning for bedriftens ledere til å bli kjent med de enkeltpersoner som til enhver tid innehar beslutningsposisjoner.

Også offentlige beslutningstager kan ha fordel av slike ordninger. De kan få informasjon som kommer til nytte i det daglige arbeide i en mer åpen og uformell atmosfære enn de mer formelle møter. De kan bli kjent med de enkeltpersoner som styrer de bedriftene deres beslutninger berører. Og det kan

være sosialt tilfredsstillende å få god oppdekning i behagelige omgivelser.

Problemet for offentlige beslutningstagere er først og fremst faren for at man kan føle seg trukket inn i forpliktelsesmønstre man vil ha vanskeligheter med når kontroversielle beslutninger skal treffes. Man kan også bli utsatt for beskyldninger i massemedier om å la seg binde opp av bedrifter som yter fordeler for de offentlige beslutningstagere.

På bakgrunn av nytteaspektet fra begge sider, kan man formulere en hypotese om at det er vanlig at landets større bedrifter søker å fange offentlige beslutningstagere inn i regelmessige kontaktordninger og at beslutningstagerne deltar i kontaktmønster av en viss regelmessighet. På bakgrunn av de problemer slike ordninger innebærer, og ikke minst faren for å bli beskyldt for korrupsjon eller å la seg påvirke med sosiale tilstelninger, kan man se for seg at offentlige beslutningstagere vil holde seg unna slike regelmessige kontaktordninger og holde seg til de offisielle hørings- og møteordninger som er etablert.

Undersøkelsen viser at regelmessig kontaktvirksomhet i mer uformelle sosiale sammenhenger er svært utbredt mellom store bedrifter og offentlige beslutningstagere. Ti av de femten respondentene som svarte på dette spørsmålet (67 prosent), svarte »Ja« på spørsmålet: »Har bedriften ordninger for løpende kontakt med offentlige ansatte eller politikere?« Fem svarte »Nei« (33 prosent).

Vi har tidligere beskrevet en form denne regelmessige kontakten kan ha: At bedriften gir ansatte i oppgave minst en gang i året å ha kontakt med en offentlig beslutningstager som er viktig for bedriften.

En mer utbredt form i følge intervjuene, er at bedriften arrangerer tilstelninger for offentlige beslutningstagere hvor man orienterer om

problemstillinger bedriften er opptatt av. Slike arrangementer skjer ofte i bedriftens egne lokaler ved hovedkvarteret i Oslo eller ved en lokal bedrift ett eller annet sted i landet. Arrangementene holdes også noen ganger på et hotell i Oslo sentrum. Orienteringen varer normalt 2-3 timer og foregår på dagtid, eller begynner på ettermiddagen og strekker seg mot kvelden. Det gis en enkel – enkelheten understrekes av flere respondenter – lunsjservering enten rett før, under eller rett etter orienteringen. Eller det gis en middagsservering etter orienteringen (enkelheten understrekes nok en gang)³.

Materialet tyder på at denne møteformen først og fremst foregår i forhold til politikere i Stortinget og deres støttegrupper (komitésekretær, partienes gruppesekretærer), og overfor lokale politikere og ansatte og ikke i samme grad overfor embedsverket i sentraladministrasjonen.

Noen respondenter har systematiske planer for slik møtevirksomhet:

»(Vi har) 100 navn innen forskjellige målgrupper som ligger inne i det besøksprogram som vi nu arbeider med. Disse er ... prioritert. ... vi ber om to timer for å presentere (bedriften) og for å snakke om aktuelle problemstillinger ... det er da Storkomiteer, fylke- og kommunalledelse, det er universiteter og høyskoler, organisasjoner, ... hovedkunder ... (Vi har en) egen (liste) som går på utenlandske bedrifter. Så vi har satt dette i rimelig nøyaktig system. ... prøver vi nu å greie ca. 50 av de mest prioriterte i løpet av inneværende år, men du vet det kommer veldig mye i tillegg ... gjennom endel av de møtene (bedriftens toppleder) deltar i ... i NHO-sammenheng.«

En annen respondent gir et tilsvarende bilde:

»Vi har laget ... et program hvor vi har prioritert ... de segmentene ... som vi ønsker å ha løpende kontakt med og forsøker å legge en kjøreplan for to år av gangen hvor vi prøver å være i rulerende inngrep med dem ... vi har et par A4-ark hvor vi sorterer hvem vi »må« være innom i løpet av en to-års periode ... (Det er)

informasjonsdirektør og konsernsjef som gjør (kontaktarbeidet etter listen).«

Fra bedriftens side er det vanligvis bedriftens toppleder som leder disse møtene, gjerne med hele toppledelsen tilstede, eller den del av ledelsen som er relevant i forhold til de problemstillinger som blir tatt opp. Informasjonsansvarlige er også med.

2.7.2 Kontakt med Stortinget

Kontakten i forhold til Stortinget beskrives som kontakt med Storkomitéer. Den komité som nevnes oftest er Energi- og industrikomitéen, som nevnes av åtte av de ti respondentene som oppgir å ha slike ordninger. Dessuten nevnes Finanskomitéen, Kommunal- og miljøvernkomitéen og Samferdselskomitéen. Maktutredningen kaller alle disse næringskomitéer eller næringsrelevante komitéer (NOU 1982:3, s.166). Dessuten rubriseres Landbruks-, samt Sjøfarts- og fiskerikomitéen som næringskomitéer. At de ikke nevnes av respondentene, har nok sammenheng med at ingen av dem har landbruks-, sjøfarts- eller fiskerisektorene som hovedområder.

Når det gjelder kontakt, varierer hyppighet fra to ganger årlig til annet hvert år.

2.7.3 Kontakt med departementene

Kontakten med departementene skjer først og fremst med embeds-verket, som er mer tilgjengelig for bedriftens representanter enn departementenes politiske ledelser. Kontakten synes også å ha mer preg av møter i departementskontorene, og mindre av regelmessige eksterne orienteringsmøter enn overfor de andre gruppene. To respondenter understreker at overfor departementene er det særlig NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon) som er aktiv.

Men også kontaktmøter med departementets ledelse på politisk og administrativt plan forekommer:

»..... Det er veldig ofte konsernledelsen (som deltar). Er det snakk om statsråd eller statssekretær er konsernsjefen i veldig stor grad med. (Fra den andre siden) kan det ofte være både den politiske og administrative ledelsen ... (Vi) har ... utvekslet på forhånd hva vi helst vil ta opp slik at statsråden tar med seg de fra embedsverket som er ansvarlig for vedkommende sak. (Utbyttet) er sjelden målbart ... Det blir jo aldri noen kontrakter over bordet, men det kan bli veldig nyttige diskusjoner som går begge veier. ... det kan være tips, ... tanker, ... ting som er interessant å vite for en bedrift som oss når vi skal legge opp vår strategi.«

En respondent understreker at det generelle klimaet for å drøfte problemstillinger direkte med fagdepartementet, og ikke minst fagdepartementets politiske ledelse, har endret seg:

»(I) enkeltsaker fungerer kontakten idag i langt større grad åpent og fortrolig ved hjelp av telefoner fra den rette person i det politiske miljø til ... den enkelte leder. ... Man tenker mye mer pragmatisk enn for bare kort tid siden. Det å ta kontakt direkte fra høyeste embedsmannsnivå i departementet til en konsernsjef er ikke uvanlig lenger – og vice versa ... det er i stadig mindre grad fastsatte møter, men det er en fortløpende telefonisk kontakt... (det) har med politisk holdning å gjøre. ... Finn Kristensens holdning til næringslivet har vært avgjørende. Og hans holdning preger etterhvert veldig mange av hans statsråds-kolleger. (Regjeringens medlemmer) har en større grad av åpenhet til samfunnet og at en beslutning er mer et resultat av et samvirke enn at departementets administrasjon har jobbet frem en sak til den politiske ledelse som så drøftes i Regjeringen og deretter bringes den parlamentariske leder inn for så å drøfte det i Stortinget. Det er ikke slik det foregår lenger. Nå har det nok dels med sakenes kompleksitet å gjøre. Flere statsråder vil være involvert og ulike konsekvenser av det. ... men jeg tror først og fremst det har med den grunnleggende menneskelige holdning å gjøre. ... At enkeltpersonligheter har fortrolighet til hverandre – det har ikke med strukturen å gjøre.«

Materialet gir ikke grunnlag for å konkludere noe om hvorvidt dette er en riktig observasjon, eller et innspill fra en enkeltdeltager i det politiske/næringslivsmessige spill som bare har vært noen år i jobben. Men intervjuene kan danne grunnlag for en tese om at den direkte kontakt næringsliv/enkeltbedrifter har økt de senere år, en tese som ikke det foreliggende materialet kan fastslå sannhetsgehalten av, men som kan undersøkes.

En annen tese som avtegner seg i materialet, men som også bør undersøkes nærmere, er at de regelmessige kontaktformer mellom bedrifter og politikere på Stortinget er mer uformelle og personlige enn kontakter til departementene.

Materialet stiller også spørsmålstegn ved Maktutredningens konklusjon om at bedriftsledernes kontakt med forvaltning er mer utbredt enn kontakt med politikerne.

De mønstre som avtegner seg i materialet, kan også sees i sammenheng med endringene i den politiske situasjon som er skjedd siden den perioden hvor Maktutredningens undersøkelser foregikk. I årene 1973-81, Maktutredningens arbeidsperiode, var det »sosialistisk« flertall i Stortinget bestående av regjeringspartiet Arbeiderpartiet som fikk støtte fra Sosialistisk Venstreparti. Siden høsten 1990, og i hele den periode hvor disse intervjuene har vært gjennomført (januar-september 1991) har det også vært Arbeiderparti-regjering, men uten et stabilt parlamentarisk grunnlag.

Denne mer usikre parlamentariske situasjon skulle føre til at større deler av de politiske beslutninger fattes reelt sett i Stortinget. Dermed er det et bedre grunnlag for å nå resultater ved å påvirke politikere fra flere parter i Stortinget⁴.

2.7.4 Kontakt med lokalpolitikere

En respondent beskrev ti år gamle erfaringer da markedsreguleringene for respondentens arbeidsgiver var annerledes, hvor man

»leide lokalpolitikere ... pleidde dem på den måten at man snakket med dem, kunne være med på en middag i all skikkelighet og slike ting, men dette eksisterer ikke lenger nå.«

Andre respondenters handlinger viser at dette ikke bare er historie. To respondenter forteller at de har fylkesutvalgene i de fylkene hvor bedriften har virksomhet på besøk ved hovedkontoret i Oslo to ganger i året. Videre legger bedriftens toppleder inn møter med de lokale fylkespolitikere når han er på besøk i vedkommende fylke.

2.8 Tidspunktet for påvirkningen

Et saksforhold som behandles av offentlige beslutningstagere verserer ofte svært lenge i det offentlige system, før endelig avgjørelse fattes. For lovsaker kan det gå mange år fra et offentlig utvalg nedsettes som skal vurdere hele saksforholdet til forskriftene som bestemmer hvordan loven skal praktiseres, er gjort rettskraftig. I andre saker, som budsjett-saker, kan det gå bare få uker fra forslaget foreligger til det er vedtatt i Stortinget. På denne bakgrunn kan det være vanskelig å få utsagnskraftige svar på spørsmålet om når en bedrift går inn i den offentlige beslutningsprosessen. I saker med kort behandlingstid synes det viktig å gå inn så snart man er kjent med saken. For saker med lang behandlingstid kan det være svært forskjellig når saken er slik at bedriften mener det er viktig å engasjere seg.

Bedriftene er vevet inn i et nettverk av overvåking og påvirkning med interesse- og bransjeorganisasjonene. Som tidligere nevnt har organisasjonene et særlig overvåkningsansvar for den offentlige beslutningsprosess. Det er rimelig å vente at bedriftene kommer

inn i påvirkningen på et relativt sent tidspunkt.

Vi tar i det som følger opp at bedriftene særlig engasjerer seg i direkte påvirkning i de saker hvor det er indre uenighet i organisasjonene eller hvor saken berører denne bedriften spesielt og ikke i samme utstrekning andre bedrifter i organisasjonen. Begge momenter tilsier behandling i organisasjonene før bedriftene går inn direkte, og utsettelse av det tidspunkt bedriftene engasjerer seg overfor myndighetene.

Intervjuene tegner et bilde med tre hovedtrekk. For det første at det varierer sterkt fra sak til sak i hvilke faser av saksbehandlingsprosessen bedriften går inn for å påvirke:

»Det er veldig forskjellig. I (en konkret sak som ble gjennomgått) ...var vi jo der på dagen omtrent med å ringe. ...Men i andre saker ...må (vi) teste utviklingen og se stemninger og det hele i markedet.«

For det andre en grunnholdning om at man må gå inn »så tidlig som mulig« eller »tidligere enn vi gjør«. Bare en av respondentene, med lang politisk erfaring, sier:

»Når (saken er kommet så langt at den) ... begynner å komme opp mot overflaten, det er da det er interessant å gå inn. Ikke så tidlig at man ennå egentlig ikke har fått avklart hva som er stridsspørsmål og hva som ikke er det, du kan ikke ... overvåke alt ... når apparatet går løs på et problem vil det utkrystallisere seg endel interessante diskusjonstemaer og det er når de er utkrystallisert ... at det er interessant å delta vår jobb er nettopp å påvirke eller endre premissene for de politiske vedtakene (det er) også (i) den fasen hvor det politiske system er interessert i å få innspill nettopp fordi de erkjenner at det ligger inne noen premisser her«

For det tredje at det er stor forskjell på hvor man går inn. Noen sier de først og fremst tar kontakt med komitéene i Stortinget fordi de er lettere å påvirke enn departementet: Depar-

tementet kan også påvirkes gjennom stortingsrepresentanter:

»...vi må inn på en komité i Stortinget uansett hva vi ellers gjør... komitéen er veldig viktig i selve behandlingen i Stortinget, men også det leddet som er veldig viktig vis-a-vis departementet i saksforberedelse. Så derfor er det viktig å være tidlig ute.«

- *Så dere går på departementet før saken er lagt frem via (Stortings)komitéen også?*

»Ja, så sant det er mulig. Men det er ikke alltid det er så lett å gå til departementet. Det er mye lettere å nå inn mot departementet gjennom komitémedlemmene«

Andre understreker at de påvirker departementet og saksbehandlerne:

»Jeg starter med saksbehandlerne ... det er saksbehandlerne som jobber med saken.«

Hva denne forskjellen beror på er uklart og må undersøkes nærmere. En mulig forklaring er ulikheter i bedriftens kontaktnett, at enkelte bedrifter har bedre kontakter i Stortinget, mens andre har bedre kontakter i departementene. En slik forklaring reiser spørsmålet om hvorfor bedrifter med bedre kontakter i Stortinget enn i departementene ikke arbeider for å bedre sin departementskontakt, for slik å bli bedre i stand til å påvirke departementet direkte.

Intervjuene kan tyde på at påvirkning direkte mot Stortinget er viktigere for bedriftene enn det Maktutredningen ga inntrykk av.

For det fjerde forteller intervjuene om en frustrasjon over at man ikke går inn tidlig nok, at det ofte blir »en form for nødhjelp hvor vi har veldig liten tid«. Konflikt mellom hva man mener man burde gjøre (»så tidlig som mulig«) og hva man virkelig gjør er tydelig. Men hvorvidt denne konflikten bygger på erfaringer, eller bare en forestilling om

at alt ville lykkes bedre om man gjorde det annerledes, er uklart og bør undersøkes nærmere.

3. Allierte og ekstern ekspertise

Bedrifter allierer seg med andre når de arbeider for å få gjennomslag i en sak. Tolv av respondentene ble spurt om »Søker bedriften allierte ved behandlingen av en sak overfor offentlige beslutningstagere?« Elleve av dem svarte »ja« (92 prosent), en svarte »nei« (8 prosent) og begrunnet det med at »kan vi gjøre ting alene, så gjør vi det.«

3.1 Organisasjonene

Det er først og fremst egne interesseorganisasjoner bedriftene bruker som allierte. Av de 14 respondenter som har svart på et spørsmål om bedriften får »assistanse fra interesseorganisasjon eller annen forening i arbeidet med å påvirke offentlige beslutningstagere«, svarer 12 respondenter (86 prosent) »ja« og to (14 prosent) »nei«.

En respondent sier et slik:

»Norge ... fungerer (i stor grad) på input fra organisasjoner. Og i den grad en sak egner seg for en eller annen organisasjons-behandling, vil det være en fordel. Vi ... er tilsluttet to bransjeforeninger. ... vår policy er å styrke bransjeforeningen og bruke den til ... meningsfull dialog med myndighetene ... det å stå alene er nesten håpløst.«

Denne virkelighetsbeskrivelsen er konsistent med Maktutredningens konklusjoner:

»Foretakslederne oppfatter interesseorganisasjonene foretaket er medlem av først og fremst som midler til å påvirke andre grupper og myndighetene.« (NOU 1982:3, s. 183.)

En respondent forteller at bedriften han jobber for, på grunn av sin størrelse har betydelig innflydelse i bransjeorganisasjonen. Når det skal avvikles høring i en Storkomiteé om en for bedriften viktig sak, møter bedriftens toppsjef i komitéen som en av represen-

tantene for bransjeorganisasjonen. Bedriften kan dermed på grunn av sin størrelse bruke bransjeorganisasjonen til å nå sitt mål.

Denne mekanismen er berørt av Maktutredningen som påpeker at prosentvis flere av de store enn av de små bedriftene er medlem av interesseorganisasjoner. Bedriftsledere i mindre bedrifter klager over at interesseorganisasjonene tar mer hensyn til de stores interesser. Bedriftsledere i mindre bedrifter opplever også at de har mindre gjennomslag overfor offentlige beslutningstagere enn bedriftsledere i store bedrifter (NOU 1982:3, s. 183).

Indre konflikter mellom medlemmene i en organisasjon svekker organisasjonens anvendelighet som alliert overfor myndighetene. Flere respondenter understreker at der hvor det er uenighet innad i interesseorganisasjonen, eller der hvor en konkret sak berører deres bedrift langt mer og annerledes enn andre medlemmer av interesseorganisasjonen, er den lite anvendelig som alliert. Da vil bedriften satse på egne krefter og søke andre allierte. Dette er konsistent med Egebergs (1990) konklusjoner i sin undersøkelse av forholdet mellom stat og organisasjoner om at

»Organisasjonenes forhandlings- og konsultasjonsposisjoner overfor det offentlige må først og fremst forstås på bakgrunn av at organisasjonene er bærere av særlig berørte interesser snarere enn av faglig kompetanse.« (Egeberg, s. 145)

Sterk indre splid i organisasjonen gjør at den enkelte bedrift selv må innta »forhandlings- og konsultasjonsposisjoner overfor det offentlige«.

To respondenter hevder at selv der hvor organisasjonene går i bresjen for å fremme en sak, er det bedriften selv som må gjøre det meste av arbeidet.

Det er grunnlag for nærmere undersøkelser av dynamikken og arbeidsfordelingen mellom bedriftene og deres interesseorganisasjoner i påvirkningsarbeidet. Så langt har undersøkelser av maktforhold og påvirkningsmønstre mellom næringslivet og myndighetene konsentrert seg om samspillet organisasjoner – forvaltning. Svarene i denne undersøkelsen kan tyde på at enkeltbedrifters rolle i påvirkningsarbeidet er undervurdert. Dette bør imidlertid undersøkes nærmere.

Den svenske maktutredningen fra 1990 konkluderer med at »mycket som talar för att de direkta kontaktarna mellan företagen och departementen blivit allt viktigare.« (SOU 1990:44, s. 189)

I intervjuene kom det frem at ved siden av organisasjonene er allianser med fagorganiserte i egne bedrifter viktige for bedriftene. Fagorganiserte holdes løpende orientert om viktige saker, sammen med ledere i bedriften.

Bedriftene forsøker også å etablere allianser i pressen og med lokale og nasjonale politikere. Det siste vil vi utdype nærmere.

3.2 Stortingsrepresentanter som allierte

Stortinget som institusjon setter klare grenser for hvem de vil høre på i konkrete saker. I prinsippet vil Stortingets komitéer bare høre representanter for organisasjoner, ikke for enkeltbedrifter. Derimot er stortingsrepresentantene åpne for å snakke med hvem som ønsker det. Kontaktarbeid overfor talsmenn for ulike enkeltbedrifter og grupper tar en stor del av stortingsrepresentantenes tid. Dette gjelder særlig lokale interesser. Men store organisasjoner er representert lokalt. Det er å forvente at stortingsrepresentanter som ønsker gjenvalg har interesse av å engasjere seg på vegne av bedrifter i sitt lokalmiljø.

Vår undersøkelse bekrefter en slik forventning. Respondentene ble spurt om de bruker

»stortingspolitikere som talerør overfor andre politikere, overfor regjeringsmedlemmer eller overfor embedsverket?« Åtte av de tolv respondenter som har besvart dette spørsmålet (67 prosent) svarer »ja«.

Respondentene sier bedriftene er nølende til dette, og gjør det der hvor det er sammenfallende interesser mellom bedriften og den enkelte representant som taler deres sak. Ofte vil det være »distriktsrepresentanter som står oppe i en eller annen sak ... av interesse for deres distrikt«. I ett tilfelle fortelles det om en tidligere ansatt ved bedriften som brukes som talsmann i konkrete saker.

Bedriftens bidrag i slike opplegg er først og fremst som informasjons- og argumentasjonsleverandør. Man utarbeider materiale og argumentasjon som representanten kan bruke i sitt arbeide, både overfor kolleger på Stortinget, og overfor forvaltningen. Fra andre kilder er det kjent at stortingsrepresentanter i en rolle som saksordførere i Stortinget lar rådgivere i næringslivet utarbeide deres utkast til komitéinnstillinger.

Flere understreker at de ikke kan betale representantene for å gjøre dette:

»men vi kan gjøre mye annet. Vi kan spørre henne (navngitt stortingsrepresentant) til råds og vi kan invitere henne med på reiser for at hun skal se, men vi må være veldig varsomme med ikke å komme inn i en situasjon hvor vi blir beskyldt for å ha bestukket. ... Så du vet graden av påvirkning, graden av tjenester og hva du gjør, den er ganske hårfin.«

Av de fire som svarer »nei« på spørsmålet om de bruker »stortingspolitikere som talerør overfor andre politikere, overfor regjeringsmedlemmer eller overfor embedsverket«, forteller én at de har forsøkt, men aldri klart det, mens en annen svarer at »vi har ikke agenter i stortingsmiljøet«.

Resultatene her har paralleller fra undersøkelser i Storbritannia. I en studie fra 1990 oppga

50 prosent av de spurte (interesseorganisasjonene) at det var bestemte parlamentsmedlemmer som representerte deres interesser i parlamentet (Rush. 1990, s. 281). Syv prosent av de spurte betalte imidlertid en eller annen form for godtgjørelse til parlamentsmedlemmer.

Vi skal ikke her ta opp de moralske sider ved dette problemet, bare påpeke at tidligere finansminister Arne Skaug ble utsatt for betydelig kritikk for sin konsulentrolle i Den norske Bank mens han fortsatt var stortingsrepresentant. Skaug har forsvart seg med å påpeke at slike dobbeltroller ikke er ukjent i stortingssammenheng hvor for eksempel aktive bønder sitter i Stortingets landbrukskomité og i Stortingssalen bevilger subsidier til landbruket og dermed også til seg selv.

Denne problemstillingen berører segmenteringshypotesen, uten at vår undersøkelse gir grunnlag for å trekke mer generelle konklusjoner. Vi har bare bragt eksempler på at bedrifter bruker stortingsrepresentanter som talsmenn, uten å kunne si noe om hvor utbredt dette er eller noe mer detaljert om dynamikken i eller dilemmaene ved bruken av stortingsrepresentanter som talsmenn.

3.3 Konsulenter

Det norske beslutningssystem er lite. Tilgangen for eksterne inn i det offentlige beslutningssystem er også relativt lett. Den statlige forvaltningens telefonkatalog, hvor det oppgis direkte linjenummer til alle ansatte i den statlige forvaltning, selges offentlig. Enhver kan ringe Stortinget og bli satt rett inn til stortingsrepresentantene (med unntak av tilpartilederne). Disse forhold gjør det rimelig å forvente at bedriftene bruker mulighetene til å komme rett inn til beslutningstagere ved selv å ta kontakt, uten å bruke mellommenn.

Undersøkelsen bekrefter dette. Ni av tretten som har besvart dette spørsmålet sier at de

ikke bruker eksterne rådgivere for kontakt med offentlige beslutningstagere. En begrunnelse er at bedriftene oppfatter det slik at beslutningstagerne ville møte eksterne rådgivere med skepsis. En respondent sier:

»Påvirkning har en slik karakter at vi slipper ikke inn i korridorene hos myndighetene hvis det skulle foregå på den måten. ... Dersom det skulle bli kjent at vi brukte eksterne konsulenter til å påvirke, ville troverdigheten bli ødelagt. Det ville være kraftig negativt ... i den nære, åpenhjertige og veldig fine kontakten vi har med myndighetene, ville de føle seg lurt ved lobbying og påvirkning... andre selskaper har brent seg på det.«

En annen grunn er at konsulentfirmaene ofte ikke er gode nok:

»... kompetansen er ikke veldig lett tilgjengelig i konsulent-firmaer. Alle sier de driver med samfunnskontakt, men det er ... mange som aldri har satt sine ben i Stortinget av dem som forsøker å selge seg som ekspert på dette området. ... jeg opplever veldig ofte at det er mye store hull nytter ikke å bløffe seg noen vei i dette systemet. ... (Det er) liten kompetanse om dette i konsulentfirmaer«.

Men bedriftene har behov for ekspertise på dette området. Hvis offentlige beslutningstagere har vanskelig for å akseptere eksterne rådgivere, kan bedriften løse problemet med å ansette ekspertisen direkte, slik en respondent forklarer det:

»Dette systemet (dvs. bedriften) er relativt godt skodd med folk ... delvis fra departementene, delvis fra det politiske system ... man har rekruttert delvis bevisst, delvis ubevisst folk med erfaringer fra det politiske system.«

En av respondentene nevner flere selskaper som har engasjert *»huspolitikere«* for å dekke inn denne funksjonen. En rekke bedrifter har de senere år ansatt personer med erfaring særlig fra politisk ledelse i departementer og gitt dem delansvar for samfunnskontaktfunksjonen i bedriften.

En respondent forteller imidlertid om dårlig erfaring med bare å bygge på egen kompetanse, slik bedriften har gjort i en årrekke:

»...vi følte at vi hadde forsømt oss. ...derfor hadde (vi) møte med den kjente lobbyist i går (september 1991). For nå må vi ut tidligere i prosessen. I fjor ble vi vel tatt litt på sengen (angående en navngitt offentlig avgift).«

Det norske beslutningssystem er åpent. Beslutningstagerne er vant til å forhandle direkte med dem som berøres av beslutningene. Konsulent-firmaene har tatt konsekvensen av det og holder seg til en rådgiverrolle, men ikke som direkte påvirkere som selv tar kontakt med beslutnings-tagerne, som i USA⁵. De som nevnes i denne rollen av respondentene er Kristin Moe, H. Nissen-Lie, Ivar Bolin, Leif Monsen og firmaet Geelmuyden, Kiese.

Noter

1. Offentlige utgifter var i 1993 anslått til 60,7% av brutto-nasjonalproduktet, det høyeste tall til da (St. meld. nr. 1. 1993, tabell 30). Til tross for det offentliges dominerende rolle i økonomien, er privat næringsliv hjørnesten i verdiskapningen. Den høye andel av offentlige utgifter har ført til at privat næringsvirksomhet er tett sammenvevd med offentlig virksomhet såkalt forhandlingsøkonomi. Bedriftene utfører administrative oppgaver, som oppkreving av skatter og avgifter, på vegne av det offentlige. Bedriftene er innvevet i et nett av lover og reguleringer som innvirker på bedriftens organisering og relasjon til kunder, ansatte, leverandører og omgivelser. Maktutredningen beskriver en langsiktig forandringsprosess, fra »frikonkurranseøkonomi« til »forhandlingsøkonomi« (NOU 1982, s. 185).
2. Oversikt over Norges 20 største bedrifter i 1990, målt etter omsetning. Kapital nr. 12/1991, s. 71.
3. Den intense opptatthet av enkelheten i arrangementene henger sammen med redselen for å bli mistenkt for »smøring« eller korrupsjon. Dette kan sees i sammenheng med at en respondent

forteller at bedriften fant det nødvendig å avslå en oppfordring fra en Stortingskomité som stod overfor en innstilt flyavgang og som av praktiske grunner for å kunne holde stramme møteplaner ba om å få besørget en flyreise. Logistikk tilsa at selskapet kunne besørget reisen, men strenge regler – for ikke å bli beskyldt for korrupsjon – medførte at selskapet likevel ikke kunne imøtekomme komiteéns ønske. Her hevder selskapet selv å ha strengere regler enn dem som eventuelt skal påvirkes.

4. En indikasjon på ustabilitet flertall i Stortinget øker i antallet næringslivets påvirkning av Stortinget, er et intervju med stortingsrepresentant Liv Steinsland: »Det siste året har lobbyvirksomheten i Stortinget økt enormt« Dagbladet 25.12.91.
5. Dette fremgår også av uttalelser av aktive påvirkere, se for eksempel intervju med R. Bye i Kampanje nr. 17/1991: »Jeg ser også den profesjonelle lobbyistens rolle mest som en regissør og strateg. Den direkte kontakten med byråkrater og beslutningstagere bør oppdragsgiveren selv stå for.«

Referencer

- Andersen, S.S. and K. Eliassen. 1993. *Making policy in Europe*. London: Sage Publications.
- Bauer, R.A., I.S. Pool and L.A. Dexter. 1963. *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. New York: Atherton.
- Bindi, F.M. 1992. *Lobbying the EC*. NUPI Paper no. 454. Oslo: NUPI.
- Grunig, J. and Hunt, T. 1984. *Managing Public Relations*. New York: Rinehart & Winston.
- Egeberg, M. 1990. *Stat og organisasjoner. Fler-tallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. 1982. Forholdet mellom kvalitative og kvantitative metoder i samfunnsforskningen, s. 94-122, i: Holter, Harriet og Kalleberg. *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hayes, M. 1981. *Lobbyists and Legislators*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Iglebæk, S.A. og Rynning, M. 1990. *Bedrifters informasjonsavdelinger i strategisk perspektiv*.

- Diplomoppgave ved Bedriftsøkonomisk Institutt. Desember 1990.
- Mack, C. 1989. *Lobbying and Government Relations*. New York: Quorum Books.
- Marshall, C. and Rossman, G.B. 1989. *Designing Qualitative Research*. Newbury Park: Sage Publications.
- Milbrath, L. 1972. *International Encyclopedia of Social sciences*. New York: MacMillan.
- Norges offentlige utredninger (NOU) 1982:3. *Maktutredningen*. Sluttrapport. Oslo.
- Pross, A.P. 1992. *Group politics and public policy*. 2. edition. Oxford: Oxford University Press.
- Rush, M. (ed.) .1990. *Parliament and Pressure Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Statens offentliga utredningar (SOU). 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. Stockholm.
- Taylor, S.J. and Bogdan, R. 1984. *Introduction to Qualitative Research Methods*. Second Edition. New York: John Wiley & Son.
- Viemose, S. 1990. *Lobbyisme*. København: Gylendal Erhverv.
- Williamson, J. 1989. *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage Publications

Konsekvenser av nasjonalt og utenlandsk eierskap i norsk industri^{*)}

Gabriel R.G. Benito, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København og Handelshøyskolen BI, Sandvika, Norge

1. Innledning

Har det noe betydning, og i så fall hvilken, hvorvidt industriselskaper i Norge er eid av utlendinger (det vil si ikke-norske multinasjonale selskaper), eller om de er norsk eide? Dette er et viktig – og ikke minst meget omdiskutert – tema. Viktigheten skyldes langt på vei at temaet befinner seg i et spenningsfelt. Stater ønsker å dra nytte av de positive sidene ved den tilførsel av utenlandsk kapital, teknologi, kompetanse, og markedstilgang, som multinasjonale selskapers tilstedeværelse i økonomien kan representere. Samtidig vil det kunne være interessekonflikter mellom slike selskapers bedriftsøkonomiske målsettinger og staters samfunnsøkonomiske målsettinger og suverenitetsønsker. Slike interessekonflikter kan blant annet være knyttet til eksternaliteter i form av miljøproblemer, en samfunnsmessig fornuftig utvinningsgrad og utvinningstakt av naturressurser, ønskelige utviklingsbaner for den nasjonale økonomien, skattespørsmål, og så videre.

Særlig fremme i debatten inntil nylig var spørsmålet om direkte utenlandske investeringers (DUI) og multinasjonale selskapers rolle i samband med den økonomiske utviklingen i land i den 3. verden. Kritiske røster hevdet

at multinasjonale selskaper drev rovdrift på lands naturressurser, drev skatteunndragelse i stort omfang, bidro til uønsket sentralisering, ødela den nasjonale kultur, i liten grad bidro til teknologioverføring og i enda mindre grad til teknologiutvikling, samt kunne – og gjorde – flytte deres aktiviteter til andre land om mer profitable forretningsmuligheter ble oppdaget. De bidro med andre ord først og fremst til utnytting, i liten grad til utvikling, og i en del tilfeller til feil utvikling. Siden multinasjonale selskaper i hovedsak var basert i vestlige land bidro dette dessuten til en sementering av arbeidsdelingen og økende velstandsforskjeller mellom rike og fattige land (Evans, 1981; Walters & Blake, 1992). Enkelte hevdet imidlertid at også industrialiserte verdensdeler og enkeltland sto i fare for å bli »kolonisert« – særlig av USA (Servan-Schreiber, 1968) men også av andre land (Grant, 1983) – med deres multinasjonale selskaper som fremste våpen. Noe ironisk har utenlandske investeringer – spesielt i den utstrekning det har vært japanske selskaper som har stått for disse – blitt et hett debatttema i USA i 1990-årene (Reich, 1990).

I etterkrigstidens Norge ble spørsmålet om nødvendigheten av kontroll over multinasjo-

nale selskapers aktiviteter for å ivareta nasjonale interesser først og fremst aktualisert i forbindelse med funnene og utviklingen av oljeforekomstene i Nordsjøen (for en god beskrivelse og analyse av de ulike styringsstrategier som har vært i bruk fra norske myndigheters side, se Nygaard & Dahlstrom, 1992). I de siste årene har problemstillingene knyttet til utenlandsk innflytelse i norsk næringsliv igjen kommet i fokus på grunn av den pågående økonomiske integrasjonen i Europa. Temaet er blitt særlig aktuelt fordi EØS-avtalen ikke gir norske myndigheter adgang til å diskriminere utenlandske eierinteresser i forbindelse med konsesjonsbehandlinger (Kvinge, 1994).

Det bør dermed være ganske klart at temaet i utgangspunktet er meget omfattende. En nærmere avgrensning er derfor nødvendig. Jeg vil i det følgende først og fremst ta et bedriftsorientert perspektiv. De bredere samfunnsøkonomiske og politiske implikasjoner av direkte utenlandske investeringer vil bli berørt i noe mindre grad. Artikkelen er lagt opp på følgende måte: Først vil jeg kort gå inn på den rolle utenlandske direkte investeringer har spilt i norsk økonomi siden siste halvdel av forrige århundre, samt beskrive »dagens« situasjon. Deretter vil jeg gå nærmere inn på begrepet »eierskap«, og påpeke hvilke problemer som eventuelt kan være knyttet til utenlandsk eierskap. Dernest drøftes forholdet mellom multinasjonale selskaper og nasjonalstater, og hvordan »styrkeforholdet« mellom aktørene kan tenkes å være. I den forbindelse vil jeg også komme inn på noen utviklingstrekk som har lagt vesentlige føringer på operasjonsmåten til multinasjonale selskaper, og se på mulige konsekvenser for betydningen av kapitalens »nasjonalitet«. Avsluttende kommentarer følger.

2. Direkte utenlandske investeringer i norsk industri

Går man en 150 år tilbake i tiden var Norge et fattig og utpreget landbruksbasert samfunn som strevde med å komme ut av sin kolonialfortid (Hodne, 1993); det innenlandske kapitalmarkedet var svakt utviklet, kapitalakkumulasjonen begrenset og et høyere utdanningsapparat nærmest ikke-eksisterende (Stonehill, 1965). Utenlandsk kapital og kompetanse spilte derfor en sentral rolle i såvel utbyggingen av infrastruktur som utvikling av den industrielle sektor; for eksempel ble den første norske jernbanen planlagt og bygget av britiske ingeniører, og delvis finansiert av private britiske interesser. Den første industrielle ekspansjonen fant sted i 1870- og 1880-årene, og var konsentrert om to sektorer der Norge hadde naturgitte fortrinn; bergverksindustrien (som i begynnelsen av dette århundre faktisk var nesten 100% eid av utenlandske – fortrinnsvis svenske og britiske – interesser) og treforedlingsindustrien (der igjen britisk kapital var dominerende). Perioden fra slutten av forrige århundre og frem til 1. verdenskrig ble preget av mange teknologiske innovasjoner, der de industrielle anvendelsesmuligheter var koplet til tilgang på elektrisk kraft. Vannkraft-ressurser – ofte lokalisert ved lett adgang via sjøveien – ga Norge konkurransemessige fortrinn i tilgang på billig energi som i første omgang igjen dannet basis for en rekke nye industrietableringer innen fremstilling av elektrometallurgiske (for eksempel aluminium) og elektrokjemiske (kunstgjødsel) produkter, og noe senere utviklingen av den elektrotekniske (for eksempel elektriske generatorer) industri. Utenlandske investeringer sto igjen sentralt i denne utviklingen, som langt på vei innebar oppbyggingen av en moderne eksportrettet industri. Denne gang var imidlertid tyske, sveitsiske, og franske interesser (senere også amerikanske og kanadiske) også involvert ved siden av svenske og britiske. Det er verdt å merke seg at flere av de selskaper som i dag dominerer norsk in-

dustri, ble etablert i denne perioden og med utgangspunkt i utenlandske direkte investeringer. Dette gjelder for eksempel,

- Hafslund (nå Hafslund-Nycomed)
- Borregaard (nå Norske Skog)
- Orkla
- Norsk Hydro.

Samtidig bidro den store utenlandske innflytelsen til at et behov for nasjonal kontroll – særlig over naturressurser – over utlendingers virksomhet meldte seg, og den første konsesjonslov kom til i 1888 (Nygaard og Dahlstrom, 1992). En relativ restriktiv konsesjonslov (dog har anvendelsen vært liberal) trådte i kraft i 1917, og dannet inntil nylig rammen for regulering av direkte utenlandske investeringer i Norge. På slutten av 1. verdenskrig førte dessuten en relativ høy likviditet i Norge til utstrakt repatriering av utenlandske interesser (for eksempel Borregaard og Hafslund).

I mellomkrigstiden var DUI i mindre grad rettet mot industribygging, men heller mot overtakelse av eksisterende norske foretak som var kommet i finansielle vanskeligheter (Stonehill, 1965). I større utstrekning kom DUI i denne perioden til produksjon rettet mot det innenlandske marked (med andre ord importsubstitusjon). Under gjenreisningsperioden rett etter den 2. verdenskrig ble det ikke foretatt betydningsfulle DUI i Norge. Beholdning av DUI ble faktisk nesten halvert i og med den statlige overtakelsen av den tysk-eide andelen av kapitalen i norske selskaper (med Norsk Hydro som det mest prominente eksemplet). Fra midten av 1950-årene skjøt disse imidlertid fart igjen, dels fordi en gradvis liberalisering av verdenshandelen gjorde det mer interessant å etablere eksportrettet industrivirksomhet, og fordi det norske hjemme-markedet var i sterk vekst (etableringen av Findus er et slikt eksempel), og dels fordi myndighetene åpnet for en

kraftig ekspansjon av de kraftkrevende industrier, noe som ikke ville ha vært mulig uten betydelig tilførsel av utenlandsk kapital (Midttun, Noreng og Nygaard, 1987).

Fremveksten av oljesektoren fra midten av 1960-årene brakte en ny bølge av DUI til Norge. Norske myndigheter var da tidlig på banen. Med et aktivt »reguleringsregime« – der instrumenter som konsesjonsrunder, skatteordninger, krav om nasjonale leveranser, og opprettelse av et statlig oljeselskap ble brukt – forsøkte man å sikre seg grunnrenten fra olje- og gassutvinningen, at Norge og norske selskaper tok del i den teknologiske utviklingen innenfor sektoren, samt at aktiviteten i Nordsjøen også fikk positive ringvirkninger for forretningsvirksomhet på fastlandet (Nygaard & Dahlstrom, 1992; Hallwood, 1993).

Hvordan skal man så vurdere hvilke konsekvenser DUI har hatt for Norge? Det er nærmest umulig å gi noe entydig svar. Med hensyn til to viktige perioder i norsk økonomis historie – industrialiseringen i ti-årene rundt århundreskiftet og utbyggingen av oljesektoren i 1960- og 1979-årene – synes det klart at startidspunktet ville ha kommet senere, omfanget ville innledningsvis vært mindre og utviklingstakten lavere, om det ikke var for utlendingers overføring av kapital, teknologi og kompetanse til Norge. Effektene ellers er langt mer usikre; en vet ikke med sikkerhet hvordan utviklingen ville ha gått om direkte investeringer var uteblitt, om de utenlandsk eide virksomhetene i stedet ville ha vært i norsk eie, eller om den norske industripolitikken – i fravær av DUI – ville ha vært annerledes.

Det finnes i hele tatt relativt få studier av DUI i Norge. En tidlig, og meget grundig, studie ble utført av Art Stonehill (1965). Hans analyse av perioden 1952-62 viste at utenlandsk-eide foretak gjennomgående var større og mer effektive enn norske foretak, og at u-

tenlandsk-eide foretak var vel på høyde med sammenliknbare norske foretak i samme bransjer med hensyn til veksttakt, konkursstabilitet, de ansattes lønnsnivå og lønnsutvikling, skatteinnbetaling, og virkninger for betalingsbalansen. Senere undersøkelser fra 1970-årene (Maktutredningen, 1982) og 1980-årene (Midttun, Noreng og Nygaard, 1987) konkluderer dog at lønnsomheten i utenlandsk eide foretak i disse periodene ikke var høyere enn i norske foretak innen de samme bransjer. Midttun, Noreng og Nygaard (1987) finner videre at det skjedde en forskyvning i løpet av 1980-årene i de utenlandske investeringene fra utekonkurrerende bransjer til hjemmekonkurrerende og skjermede bransjer, og antyder at den svekkede interessen for investeringer i eksportrettet virksomhet kan skyldes det økende norske kostnadsnivået i perioden. Et problem med de sistnevnte undersøkelser er at analysene er foretatt på et relativt høy aggregeringsnivå, det vil si basert på grove bransjeinndelinger. En nylig økonometrisk studie basert på data på foretaksnivå for perioden 1974 til 1989 konkluderer at utenlandsk-eide foretak var større såvel som mer effektive (Simpson, 1994). En annen nylig undersøkelse (Kvinge, 1994) finner at på 1980-tallet var nedleggelsesfrekvensen for nyetablerte utenlands-eide foretak lavere enn for tilsvarende foretak med norsk eierskap, og at sysselsettingsutviklingen var gunstigere i utenlandsk-eide enn i norske foretak.

En forsiktig, men rimelig, konklusjon synes å være at de direkte utenlandske investeringer som har vært foretatt i norsk industri på mange måter har vært til gagn for norsk industri; særlig i form av økt effektivitet, sysselsetting, og eksportinntekter. Når det likevel er en debatt om utlendingers virksomhet i det norske industri kan dette skyldes særlig to forhold; for det første at utlendingers posisjon i industrien på en eller annen måte skulle være særlig dominerende, og for det andre at man

mener at utenlandsk eierskap »oppfører« seg vesentlig annerledes enn norsk eierskap.

3. Utenlandsk eierskap i Norge:

Situasjonen i 1990-årene

Ser man på direkte utenlandske investeringer i Norge samlet, synes ikke industrinæringen å peke seg ut som den sektoren utlendinger har funnet særskilt attraktivt å investere i (se tabell 1).

Næring	1987	1991
Olje og bergverk	26,7	36,1
Bank og finansiering, forsikring eiendom, forretningsmessig tjenesteyting	11,1	21,1
Varehandel, hotell og restaurant	7,7	17,7
Industri	6,5	9,9
Bygg og anlegg	0,9	2,5
Transport, lagring, telekommunikasjon	0,6	1,8

(Kilde: Wamli og Hansen, 1993)

Tabell 1. DUI i Norge fordelt på næringer. Beholdning i 1987 og 1991 i milliarder kr.

Inngående DUI har i hovedsak vært rettet mot oljesektoren, men i økende utstrekning mot tjenesteytende næringer. Dette reflekterer dreiningen av næringslivet – i Norge såvel som andre vestlige land – mot det post-industrielle samfunn, men muligens også at Norge i stadig mindre utstrekning betraktes som en interessant lokalisering for industriproduksjon. Slikt sett synes situasjonen heller bekymringsfull siden det finnes gode argumenter (se Cohen & Zysman (1987) og Porter (1990) for en utførlig diskusjon) for at industriell virksomhet faktisk er vesentlig for å opprettholde nasjonens velferd.

Ser man nærmere på eierstrukturen i børsnoterte selskaper innen industri, er det imidlertid klart at utenlandske eierinteresser er langt fra

ubetydelige (tabell 2). Omlag 1/3 av aksjekapitalen i børsnoterte industriselskaper eies av utlendinger.

Eierkategorier	Prosent
Utlendinger	32,0
Norske private investorer	44,2
Stat og kommune	23,8
I alt	100,0

(Kilde: Reve, 1994)

Tabell 2. Eierstrukturen i industriselskaper notert på Oslo Børs, 1992.

Isolert sett er det vanskelig å vurdere hvorvidt dette tallet er høyt eller lavt (et problem med oppstillingen er også at det ikke skilles mellom langsiktig og kortsiktig eierkapital). En mulighet er å foreta en sammenlikning med andre land. En nylig studie av eierskapsstrukturer i 12 europeiske land gir et interessant sammenlikningsgrunnlag (Pedersen & Thomsen, 1995), selv om studien ikke skiller ut industrinæringen som en særskilt kategori. Deres undersøkelse som gjelder eierskapsstrukturen for de 100 største selskapene i hvert av de 12 land, gir blant annet tall for hvor mange av disse selskaper som er kontrollert av en utenlandsk eier, det vil si at et multinasjonalt selskap har stemme-majoriteten. Lavest »utenlandsk dominans« finner man i Finland (hvor kun 11 av de 100 største selskapene er kontrollert av utenlandske multinasjonale selskaper) og i Sverige (14 selskaper). Det viser seg at Norge (19) plasserer seg i en slags »mellom-kategori« sammen med blant annet Tyskland (22), Storbritannia (18) og Danmark (23). Størst »utenlandsk dominans« finner man i Belgia (62), Spania (46), Østerrike (38) og Nederland (34).

Alt i alt synes det rimelig å konkludere at Norge ikke befinner seg i en utpreget »kolonisi-situasjon« vis-a-vis utenlandske eierinteresser eller multinasjonale selskaper.

4. Forskjeller mellom nasjonalt og utenlandsk eierskap?

Det er hensiktsmessig å nærme seg spørsmålet om hvorvidt utenlandsk eierskap innebærer noen vesentlige forskjeller fra nasjonalt eierskap, med først å se på om eierforhold i sin alminnelighet egentlig spiller noen rolle. Strandskov, Thomsen og Pedersen (1994) anfører tre hovedgrunner til at eierforhold kan legge viktige føringer på virksomhetens konkurranseevne:

- 1) Kompetanse: Eierne tilfører foretak en kompetanse, først og fremst ved å utpeke ledelsen for virksomheten, men også i den grad den forstår og kan vurdere ledelsens disposisjoner.
- 2) Incentiver: Motivasjonen til å oppnå best mulige resultater foreligger når den som leder foretaket også er eier av det. Riktignok kan det utvikles kontrakter som knytter avlønning til oppnådd resultat (overskuddsdeling), men det er eierne som til syvende og sist sitter med risikoen.
- 3) Finansiering: eierforhold kan virke inn på kapitaltilførsel og finansieringskostnader. For eksempel vil aksjeselskaper gjennom sin spredning av eierskap lettere kunne finansiere store prosjekter enn enkeltmannsforetak. Et annet eksempel er foretak eid av konglomerater der det finnes et kvasi-marked for risikokapital internt i selskapet.

Det er ut fra dette likevel vanskelig å angi noen generelle retningslinjer for hva slags eierskap som er mest hensiktsmessig. Kompetansefaktoren påpeker først og fremst betydningen av bransjekunnskap og langsiktighet. Incentivfaktoren antyder at konsentrasjon av eierskap (innen det enkelte selskap) kan være best. Finansieringsfaktoren drar i retning av mer spredt eierskap. En rekke undersøkelser viser da også stor spredning i eierskapsstrukturer innen enkeltland (Strandskov, Thomsen & Pedersen, 1994) og mellom land (Prowse,

1995; Pedersen & Thomsen, 1995), og det er vanskelig å påvise noen klare systematiske forskjeller i for eksempel økonomisk resultat på bakgrunn av eierskapsstruktur (Strandskov, Thomsen & Pedersen, 1994). Dette kan tyde på at det ikke finnes noen »optimal« eierskapsstruktur generelt sett, men at spørsmålet om hensiktsmessighet heller må ses i forhold til bestemte kontekstuelle faktorer, slik som bransje, finansinstitusjoners virkemåte, og de spesifikke institusjonelle forhold i ulike land.

I stedet for å se på strukturelle inndelinger av eierskapskategorier, foreslår Reve (1994) en mer motivbasert klassifisering av risikokapital. Han skiller mellom to hovedkategorier; 1) kortsiktig versus langsiktig eierskap, og 2) passiv versus aktiv eierskap. Dette danner basis for typologien gjengitt i Tabell 3.

	Kortsiktig	Langsiktig
Passiv eier	I. Portefølje forvalter	II. Kapital plasserer
Aktiv eier	III. Finansiell restrukturerer	IV. Industri utvikler

Tabell 3. Ulike typer risikokapital (Reve, 1994).

Reve mener ikke at den ene formen nødvendigvis er overlegen den andre. Han argumenter for at alle eierformer bør finnes til enhver tid siden de komplementerer og gir korrektiver til hverandre. Aktive, langsiktige eiere er imidlertid spesielt viktige fordi de bidrar med såvel kapital som industriell kunnskap. For at industrielle miljøer skal kunne trives er det vesentlig at tilstrekkelig »industriutvikler«-kapital (kvadrant IV) finnes.

Hvor kommer utenlandsk eierskap inn i bildet? For det første er det hensiktsmessig å skille mellom to hovedtyper av utenlandske investeringer (Kindleberger & Lindert, 1978); 1) porteføljeinvesteringer som er kapitalplasseringer av mer kortsiktig karakter (se kva-

drant I), og 2) såkalte direkte utenlandske investeringer. Sistnevnte er investeringer der investorselskapet tar sikte på å skaffe seg (en viss grad) av beslutningsmyndighet over disposisjonene til det oppkjøpte eller etablerte selskapet. Kontrollaspektet blir gjerne operasjonalisert ved en minimumsgrense (ofte 10%) for den utenlandske investors andel av aksjekapitalen. Direkte investeringer har en mer langsiktig (og dermed mer forpliktende karakter) enn porteføljeinvesteringer. Økonomisk teori fremhever at hvorvidt DUI blir foretatt avhenger av at tre betingelser oppfylles (Dunning, 1988);

- 1) at det utenlandske selskapet har eierspesifikke fortrinn (for eksempel patenter, merkenavn, ledelse- og markedsføringskompetanse) som minst utlikner deres initiale ulempe vis-a-vis lokale produsenter,
- 2) at det finnes gevinster ved å overføre og utnytte ovennevnte eierspesifikke fortrinn innen enheter kontrollert av selskapet i stedet for å sikre seg en inntektstrøm ved hjelp av lisensieringsavtaler eller liknende (det vil si internaliseringsfortrinn), jamfør litteraturen om transaksjonskostnader (Williamson, 1985), og
- 3) at det er regningsvarende å flytte produksjonen til en utenlandsk lokalisering, for eksempel på grunn av gunstige faktorforshold, handelshindringer og/eller høye transportkostnader. Uten slike lokaliseringsspesifikke fortrinn ville de eierspesifikke fortrinn kunne utnyttes ved eksport fra hjemme-basen.

Det er også vesentlig å trekke inn motivet bak DUI, med andre ord selve *raison d'être* for investeringen. Tre »tradisjonelle« motiver foreligger ifølge Dunning (1988):

- 1) Markedsmotiv, det vil si at datterselskaper etableres for å komme utenom ulike hin-

dringer for avsetningen i et land eller en region.

- 2) Ressursmotiv, det vil si at datterselskaper etableres for å få gunstig adgang til produksjonsfaktorer som naturressurser og arbeidskraft.
- 3) Effektiviseringsmotiv, det vil si at multinasjonale konsern etablerer enheter ulike steder i verden i den hensikt å oppnå størst mulige skala- og samproduksjonsfordeler.

Til grunn for alle tre motivene ligger en (for selskapet) best mulig utnyttelse av sine eksisterende konkurransefortrinn. Dunning (1994) har imidlertid nylig inkludert et fjerde motiv, med utgangspunkt i at DUI også kan være motivert ut fra et ønske om å tilegne seg eller utvikle nye konkurransefortrinn:

- 4) Strategisk motivert tilegnelse av aktiva, det vil si at datterselskaper etableres i dynamiske miljøer for å få tilgang til eller utvikle nye konkurransefortrinn for konsernet (stikkord: agglomereringseffekter), eller – og muligens mer vanlig – at eksisterende selskaper kjøpes opp for å skaffe aktiva som i kombinasjon med konsernets eksisterende aktiva vil kunne styrke dets konkurranseposisjon ytterligere (et eksempel kan være japanske elektronikkonserners oppkjøp av »underholdning«-konserner i USA).

For å knytte direkte utenlandske investeringer tilbake til den mer generelle diskusjonen om eierskap, vil slike investeringer typisk kunne klassifiseres som »industriutviklere« ut fra Reves typologi (dog kan investeringer ut fra et motiv om å skaffe strategiske aktiva innebære »slakting« av det oppkjøpte selskapet, og således høre mer innen kategorien »finansiell restrukturerer«). Ut fra Strandskov, Thomsen og Pedersens diskusjon av elementene i eierskap kan det likeledes trekkes frem at DUI innebærer en overføring av kompetanse og

ressurser (eierspesifikke fortrinn), samt at de kan være gunstige med tanke på finansieringsaspektet (tilgang på interne og internasjonale kapitalmarkeder). I utgangspunktet er dette overveiende positive trekk ved utenlandsk eierskap, i det tilførselen av kapital, kompetanse og ressurser kombinert med de lokaliseringsmessige (naturgitte og/eller skapte) fortrinn landet har, bør kunne gi en bedre ressursutnyttelse og således gjøre landet mer konkurransedyktig. De største gevinster kommer når slike investeringer ikke fortrenger eller hindrer, men heller komplementerer aktivitetene til vertslandets egne bedrifter.

Hovedproblemet med eierskap i form av DUI synes å ligge i incentiv- og kontrollforholdene knyttet til eierskap. Å være eiet av et multinasjonalt selskap er som Strandskov, Thomsen og Pedersen (1994) uttrykker det »et tveegget sverd«. Deres poeng er at de enkelte datterselskaper står i et avhengighetsforhold til de utenlandske eierne, og inntar i utgangspunkt en underordnet posisjon i forhold til de disposisjoner konsernets hovedkontor foretar. Aktivitetene til datterselskapene styres ut fra konsernets – i økende grad – globale målsettinger. I mange tilfeller vil tiltak for å oppnå konsernets mål også være i overenstemmelse med en gunstig utvikling for datterselskapet og samfunnet der det er lokalisert – men ikke alltid.

Dette gjør at utviklingsmulighetene til datterselskaper eid av multinasjonale selskaper påvirkes i to retninger. På den ene siden kan konserntilhørigheten være en styrke for datterselskapet på grunn av tilgangen til ressurser. På den annen side vil datterselskapet ha begrensede muligheter til å ta selvstendige strategiske beslutninger. Dette kan føre til at virksomhetens potensiale ikke blir brukt fullt ut, for eksempel fordi sentral kontroll av konsernets FoU-aktiviteter hindrer utvikling av lokal kompetanse, eller fordi datterselskapet må innordne seg territoriale begrensninger

i sitt salgsområde (en nylig dansk undersøkelse finner for eksempel at etableringer foretatt av rene markedsmotiver jevnt over har svakere vekstutvikling enn etableringer som har til hensikt å dra nytte av lokaliseringmessige fortrinn i produksjon og/eller FoU-aktiviteter, se Pedersen & Valentin, 1995). Den minst ønskelige situasjonen sett fra vertslandets side er at det multinasjonale konsernets globale strategi fører til en utflytting av virksomhet – især produksjonsaktivitet – og nedleggelse av arbeidsplasser, slik det skjedde i Viking-Askim saken.

5. Endringer i forholdet mellom multinasjonale selskaper og nasjonalstater

Direkte utenlandske investeringer har effekter for økonomien i et vertsland på en rekke områder, blant annet handels- og betalingsbalansen, ressuroverføringer, stimulering eller hindring av konkurranse, samt ikke minst suvereniteten og autonomien til de politiske myndigheter i landet. Selv om nettoeffektene av DUI synes i de fleste tilfeller å ha vært positive (for en oversikt, se Hood and Young, 1979) har likevel DUI tradisjonelt blitt sett på med en viss skepsis, og gjerne underlagt restriksjoner av ulike slag. Bildet er imidlertid drastisk endret siden midten av 1980-årene (Michalet, 1994). En liberalisering av DUI har funnet sted i de fleste land. I mange land oppmuntres endog til økt DUI gjennom ulike incentiver og stimuleringstiltak.

En rekke – og tildels sammenvevde – faktorer står bak denne utviklingen. Tre er antakelig spesielt viktige; 1) økende økonomisk integrasjon på regionalt- og verdensnivå, 2) økende muligheter (drevet frem av såvel etterspørsels- som tilbudsforhold) for å følge globale strategier, og 3) at lands komparative fortrinn i stadig mindre grad er gitt *ex ante* ved deres faktorforhold, men i økende grad må skapes – delvis ved aktivitetene til innenlandske foretak, delvis av myndighetene, men delvis

også av DUI; de defineres med andre ord *ex post* (Dunning, 1993; Michalet, 1994).

Dette har to viktige konsekvenser. For det første har multinasjonale selskaper større handlingsrom – og motiver – for reallokering av ressurser på tvers av langrenser. Direkte utenlandske investeringer kan derfor i økende utstrekning være »foot-loose«. For det andre kan styrkeforholdet mellom vertsland og multinasjonale selskaper være på vei til å endres fundamentalt. Tidligere var multinasjonale selskapers posisjon vis-a-vis myndighetene i vertsland særlig sterk (avhengig av antall konkurrenter) før DUI faktisk var foretatt, for eksempel i forhandlinger forut for investeringen. I takt med at produksjonskapasitet ble bygget opp og teknologi ble overført, ville imidlertid styrkeforholdet skifte i favør av hjemlandet; det som Vernon (1977) kalte »the obsolescing bargain«. I en dynamisk situasjon der lokaliseringmessige fortrinn i økende utstrekning må skapes og hele tiden vedlikeholdes – blant annet gjennom DUI-basert aktivitet – minsker myndighetenes mulighet til å oppnå gevinster ved endringer av rammebetingelser, nasjonaliseringstiltak og liknende, fordi redusert DUI aktivitet i neste omgang vil kunne føre til en svekkelse av landets konkurransefortrinn.

Selv om styrkeforholdet fremdeles vil kunne gå i vertslandets favør i enkelte tilfeller – særlig i forbindelse med utnyttelse av stedsavhengige fortrinn, slik som naturressurser, i den utstrekning disse er særlig verdifulle og unike (Stopford and Strange, 1991) – er situasjonen i 1990-årene at vertslandene forsøker å gjøre seg mest mulig attraktive for DUI heller enn at de forsøker å regulere DUI.

6. Endringer i multinasjonale selskapers struktur og virkemåte

Det tradisjonelle synet er at selskaper – også de multinasjonale – betraktes som hierarkisk oppbygde strukturer der hovedkontoret for-

mulerer strategien mens de operative enheter iverksetter den. Kontroll- og beslutningsmyndighet ligger hos hovedkontoret (Stopford & Wells, 1972; Baliga & Jaeger, 1984). Videre antas det ofte at selskaper har en nasjonal forankring, det vil si at de, selv om de etterhvert kan ha omfattende aktivitet utenlands, blir sett på som selskaper fra et bestemt land – »opprinnelseslandet» – hvor hovedkontoret er lokalisert. For eksempel har Honda og Volvo vel så stor produksjon i utlandet som i deres respektive »opprinnelsesland». Likevel regnes selskapene – av de fleste (og inntil videre) – som henholdsvis japansk og svensk.

Slike beskrivelser er imidlertid i stadig mindre utstrekning i tråd med virkeligheten, en utvikling som for øvrig Perlmutter (1969) tidlig forutså i sin analyse av hvordan selskaper ville utvikle seg fra å være hjemmebaserte (etnosentriske) til etterhvert å ta et globalt perspektiv på sin virksomhet (geosentriske). Faktorer som vekst, konglomeratdannelse, og det motsetningsfylte forholdet mellom globalisering og lokal tilpasning, har medført at mange av dagens multinasjonale selskaper er enorme og uhyre komplekse organisasjoner. De beskrives som »heterarkier» (Hedlund, 1986), »interorganisatoriske nettverk» (Ghoshal & Bartlett, 1990), eller »multi-senter selskaper» (Forsgren, 1990) heller enn som hierarkier. Selv om slike komplekse organisasjoner *kan* styres, vil styring baseres på felles normer og intensiv informasjonsutveksling på tvers av enheter heller enn gjennom et tradisjonelt autoritetsforhold (Hedlund & Rolander, 1990; Lorange & Probst, 1990).

Samtidig har den gradvise reduksjon av perseptuelle barrierer mot internasjonal ekspansjon, den svekkede betydningen av »hjemme«-baserte bedriftsspesifikke fortrinn, samt i en del tilfeller fusjoner på tvers av landegrensar medført at spørsmålet om »opprinnelsesland» blir stadig mindre relevant; ikke bare

blir en økende del av produksjonsaktivitetene lokalisert utenlands, men også divisjonshovedkontorer flyttes ut (Forsgren, Holm & Johanson, 1995) og viktige funksjoner som FoU flyttes ut (Ghoshal & Bartlett, 1990) eller desentraliseres (Håkanson, 1990).

De utviklingstrekk som her er påpekt gjelder naturligvis langt fra alle selskaper. I for eksempel Norge er de aller fleste industriselskaper – i internasjonalt målestokk – små eller mellomstore selskaper med en sterk forankring i og avhengighet av sitt hjemlige industrimiljø. Poenget er likevel at i den utstrekning disse opererer i ikke-skjermde bransjer der globaliseringstendenser gjør seg gjeldende, vil disse realitetene også innhente dem. Spørsmålet er da om de slås ut, kjøpes opp, inngår ulike former for forpliktende samarbeid med andre, eller om de greier seg på verdensmarkedet på egen hånd. Noen vil nok kunne gjøre det, men det er langt fra sikkert at de nødvendigvis gjør det gjennom å opprettholde den norske hjemmebasen.

7. Noen avsluttende kommentarer

Utenlandsk eierskap er et hett debatt-tema i Norge såvel som i andre land. Mange ser med skepsis på at utenlandsk kapital blir for dominerende i landets næringsliv, antakelig fordi en føler at en dermed mister vesentlig kontroll over de produktive ressurser i landet. Det er lett å »glemme» at utenlandsk kapital, teknologi, kompetanse, og pågangsmot har gitt mange positive bidrag til landets utvikling.

Det siste ti-året har vært preget av økonomisk integrasjon, rask teknologisk utvikling, og globalisering av konkurransen innen stadig flere bransjer. I jakten på de nødvendige skala- og samproduksjonsøkonomier som er nødvendige for å overleve i konkurransen, har multinasjonale selskaper etterhvert vokst – ofte gjennom fusjoner over landegrensar – til store komplekse organisasjoner. Noen kan

fremdeles identifiseres med sine »opprinnelsesland«. Hvorvidt de også vil være det i fremtiden avhenger imidlertid av om deres hjemmebase støtter tilstrekkelig opp om den globale konkurransen de står overfor. Andre er i bokstavlig forstand blitt transnasjonale; de har ikke lenger noe klar »nasjonalitet«. Mange av deres enheter rundt omkring i verden kan likevel være velforankret i de industrielle miljøene i sine respektive vertsland.

I takt med at kompleksiteten, det teknologiske innholdet, og ikke minst endringstakten i industriell virksomhet øker, må landskomparative fortrinn i større grad skapes fremfor å kunne tas som gitte. Hovedutfordringen for et land er først og fremst å gjøre seg tilstrekkelig attraktiv for industriell virksomhet, og å beholde denne attraktiviteten (Hødnebo & Stokland, 1994). Dette kan være vanskelig for relativt små land som Norge. Et pessimistisk scenario er at en del norske selskaper på grunn av manglende utviklingsmuligheter i det norske industrimiljø velger å flytte viktige deler av sin virksomhet utenlands, mens DUI som kommer til Norge i hovedsak blir foretatt av rene markedshensyn – det vil si for å betjene det norske og/eller tilgrensende markeder – og ikke som et viktig element i transnasjonale selskapers globale strategi. Skulle det skje vil norsk industri raskt utarmes.

Kapital er i økende grad mobil over landegrensene. Samtidig er utenlandske investeringer av vesentlig betydning for land. Dette gjelder særlig direkte utenlandske investeringer. De representerer – i utgangspunktet – langsiktige eierengasjement som ikke kun involverer rene kapitaloverføringer, men også overføringer av teknologi og kompetanse. Dette er på sin side viktig for å videreutvikle landets industrielle konkurranseevne. Diskusjonen om eierskap er utvilsomt viktig, men i en slik situasjon synes spørsmålet om eierskapets »nasjonalitet« å ha mindre interesse.

Note

- *) Artikkelen er basert på forfatterens prøveforelesning for dr.oecon. graden ved Norges Handelshøyskole, Bergen, den 6. oktober 1995. Forfatteren takker Geir Gripsrud, Arne Nygaard, Torben Pedersen, Bent Petersen, Art Stonehill og Steen Thomsen for nyttige innspill og kommentarer.

Referanser

- Baliga, B.R. & A.M. Jaeger (1984). Multinational Corporations: Control Systems and Delegation Issues. *Journal of International Business Studies*, 15(3): 25-40.
- Cohen, S.S. & J. Zysman (1987). Why Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy. *California Management Review*, 29(3): 9-26.
- Dunning, J. H. (1988). The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions. *Journal of International Business Studies*, 19(1): 1-31.
- Dunning, J.H. (1993). *The Globalization of Business*. London: Routledge.
- Dunning, J.H. (1994). Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment. *Transnational Corporations*, 3(1): 23-51.
- Evans, P.B. (1981). Recent Research on Multinational Corporations. *Annual Review of Sociology*, 7: 199-223.
- Forsgren, M. (1990). Managing the International Multi-Centre Firm: Case Studies from Sweden. *European Management Journal*, 8(2): 261-267.
- Forsgren, M., Holm, U. & J. Johanson (1995). Division Headquarters Go Abroad – a Step in the Internationalization of the Multinational Corporation. *Journal of Management Studies*, 32(4): 475-491.
- Ghoshal, S. & C.A. Bartlett (1990). The Multinational Corporation as an Interorganizational Network. *Academy of Management Review*, 15(4): 603-625.
- Grant, P. (1983). Technological Sovereignty: Forgotten Factor in the »Hi-Tech« Razzamatazz. *Prometheus*, 1(2): 239-269.
- Hallwood, P.C. (1993). Transnational Corporations and Industrial Diversification: The Case of the

- Offshore Oil-Supply Industry. *Transnational Corporations*, 2(1): 91-109.
- Hedlund, G. (1986). The Hypermodern MNC – a Heterarchy? *Human Resource Management*, 25(1): 9-35.
- Hedlund, G. & D. Rolander (1990). Action in Heterarchies – New Approaches to Managing the MNC. in Barlett, C. A., Doz, Y. & G. Hedlund (eds.), *Managing the Global Firm*, 15-46. London: Routledge.
- Hodne, F. (1993). The Multinational Companies of Norway. in Jones, G. & H. G. Schröther (eds.), *The Rise of Multinationals in Continental Europe*, 128-151. Aldershot: Edward Elgar.
- Hood, N. & S. Young (1979). *The Economics of Multinational Enterprise*. London: Longman.
- Hødnebo, P.E. & D. Stokland (1994). *Hvor attraktivt? Norge som lokaliseringsområde for investeringer og produksjon*. FAFO-rapport 167. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Håkanson, L. (1990). International Decentralization of R&D – the Organizational Challenges. in Barlett, C. A., Doz, Y. & G. Hedlund (eds.), *Managing the Global Firm*, 256-278. London: Routledge.
- Kindleberger, C.P. & P.H. Lindert (1978). *International Economics*. (6th edition) Homewood: Richard D. Irwin.
- Kvinge, T. (1994). *Utenlandske oppkjøp og etableringer i norsk industri: Motiver, omfang og utvikling*. FAFO-rapport 162. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO.
- Lorange, P. & G. Probst (1990). Effective Strategic Planning Processes in the Multinational Corporation. in Barlett, C. A., Doz, Y. & G. Hedlund (eds.), *Managing the Global Firm*, 144-163. London: Routledge.
- Michalet, C.A. (1994). Transnational Corporations and the Changing International Economic System. *Transnational Corporations*, 3(1): 9-21.
- Middtun, A., Ø. Noreng & A. Nygaard (1987). *Utenlandske investeringer i norsk industri – bør de hemmes eller fremmes?* Oslo: Tano.
- Nygaard, A. & R. Dahlstrom (1992). Multinational Company Strategy and Host Country Policy. *Scandinavian Journal of Management*, 8(1): 3-13.
- Pedersen, T. & S. Thomsen (1995). European Models of Corporate Governance. in Schiattarella, R. (ed.), *New Challenges for European and International Business*, 315-332. Urbino: Proceedings of the 21st Annual EIBA Conference, December 10-12.
- Pedersen, T. & F. Valentin (1995). Effekten av utenlandske opkjøb på utviklingen af danske virksomheder. *Økonomi & Politik*, 68(2): 43-52.
- Perlmutter, H.V. (1969). The Tortuous Evolution of the Multinational Corporation. *Columbia Journal of World Business*, 4: 9-18.
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Prowse, S. (1995). Corporate Governance in an International Perspective: A Survey of Corporate Control Mechanisms Among Large Firms in the U.S., U.K., Japan and Germany. *Financial Markets, Institutions & Instruments*, 4(1): 1-63.
- Reich, R.B. (1990). Who is Us? *Harvard Business Review*, 68(1): 53-62.
- Reve, T. (1994). Hva betyr eiere og nasjonalt eierskap for utviklingen av konkurransedyktige bedrifter? i Heum, P. & D. Stokland (red.), *Internasjonalisering og nasjonal næringspolitikk*, 97-113. FAFO-rapport 17, SNF-rapport 60/94. Oslo-Bergen: Forskningsstiftelsen FAFO, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Servan-Schreiber, J.-J. (1968). *The American Challenge*. New York: Atheneum.
- Simpson, M.J. (1994). *Foreign Control and Norwegian Manufacturing Performance*. Discussion Papers No. 111, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Stopford, J.M. & S. Strange (1991). *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stopford, J.M. & L.T. Wells (1972). *Managing the Multinational Enterprise*. New York: Basic Books.
- Stonehill, A. (1965). *Foreign Ownership in Norwegian Enterprises*. Samfunnsøkonomiske studier 14. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Strandskov, J., S. Thomsen & T. Pedersen (1994). Ejerforhold og international konkurrenceevne. i Heum, P. & D. Stokland (red.), *Internasjonalisering og nasjonal næringspolitikk*, 115-138. FAFO-rapport 17, SNF-rapport 60/94. Oslo-Bergen: Forskningsstiftelsen FAFO, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

- Vernon, R. (1977). *Storm over the Multinationals: The Real Issues*. London: Macmillan.
- Walters, R.S. & D.H. Blake (1992). *The Politics of Global Economic Relations*. (4th edition) Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Wamli, B. & S.O. Hansen (1993). Utenlandske direkte investeringer i Norge. *Penger og Kreditt* (Norges Bank), 21(1): 18-24.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Økonomi og videnskabelighed – en metodologisk kommentar

Lektor, cand.oecon. Finn Olesen, Handelshøjskole Syd, Esbjerg

1. Indledning

I 1987 skrev Boland den følgende statement, der omend denne er noget provokerende i sit indhold, dog formentlig alligevel ganske godt fanger de flestes syn på økonomer med en interesse i metodologi:

»For most of the last 200 years a primary symbol of intellectualism (especially among economists) was the ability to display a thorough understanding or proper methods of scientific investigation. Since World War II, however, it appears that any overt expression of interest in methodology is considered a clear sign of weak-mindedness or premature senility«, Boland (1987) p. 455.

At beskæftige sig med metodologiske aspekter af økonomisk teori er således, ifølge Boland, et videnskabeligt emneområde, der af kollegaer vurderes som et marginalt videnskabeligt interessefelt, der kun vækker en minimal interesse hos progressive yngre forskere. Allerede så tidligt som i 1936 havde Fritz Machlup beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvorfor så mange er skeptisk indstillet overfor netop det at arbejde med metodologiske problemstillinger. Han besvarer spørgsmålet ved at give en definition af det, som han ser som det grundlæggende problem i denne forbindelse. Nemlig skismaet mellem et ideal om en ærlig ment kritiksøgende åbenhed i det videnskabelige miljø versus virkelighedens praksis, hvor graden af åbenhed, ligesom et markant kritisk niveau ikke altid

hilses specielt varmt velkommen. Ej heller hvad angår den anvendte metodologi. Dette er et forhold, der formentlig også gør sig gældende i dag. Konkret skrev Machlup følgende:

»The antipathy to methodology ... originated ... when such discussions consisted mainly in advertising the writers« and maligning others' method. Everybody wanted to promote his method among his competitors and colleagues«, Machlup (1936) p. 39.

Omend metodologiske diskussioner altså således har et noget blakket ry, er disse dog næppe ganske overflødige selv inden for den økonomiske fagdisciplin. Alene eksistensen af de mange mere eller mindre indbyrdes forskellige forskningstraditioner – for nu at bruge en videnskabsteoretisk betegnelse, der er hentet fra Larry Laudans terminologi – betinger relevansen (og nødvendigheden) af dette. I den resterende del af dette papir skal der derfor fremdrages nogle forhold, der overordnet set, kunne anvendes i en metodologisk debat omhandlende de økonomiske problemstillinger. Selvsagt, jævnfør det ovenstående citat af Machlup, hersker der ikke nødvendigvis en enighed blandt fagøkonomer om relevansen af de her efterfølgende fremførte synspunkter endsige accept af deres indhold. Håbet er dog det, at de måske i det mindste kan bidrage til en fortsat erkendelsesmæssig debat omhandlende den økonomiske teori og de inden for denne anvendte metoder.

2. Et synspunkt fremført af Hicks

Som andre videnskabelige fagdiscipliner er også den økonomiske i høj grad præget af Karl Poppers forfatterskab. Hans videnskabs-teoretiske tankegang om falsifikationisme som det afgørende metodologiske princip har således haft betydning for den økonomiske teoris udvikling gennem tiderne. Formulering af testbare hypoteser – bestemmelse af en given teorirelations empiriske fundament – har for de fleste stået som et attraktivt ideal for den rationelle og progressive forskers teoretiske bestræbelser, omend det dog ikke altid har været muligt at realisere dette ideal fuldt ud i det faktisk gennemførte arbejde. Dermed har den økonomiske videnskab forsøgt at kopiere det traditionelle naturvidenskabelige forskningsmønster. Et af formålene hermed har været et ønske om at opnå en høj grad af videnskabelig troværdighed. Omend tilslutningen til denne opfattelse inden for den økonomiske videnskab har været omfattende, har dog også andre synspunkter været fremført i den metodologiske debat. En af de, der er mest markante i sin opfattelse, er her Keynes. Han argumenterer således for det standpunkt, at økonomi er en kvalitativ samfundsvidenskabelig disciplin, der ikke med held blot kan overtage den naturvidenskabelige approach. Inden for den økonomiske fagdisciplin må det kvantitative aspekt derfor nedtones, idet man i den økonomiske teori netop beskæftiger sig med aktuelle problemstillinger, der, ligesom de teorirelationer, der opstilles til at analysere dem, må og skal betragtes i en given unik historisk kontekst. Keynes mener således, at økonomi er en såkaldt *moral science*, der:

»... deals with introspection and with values ... it deals with motives, expectations, psychological uncertainties. One has to be constantly on guard against treating the material as constant and homogeneous«¹.

Også for eksempel Hicks er betænkelig ved at underkaste økonomi en for håndfast naturvidenskabelig vurdering. Som korrekt påpeget

af Blaug (1990), volder dette især Hicks problemer, hvis en given økonomisk teorirelation er i modstrid med de empiriske kendsgerninger. Med udgangspunkt i Poppers videnskabssteoretiske univers – og i overensstemmelse med den naturvidenskabelige metodologi – burde et sådant forhold bevirke, at den pågældende teorirelation enten med det samme blev forkastet eller alternativt i hvert tilfælde blev forsøgt justeret på basis af de indhøstede erfaringer. Ifølge Blaug burde Hicks derfor i denne forbindelse tale om *the falseness of the theory*, hvilket Hicks altså ikke gør. Han anvender i stedet for et mindre restriktive begreb. Konkret taler Hicks om *the weakness of the theory*². Men dermed er det fundamentale metodologiske problem ikke løst. Hvor svag skal nemlig en given teorirelation – eller et sæt af relationer, det vil sige en given teoridannelse – være, førend denne endegyldigt skal forkastes? Og, hvornår er »svagheden« kun af en sådan størrelsesorden, at en måske endda blot marginal justering af relationen er tilstrækkelig? Under alle omstændigheder må Hicks vel anerkende, at hensigten med den økonomiske teori er et forsøg på, om muligt, at få afdækket de sande strukturelle sammenhænge – eller alternativt fastlægge det kausale mønster – i økonomien, hvorefter relevante økonomiske problemer kan analyseres og forsøges løst eventuel ved fremsættelse af konkrete policy forslag. Er dette tilfældet, må de ovenstående spørgsmål nødvendigvis kunne besvares tilfredsstillende. Dette er et forhold, der blot yderligere forstærkes, såfremt det kræves, at økonomiske teorier tillige skal være realistiske i deres basale indhold og konkrete udformning. Også en vurdering af en given teorirelations grad af realisme kræver klare og entydige kriterier.

Måske på baggrund af, at Hicks synes at kunne tilslutte sig den metodologiske grundholdning, der, i lighed med Keynes, anerkender, at økonomiske hændelser er historisk set unikke fænomener³, fortolker han økonomi-

ske modeller bredt. Han betragter således disse som et art laboratorium, hvor forskellige ideer kan forsøges formuleret, diskuteret og testet⁴. Også denne opfattelse er helt i overensstemmelse med Keynes, hævder Hicks, og giver følgende Keynes-citat som bevis herfor:

»The theory of economics ... is a method rather than a doctrine, a technique of thinking, which helps its possessor to draw correct conclusions«, Hicks (1983) p. 375.

At såvel de økonomiske teorier som de problemer, teorierne forsøger at forholde sig til, bør ses i dette rette historiske lys, betinger, ifølge Blaug, at Hicks anlægger en relativistisk betragtning på den videnskabelige erkendelsesproces⁵. En given økonomisk teori kan således kun karakteriseres som en sand eller en falsk teori vurderet på baggrund af de faktiske historiske forhold, der var gældende på det tidspunkt, hvor teorien blev fremsat. Dermed nedtones naturligvis behovet for en skarp og præcis falsifikation. For dog at kunne undgå, at *anything goes* bør man være i stand til at opstille nogle retningslinier efter hvilke, det kan afgøres, hvilken af de måske mange forskellige og indbyrdes konkurrerende teorier, der kan betegnes som den bedste givet den konkrete historiske kontekst. Disse retningslinier kommer Hicks dog ikke nærmere ind på. Dermed har påny det uløste fundamentale metodologiske problem i Hicks argumentation vist sin tilstedeværelse.

3. Om kausalitetsbestemmelse i samfundsvidenskaberne

Som et centralt og et afgørende tema for de naturvidenskabelige fagdiscipliner står ønsket om så præcist og så entydigt som muligt at få beskrevet og fastlagt de forskellige lovmæssigheder, der måtte herske inden for det pågældende fagområde. Også de økonomiske teorier forfølger et sådant formål. Inden for det økonomiske fagområde forsøger vi således blandt andet at få afdækket de kausalitetsmønstre, der måtte være gældende i det øko-

nomiske system. Kausalitetsbestemmelse er altså et tema, der indtager en central placering i alle fagdiscipliner, uanset om disse er af en naturvidenskabelig karakter eller ej.

Omend en given kausalitetsbestemmelse altid må være teoretisk betinget⁶, behøver fastlæggelsen af kausalitetsmønstrene dog ikke at være ens inden for natur- og samfundsvidenskaberne. Tværtimod er denne bestemmelse snarere fagdisciplinær bestemt. Således har for eksempel Hayek gjort sig til talsmand for den opfattelse, at fænomener fra samfundsvidenskaberne ofte er betinget af – skal forklares på baggrund af – væsentligt flere faktorer end, hvad der generelt gør sig gældende for de naturvidenskabelige fænomeners vedkommende⁷. Dette besværliggør naturligvis, som påpeget af Addison et al. (1984), generelt kausalitetsbestemmelsen inden for samfundsvidenskaberne. Det får dermed også konsekvenser for den økonomiske videnskab. Måske er det nok muligt inden for samfundsvidenskaberne at finde frem til flere af de betydende kvalitative variable, men at bestemme også deres kvantitative styrke er betydelig mere vanskeligt måske endda egentligt umuligt. Det burde derfor, ifølge Addison et al., være ganske uden betydning, når man som regel kan konstatere:

»... the failure of the social sciences, including economics, to measure up to the quantitative exactness and explanatory and predictive precision of physics«, Addison et al. (1984) p. 10.

Hvorvidt Hicks er fuldt ud i overensstemmelse med de her refererede holdninger, kan man naturligvis altid diskutere. En egentlig afklaring af problemstillingen kræver et mere tilbunds gående studie af Hicks metodologisk prægede forfatterskab. Indiskutabelt synes det dog at være, at Hicks (1983) i sin argumentation synes at have øje for de specielle aspekter, som blandt andre Addison et al. hævder, generelt kendetegner de samfundsvidenskabelige fagdiscipliner.

4. Positivism versus anti-positivism

I Beed(1991) forsøges det fastlagt, hvad der kendetegner såvel den oprindelige rene positivistiske tankegang som en mere radikal anti-positivistisk metodologisk grundopfattelse.

Som det vil være bekendt, har positivismen på afgørende måde været med til at præge mængden en holdning til, hvad videnskab er (eller burde være). Opfattelsen er her traditionelt den, at videnskabelig viden erhverves gennem en fortløbende akkumulation af observerede facts, der efterfølgende, om muligt, resulterer i en formulering af deskriptive udsagn eller lovmæssigheder. Ifølge Beed bygger den rene positivistiske metodologi på blandt andet de følgende tre centrale udsagn⁸. For det første forudsættes det, at der eksisterer en *universiel* videnskabelig metode. For det andet skal ethvert teoriudsagn kunne formuleres på en *matematisk logisk* måde. Mens det endelig for det tredje bør sikres, at *normative* vurderinger af enhver art ikke bør påvirke hverken data-indsamlingen, specificationen af de enkelte teorirelationer eller selve verifikationsproceduren.

Den noget restriktive fortolkning og historisk set gammeldags version af positivismen, som Beed præsenterer, var oprindelig udformet som en tiltænkt anvendelig metodologisk approach til brug for naturvidenskaberne. Med et sådant absolutistisk metodologisk udgangspunkt var der således ikke længere plads til hverken metafysiske overvejelser eller religiøse forestillinger. Spekulationer af denne karakter kunne nu kun betragtes som videnskabeligt nonsens, idet ingen af disse aspekter kunne gøres til genstand for kontrollerede eksperimenter. Set på baggrund af de historiske erfaringer, hvor netop såvel metafysiske overvejelser som religiøse forestillinger tidligere havde haft en til tider afgørende indflydelse på opfattelsen af, hvad der var den korrekte videnskabelig erkendelse, var rationalismens totale sejr måske ikke så over-

raskende endda. Som tiden gik, viste også positivismen – i Beeds strenge fortolkning af begrebet – sig dog for restriktiv, hvorfor tendenser til et metodologisk oprør begyndte at manifestere sig inden for naturvidenskaberne. Med Karl Poppers indtog på den videnskabsteoretiske scene kunne den ophobede spænding for alvor komme til udtryk.

Med Popper blev falsifikationsprincippet *det* centrale element i den nye metodologiske opfattelse. Al videnskabelig aktivitet har dermed til formål at opstille testbare udsagn der gennem en fortløbende forkastelsesproces til stadighed gøres dels mere specifik dels mere detaljeret i deres konkrete udformning. Omend Popper for mange fremstår som en repræsentant for en rationalistisk og absolut orienteret videnskabsteoretisk opfattelse, er han dog mere nuanceret end som så i sin opfattelse. Således tillader han også de metafysiske aspekter at spille en rolle for eksempel som en inspirationskilde, der kan påvirke forskeren i hans valg af forskningstema og konkrete angrebsvinkel.

Med udgangspunkt i Poppers forfatterskab har flere forsøgt at frembringe videnskabsteorier med en mere synlig relativistisk sandhedsopfattelse. Disse bidrag falder inden for en genre, der hos Beed benævnes for anti-positivisme⁹. Størst gennemslagskraft har her Thomas Kuhns paradigmatteori uden tvivl haft. Ifølge Beed er det essentielle ved det relativistiske standpunkt, at:

»In anti-positivism ... the findings of science become soft, subjective, problematic, fuzzy, probabilistic, partial, value-laden, uncertain, time- and place-specific, and perhaps even culturally specific. Scientific truth is conditional and rests on a normative metaphysical basis ... in the relativist view, scientific discoveries stand a high chance of being overturned in the future«, Beed(1991) p. 471.

Giver citatet en korrekt karakteristik af indholdet i anti-positivismen synes det ikke

vanskeligt at forstå, hvorfor netop metodologiske retningslinier udformet med udgangspunkt i denne opfattelse har haft interesse for navnlig samfundsvidenskaberne. Således har de relativistiske synspunkter også præget den metodologiske debat inden for den økonomiske fagdisciplin. For eksempel hævder Blaug i sit klassiske værk, at falsifikationsprincippet betinger, at økonomiske teorier optimalt set burde kunne frembringe relevante testbare forudsigelser. Er der overensstemmelse mellem en given teoris forudsigelser og den efterfølgende faktiske historiske udvikling, har teorien dermed bevist sin berettigelse. Men kan dette lade sig gøre i praksis? Økonomi er jo en samfundsvidenskabelig fagdisciplin, der beskæftiger sig med *kvalitative* aspekter og problemstillinger. En ren kvantitativ vurdering af økonomiske udsagn og forudsigelser er derfor ikke brugbar til alene at afgøre den økonomiske fagdisciplins videnskabelige status. Hertil kræves der inddragelse af andre kriterier med et mere eksplicit udtrykt normativt værdigrundlag¹⁰. Inden for samfundsvidenskaberne er det derfor generelt vanskeligt:

»... to point to many theories whose universal truth has been established. The history of the human sciences is replete with theories whose predictive success in explaining, controlling, or changing the world has turned out in the long run to be minimal«, Beed (1991) p. 488.

Vurderet alene på baggrund af falsifikationismen er samfundsvidenskabernes videnskabelige image altså af en noget tvivlsom karakter. Men dermed bliver ikke nødvendigvis hverken økonomi eller de andre samfundsvidenskabelige fagdiscipliner uinteressante at beskæftige sig med videnskabeligt. Kvalitative aspekter vil til stadighed være væsentlige determinanter til samfundsudviklingen. Også selvfølgelig, hvad angår fænomener, der alene har betydning for den økonomiske sfære af samfundslivet.

Noter

1. Citatet er her hentet fra Olesen (1991) p. 135.
2. Herom skriver Hicks (1983) p. 371 følgende: »Once it is accepted that economic theories ... can offer no more than weak explanations ... it becomes clear that they cannot be verified (or »falsified«) by confrontation with fact«.
3. Hicks (1983), p. 372, skriver her: »An economic time-series is a sequence of observations of a historical process, each item having its own distinct individuality«.
4. Eller som Blaug (1990), pp. 108-09, kritisk har formuleret det: »Economics, Hicks is telling us, is a game, a discipline game played according to certain formal rules – logical consistency, simplicity, elegance, and generality – but still a game, and truth does not come into it«. Videre skriver Blaug p. 111, at økonomi dermed er »a form of applied logic without any empirical content«. Dette er en opfattelse af økonomi som fagdisciplin betragtet, der synes at være i overensstemmelse med Machlup (1936). Han skriver således p. 45: »The statements of »pure economic theory« are the statements which assume the most general and anonymous types of behaviour. They allow us ... to proceed in the economic analysis without restating and reiterating the assumptions again and again«.
5. Som altid indeholder denne relativistiske betragtningsmåde også elementer af en mere absolut karakter. Dette er ligeledes erkendt af Blaug. Han skriver således p. 116 konkluderende følgende om Hicks og hans metodologiske opfattelse: »What Hicks says is that economic theories cannot be tested for their truth value, and yet he does not ... appear to deny, that economic theories have truth value: they are not merely conventional instruments for organizing our background knowledge but genuine causal explanations of what does happen and why it so happens«.
6. Til eksempel skriver Addison et al. (1984) pp. 4-5: »... that judgments of causation imply the existence of some fairly well articulated theory of how the events under study are related together. If this were not the case, causality and coincidence could not be separated in our knowledge«.
7. Denne opfattelse hos Hayek synes således at

være sammenfaldende med Keynes' synspunkt. I hvert tilfælde ville Keynes næppe have besvær med at tilslutte sig den følgende udtalelse, hentet fra Addison et al (1984) p. 10, der sammenfattende Hayeks holdning lyder: »... in the social sciences we are dealing with phenomena that belong to a different category of existence from that of the phenomena studied by the physical sciences«. At Keynes og Hayek måske på mange punkter havde en grundlæggende ensartet filosofisk opfattelse, er forsøgt sandsynliggjort af Steele (1993), jævnfør p. 90, hvor det hedder: »Hayek and Keynes were as close in their perceptions of human ignorance and frailty, and of their consequences, as they have been set apart by their respective approaches to economic policy«. For en anderledes vurdering af dette forhold, kan der for eksempel henvises til Foss (1994), der argumenterer for det standpunkt, at der tværtimod eksisterer dybe politisk-filosofiske forskelle mellem netop Keynes og Hayek.

8. Se Beed (1991), der, pp. 462-63, opregner i alt ni kendetegn, der beskriver det essentielle ved positivismen.
9. I Beed (1991), pp. 470-71, opstilles i alt ti kendetegn, der skal karakterisere det væsentlige ved den anti-positivistiske metodologi.
10. At også de kvantitative kriterier indeholder et subjektivt og normativt element er for eksempel fremhævet af Leamer (1983).

Referencer

- Addison, J.T., Burton, J. & Torrance, T.S. (1984): »Causation, Social Science and Sir John Hicks«, Oxford Economic Papers 1984, pp. 1-11.
- Beed, Clive (1991): »Philosophy of science and contemporary economics: an overview«, Journal of Post Keynesian Economics 1991, pp. 459-494.
- Blaug, Mark (1990): »John Hicks and the methodology of economics« fra bogen »Economic Theories, True or False? Essays in the History and Methodology of Economics«, Edward Elgar 1990, pp. 107-118.
- Blaug, Mark (1994): »The Methodology of Economics. Or how economists explain«, Cambridge University Press 1994.
- Boland, Lawrence (1987): »Methodology«, The New Palgrave: A Dictionary of Economics, London 1987, pp. 455-458.
- Foss, Nicolai Juul (1994): »Keynes og Hayek i et historisk perspektiv«, Samfundsøkonomen 1994:6, pp. 43-47.
- Hicks, John (1983): »A Discipline not a Science« fra bogen »Classics and Moderns. Collected Essays on Economic Theory. Vol. III«, Basil Blackwell 1983, pp. 365-376.
- Leamer, Edward E. (1983): »Let's Take the Con Out of Econometrics«, The American Economic Review 1983, pp. 31-43.
- Machlup, Fritz (1936): »Why Bother with Methodology?«, Economica 1936, pp. 39-45.
- Olesen, Finn (1991): »Keynes' kritik af »Tinbergens Metode« fra bogen »Model og virkelighed – træk af debatten om de økonomiske modeller«, redigeret af Jesper Jespersen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1991, pp. 133-37.
- Salanti, Andrea (1994): »Popper, Lakatos and economics: are we begging the questions?« fra bogen »Perspectives on the History of Economic Thought. Vol. X. Method, Competition, Conflict and Measurement in the Twentieth Century«, edited by Karen I. Vaughn, Edward Elgar 1994, pp. 19-31.
- Steele, G.R. (1993): »Philosophical perceptions and the precepts of political economy: Friedrich Hayek and John Maynard Keynes«, Scottish Journal of Political Economy 1993, pp. 88-103.

Politisk kronik

2. halvår 1995

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Generelt skal man altid være overordentlig varsom med at fremkomme med forudsigelser om den politiske udvikling. Politik følger ingen specifikke lovmæssigheder. Alligevel blev der i forrige »Politisk Kronik« lovet en fortsættelse af Fremskridtspartiets Tour de Force (Økonomi og Politik nr.3 1995 side 59). Udviklingen magede det imidlertid således, at det har været særdeles nemt at holde dette løfte.

Pia Kjærsgaards meddelelse den 23. juni 1995 om, at hun ikke længere var kandidat til posten som politisk ordfører, kunne tolkes, som hun nu ville forblive på sidelinien indtil efter næste folketingsvalg. Det blev derfor set som et tøbrud i de dybfrosne fronter, at hun på partiets sommergruppemøde den 2. august alligevel accepterede at blive valgt – og også blev valgt – som menigt medlem af folketingsgruppens bestyrelse sammen med hendes faste støtte Poul Nødgaard. Kim Behnke forblev som gruppeformand, Jan Køpke Christensen som næstformand og Annette Just som sekretær. Magten i partiet var ikke blevet flyttet og udtalelser og kropssprog på det efterfølgende pressemøde viste, at klimaet stadig var meget koldt, og at en optøning ville tage endog lang tid.

Op til landsmødet den 30–31. september blev der udfoldet en livlig aktivitet fra de stridende fløjes side for at kunne stille med så mange delegerede som muligt. Resultatet var, at der

til dette landsmøde i Århus var omkring 800 delegerede, ca. 1/3 flere end der plejede at være til stede. Dette skal ses i sammenhæng med, at partiet i det forløbne år havde mistet omkring 900 medlemmer, således at det samlede medlemstal i september var ca. 5.700. Af disse hævdedes det, at der lige op til tilmeldingsfristen den 8. september for delegerede til landsmødet var blevet indmeldt omkring 100 nye medlemmer. Dette udlagdes af Kjærsgaard-fløjen som en koordineret manøvre, der skulle sikre Behnke-fløjen større indflydelse på forløbet af og vedtagelserne på landsmødet.

To forslag til landsmødevedtagelse påkaldte sig særlig interesse, fordi deres skæbne i realiteten ville vise styrkeforholdet mellem de stridende fløje og måske derfor være den endelige afgørelse i den »uendelige historie«. Det ene forslag gik ud på, at det fremover skulle være landsmødet, der valgte partiets politiske leder. Hidtil havde det været folketingsgruppen, der i realiteten havde afgjort dette. Vedtagelsen af dette forslag ville være en sejr for Pia Kjærsgaard, da striden jo netop havde sit udspring i en uenighed mellem hende og folketingsgruppens flertal om, hvem der skulle lede partiet. Hendes tilbagevendende argument var, at et politisk parti nødvendigvis måtte have en person, der tegnede partiet udadtil, og at folketingsgruppen siden hendes afgang som politisk ordfører netop ikke havde haft en sådan. Partiet fremstod

derfor profilløst og ude af stand til at trænge igennem med sine budskaber via medierne. Da forslaget indebar en vedtægtsændring, var det nødvendigt, at 2/3 af de delegerede stemte for forslaget. Erfaringen fra tidligere vedtægtsændringsforslag var, at det var endog meget svært at mobilisere det fornødne antal stemmer.

Det andet forslag indeholdt en mistillidserklæring til hovedbestyrelsen. Hertil var også knyttet en annullering af de eksklusioner, som hovedbestyrelsen havde vedtaget siden sidste landsmøde. Forslagene var klart vendt mod Pia Kjærsgaard fløjen, som havde flertallet i hovedbestyrelsen og havde brugt dette flertal i magtkampen. Udover forslagens betydning for udfaldet af magtkampen mellem folketingsgruppens flertal og hovedbestyrelsens flertal knyttede der sig det yderligere krydderi til mistillidsforslaget, hvis det blev vedtaget, at der ikke i vedtægterne var taget højde for en sådan situation. Ifølge vedtægterne er det ikke hele hovedbestyrelsen, som er på valg ved hvert landsmøde. Således var Pia Kjærsgaard-støtterne Peter Skaarup og Christian Thulesen Dahl ikke på valg ved dette landsmøde. De kunne derfor med vedtægterne i hånden vælge at sidde et mistillidsvotum overhørig.

Landsmødets første dag blev lige så dramatisk og uforsonlig som nogen havde ventet, andre frygtet og medierne håbet. Med 404 stemmer mod 289 vedtog landsmødet et mistillidsvotum til hovedbestyrelsen. Desuden vedtoges med 427 stemmer mod 297 at opheve de eksklusioner, som hovedbestyrelsen i det forgangne år havde vedtaget. Tidligere hovedbestyrelsesmedlem Merete Behrndt blev igen optaget i partiet. Hun blev senere genvalgt til hovedbestyrelsen. Der var således ingen tvivl om, at det første slag var vundet klart af Kim Behnke-fløjen.

På landsmødets anden dag blev denne fløjs

sejr beseglet endeligt. Ganske vist lykkedes det ikke at få Peter Skaarup og Christian Thulesen Dahl smidt ud af hovedbestyrelsen. Et forslag til vedtægtsændring gående ud på, at folketingsmedlemmer (Thulesen Dahl) og ansatte i partiet (Skaarup) ikke kunne sidde i hovedbestyrelsen manglede 19 stemmer i at blive vedtaget. Til gengæld opnåede Behnke-fløjen at få valgt dens fire kandidater til den syv mand store hovedbestyrelsen. Endvidere blev Johannes Sørensen igen valgt som landsformand i stedet for Poul Lindholm Nielsen, som havde trukket sig efter mistillidsafstemningen om lørdagen. Pia Kjærsgaards kandidat til posten, Dora Rossen fik 145 stemmer mod Johannes Sørensens 359. Med disse valg og afstemninger var flertallet i hovedbestyrelsen skiftet. Pia Kjærsgaards sidste magtbastion var erobret af hendes modstandere.

Udover disse i sig selv nok så dramatiske opgør vil landsmødet også blive husket, som et af de mere farverige og usædvanlige landsmøder noget parti har holdt i nyere tid. Debatten – hvis det er det rette ord – udartede til rene skænderier, der undertiden balancerede på kanten af at udvikle sig til korporlige sammenstød. Beskyldninger om fusk, manipulation og magtfordrejninger føg gennem kongrescentret. Mødets forløb blev mere og mere tumultarisk, især efter vedtagelsen af et mistillidsvotum til landsmødedirigenterne, som beskyldtes for at manipulere med talerækken og afstemningsfølgen. To af dirigenterne nedlagde deres hverv. Opløsningen af landsmødet syntes fuldstændig, og det hele skete for åbne mikrofoner og rullende kameraser. Det var en synligt rystet Pia Kjærsgaard, som måtte sande, at hun havde lidt et totalt nederlag i den lange magtkamp om ledelsen af partiet. Nederlagets omfang, måden hvorpå det var sket og heftigheden i de personlige modsætninger og angreb, gjorde det ikke usandsynligt, at en sprængning af partiet allerede var en realitet ved landsmødets afslutning.

Pia Kjærsgaard lod i hvert fald i dagene umiddelbart efter landsmødet forstå, at hun ikke var fremmed overfor tanken om at stifte et nyt parti. Hun opfordredes fra flere af Fremskridtspartiets amts- og kommunalpolitikere til at tage dette initiativ. Hun og kredsen omkring hende fandt også støtte for tanken i den omstændighed, at mange medlemmer meldte sig ud af Fremskridtspartiet som en reaktion både på landsmødets forløb og på dets afstemningsresultater.

Torsdag den 5. oktober om natten var overvejelserne afsluttet, og fredag den 6. oktober annonceredes på et pressemøde dannelsen af et nyt dansk politisk parti: Dansk Folkeparti. Stifterne var Pia Kjærsgaard, Kristian Thulesen Dahl, Ole Donner og Poul Nødgaard, alle hidtidige medlemmer af Fremskridtspartiets folketingsgruppe. Det nye parti's leder og politiske ordfører var Pia Kjærsgaard, næstformand Kristian Thulesen Dahl, formand for folketingsgruppen Poul Nødgaard og gruppesekretær Ole Donner. Partiet fik af Indenrigsministeriet godkendt listebetegnelsen O. Det havde endnu ikke udarbejdet et politisk program, men på pressemødet fremhævede de fire repræsentanter, at det i alt væsentligt ville videreføre Fremskridtspartiets politik og især koncentrere sig om at føre en markant modstand mod den gældende udlændingepolitik og mod Den europæiske Union.

Forude lå nu arbejdet med at skaffe de nødvendige 19.015 underskrevne vælgererklæringer, for at Dansk Folkeparti kunne blive opstillingsberettiget ved næste valg. I den forbindelse var det vigtigt, hvilket af de to partier – Fremskridtspartiet eller Dansk Folkeparti – der formåede henholdsvis at fastholde eller erobre det eksisterende organisationsapparat i Fremskridtspartiet. Meldingerne om, hvilke lokalforeninger, lokalpolitikere, amtsformænd m.v. der brød med Fremskridtspartiet og gik over i det nye parti, var modstridende. Men at det var et alvorligt problem

for Fremskridtspartiet, var der ingen tvivl om. Det var og er tvivlsomt, om der er plads til to partier med stort set samme politik, og hvor forskellen hovedsagelig består i graden af organisatorisk disciplin og en forskellig taktisk opfattelse af, hvorledes man bedst får virkeliggjort partiets politik. Risikoen for, at de to partier vil få spredt stemmerne, således at ingen af dem kommer over spærregrænsen, er en nærliggende mulighed. Garvede fremskridtsfolk kunne dog henvise til, at partiet to gange tidligere havde lagt ryg til en sprængning. I 1984 havde Ole Maisted dannet De frie Demokrater og i 1990 havde Mogens Glistrup dannet Trivselspartiet. I begge tilfælde var det Fremskridtspartiet, der havde overlevet og ikke de nye partidannelser.

Sprængningen i 1995 må dog bedømmes som værende af en alvorligere karakter end de to foregående. Denne gang lignede det mere en spaltning ned midt gennem partiet, end det lignede en afskalning. At de tilbageværende medlemmer af Fremskridtspartiets folketingsgruppe i hvert fald selv bedømte det alvorligt, kunne blandt andet høres af deres udtalelser, og ses af, at de fik overtalt partiets »enmandshær«, Kirsten Jakobsen, til at påtage sig hvervet som politisk ordfører. Hun ansås for at være den eneste af de tilbageværende gruppe-medlemmer, der ville være i stand til i mediemæssig forstand at matche Pia Kjærsgaards gennemslagskraft.

Parlamentarisk fik spaltningen ingen betydning, udover at der nu var ni og ikke otte partier i Folketinget. Folketinget havde konstitueret sig, så der blev ikke ændret på udvalgsposterne. Fremskridtspartiet havde ikke haft nogen indflydelse efter valget i 1994, så det mest sandsynlige scenarie for begge partier var isolation og indbyrdes rivalisering. Hverken Venstre eller Det konservative Folkeparti så i hvert fald noget perspektiv i et samarbejde med de to partier.

Det var ikke kun stridighederne i Fremskridtspartiet, der optog den politiske offentlighed i sensommeren. Socialdemokratiet var også leveringsdygtigt i interne debatter i fuld offentlighed, uden at de dog på nogen måde havde den samme bitre uforsonlighed eller fik de samme alvorlige konsekvenser, som det var tilfældet for Fremskridtspartiet. Substansen i debatterne var ellers betydningsfuld nok. Den handlede om omfanget af og hastigheden i den reformering af den socialdemokratiske bevægelse, som var påbegyndt, en reformering som både vedrørte partiets politik på væsentlige velfærdsstatslige områder, partiets forhold til fagbevægelsen og til kooperationen, samt ændringer af partiets interne struktur. Alt sammen centrale emner som det næsten ikke kunne undgås, at der blev markeret uenighed om. Og når den blev markeret, var der ikke langt til at slutte, at den nok også havde noget med formandsopgøret i 1992 at gøre. Eksistensen af diverse »kaffeklubber«, hvoraf en havde navnet »Aldrig mere en 11. april«, og hvis deltagere fortrinsvis var gamle Auken-støtter, befordrede sådanne opfattelser.

Reminiscenser af det traumatiske formandsopgør kunne måske nok med lidt god – eller ond – vilje spores i den uenighed, der opstod i forbindelse med konstitueringen af en ny næstformand for partiet, da borgmester Ove E. Dalsgaard ønskede at trække sig på grund af for stort arbejdspress. På et forretningsudvalgsmøde den 4. august indstillede en enig partiledelse Ole Stavad som ny næstformand. Ove E. Dalsgaard havde været Auken-støtte, Ole Stavad Nyrup-støtte. Indstillingen blev – lidt usædvanligt – ikke umiddelbart godkendt, men blot taget til efterretning. Hovedbestyrelsen skulle træffe den endelige afgørelse på et møde den 12. august.

Personspørgsmålet var dog ikke det vigtigste kritikpunkt. Hovedanken var, at med valget af Ole Stavad ville begge næstformænd (den

anden var indenrigsminister Birte Weiss) komme fra folketingsgruppen, hvis indflydelse i partiet derfor ville blive øget i forhold til landsorganisationen. I en situation, hvor partiet deltog i et regeringssamarbejde med de radikale og CD, blev det anset for væsentligt, at der i partiets ledelse var en repræsentant, som »frit« kunne fremføre »rene« socialdemokratiske synspunkter uden hele tiden at skulle tage hensyn til regeringspartnere. Konstitueringen af en ny næstformand indtil kongressen i 1996 kom dermed til at blive en kamp mellem folketingspartiet og medlemspartiet.

Et andet væsentligt kritikpunkt var, at ledelsen blev anklaget for at have handlet hen over hovedet på baglandet, og det på et tidspunkt hvor netop spændingen mellem topstyring og medlemsdemokrati indgik som centrale elementer i partistrukturdebatten. Spørgsmålet var imidlertid, hvad der skulle forstås ved baglandet: de indirekte valgte medlemmer af hovedbestyrelse og forretningsudvalg og/eller de menige socialdemokratiske partimedlemmer.

Det var i den sammenhæng interessant at notere, at modstanden mod ledelsens forslag først og fremmest kom fra amtsformændene, hvis centrale position i partiorganisationen var truet at dømmes udfra de foreløbige udkast, der på dette tidspunkt var sluppet ud til offentligheden fra det af Poul Nyrup Rasmussen ledede strukturudvalg »Udviklingsforum«. Dette udvalg var blevet nedsat i februar 1995, som en reaktion på den kritik en kreds af unge socialdemokrater var fremkommet med i et notat »11:58«. Udkastene viste, at der i udvalget seriøst arbejdedes med forslag om bl.a. indførelsen af urafstemning ved valg af partiformand, direkte i stedet for indirekte valg af hovedbestyrelse og forretningsudvalg, nedlæggelse af kreds- og amtsorganisationerne med en styrkelse af de lokale partiforeninger til følge, tilladelse af dobbeltmandater,

afskaffelse af automatiske gensidige repræsentationer i partiets, fagbevægelsens og kooperationens ledende organer, omdannelse af årsmødet til et kongreslignende besluttende møde, og meget mere. Et gennemgående træk i reformforslagene var, at få fjernet de mellemled der var i organisationen, således at forbindelsen mellem de menige medlemmer og partiets top blev mere direkte. Formandsopgøret i 1992 havde vist, at der var forskel på den indstilling flertallet i forretningsudvalget og hovedbestyrelsen havde haft, og så det flertal der kom til udtryk på medlemsmøder og ved udpegningen af delegerede til kongressen via urafstemninger.

Forslag med det indhold som »Udviklingsforum« drøftede var f.eks. den fynske amtsformand Elise Pedersen imod. Hun stod som repræsentant for dem, der var af den mening, at partiets nuværende struktur var god nok, men at det, der manglede, var at strukturen blev fyldt ud med større entusiasme, klarere socialdemokratiske meldinger og skarpere ideologiske markeringer. Da det netop var hende, der blev opstillet som modkandidat til Ole Stavad, fik næstformandsopgøret dermed karakter af en styrkeprøve eller i hvert fald en markering af styrkeforholdene mellem de forskellige grupperinger i partiet med hensyn til, dels hvor omfattende ændringer i partistrukturen, der kunne forventes at komme igennem på kongressen i 1996, dels med hensyn til hvor midtsøgende partiets politik skulle/kunne udvikle sig. Det er iøvrigt ofte således i de politiske partier, at interne styrkeforhold afprøves og markeres ved valg til de lidt mindre prestigefyldte og tunge poster. Medens Socialdemokratiet i umindelige tider kun havde haft eet reelt kampvalg om formandsposten, nemlig i 1992, havde der været kampvalg om næstformandsposten i f.eks. 1980, 1984 og 1992, kampvalg som også var endt med, at ledelsens kandidat er blevet vraget, som det var tilfældet, da Inge Fischer Møller i 1980 blev valgt fremfor Jytte Andersen.

Hovedbestyrelsen traf ikke en beslutning den 12. august, der gik imod partiformanden. Ole Stavad blev valgt, men det var en meget kneben sejr. 26 stemte for Ole Stavad, 21 for Elise Pedersen og een stemme var blank. En anden udgang havde været en meget mærkbar svækkelse af partiformanden, som partiet næppe havde kunnet holde til. Repræsentanterne fra landsorganisationen havde imidlertid fået sendt et meget kraftigt signal om, at de hverken kunne eller ville holdes uden for fastlæggelsen af partiets politiske linie. De blev også stillet i udsigt, at den ene af partiets næstformænd på kongressen i 1996 skulle hentes i landsorganisationen, ligesom der blev aftalt en ny arbejdsgang, der fremover ville sikre hovedbestyrelsen en større indflydelse. De havde også gennem deres aktion fået markeret nogle grænser for, hvor omfattende strukturændringerne kunne blive.

Det forekommer på den baggrund ikke urimeligt at antage, at opgøret havde haft den effekt, at det oplæg fra »Udviklingsforum«, der blev offentliggjort op til partiets årsmøde den 2.- 3. september, i allersidste fase var blevet underkastet en radikal revision. Det var i hvert fald en del anderledes i sit indhold, end hvad der tidligere var tilgået offentligheden af informationer herom. Uenigheden i udvalget var ganske enkelt for stor til, at det kunne komme med en enig anbefaling af, hvad der skulle gennemføres af strukturforandringer på partiets kongres i 1996. I stedet fremlagde udvalget et debatoplæg »Dialog om Socialdemokratiet«, der indeholdt en række åbne spørgsmål og overvejelser om partiorganisationens fremtidige struktur. Dermed var det undgået, at strukturdebatten ville komme til at dominere årsmødet og uddybe skyttegravene yderligere. Oplægget skulle danne grundlag for den debat, der efter årsmødet for alvor skulle tages i partiet frem til kongressen.

På partiets sommergruppemøde den 23. august fremlagdes yderligere et debatoplæg

»Velfærd med vilje« udarbejdet af en gruppe på seks fra folketingsgruppen. Heller ikke dette oplæg indeholdt klare anbefalinger, men rejste spørgsmål. Men spørgsmålenes karakter angav, at partiet hermed lukkede op for en debat om traditionelt meget ømtålelige emner: forenkling af overførselsindkomssystemet, sammenknytning af pensionistydelse til indkomst i stedet for alder, dagpengesystemet (ingen rettigheder uden pligter), sundhedsvæsenet herunder en eller anden form for egenbetaling, boligstøtteordningerne, for blot at nævne nogle af de mest åbenbare socialdemokratiske ligtorne.

Endelig skal det nævnes, at partiets såkaldte »pamperudvalg«, nedsat i 1994 i kølvandet på de mange sager, der var rejst i pressen vedrørende »kammerateri«, dårlig økonomisk styring og sammenblanding af interesser i forbindelse med f.eks. Lejerbo, Solhavegård og Ungbo. Et enigt udvalg anbefalede, at Socialdemokratiet og Det kooperative Fællesforbund ikke længere skulle være gensidigt repræsenteret i hinandens kompetente forsamlinger. Begrundelsen var, at partiet ikke ønskede at være involveret i erhvervsvirksomheder, hvoraf der var 868 under DKF, men stå frit og uafhængigt. Båndene blev dog ikke kappet til de medie- og kulturpolitiske virksomheder Det fri Aktuelt, AOF og de lokale tv- og radiostationer. Endelig anbefalede udvalget, at der nedsattes et Idéforum, hvor repræsentanter for partiet, DKF og Socialdemokratiets repræsentanter i Kommunernes Landsforening kunne mødes og drøfte erhvervspolitiske spørgsmål. Det var det reelle samarbejde der skulle styrkes, medens det vedtægtsbundne skulle sløjfes. Udvalgets anbefalinger kunne først få formel virkning efter en vedtagelse på kongressen i 1996.

Det samme gjaldt den aftale, der blev truffet den 20. oktober mellem henholdsvis partiets og LO's forretningsudvalg om, at de formelle bånd mellem fagbevægelsen og partiet også

skulle kappes. Der havde længe været utilfredshed i LO over, at det var gruppeformand Pia Gjellerup og den politiske ordfører Torben Lund, der var partiets repræsentanter i dets forretningsudvalg. LO ønskede i stedet en tættere og mere reel kontakt til de tunge ministre, en mere direkte indflydelse på partiets politik i regeringen via f.eks. finansministeren og arbejdsministeren. Tilsvarende var der gennem en årrække oparbejdet et behov, i hvert fald i partiets folketingsgruppe, for at kunne stå friere i givne parlamentariske situationer.

Socialdemokratiets årsmøde forløb uden mislyde, undtagen det efterhånden rituelle provokatoriske indlæg fra den nyligt udnævnte miljøkommissær Ritt Bjerregaard. Med udsendelsen af diverse debatoplæg og anbefalinger, der først kunne afklares på kongressen, måtte det imidlertid forventes, at der i tiden efter årsmødet med jævne mellemrum ville poppe diskussioner, debatter og rivninger op i medierne mellem ledende socialdemokrater. Partiet var i gang med en besværlig historisk omstilling, som ville kræve tid, kræfter – og brådne pander. Det vil ikke kunne lade sig gøre at ændre på en så dyb og rodfæstet tradition, som den socialdemokratiske bevægelses organisatoriske opbygning var udtryk for, eller ændre politik med hensyn til hvad der var den offentlige sektors opgaver og ansvar, uden at det ville føre til endog stærke og følelsesladede udladninger i partiet.

Socialdemokratiet havde dog ikke alverden til tid til omstillingen, og slet ikke når det gjaldt en reform af hele dagpenge- voksen- og efteruddannelsesområdet. I disse spørgsmål måtte det finde sine ben allerede i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 1996. Oppositionen pressede stærkt på for at få en dybtgående reform af især dagpengeområdet. Men hvad der var endnu vigtigere, regeringspartnerne pressede også på. Økonomiminister

Marianne Jelved havde således gentagne gange offentligt fremhævet nødvendigheden heraf. Det var også den klare melding fra Det radikale Venstres landsmøde den 16.- 17. september. Statens underskud skulle reduceres, velfærdsstaten justeres og trimmes, og lovgivningen skulle indrettes således, at det enkelte individ påtog sig et større selvstændigt ansvar i stedet for at overlade det til staten.

Finanslovsforhandlingerne imødeses altid med spænding. Regeringen offentliggjorde sit forslag til finanslov for 1996 den 24. august. Det indeholdt en besparelse på omkring 4 mia. kr. i forhold til 1995, således at det samlede underskud på statens budget blev anslået til godt 33 mia. kr. Venstre og Det konservative Folkeparti offentliggjorde et fælles forslag den 4. september »Reform 96«. Det indeholdt en samlet forbedring af statsfinanserne på 11 mia. kr. i form af besparelser på 21 mia. kr. og udgifter til nye initiativer på 9 mia. kr. Afstanden mellem regering og opposition var således til at tage og føle på. En del forpostfægtninger, især om omlægning af og besparelser på dagpengesystemet, men også vedrørende forsvarsudgifterne, »udkæmpedes« i medierne. I den henseende var alt således, som det plejede at være, inden de afgørende forhandlinger skulle begynde. På et afgørende punkt blev der dog tilføjet et nok så betydningsfuldt nyt moment til hele forhandlingsforløbet. Den borgerlige opposition havde anført af Venstre bevidst sæt tvivl om, hvorvidt den overhovedet ville stemme for finansloven, ved 3. behandlingen, hvis den ikke fik tilstrækkelige indrømmelser.

For helt at forstå denne nye og i givet fald historiske handling er det nødvendigt at erindre om den parlamentariske praksis, der var med hensyn til finanslovsafstemningerne. Udgangspunktet var, at de »ansvarlige« partier stemte for finansloven ved 3. behandlingen. Desuden har det været anset for en acceptabel

praksis for oppositionen, at stemme imod en finanslov, hvis regeringens parlamentariske basis ikke var afklaret på forhånd. Dette truede eksempelvis Venstre, Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre med at gøre i 1967 under »Det røde Kabinet«. SF blev derved tvunget til for første gang at stemme for finansloven. Socialdemokratiet stemte imod i 1983, da den nydannede Firkloverregering ikke havde et flertal bag, fordi Fremskridtspartiet nægtede at stemme for finansloven. Resultatet blev valget i januar 1984.

Det er derfor vigtigt til forståelsen af Venstres og Det konservative Folkepartis taktik i efteråret 1995 at huske, at den siddende regerings parlamentariske grundlag aldrig for alvor var blevet afprøvet. Den var blevet dannet ved, at et flertal af mandater havde peget på Poul Nyrup Rasmussen, som den der skulle danne regering. Men både SF og Enhedslisten udtalte udtrykkeligt, at de ikke betragtede sig som parlamentariske grundlag for den regering, han herefter dannede. De ville godt nok ikke deltage i »drillerier« fra Venstres og de konservatives side. Men at stemme imod en finanslov kan ikke kategoriseres som et drilleri. Finanslovsforhandlingerne i efteråret kunne således i overensstemmelse med traditionen munde ud i en bastant afprøvning af regeringens parlamentariske grundlag.

Hidtil havde regeringen gennemført lovgivning med skiftende flertal til stor irritation for V og K. Finanslovsforhandlingerne kunne derfor bruges til at tvinge regeringen til at bekende kulør og vælge side med hensyn til det fremtidige samarbejde i Folketinget. Ved at stemme imod finansloven ville SF og Enhedslisten (alternativt SF og Jacob Haugaard) være tvunget til enten at stemme for eller i det mindste at indgå stemmeaftaler med regeringen. De to små regeringspartier måtte i så fald vedkende, at regeringen var blevet

afhængig af venstrefløjen. Det ville selv en Mimi Jakobsen få svært ved at forklare sine vælgere.

Med i billedet hører også, at den parlamentariske praksis var blevet ændret på et væsentligt punkt, da Socialdemokratiet i 1989 stemte imod finansloven, selvom regeringens parlamentariske basis var sikret på forhånd. Partiet stemte imod med den begrundelse, at finanslovens indhold ikke var godt nok. Det var nyt at begrunde stemmeafgivningen med en henvisning til lovens indhold. Der var således præcedens for – skabt af statsministerens eget parti – at Venstre og de konservative kunne gøre noget tilsvarende i 1995. Dermed kunne tillige fremmes en tydeligere ideologisk opdeling i dansk politi, en udvikling som især Venstres ledelse var tilhænger af og arbejdede for. En 'sidegevinst' herved kunne være, at der ville opstå en mulighed for at få klemte midterpartierne ihjel mellem de to hovedmodstandere Socialdemokratiet og VK. Ved valget i 1994 havde denne konfrontationskurs kostet Kristeligt Folkeparti dets repræsentation i Folketinget.

At dømme ud fra de to borgerlige partiers lederudtalelser var det først og fremmest Venstre, som seriøst overvejede muligheden af at stemme imod ved 3. behandlingen, medens de konservative fremstod noget mindre faste i kødet. På Venstres 125-års jubilæumslandsmøde den 23.- 24. september, udtalte partiets formand Uffe Ellemann-Jensen, at han håbede, at Venstre kunne stemme for, men havde fundet det nødvendigt ikke at give nogen forhåndsgaranti. Venstres 100-årige tradition stod foran et brud. Eller var det ren forhandlingstaktik? Hvis ja, så var det første gang den officielt indgik i Venstres repertoire. Partiet krævede substantielle indrømmelser fra regeringen samt en politisk håndfæstning om, at den ikke sluttede forlig til anden side, således som det f.eks. var sket i forbindelse med vedtagelsen af de grønne

afgifter og den kommunale udligningsordning (Økonomi og Politik nr.3 1995 side 57). Kort fortalt: regeringen måtte vælge side. En udtalelse fra Hans Engell om, at han anså det for helt usandsynligt, at de konservative undlod at stemme for finansloven, fik Venstres formand til på landsmødet at sige, at de konservative havde svigtet de to partiers fælles strategi. Generelt var der opbakning fra landsmødet til den hårde kurs, men det bør dog noteres, at to af Venstres indflydelsesrige kommunalpolitikere, Amtsrådsforeningens formand Kresten Philipsen og formanden for Kommunernes Landsforening Evan Jensen begge overfor pressen havde lagt afstand til konfrontationskursen.

På landsmødet vedtoges iøvrigt et nyt principprogram 'Mennesket frem for systemet'. Programmet havde været undervejs i et par år med flere høringsrunder ude i vælgerforeningerne. Alligevel blev der på selve landsmødet vedtaget et par ikke helt ubetydelige ændringer. Den ene var en tilføjelse til indledningen, fremsat af Bertel Haarder, som ønskede en skarpere markering af partiets sociale profil. Denne markering skal også ses i lyset af den bog, som Farums borgmester Peter Brixtofte havde udgivet umiddelbart inden landsmødet, og hvori han betonedede, at Venstre var et socialliberalt parti. Den kom dermed til at stå som et modspil til Anders Fogh Rasmussens bog 'Minimalstaten'. Uffe Ellemann-Jensen kandiderede til generalsekretærposten i NATO, hvilket dog mislykkedes, men at begge forfattere på det tidspunkt ansås som mulige arvtagere til formandsposten i partiet gjorde denne forskellige betoning af liberalismens indhold politisk interessant. Derfor var vedtagelsen af Bertel Haarders tilføjelse, som tidligere var blevet afvist af programudvalget med Anders Fogh Rasmussen som formand, en principiel markering fra landsmødets side. En anden principiel markering skete, da Års-kredsens forslag om, at 'fællesskabet i det danske samfund bygger

på det kristne livssyn med respekt for andres tro og holdning', blev vedtaget. Modstanderne af forslaget udtrykte bekymring over den sammenblanding af religion og politik, som de fandt, forslaget var udtryk for. Men disse markeringer rokkede ikke ved, at Venstre også efter landsmødet stadig fremstod som et selvbevidst, stærkt og fremgangsrigt parti. Meningsmålingerne viste en stor og stabil fremgang på godt 5% siden valget i 1994.

Helt det samme kan ikke siges om Det konservative Folkeparti. Det havde endnu ikke formået at komme sig fuldstændigt efter tabet af statsministerposten i januar 1993 og havde siden været solidt plantet i skyggen af Venstres fremgang. På partiets landsrådsmøde den 4.- 5. november blev generationsskiftet ført igennem og partiets ledelsesstruktur fastlagt. Torben Rechendorff trådte tilbage som formand for landsorganisationen og blev afløst af Hans Engell. Han var dermed både landsformand og gruppeformand. Folketingsgruppen valgte senere på måneden Anne Birgitte Lundholt til politisk ordfører. Hans Engell anlagde en skarp tone over for regeringen. Han sammenfattede de konservatives krav til et finanslovsforlig i: en omfattende dagpengereform, væsentligt mindre statsunderskud, ingen nye afgifter til erhvervslivet og en flerårig aftale om forsvaret. Han erklærede, at de konservative ikke var bange for et folketingsvalg, men mindede i samme åndedrag om, at et valg også gerne skulle føre til en borgerlig regering. At V og K tilsammen skulle få 90 mandater, anså han for at være et sympatisk, men ambitiøst mål. Han lod skinne igennem, at det troede han ikke selv på. Midterpartiernes støtte skulle med andre ord fortsat sikres. Hvad han undlod at sige, men helt åbenbart mente, var, at denne støtte ville forsvinde i samme øjeblik, der blev udskrevet valg, fordi V og K havde stemt imod finansloven. Iøvrigt afviste han, at der var en *aftale* med Venstre om, at de to partier skulle stemme ens ved 3. behandlingen, men han anså

det dog for givet, at det ville de gøre. Signalerne fra Venstre og Det konservative Folkeparti var således ikke helt samstemmende.

De konservatives landsrådsmøde fandt sted på det tidspunkt, hvor finanslovsforhandlingerne var i gang. Regeringen havde spillet konkret ud gennem statsministerens åbningstale i Folketinget den 3. oktober, et udspil der lagde op til et forlig med V og K. Nogle af de politisk mest centrale forslag var 1) en stramning af dagpengeområdet i form af, at dagpengeberettigede unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse senest efter 6 måneders ledighed skulle have en pligt og ret til uddannelse eller jobtræning, 2) satserne for de unge blev sænket, 3) aldersgrænsen for medlemskab af en A-kasse blev sat op fra 16 år til 18 år, 4) kontanthjælpsmodtagere skulle fortsat have et tilbud efter tre måneder, 5) en afkortning af den samlede dagpengeperiode til maksimalt fem år, 6) en fremrykning og intensivering af aktiviseringsindsatsen, hvortil fremskaffelsen af 15.000 puljejob i det offentlige skulle bruges, 7) efterløns- og orlovsordningerne bevaredes, 8) overgangsydelsen for de 50-59-årige afskaffedes, 9) fri tilgang til voksen- og efteruddannelserne. Samlet var hovedsigtet aktivering fremfor pacificering samt afkortning af den samlede dagpengeperiode. Det var synspunkter, som især de radikale havde fremført. CD's hjemmeserviceordning blev gjort permanent. Socialdemokratiet fik fastholdt orlovsordningerne, efterlønsordningen og afsat midler til fremskaffelse af 15.000 puljejob i det offentlige.

For en åbningstale var der på dette punkt tale om en højere detaljeringsgrad end vanligt for en mindretalsregering. Oppositionspartierne til venstre for regeringen følte sig allerede hægtet af gennem dette udspil, medens partierne til højre ikke fandt forslagene vidtgående nok. De krævede, at det blev vanskeligere at komme ind i dagpengesystemet, at rådighedsreglerne blev skærpet og at der blev indført et

fast loft over dagpengeperioden. Desuden fandt de det ikke klogt af regeringen, at lægge sig fast på et detaljeret udspil allerede før forhandlingerne var kommet rigtigt i gang. Den interne balance i regeringen skulle imidlertid også fastholdes. Foruden de økonomiske og beskæftigelsesmæssige politikområder indgik indgåelsen af et nyt flerårigt forsvarsforlig også som en meget vigtig komponent i de forhandlinger, som nu alvor gik igang efter de sædvanlige spilleregler. Men over dem svævede som sagt det væsentlige nye moment, at Venstre (og mere usikkert de konservative) ikke på forhånd ville garantere, at stemme for ved 3.behandlingen.

Hen med slutningen af november strammede det til. Tre hovedområder kunne der ikke opnås enighed om mellem regeringen og V og K: et mindre underskud på statens finanser, en skærpet adgang til dagpengesystemet og forswarets økonomi. Et mindre sammenbrud skete den 26.november. Partierne bevilgede hinanden en tænkepause efter at regeringen havde produceret et nyt forhandlingspapir. En gedigen nervekrig begyndte. Pressen kunne melde om uenigheder internt i regeringen, mellem V og K, og internt i disse partier. En vigtig udvikling i forhandlingerne var, at V og K accepterede at holde et separat møde med regeringen forud for genoptagelsen af forhandlingerne den 28.november.

Denne fælles forhandling førte ikke til noget resultat. Endnu et sammenbrud syntes nærliggende, men i løbet af natten mellem den 28. og 29. november skete der et historisk skift i det partipolitiske samarbejdsmonster i dansk politik. Det konservative Folkeparti valgte at indgå et finanslovsforlig med regeringen, uden at Venstre var med. 16 års VK-samarbejde var – i hvert fald for en tid – blevet afgørende brudt. Den partipolitiske og parlamentariske scene skiftede brat. En erklæringskrig udbrød mellem V og K, hvori ord som stejlehed, egenrådighed, hovmod, uansvarlig-

hed, svig, bedrag, uhæderlighed og veltillægt komediespil indgik. Bitterheden var stor i begge partier. Hvad der præcist skete og blev sagt ved de sidste afgørende forhandlinger, hverken kan eller skal forfølges her. Dertil er kildegrundlaget for spinkelt og usikkert – og pladsen for lille.

Så meget kan dog udledes af selve begivenhedsforløbet, at V og K tilsyneladende havde en grundlæggende forskellig strategisk og taktisk tilgang til forhandlingerne. V stod for den bastante konfrontationskurs, hvor den maksimale gevinst skulle indkasseres nu og her, ved at presse en mindretalsregering hvis parlamentariske grundlag var uafprøvet. Kursen skulle fastholdes, selvom det kunne ende med et valg. Ved et sådant kunne Venstre dels høste den mandatfremgang, som meningsmålingerne pegede på, partiet stod til, dels på sigt fremtvinge en tydelig opdeling i Folketinget. Et klart ideologisk funderet skel skulle fremtvinges i dansk politik, i stedet for det sædvanlige fnidder-fnadder omkring midten. Enten var man for eller også var man imod Socialdemokratiet.

De konservative ønskede ikke valg endnu, og deres forhandlere vurderede, at de afgivne indrømmelser var, hvad der maksimalt kunne opnås for de borgerlige standpunkter i den givne situation. Det konservative Folkeparti ønskede ikke længere at lade dets handlinger diktere af Venstre. Det skelede nok mere til at maksimere dets parlamentariske indflydelse ved at tage hensyn til midterpartierne, især de radikale, hvis kolde skulder over for partier, der stemte imod en finanslov var velkendt og virkningsfuld. Socialdemokratiet var blevet lagt på is i ti år efter at have stemt imod i 1983. De konservative handlede tilsyneladende udfra et perspektiv, der på sigt indebar, at det var nødvendigt at have midtens støtte, hvis en ny borgerlig regering skulle dannes. Ved at indtage denne stilling var det formentlig kalkulen, at ledelsen af en sådan regering

snarere ville blive overdraget de konservative end Venstre.

For første gang i nyere tid var Venstre ikke med i hverken et finanslovsforlig eller i et forsvarsforlig. Partiets indflydelse på det kommende års udmøntning af finanslovsbestemmelserne var reduceret markant. Isolation blev nævnt som Venstres situation. De konservative havde sikret sig en form for musefældeklause i den forstand, at de skulle tages med i forhandlinger om statens samlede økonomi, hvis statsunderskuddet i 1996 blev højere end knapt 300 mia. kr. Eventuelle aftaler regeringen måtte indgå med SF og Enhedslisten skulle med andre ord holdes inden for forligets samlede økonomiske ramme. Det var gjort sværere for regeringen at handle politisk uden at opnå en forståelse med Det konservative Folkeparti.

Iøvrigt indholdt forliget en femårig aftale om forsvaret med langt mindre besparelser end regeringens oprindelige forslag (af muntre sjæle benævnt »de konservatives krigsskadeerstatning«), afskaffelse af formueskatten over to år, en yderligere stramning af dagpengereglerne, således at der krævedes 52 mod hidtil 26 ugers beskæftigelse inden for tre år for at blive medlem af en A-kasse, yderligere stramning af rådighedsreglerne, administrative lettelser for de mindre virksomheder, en forhøjelse af standardfradraget for parcelhus ejere, ingen besparelser på politietaten, – for blot at nævne nogle hovedpunkter.

Debatten ved 3. behandlingen den 14. december var relativt afdæmpet, selvom SF og Enhedslisten gik skarpt i rette med Socialdemokratiet for dets eftergivenhed over for de borgerlige partier. Af den grund var der da også en del uro i det socialdemokratiske bagland. Venstre og Det konservative Folkeparti undgik endnu en offentlig konfrontation, selvom de andre partier gjorde, hvad de kunne for at yppe kiv. Venstre valgte at stemme

for finansloven ved 3. behandlingen. Andet ville også blot have været en tom demonstration. Men 'truslen' om at stemme nej ville partiet ikke på forhånd afskrive sig. Ved årets udgang var det et endnu uafklaret spørgsmål, om Venstre kunne komme med i kredsen af partier, der forhandlede om udmøntningen af forsvarsforliget.

Den sidste store sag inden Folketingets juleferie var regeringens udspil til EU's regeringskonference, der skulle begynde i foråret 1996. Regeringen førte en række forhandlinger med de partier, der havde stået bag det nationale kompromis fra efteråret 1992 (se Økonomi og Politik nr.1 1993 side 65). Det lykkedes ikke at opnå enighed mellem dem. Især SF's krav om en traktatfæstelse af de fire danske forbehold umuliggjorde dette. Med SF ude af forhandlingerne ville et forlig alene med V og K gøre det meget svært for regeringen at håndtere de mange EU-modstandere/skeptikere i Socialdemokratiet og Det radikale Venstre. Derfor, og vel også på baggrund af den ændrede parlamentariske situation der var opstået i kølvandet på det historiske opbrud i det vante samarbejdsmonsteri, valgte regeringen ikke at indgå en aftale med nogen af partierne. Udspillet var altså formelt regeringens eget, og alle kunne herefter hver især tage bestik af situationen, når der til sin tid blev behov for det. EU-spørgsmålet var og ville også i 1996 være en varm kartoffel og et usikkerhedsmoment i dansk politik.

Tilbage står, at 1995 vil blive husket som det år, hvor VK-samarbejdet endnu en gang havde lidt skibbrud. Det havde det også gjort i 1965 og 1978, hvor det var Venstre, der valgte at gå enegang. Frænde er frænde værst.

Manuskriptet afsluttet den 23.2.1997.

Anmeldelser

Hans Branner: Danmark i en større verden. Udenrigspolitikken efter 1945

192 sider, kr. 199, Colombus, 1995.

Denne bog opfylder med sit begrænsede omfang og sit sigte mod især gymnasiet ikke det store behov for en samlet fremstilling af dansk udenrigspolitik efter 1945, men den er et interessant bidrag og opsamler og diskuterer en hel del af de senere års monografier og artikler om emnet. Med sin velskrevne og stedvist åbent spørgende form og med smagsprøver fra primærmaterialet og enkelte tolkninger er den utvivlsomt et rimeligt oplæg i undervisningen. Karakteren af oplæg, ikke egt. lærebog, fremgår også af den meget kortfattede litteraturliste og af 5 små teoridele, som forudsætter en hel del lærerkommentarer, hvis de skal være acceptable. I øvrigt drejer en af teoridelene sig om EU-beslutningssystemet i praksis.

Bogens disposition lægger-traditionelt-hovedvægten på sikkerhedspolitik og markedspolitik, med et afsluttende diverseafsnit om ulandspolitik, FN, Norden mv. Allerede i stoffordelingen dementerer bogen derfor sin indledende forestilling om, at dansk udenrigspolitik hviler på 4 søjler, en nordisk, europæisk, atlantisk og global – de to synes mere kulisseeagtige end bærende. I øvrigt tilslutter bogen sig den opfattelse, at Danmark har ført en bevidst fragmenteringspolitik: for at opnå større handlefrihed har landet foretrukket forskellige fora til forskellige sagområder. Fragmenteringsstrategien trues nu af de europæiske samlingsbestræbelser, men det diskuteres i øvrigt ikke, hvor vidtreden og reel fragmenteringspolitikken har været, eller om den har været gavnlig for den samlede danske udenrigspolitik.

Branner går ud fra, at der har været kontinuitet i Danmarks udenrigs-politiske mål – en lidt dristig påstand, undtagen på det helt generelle plan – men

at de ydre vilkår har ændret sig afgørende, ikke mindst i 1940'erne og omkring 1990. Han følger så politikken på de to hovedområder kronologisk, dog ikke i detaljer, men ved at springe fra korsvej til korsvej og ende i et aktuelt vadested. Især afsnittene om sikkerhedspolitikken i den første del af efterkrigstiden og markedspolitikken i den sidste er vellykkede.

Stort set er Branner meget loyal og positiv over for den førte udenrigspolitik, nok med en hældning i socialdemokratisk retning i de tilfælde, hvor der har været intern uenighed. Man skal lede længe efter observatørens kritik af manglende indsigt, forudseenhed og logik i regeringernes politik. Således beskrives f.ex. Nordek- og EF-politikken ganske ukritisk; det fremhæves, at dansk CSCE-politik skabte forudsætninger for den kolde krigs ophør; Danidas selvforståelse af ulandspolitikken – hvis også sikkerhedspolitiske formål i øvrigt accepteres – problematiseres ikke; og der stilles kun få spørgsmål til den idealistiske, aktive, globale internationalisme, som er udenrigsministeriets – i al beskedenhed – og Branners egen overskrift på den aktuelle danske politik. Der er ingen grund til bekymring på Asiatisk Plads.

Det virker overbevisende, når Branner skriver, at forskellige militærpolitiske grundopfattelser har været centrale i den sikkerhedspolitiske debat, og at det har været sværere at blive enige om principielle sikkerhedspolitiske emner end om de mere praktiske. Lidt mindre overbevisende er nok hans accept af den nordiske balance som en realitet; af et EF på sammenbruddets rand i begyndelsen af 1980'erne; af FN's øgede betydning efter 1990; eller hans beskrivelse af 1980'ernes sikkerhedspolitiske strid. I almindelighed tillægges Socialdemokratiet i øvrigt – også i god overensstemmelse med traditionen – hovedrollen i efterkrigstidens danske udenrigspolitik, og kun i enkelte tilfælde fremhæ-

ves partiets indenrigspolitiske motiver i forhold til de udenrigspolitiske. Det skjules dog ikke, at hovedlinierne i dansk sikkerheds- og markedspolitik i perioden har været nok så meget i overensstemmelse med de store borgerlige partiers ønsker.

I de teoretiske afsnit præsenteres beslutningsanalysen rimeligt og eksemplificeret; integrationsteoriene vel skematisk; systemteorien med rigelig vægt på undersystembegrebet (som ofte fører til under-spil af sammenhængene i det overordnede system) og med en – lidt hastig – bemærkning om, at Danmarks ikke-provokerende adfærd overfor USSR er et udtryk for systemet. Endelig stilles realisterne op over for idealisterne. Under realismen præsenteres lidt overraskende det såkaldte sikkerhedsdilemma, men det eksemplificeres desværre ikke. Idealismen opfattes mere nuanceret og sympatisk og i god overensstemmelse med dansk udenrigspolitik. Desværre problematiseres idealismens handlingskonsekvens, interventionismen, ikke så meget.

I bogens kildeafsnit veksles mellem nyt og gammelkendt, væsentligt og kuriøst, og mellem mod-stillede synspunkter og kun een tolkning. Desværre foreligger kilderne ofte i forkortede versioner, som trods tillid til redigeringen ikke er helt tilfredsstillende.

Som helhed er denne bog naturligt nok ikke på højde med Branners meget væsentlige værker om dansk udenrigspolitik i årene op til 1. Verdenskrig og indtil 9. april 1940. Men den er værdifuld som introduktion til efterkrigstidens udenrigspolitiske hovedemner – og som appetitvækker til de længe ventede og højst fornødne samlede fremstillinger af periodens udenrigspolitik, som vel snart må udkomme.

Carsten Due-Nielsen, lektor
Institut for Historie
Københavns Universitet

Finn Borum: Strategier for organisationsændring

Handelshøjskolens Forlag, København 1995, 172 sider, pris 187 kr.

Finn Borum har skrevet en fortrinlig bog, hvis hovedformål er at skabe overblik over væsentlige

tankegange om og metoder til ændringer af organisationer. Det er lykkedes.

Bogen tager sit udgangspunkt i et klassisk citat af Leavitt: »... den måde, hvorpå man griber ændring af organisationer an, afslører i en slags skarp karrikatur grundliggende antagelser og fordomme om organisationers vigtige dimensioner«. En konsekvens af dette udgangspunkt er, at organisationsændringer kun meningsfuldt kan forstås ud fra en explicit teori om organisationer.

I bogen præsenteres 4 hovedtyper af ændringsstrategier: den teknisk-rationelle, den humanistiske (her fællesbetegnelse for organisationsudviklingsstrategien og kulturændringsstrategien), den politiske og den eksplorative.

De to første strategier præsenteres som tankesæt, der er legitime i vestlige samfund. Den første fordi den stemmer med grundlæggende rationalitetsnormer, den anden fordi den inddrager den sociale dimension.

Den politiske ændringsstrategi – den tredje hovedtype – tillægges ikke samme legitimitet, angiveligt fordi magt stadig i stort omfang er et tabu-emne i forbindelse med ændringer. For konsulenten måske med den konsekvens, at der må opereres på to planer: et internt, hvor magtaspekter inddrages, og et eksternt, hvor begreber fra den teknisk-rationelle og den humanistiske ændringsstrategi anvendes.

Den fjerde hovedtype – den eksplorative – repræsenterer måske det mest radikale perspektiv. Der er – med forfatterens ord – et markant brud mellem de tre førstnævnte og det fjerde. De tre første tildeler mennesker en rolle som behersker af verden, hvorimod det fjerde tildeler aktører en mere ydmyg og reduceret rolle i forhold til begivenhederne.

De 4 ændringsstrategier diskuteres i forhold til et gennemgående case, ABACUS, der er en central stab – afdelingen for informationsteknologi – i en ældre dansk industri- og handelskoncern. Et samlet udviklingsforløb om organisationsændringer og ledelsesskift mv. i ABACUS analyseres ud fra de 4 ændringsstrategier og forklaringsværdien af de 4 tilgange i forhold til det valgte case vurderes. Den samme historie fortælles så at sige på 4 forskellige måder.

Denne konstruktion med en vekselvirkning mellem præsentation af de enkelte strategier og deres anvendelse på det valgte case virker meget illustrativ, og styrker og svagheder ved de enkelte tilgange fremstår klart.

I bogens afsluttende kapitel diskuteres konsekvenserne af de 4 – i vid udstrækning modstridende tilgange – for konkrete analyser og for rollen som konsulent. Der argumenteres for, at der ikke findes universelle redskaber til at styre ændringer, og at de 4 tilgange måske repræsenterer en stadig dybere forståelse af de komplicerede processer, der foregår i organisationer.

Samtidig påpeges det dog, at der findes elementer at arbejde ud fra. Måder eller teknikker, der kan anvendes i forhold til forskellige situationer.

Bogen indeholder en række nyttige figurer. Den er skrevet i et letflydende sprog, men på grund af emnets kompleksitet og de mange litteraturhenvisninger stiller den dog krav til læseren.

Bogen kan anbefales til alle, der beskæftiger sig med organisationsændringer – både teoretisk og praktisk. På grund af emnets kompleksitet og måske især fordi den enkelte aktør risikerer at fokusere for meget på egne fortolkninger vil den i sidstnævnte tilfælde måske især være velegnet som inspiration til fælles drøftelser af ændringerne i en given organisation.

Bent Thaarup, lektor
og projektmedarbejder ved
»Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid«,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

**Morten Madsen, Hans Jørgen Nielsen
og Gunnar Sjöblom (red):
Demokratiets mangfoldighed: Tendenser
i dansk politik**

Forlaget Politiske Studier, 1995, 446 sider kr.
240,00

Demokratiets mangfoldighed er den første samlede publikation fra demokratiprojektet ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Det er en antologi omfattende 16 bidrag med vægten lagt på

empiriske undersøgelser. I en efterfølgende publikation vil der blive sat mere fokus på begreber og teorier.

Samlet giver bogen et godt indblik i mange af de problemstillinger, der knytter sig til demokratiets funktionsmåde i dagens Danmark, lige som bogen spænder over mange af de områder, hvor demokratiske problemstillinger i dag gør sig gældende. Bogen rummer mange interessante betragtninger, og flere af bidragene trækker på nyt datamateriale.

I indledningskapitlet til antologien skriver redaktørerne, at de har afstået fra at jagte en bestemt tese om hvem, der bestemmer. Desuden har forfatterne heller ikke søgt at etablere en fælles teoretisk referenceramme eller tilgang til de konkrete studier af demokratiske institutioner og processer. Den målestok, der anvendes i vurderingen af de politisk-demokratiske processer, er følgelig forskellig fra bidrag til bidrag. Et større problem er imidlertid, at den i nogle bidrag er fraværende. Her overlades det til læseren selv at vurdere, i hvilken grad de påviste forhold repræsenterer en afvigelse fra eller rummer problemer i forhold til demokratiske og parlamentariske standarder. Det er ikke tilfredsstillende, for demokratiforskningens særegenhed ligger vel ikke i, at den beskæftiger sig med institutioner og processer, vi kalder demokratiske. Afgørende må være karakteren af de spørgsmål, der stilles og det grundlag, de stilles ud fra.

Redaktørerne fremhæver med rette, at der mangler entydighed i principperne bag det demokratiske systems opbygning. De idealer, der hyldes, er flertydige og ofte indbyrdes konfligerende. Men flertydigheden overbetones af redaktørerne, hvilket går ud over muligheden for at opstille nogenlunde faste vurderingskriterier. En svaghed er i den forbindelse, at de sidestiller de særlige traditioner, der er udviklet om »nærhed« og »inddragelse af berørte interesser«, i liberale demokratier med de grundlæggende principper for sådanne demokratier, nemlig principper knyttet til individuelle rettigheder, folkesuverænitets og magtdeling. Men nogle principper er mere grundlæggende end andre. Nærhedsprincippet er ikke et selvstændigt princip ved siden af folkesuverænitetsprincippet, men en særlig udmøntning af dette. Det samme kan i nogen grad siges om inddragelsen af »berørte interesser«.

For mig at se er det også problematisk at redaktørerne gør såkaldte »saglige hensyn« til et princip for demokratiet på linie med de øvrige principper. Som eksempel på tilsidesættelsen af dette princip nævner de bl.a. den politiske studehandel, der førte til beslutningen om de nordjydske motorveje. Man kan mene, at det var en forkert *politisk* beslutning, men var det også en tvivlsom *demokratisk* beslutning? Mange af de knopskydninger, vi har set i den politiske beslutningsproces, har uden tvivl sammenhæng med ønsket om at kvalificere de politiske beslutninger. Men hvilke *demokratiske* problemer rummer disse knopskydninger? Det må være en vigtig opgave for demokratiforskningen at besvare.

Et sådant spørgsmål står dog også centralt i flere af bogens bidrag. Særlig interessant er her de to bidrag om det danske demokrati og EU af *Morten Kelstrup* og *Torben Bundgård-Pedersen*. Begge artikler viser, hvordan den fortsatte EU-integration både rummer problemer i forhold til traditionelle parlamentarisk demokratiske idealer og til det udviklede danske »forhandlingsdemokrati«. Men også hvor opgaverne delegeres indadtil, opstår der problemer. *Carsten Greve* viser således, hvordan de statslige aktieselskaber som ny konstruktion mellem offentlig og privat sektor giver anledning til at rejse kritiske spørgsmål om kontrol og ansvarsfordeling. Og ud fra et case-studie af demokratiet i folkeskolen peger *Eva Sørensen* både på potentialer og problemer i det to-delte demokrati – mellem parlamentarismen og institutionsselvstyret. I *Henrik Christoffersens* bidrag kan man læse om baggrunden for og hensigten med den større inddragelse af borgerne i den kommunale serviceproduktion, men selve resultatet er ikke uden videre forbundet med en velfærdsforøgelse. Omfattende produktion af serviceydelser på markedsbetingelser kan fjerne forståelsen for, at sådanne ydelser opfylder samfundsmæssige hensyn, der rækker ud over individuelle præferencer.

Et andet eksempel på øget borgerinddragelse hentes fra det almennyttige boligbyggeri, som *Lotte Jensen* beskæftiger sig med. Som det er tilfældet med det formelle skoledemokrati, er der også problemer med opslutningen til det formelle beboerdemokrati. Samme problem støder vi på, når det drejer sig om de politiske partier. Det fremgår dog af *Lars Billes* artikel om medlemsudviklingen i otte

danske partier, at partiorganiseringen ikke er mindre i Danmark end i flere andre lande, men i intet andet vesteuropæisk land har faldet været så stort.

Disse tendenser afspejler ikke, at borgerne er mindre disponerede for at deltage i politik. Deltagelsen går blot ad andre veje, og takket være velfærdsstaten bliver polariseringen i den politiske deltagelse mindre, end hvad man skulle forvente. Det peger *Jørgen Goul Andersen* og *Jens Hoff* på i en artikel, som bygger på de skandinaviske medborgerundersøgelser.

Vanskelighederne ved at engagere borgerne i de formelle kanaler og den samtidige store uformelle deltagelse kan tyde på, at borgerne selv ønsker at bestemme hvornår, hvordan og hvorfor de deltager i politik. *Tage Bild* og *Morten Madsen* peger her på et interessant udviklingsmønster. Tidligere stod medlemmerne i fagbevægelsen samlet omkring nogle bestemte interessepolitiske formål. Det gør de ikke i samme grad længere, og i takt med at »bevægelsen« daler i betydning, forsvinder motivationen for at underkaste sig fælles prioriteringer. I stedet får kravet om selvbestemmelse øget betydning.

Af *Jens Hoffs* artikel om »Demokrati på arbejdspladsen« fremgår det, at den ret omfattende arbejdspladsdeltagelse ikke har afsmittende virkninger på andre former for politisk deltagelse. Hermed rokkes der ved en af de klassiske teser i litteraturen om demokratisk kultur. *Hans Jørgen Nielsen* påviser opslutning om demokratiet, men viser også at der findes et lag af politisk fremmedgjorte med ret så diffuse krav om ændringer, dvs. krav, der kan gå i flere forskellige retninger på engang.

På forholdsvis få år er der sket store forandringer i det demokratiske system i Danmark. *Gunnar Sjöblom* peger i sit bidrag på, at »partistyremodellen« måske står mere svækket i Danmark end i andre beslægtede lande. Det er i givet fald sket uden megen debat om, hvori forandringerne består, og hvor vi bevæger os hen. På det område halter vi langt efter Sverige og Norge, hvor studier af den demokratiske infrastruktur har haft en helt anderledes stor vægt og politisk bevågenhed.

Endelig skal nævnes, at bogen desuden indeholder bidrag af *Tim Knudsen* om den parlamentariske

kontrol med forvaltningspolitikken, af Jacob Christensen om forholdet mellem politikere og eksperter og af Henning Bregnsbo om lobbyisme.

Lars Torpe, lektor
Aalborg Universitet

Erik Sepstrup Jensen: Økologi og økonomi – et spørgsmål om værdi

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1995, 244 sider, kr. 250.

Erik Harsaae: Økonomi, miljø og ressourcer

Forlaget Systime, Herning, 1995, 400 sider, kr. 247,50

Anders Lundkvist: De usynlige hænder. Grundproblemer i økonomiteorien

Forlaget Hovedland, Højbjerg, 1995, 144 sider, kr. 168.

Den økonomiske monolit

Et iøjnefaldende træk ved moderne økonomisk teori er dens *monolitiske karakter*. Den neoklassiske syntese, som formidles gennem de mange murstenstykke varianter af lærebogen med titlen *Economics*, udgør grundstammen i ethvert introducerende økonomikursus overalt på kloden. Nordkorea endnu undtaget. Det oprør mod den etablerede økonomiske teori, som blomstrede op i 1970'erne under indtryk af genopdagelsen af Marx's samfundsteorier – og hjulpet på vej af oliekrisen i det virkelige liv – er i store træk afblæst. Hermed er ikke sagt, at alle økonomer er enige om alting. De utallige vittigheder af typen »Beder man to økonomer om deres syn på en sag, er man sikker på at få to forskellige svar – mindst« eller »Økonomi er det eneste eksempel på, at Nobelprisen kan gives til to personer, som mener det modsatte af hinanden«, fortæller en anden historie. Men uenighederne kan i langt de fleste tilfælde formuleres inden for det fælles univers, som udstikkes af den neoklassiske syntese.

Derfor er det umiddelbart forfriskende, når der dukker bøger op, som forsøger at tage et opgør med den etablerede økonomiteori. Denne anmeldelse behandler tre eksempler. Karakteristisk for tidsånden tager to af dem afsæt i miljøspørgsmålet.

Et spørgsmål om økonomers moral?

Erik Sepstrups Jensens bog er en omarbejdning af forfatterens kandidatafhandling på cand.merc.-studiet ved Handelshøjskolen i København. Den spænder vidt. Indledningen rummer en fremlæggelse af statistikker om verdens økologiske elendighed. Herefter følger et bredt skrevet kapitel om problemstillinger i økonomi og økonomisk teori. De følgende fem kapitler har karakter af en mere detaljeret teoriehistorisk udrådning af den måde, hvorpå økologi og økonomi er blevet behandlet fra forhistorisk tid til moderne økonomisk teori. Bogen afrundes med en opsummering og en afslutning.

Lykkes det så at knække monolitten? Næppe. Min væsentligste anke mod bogen er dens manglende præcision og en tendens til at springe gennem åbne døre under heftig beskyldning af stråmænd. Især er det irriterende, at ordet »økonomi« til tider synes at betyde en bestemt samfundsmæssig aktivitet: »Det afspejler noget generelt – et samfund i krise – når vores økonomi ikke er i stand til at skabe forudsætningerne for dens egen opretholdelse« (s. 85), eller »Økologisk overbelastning og moralsk opløsning peger i retning af en økonomisk livsform der har overskredet nogle af naturens og menneskelivets vigtige grænser« (s. 212). Men mange andre gange henviser ordet »økonomi« klart til *økonomisk teori*: »Beundringen af naturvidenskabens betød, at den kvantificering og fragmentering, som skabte »verdensmaskineparadigmet« overtages af økonomerne« (s. 86) og de valg, som *fagøkonomerne* foretager: »Økonomi defineres normalt som værende et resultat af knaphed (scarcity), og økonomer har valgt at definere knapheden som et problem. Det har givet økonomien et negativ stemthed overfor den fysiske verden.« (s. 87). Hermed er kortslutningen nærliggende: Hele den økologiske elendighed er fagøkonomernes skyld: »Fastholder økonomien derimod, at den kun vil beskæftige sig med værdi forstået som penge, så opretholder professionen den opsplitning og fragmentering, som Brundtland-kommissionen advarede imod, og som anfører det moderne samfunds sociale og moralske opløsning.« (s. 214). Det er næsten for megen ære.

Min anke mod bogen er ikke, at den tager spørgsmålet om økonomisk teoris værdinormer og natursyn op til en kritisk vurdering. Det er bestemt tiltrængt. Igennem kapitlerne findes også mange

gode iagttagelser og kritiske pointer, som gør bogen relevant for professionelle økonomer og økonomistuderende. Men fremstillingen kammer for ofte over i moralsk-besværgende banaliteter af typen: »En bæredygtig økologisk økonomi finder sit udspring det sted, hvor det gammeldags såkaldt objektive verdensbillede må give op. Troen på værdifrihed viser sig at være netop tro. Når således et menneskes iagttagelse ikke kan være neutral, ændres forholdet mellem tro og viden. Det bliver igen muligt for økonomien at tilbageerobre sit humanistisk-filosofiske udgangspunkt og være redskab for både private og kollektive mål.« (s. 231). Ufrivilligt pudsigt bliver kritikken, når der kortsluttes fra Niels Bohrs argumentation for umuligheden af værdifri observationer: »Atomfysikernes opdagelser bør få økonomer til at opgive afhængigheden af matematikken, og den formalistiske metode, og erkende at økonomien er politisk« (s. 213). Som om skellet mellem politik og ikke-politik går ved brugen af matematiske symboler og formler.

Det virkelige livs åbenbare økologiske problemer bliver derfor alene gjort til et spørgsmål om moralsk kvalitet – eller mangel på samme – hos økonomisk teori og de mennesker, som kalder sig økonomer. Borte er diskussionen om magt og interesser forankret i nationale og internationale virksomheder og i erhvervslivets organisationer. Borte er den pointe, at det virkelige livs mennesker faktisk vælger det virkelige livs politikere, som laver de love og regler, der styrer produktionen og dens fordeling.

Det er ærgerligt, at en nøgtern redaktør ikke er gået tættere på det ordrige manuskriptet og har udfordret forfatteren til at skærpe argumentationen på de punkter, hvor han faktisk har noget at byde på, nemlig i sin tankevækkende diskussion af forholdet mellem økonomisk teori og økologisk tankegang i det lange teoriehistoriske perspektiv, som findes i kapitlerne 3 til 7.

Økologi på formler

Masser af stringent argumentation – og en hel del matematiske formler – findes derimod i den bog om økonomi, miljø og ressourcer, som er skrevet af Erik Harsaae, der indtil 1994 var ansat som professor i statistik ved Økonomisk Institut på Århus Universitet. Bogen udspringer af forfatterens

egen undervisning i miljø- og ressourceøkonomi og har derfor – ikke overraskende – et klart lærebogspræg. Forfatteren formulerer i forordet bogens udgangspunkt således: »økonomisk teori kan ikke nøjes med logisk bearbejdning af rent økonomiske betingelser, men må også respektere logikken i de økosystemer, som den økonomiske proces selv skaber, dels griber stadig voldsommere ind i.« Gennem 42 kapitler indføres læseren i temaer om økonomi som videnskab, økonomi og økologi, vækst og forurening, befolkningsudvikling, velfærdsøkonomi samt mennesket og naturen. For økonomistuderende og andre økonomer, som ikke er specialister i miljø- og ressourceøkonomi, er fremstillingen velskrevet, oversigtlig og informativ. Dens blanding af præcis argumentation og personligt engagement er velgørende. Også fagfolk fra andre områder kan utvivlsomt have nytte af bogen. Men folkeeje bliver den ikke. Dertil er teksten for teknisk.

En (u)traditionel økonomikritik

Bredere er målgruppen for Anders Lundkvists kritik af den etablerede økonomiske teori i *Economics-udgaven*. »Denne bog er ment som en modvægt til lærebøgernes neoklassiske ensidighed ... Dermed kan jeg blive en smule uretfærdig mod f.ex. neoklassikerne, men skidt med det: det er de forskellige argumenter og tankegange, der er det spændende.« (s. 7). Forfatteren, der er cand.scient.-pol. og økonomiunderviser ved Ålborg Universitet, tager herefter læseren med på en kritisk odysse gennem de økonomiske skoler – fra marxister og neoricardianere over neoklassikerne og den østrigske skole til økologiske økonomer og evolutionsøkonomer. Jeg er personligt ikke enig i alle forfatterens betragtninger, som sine steder også kan blive svært begribelige (f.eks. hans diskussion af spekulationsefterspørgslen efter penge side 124-25). Han udtrykker til gengæld sine steder også en velgørende åbenhed omkring gyldigheden af de forskellige ræsonnementer: » ... der er et godt argument for den individualistiske, subjektive og idealistiske tilgang til økonomiteorien (og pristeorien) ... Konklusionen må blive, at arbejdsdelingen giver den objektive og holistiske pristeori gyldighed, mens beslutningstagernes autonomi giver den subjektive og individualistiske pristeori gyldighed.« (side 57-58). Her er oplæg til diskussion, men bogen vil nok først give udbytte, hvis læseren i forvejen har stiftet bekendtskab både med et

kursus i *Economics* og med en mere traditionel teoriehistorie. Så kan den til gengæld anbefales som et forfriskende spark til monolitten.

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

Kim Viborg Andersen (red.): Dansk økonomi. Analyseværktøjer og prognosearbejde

Systime 1995, 245 sider.

Bogen beskriver anvendelsen af kvantitative prognose- og analysemetoder i forbindelse med tilrettelæggelsen af den makroøkonomiske politik, arbejdsmarkedspolitik og ved kommunernes økonomiske planlægning. Sigtet med bogen er at supplere undervisningen i økonomisk politik med et indblik i nogle af de kvantitative metoder, der anvendes indenfor den offentlige sektor.

Et gennemgående tema i kapitlerne er forfatterens interesse for, hvordan introduktionen af kvantitative metoder påvirker den politiske beslutningsproces. Bliver resultatet et forbedret beslutningsgrundlag eller fører modeller og andre former for kvantitative analyser blot til et ekspertvælde, hvor de menige politikere og borgerne hægtes af. Det er problemstillinger, som normalt kun behandles sparsomt i forbindelse med beskrivelsen af planlægningsværktøjer, og bogen indledes derfor med et kapitel, hvor læseren introduceres til en politologisk analyseramme for modeller.

Kapitel 3 og 4 giver en kortfattet, elementær gennemgang af den offentlige sektor samt af de offentlige indtægter og udgifters samfundsøkonomiske betydning. Kapitel 4 indeholder endvidere uddrag af en interviews-undersøgelse med modelbrugere i ministerier og interesseorganisationer, som giver et indblik i embedsmændenes vurdering af modellerens betydning og anvendelsesområde. Modellernes indflydelse på den politiske beslutningsproces er også udgangspunktet for kapitel 5, hvor de makroøkonomiske modellers historie i Danmark præsenteres.

Kapitlerne 6-7 behandler aspekter af den kommunale budgetlægning. I det første kapitel fortælles om budgetlægningen i Skagen Kommune 1994-95 set fra et embedsmandsperspektiv. Selv om kapitlet nærmest falder udenfor bogens ramme ved at behandle kvalitative ændringer i budgetproceduren, er beretningen alligevel på flere måder interessant. For det første viser det sig, at der stadig er et udekækket marked for forvaltningsuddannede kandidater i kommunerne, og for det andet illustrerer kapitlet, at indføring af ændrede budgetprocedurer i sig selv kan yde et positivt bidrag til den kommunale beslutningsproces. I kapitel 7 beskrives Kommunedatas TOPKIT, et EDB-baseret ledelsesværktøj til overvågning af udgiftsudviklingen. Programmet er gennem de seneste år blevet anskaffet af 80 danske kommuner, men erfaringer med implementeringen af programmet har været noget blandet. En lang række kommuner anvender ikke programmet, selv om det er blevet anskaffet, og det er kun i et fåtal af kommunerne, at politikerne har direkte adgang til programmet.

I bogens sidste afsnit behandles den regionale arbejdsmarkeds model, RIMO. Også her påpeges problemer med en effektiv udnyttelse af prognoseværktøjet, som ikke synes at blive anvendt i det forventede omfang. Manglende faglig kompetence og tid indgår som væsentlige forklaringer herpå.

Spændvidden i de kvantitative metoder, som beskrives i bogen er meget betydelig. Værktøjerne rækker fra egentlige adfærdsbaserede økonometriske modeller til vurdering af den makroøkonomiske politik til simple konsekvensberegninger, som nærmest har karakter af formaliserede regneark. Dette er på sin vis både en styrke og en svaghed ved bogen.

På den ene side får man et differentieret billede af modelanvendelsen i den offentlige sektor. Det bliver åbenbart, at introduktionen af EDB-baserede modeller i den offentlige beslutningsproces ikke kun skaber problemer i form af »politiserende modelbrugere« og demokratiet contra ekspertvælde, men at der også er helt klare problemer med at få afsat tilstrækkeligt med kvalificeret personale til at betjene de tilgængelige modeller, specielt på det kommunale og regionale område.

På den anden side er det vanskeligt at se, at der skulle være nogle større fælles træk for de sammenbragte modeltyper. Der er således en afgrund mellem de problemstillinger, der behandles i bogens kapitler om de makroøkonomiske modeller, og de efterfølgende kapitler om den kommunale sektor og arbejdsmarkedet. Mens der i det første tilfælde findes en kreds af højt specialiserede modelbrugere til betjening af ADAM og SMEC, synes hovedproblemet på de to sidstnævnte områder snarere at være, at der ansættes for få akademiske medarbejdere, og at de allerede ansatte har for lidt tid og efteruddannelse til at udnytte EDB-redskaberne effektivt.

Det er prisværdigt, at Kim Viborg Andersen mf. har forsøgt at give et indblik i den offentlige sektors brug af kvantitative analyse- og prognosemetoder. Bogen egner sig næppe til selvstudier, da den nogle steder er lovlig kortfattet. Læseren kan også let blive forvirret, når der bringes figurer og tabeller, som kun perifert har forbindelse med teksten, se side 29 og 49. Udvalgte dele af bogen vil dog med fordel kunne anvendes i forbindelse med introducerende undervisning indenfor de tre politikområder.

Niels-Henrik Topp, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Peter Høilund: »Retsanvendelsens etik: Om dømmekraft«

Nyt Juridisk Forlag 1995, 159 s. 250 kr.

Både politologien og juraen relaterer sig til fiktionen om den demokratiske ideal-proces. Ifølge den vælger befolkningen nogle politikere, der vedtager nogle love. Ifølge ideal-processen bekendtgør borgerne sig med de nye love og retter sig efter dem. Administrationen implementerer efter lovene og domstolene dømmer efter dem. »Retsanvenderen«, dvs. administratoren eller dommeren, reduceres i denne tænkning til en social tekniker, en magtens udøver, der ikke er ansvarlig for de valg, han eller hun træffer i retsafgørelsesprocessen. Man sigter mod den *korrekte* og objektive afgørelse.

Det er ikke det store chok for politologer, at virkelighedens verden ligger ganske langt fra denne ideal-proces. Bl.a. så er bureaukrater og dommere ikke robotter. Politologer ved det fra implementeringsstudier. Bl.a. er der jo bedrevet spændende studier af politifolk og andre »street-level bureaukrater«. Og samfundet styres ikke bare sådan »top-down«, der er også mange »bottom-up«-påvirkninger, hvor pilene går i modsat retning af idealerne. Som politolog har jeg noget svært ved at vurdere, hvor stor en rystelse det er for jurister at få antastet den mere normative faglige selvforståelse udgående fra den nævnte ideal-proces, som de ifølge Peter Høilunds bog har. Helt bag på de fleste kommer en antastelse dog næppe. Men Høilund har en meget vigtig pointe, når han peger på, at det nævnte normative udgangspunkt hæmmer, at vi studerer, hvordan man i praksis kommer fra den abstrakte retsregel til den konkrete afgørelse.

Men Høilund vil mere end det. Høilunds bog er et forsøg på for juraens vedkommende at gøre grundlæggende op med idealerne. Måden det sker på bekræfter nok det gamle ord om, at det er lettere at kritisere end at komme med de helt operationelle konstruktive alternativer. Bogen rummer nemlig mange tankevækkende iagttagelser og betragtninger. Og bogen ender med nogle udsagn om, at retssikkerhed skal være etisk funderet i retsanvenderens dømmekraftskompetence. Retssikkerheden skal sikres gennem »kærlighedskampen, hvor fraværet af den skjulte dagsorden giver materiel retssikkerhed byggende på et almenmenneskeligt fællesskab«. Dette budskab kan den mere skeptiske og eventuelt lettere kyniske læser måske have svært ved at omsætte i noget operationelt.

Inden vi er kommet så vidt har bogen kæmpet bravt for at retsanvenderen skal vise *omsorg* for de mennesker, hvis sag retsanvenderen har fået betroet. Begrebet dømmekraft indføres og der tales om, at den konkrete afgørelse kræver situationsforståelse. Og filtreringen af sagsforhold og person bygger på retsanvenderens forud givne erfaringer og forudsætter en sans for det fællesskabs- og samfundsstiftende. Den gode afgørelse er nemlig forudsætningen for retsanvenderens egen lykke som menneske og retsanvender. Retsanvenderen bør sigte mod den »gode afgørelse«. Måden, der argumenteres for dette, kan imidlertid godt til tider give indtryk af, at det er, hvad der i vid udstræk-

ning også sker og i umindelige tider er sket i praksis. Anken er imidlertid, at retsanvenderne ikke er uddannede til at handle etisk ansvarligt eller til at medinddrage sagens parter i de valg, der ofte foretages, når en sag afgøres. Det er overladt til den enkelte retsanvenders private refleksion.

Undervejs når bogen vidt omkring i sin kritik af det ene og det andet. Filosofer fra hele den europæiske idéhistorie inddrages. Og mange vil vel have let ved at følge forfatteren på nogle punkter. Det gælder således hans kritik af Homo Economicus og ønsket om at erstatte denne kolde, fra andre mennesker isolerede skabning med et menneske af kød og blod – hvad der faktisk også er en del samfundsvidenskabelig forskning, der har forsøgt. For Høiland er det vigtigt at se mennesket som et samfundsvæsen indgående i nogle sociale relationer. Det gælder også retsanvenderen.

Jeg er dog ikke sikker på, at det er den korteste og bedste vej til bogens mål at rive en lang række filosoffer ud af deres historiske kontekst for at bruge mere eller mindre løsrevne dele af deres tanker mod billeder, der sammensættes lige så springende af citater fra Alf Ross og mange andre. Hverken skydeskiven eller de pile, der sendes mod den, kommer til at stå helt klart for læseren. Så ukonkret får bogens budskab om at relatere sig til den konkrete situation under retsanvendelsen næppe en hensigtsmæssig form.

Måske var det mere frugtbart, hvis man i højere grad analyserede og beskrev nogle faktiske retsanvendelsesprocesser i nutidens Danmark. Således at man fx ikke bare studerede domme, men også dommerens arbejdsproces med at fælde dommen. Det er imidlertid med den lukkethed vi har om vore domstole rent praktisk måske endnu vanskeligere at løse end at studere beslutningsprocesser i administrationen. Men kunne det lade sig gøre praktisk, vil det være et adfærdsorienteret studium som nok snarere skulle bedrives af politologer eller antropologer end af jurister.

Vi bortabstraherer normalt tiden fra retsanvendelsesprocessen. Bogen bestyrker mig i en antagelse om, at retsanselsen i praksis er langt mere efterrational end rational på den måde, som idealet suggerer. At komme tættere på denne (efter)rationaliseringsproces i kød og blod, i tid og rum, kun-

ne være vigtig forskning. Det må være en forudsætning blandt flere for en mere reflekterende uddannelse af retsanvendere på dette punkt. Herved bliver vi dog ikke konstruktive. Hertil behøves vel også normative overvejelser af nutidens samfund med polycentrering af retten? For vi må vel forbinde det empiriske og det normative for at komme til det konstruktive.

Tim Knudsen, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Mette Morsing: Omstigning til paradiset? Oticon i processen fra hierarki til spaghetti

Handelshøjskolens Forlag. København. 1995. 256 sider, kr. 228,00.

»Forandring er tidens nøgleord. Et indiskutabelt must. Det betragtes som nødvendigt at forandre sig. At udvikle sig, som det hedder. For at forny. For at overleve. Denne bog handler om forandring. Om organisationers forandring...« (p. 11). Sådan indleder Mette Morsing bogen om en mulig vej til paradiset for en privat virksomhed. Jeg har læst bogen med en forvaltningsforskers briller i en tid, hvor forandringer klart er et (mode?)fænomen inden for den offentlige sektor. Tænk blot på, at der stort set ikke eksisterer en kommune, der ikke har ændret forvaltnings- eller udvalgsstruktur inden for de sidste 5 år. Eller på hvor mange ministerier, der er blevet oprettet eller sammenlagt inden for samme periode. Og som et nyere skud på stammen, dannelsen af statslige aktieselskaber og kontraktstyrelser. Det er vigtigt og interessant at afdække potentialer og begrænsninger for forandringer i offentlige organisationer, eftersom der fra politisk hold bliver rejst krav om forandringer (selvom kravene kan være luftige og diffuse), og eftersom der sker masser af forandringer i den offentlige sektor.

Er der noget i en bog om forandringer i en organisation organiseret på markedsvilkår, der kan inspirere forvaltningsforskere og offentligt ansatte?

Mette Morsing analyserer Oticon's forandringsproces fra 1988 til 1993 med et behørigt historisk tilbageblik. Processen bliver vurderet gennem otte

kritiske hændelser, begyndende med ansættelse af en ny administrerende direktør, der præsenterer visionen »Tænk det utænkelige«, til ekstern rekruttering af ledere, flytning og en produktionssucces. I en gennemgående analysemodel er de centrale begreber struktur, artefakter, retorik, omverden og fortolkningsskemaer. Begreberne er vokset ud af tre forandringsteorier, teorien om transformation, teorien om organisationsudvikling samt teorien om selvorganisering. Med transformationsskolen som en art brobygger mellem de to andre teoriretninger. I Oticon er det tidligere fortolkningsskema, hvor hierarkiet var dominerende, blevet erstattet af en ny dominerende fortolkningsramme, projekt-organisationen eller spaghetti. Men kun ca. 15% af medarbejderne har reelt ændret opfattelse af organisationen eller går aktivt ind for spaghetti-modellen.

Mette Morsing kritiserer og tager afstand fra konsulentparadigmet, hvor styring tages for givet, intet er umuligt, når blot man opstiller rationelle mål og vælger og bruger de rigtige midler i processen. Det vil jeg betegne som »den første vej« mod forandringer. Selv repræsenterer Mette Morsing »en anden vej«, nemlig den kritiske forsker, der ikke mener, at man kan og skal styre noget som helst (det er fremtrædende inden for forskere inspireret af nyinstitutionalisme, selvorganiseringsprincipet/autopoiesis). Det er forfatteren meget magtpåliggende at understrege, at organisationer ikke bare har en struktur, men at strukturer er noget, organisationer selv skaber og bruger. Systemet og aktørerne har en selvstændig rolle, når nye ordener eller nye organisationsstrukturer skal sættes i værk. Derfor kan en leder ikke »... styre en gennemgribende organisationsforandring fra et privilegeret punkt.« (p. 11). Hvad der er sket i – og med – Oticon, er med Mette Morsing's systemiske tilgang unikt og umuligt at kopiere. Bogen om Oticon's forandringsproces, bliver derfor en spændende og god historie, en historie om det unikke. Men er Oticon's eventyr så specielt og dermed blot et særtilfælde ingen anden organisation kan nærme sig? Eller er det som i eventyrene, der er det gode og det onde i forskellige forklædninger afhængig af, hvilken organisation vi studerer? Jeg mener at kunne finde det gode og det onde i andre organisatoriske forandringsprocesser, og dermed anes konturerne til »en tredje forandringsvej«, hvor Mette Morsing's analysemodel også kan bruges til at

berette om forandringseventyr i andre (offentlige) organisationer.

Jeg er enig i, at rationalitet ofte spiller fallit i organisatoriske forandringsprocesser. Men derfor kan en organisation godt formulere ønskværdige udviklingspotentialer og søge at realisere visionerne så godt som muligt i praksis. Jeg vil hævde, at det sidste faktisk er, hvad Mette Morsing i sin bog viser, at Oticon har gjort. Jens Kolind har en vision: »at skabe en fleksibel organisation, som kunne håndtere balancen mellem effektivitet og innovation.« (p. 13). Det han ikke har, som Mette Morsing også skriver flere gange, er en fiks og færdig plan, hvoraf det fremgår, hvem der skal gøre hvad, hvornår. Jens Kolind etablerer i stedet rammer for en mulig udvikling.

Oticon er heller ikke det særtilfælde, som Mette Morsing og tilsyneladende mange organisationsforskere i hele verden gør det til. Faktisk, så minder Oticon's forandringshistorie om sammenlægningen af Told*Skat. Begge organisationer stod overfor udefra kommende krav om forandringer. Oticon havde et minus på 41 mio. kr. på regnskabet i 1987, told- og skatteområdet var i 1988 kommet i søgelyset for den daværende borgerlige regerings afbureaukratiseringsplaner. Den »gamle ledelse« i begge organisationer forsøgte sig med forskellige redningsplaner. I Oticon lanceredes forskellige systemer, der skulle samle en på én gang hierarkisk og afdelingsopdelt organisation. På told-skatteområdet etablerede man Skatte- og afgiftsstyrelsen, der sidenhen blev nedlagt. Derefter ansatte man i begge organisationer, eksternt rekrutterede topledere (Jens Kolind og Carsten Jarlov), der begge på hver sin måde præsenterede en vision. Jens Kolind fremlagde sin egen vision: »Tænk det utænkelige«, mens Carsten Jarlov inddrog alle interesserede medarbejdere i et storstilet Idégrundlags-projekt. Begge organisationer undergik markante strukturændringer. Oticons hovedkvarter blev flyttet sammen på én adresse og det mobile kontor i et åbent landskab blev en realitet. Told*Skat, der tidligere var adskilte enheder blev sammenlagt i alle regioner med flytninger som konsekvens. Begge organisationer kunne fremvise forbedrede regnskabstal efter ændringerne.

Mette Morsing's tilgang gør det umiddelbart vanskeligt at få øje på ligheder mellem to organisatio-

ners forandringsprocesser. Jeg mener, at miseren er, at Mette Morsing gør et konsulentparadigme, hvor styring bliver taget for givet, mere fjendtligt end det er. Jeg er enig i, at man hverken kan eller skal tage styring for givet, men i stedet må man se på paradigmets vækstbetingelser. Konsulentbranchen er ikke alene styret af en tro på styringens muligheder, men også af et krav om profit. Den norske (politolog) og organisationsforsker Kjell Arne Røvik har undersøgt konsulentrapporter, rekvireret af norske, offentlige forvaltninger. Hans hovedkonklusion er, at konsulentfirmaer foreslår, at organisationer »forandrer sig som de andre organisationer« (»modehandlermodel«), uanset om det er de forandringer, der reelt kan løse den givne organisations problemer.

Forvaltningsforskere kan blive inspireret til at skrive en god forandringshistorie. Og offentligt ansatte må kunne blive inspireret af Oticon og f.eks. Told*Skat, hvis det er grundlæggende forandringer, der er på dagsordenen. Der er konturer til en »tredie forandringsvej«, der ikke bygger på rendyrket rationalitet eller rendyrket kritik og idealisering af det unikke. Gareth Morgan har skrevet en meget inspirerende bog om organisationsforandringer – eller forestillinger *Imaginization the art of creative management*, som han indleder med et citat af Albert Einstein. Det vil jeg slutte med som en cadeau til vores evner til selv at forandre og vælge en »tredie vej«. Vi kan starte med at forestille os en anden organisation: »*Imagination is more important than knowledge. To raise new questions, new possibilities, to regard old problems from a new angle, requires creative imagination and marks real advance in science.*«

Referencer:

Morgan, Gareth (1993): *Imaginization the art of creative management*. Sage Publications. London.

Røvik, Kjell Arne (1992): »Vitenskap eller moter? – En kunnskapssociologisk analyse av konsulenters organisasjonskompetanse« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 2, 73. årg. pp., 130-148. (Kort version af bogen *Den syke stat*).

Hanne Nexø Jensen, adjunkt
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Henrik Jensen, Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg

Samfundslitteratur, København 1995, 244 sider, kr. 220,00

I moderne demokratiske systemer er det folkevalgte parlament som lovgivende myndighed og politisk kontrolinstans næsten i sagens natur en af de centrale politiske institutioner – ja, ofte er det selve kamppladsen for brydningen mellem forskellige politiske synspunkter og interesser. Parlamentets rolle og funktion er derfor i høj grad bestemmende for hele den demokratiske proces. Ikke mindst i dette perspektiv er det tankevækkende, at et af de større huller i den politologiske forskning – ikke mindst i Danmark – findes netop på dette område. Den forskningsmæssige indsats og faglige viden om parlamentets arbejde og vilkår er således påfaldende sparsom, og med undtagelse af professor Erik Damgaards hidtidige forskning næsten fraværende. Det giver da også rigelig plads til, at diverse myter, fejlfortolkninger og populistiske nedvurderinger af Folketingets arbejde kan trives – ikke kun i den almindelige offentlige debat, men også nu og da i det politologiske forskningsmiljø.

Derfor må Henrik Jensens bog, der ikke blot – som titlen angiver – er en analyse af Folketingets stående udvalg, men også af selve Folketingets arbejdsform, hilses velkommen. Også selvom den med forfatterens egne ord ikke indeholder meget nyt eller overraskende for folk, der har været tæt på de stående udvalg på Christiansborg. Noget, der er velkendt inden for murene, kan som ovenfor nævnt sagtens være nyt for folk uden for. Analysens resultater har derfor i høj grad en værdi i sig selv, men repræsenterer samtidig et meget vigtigt led i den – må man håbe – videre politologiske forskning i Folketinget som politisk institution og Folketingets tilpasning til fremtidens udfordringer.

Udgangspunktet for Henrik Jensens analyse er, at Folketingets udvalg er meget vigtige organer i den politiske proces, og at stående udvalg ifølge en af de mest fundamentale vurderinger i den internationale parlamentsforskning er en nødvendig betingelse for et stærkt parlament. Han gør på denne baggrund op med den opfattelse – som man måske kan få gennem mediernes billede – at udvalgene kan ses som selvstændige aktører i dansk politik. Hans

hovedtese er således, at det i forhold til en opfattelse af de stående udvalg som enhedsaktører er mere frugtbart at analysere de stående udvalg, som arenaer for udvalgsmedlemmernes og partigruppernes politiske aktiviteter.

Ud fra denne arenaopfattelse påvises det ud fra en modificeret sektormodel-betragtning, hvorledes udvalgene strukturerer folketingsmedlemmernes og partigruppernes aktiviteter, og hvorledes udvalgene er fora for de politiske partiers »eksperter«, idet medlemmernes og partigruppernes beslutninger om, hvem der skal repræsentere gruppen i et udvalg resulterer i en overrepræsentation af medlemmer med sektorbetaget ekspertise. Analysen giver et overbevisende billede af forskellene mellem regeringspartiers og oppositionspartiers vilkår og aktivitet i udvalgene, herunder hvilken rolle spørgsmål gennem udvalgene spiller og hvorfor de stilles – i hvilken udstrækning det handler om information eller personlig politisk profilering.

Henrik Jensen tegner i sin bog et meget præcist billede af arbejdet i Folketingets stående udvalg. Det fremgår med al ønskelig tydelighed, at selvom selve arbejdsgangen og indholdet i udvalgenes arbejde typisk er misforstået selv af trænede politiske iagttagere, så spiller udvalgene en helt central rolle for Folketingets arbejde og for håndteringen af den stadigt stigende arbejdsmængde. Omdrejningspunktet er partigrupperne – som i deres arbejde i høj grad er et spejl af arbejdet i udvalgene! Det er i virkeligheden her nøglen til forståelse af Folketingets måde at fungere på ligger. Men det er også i denne problemstilling, at den afgørende forskningsmæssige udfordring ligger.

Derfor indeholder fremstillingen da også en behandling af partigruppernes måde at arbejde på. Det gælder ikke mindst i spørgsmål om arbejdsdeling og koordinering, om ordførernes rolle, om forskelle mellem store og små partier, og om forskelle mellem regerings- og oppositionspartier. Altsammen viser det, at arbejdet i partigrupperne, som altså er de centrale politiske aktører, i meget høj grad er et spejl af udvalgsstrukturen, hvor koordinationsprocesser på tværs af arbejdsdeling og udvalgsstruktur gør dem i stand til at optræde som enhedsaktører. Men der peges også på, at der i stigende omfang kan konstateres koordinationsproblemer indenfor partigrupperne – i særdeleshed

i sager, som berører samspillet mellem Europaudvalget og ressortudvalgene, hvilket giver en antydning af, hvorledes den stigende internationalisering og ikke mindst udviklingen i EU-samarbejdet virker direkte ind på Folketingets arbejdsform.

Når man ser på Henrik Jensens empiriske analyse af de stående udvalgs rolle og funktion og konsekvenserne heraf for Folketingets måde at arbejde på, må der siges at være tale om en særdeles værdifuld og meget præcis beskrivelse – tydeligt båret af forfatterens egne oplevelser som udvalgssekretær i Folketinget gennem en årrække. Derimod efterlader den – i øvrigt fornuftige – teoretiske ramme en tvivl om i hvilken udstrækning der på nogle punkter er tale om cirkelslutninger eller om forhold, der logisk følger af hinanden. Det drejer sig dels om målingen af selve sektoriseringen og dels om de stående udvalgs og partigruppernes gensidige påvirkning af hinandens arbejde.

Blandt andet derfor må man håbe, at det i den videre forskning i Folketingets måde at arbejde på vil være muligt at gennemføre grundige og systematiske analyser i partigruppernes rolle og funktion. Henrik Jensens analyse viser, at *de* er de centrale aktører – og i disse fremtidige analyser vil hans arbejde være umulig at komme udenom.

Måske er der derfor håb for, at Folketinget på denne baggrund kan opnå den placering også i den politologiske forskning, som dets position i den demokratiske proces rettelig indebærer.

Jacob Buksti, ekstern lektor
MF, Folketinget, Christiansborg

Tim Knudsen: Dansk statsbygning Bind 8 i serien Stat, forvaltning og samfund

DJØFs forlag, 1995, 423 sider, kr. 595,00.

Den historisk interesserede politolog og forvaltningsforsker Tim Knudsen har her korigeret og stærkt udvidet sin bog i samme serie, »Den danske stat i Europa« (1993). Den består herefter af tre klart adskilte dele, der dog hænger sammen ud fra følgende grundsynspunkt: Ligesom tilfældet er i

andre europæiske lande, skal vort »politisk-administrative system opfattes som bestemt af begivenheder, beslutninger og forløb i fortiden, der ikke nødvendigvis har dannet et konsistent og harmonisk ensemble af statsinstitutioner, normer, værdier og forventninger. Der er snarere tale om forskellige arkæologiske lag af en fælles bevidsthed, som har lejret sig hos systemets aktører såvel som i befolkningen, og som derved udgør dansk statskultur«, som det hedder i indledningen s. 8.

Forf. mener også, at forskellige stater lærer af hinanden, især »in the hard way« – som efterligning og tilpasning ud fra konkurrencehensyn. Skal man vide noget om dansk statsbygning, er der derfor mening i først at gennemse forfatningsudviklingen i de andre europæiske stater, der både har overkommelig lighed med vor egen og oplysende variationer indbyrdes.

Første del udreder da et europæisk statsbegreb gennem dets historiske grundformer fra feudalisme over stænderstat og enevælde til repræsentativt styre i elitært og demokratisk regi.

Som gennemgående observationspunkter har vi geopolitik, centralisme, magtdeling, stat og kirke samt klasse- og velfærds politik, der tilsammen skal forklare de meget store forskelle i takt, tempo og resultat. Resultatet er et betydeligt antal væsentlige perspektiveringer, skønt der bygges på et ret begrænset udvalg af fremstillinger – næsten alle hidrørende fra de seneste 20-30 år: Crouch, Barrington Moore, Ch. Tilly, Rokkan, Claudio Poggi (1978) m.v.

Man får indblik i statens karakter og fremkomst. Men hvad der i grunden er afhængige variable og hvad der er uafhængige bliver ikke klart. Dette teoretiske problem hidrører vel fra selve den anvendte metode – som er en relativt tvangfri inddragelse af typiske og velkendte karakteristika som plausible forklaringer, med indbygning af tingenes tendens (mere eller mindre tvingende!) til at generere eller fravælge bestemte slags videreudvikling. Det kan være rimeligt nok her at gribe til denne »forstående« historikermetode – men også at gøre opmærksom på valget og dets mulige konsekvenser. Og også systematisk at opsøge og behandle alternative forklaringer. Det sker meget sjældent ligesom den trods alt nyeste europæiske stats form,

det autoritære isme-diktatur, ikke får mere end forbigående omtale som en slags trafikuheld.

Kapitel 8, som på seksten sider søger at besvare spørgsmålet »Er der en skandinavisk model?« er et eksempel på bogens mere problematiske sider: Den fremlægger frisk og appetitligt en række af de senere års påstande om forskelle i »nationalkarakter« og demokratiformel (inden for den fælles »konsensuelle« ramme). Men også Johan P. Olsens og Hudsonrapportens udsagn er og bliver kronikvisdom – og mange andre forslag er forbigået. F.eks. den store forskel på levestandard i 1800-tallet, Det radikale Venstres afgørende rolle i dansk politik (med rod i både Estruptiden og »bondereformerne«), forskellen mellem et eksporterende og et toldbeskyttet landbrug, eller det præjisiske element i den svenske jord- og embedsoverklasse som vi selv slap for efter 1848. Eller andre raske syner.

Bogens umiddelbart følgende anden del, som under titlen »Dansk statsbygning« vel er dens rygrad, dækker på 70 sider dansk forfatnings- og forvaltningshistorie siden 1660 i tre stadier. Principielt er det efter min mening en fordel at forlænge studiet af forfatningsudviklingen med indsyn i forvaltningens opgaver, ressourcer og organisation. Men så længe vi savner mange klare resultater af forvaltningens skiftende realiteter i et komparativt perspektiv, kan det nok overanstrenge den just omtalte metodiske tilgængelighed ydeevne. Dette problem kommer frem i det 8. kapitel om »Danskerne og statskulturen« som forf. indskyder som en slags generalnøgle forud for gennemgangen af de tre stadier. Her hævdes det, at dansk statsbygningsproces præges af en unormal grad af kontinuitet, som gav borgersind og samfundssind særlige vilkår for god og rolig vækst. Derfor kan den svære kombination af ubændig lighedstrang med stærk individualisme lykkes, fordi vi så alligevel »forsøger dyrkelsen af ekstremer« skønt vi mere end andre afskyr såvel løgn og uorden som autoriteter, kadaverdisciplin og ekspertviden. Vi har både balance og moderation, antiautoritært oprørstrang og jernhård jantelov – og det er i grunden disse træk, der præger både politik og forvaltning.

Der er nok sandhed i flere af disse plausible og velkendte, skønt jævnlige modstridende generalisationer. Men vi ved aldrig rigtigt, om de nævnte

egenskaber er årsager eller følger af systemstrukturen – og hvorvidt de i grunden er særligt danske. Ifølge min ungdoms læsning har det franske folks nyere historie opvist nogle lignende konflikter mellem individualisme og kollektivism, mellem anarki og patriotisme – og resultatet har jo været diskontinuitet, begrænset samfundssind og væbnede magtkampe (man skal ikke lade sig blænde af at den 5. republik nu har bestået i 39 år). Det er der så måske igen nogle særlige forklaringer på – men vi kommer så hurtigt derud, hvor tvivlen bør melde sig.

Selve de tre trin i dansk forfatningsudvikling har højere troværdighed. Især måske det første om enevælden, hvis særlige indretning og varige betydning forf. med rette fremhæver. Han bygger her – vel som frugt af samarbejdet under det forvaltningshistoriske projekt – med selektiv omtanke på nyere historiske forskningsresultater af Ole Feldbæk, Gunnar Lind, Mich. Bregnsbo m.fl., måske nok i lidt for ringe grad på de ældre tolkninger fra Edv. Holm til Hans Jensen og J.A. Seip. De 18 sider om »overgangen til massedemokrati« har også en hel del af de nødvendige pointer med m.h.t. forholdet mellem stat og befolkning. Med sin stærke koncentration om embedskorpset og forvaltningsaspektet forbiser forf. dog en hel del relevant forskning og indsigt. Stort set uomtalt står bl.a. partivæsenets og dagspressens opbygning og betydning for både politik og forvaltning – samt den dybtgående ændring i menneskesyn og livsopfattelse og åndslivets vending mod Vest.

Historien om det 3. stadium – »Folkestyret« efter 1901 – er forkortet ned til enkelte hovedlinjer: den liberalistiske tradition i vor erhvervspolitik, som endog hævdes at have farvet vor velfærdspolitik, decentraliseringsbestrebelseerne men fortsat bureaukratisering, konsensusdemokratiet i Det radikale Venstres regi, en afdæmpet dansk korporatisme og en påstået normal udvidelse af overførselsindkomsterne. En dybere indtrængen i disse linjer og sammenhængen mellem dem gives ikke på de tyve sider, som jo skal dække en næsten hundredårig udvikling. Der har ikke været plads til at omtale, at forfatningen er ændret kraftigt, at »det politiske rodnet« og mediasystemet har skiftet karakter og funktion – eller at den offentlige sektors aktivitet er seksdoblet i forhold til produktionen og i absolutte tal fyrredoblet (målt i værdifaste udgiftsbe-

løb). Alt sammen jo ændringer af hidtil uset tempo og omfang, som måtte virke meget alvorligt ind på statens virke og befolkningens holdning til den. Spørgsmålet er i grunden, om virkeligheden ikke kræver en særlig sammenhængende analyse af udviklingen gennem den sidste menneskealder, hvor de nævnte forandringer for alvor slog igennem.

I stedet får vi femten tematiske essays, der præsenteres under fællestitlen »Det danske demokratis problemer«. Her omtales efter tur danskernes konsensuelle demokratiopfattelse (som modsat klassisk liberalisme bygger på en naiv tillid til andre), dets degeneration til »videokrati« samt de problemer, det rejser for både retsstaten og styringseffektiviteten, at folketingspolitikkerne herved enten er blevet enevældige eller reelt temmelig afmægtige (kap. 12-15). Dernæst kritiseres det, at vi savner både et uafhængigt retsvæsen, sikring af offentlighedens aktindsigt i forvaltningen, og en realistisk og demokratisk formålstjenlig præcisering af ministrenes ansvar (kap. 16-18).

Indholdet i disse syv kapitler er mestendels væsentligt og sympatisk, omend ikke påfaldende nyt. Heller ikke synderligt vidtgående, som det også fremgår af hans efterskrift om behovet for en ny grundlov (s. 401 ff). Mere gods har jeg selv fundet i den kritiske og alsidige beskrivelse og diskussion af embedsmændenes ændrede forhold og indstilling ved omstillingen fra upartiske administratorer til »politikproducenter og formidlere« under en mindretalsparlamentarisme med udvalgsstyre. Forf. mener, at systemet savner koordination og klarhed, han kræver en bevidst »forvaltningspolitik« og foreslår bl.a. dannelsen af en hierarkisk ordnet regering med et snævert kabinet over fagministre og viceministre, som kan bære et ministeransvar også i forholdet til den vidt forgrenede skov af direktorater og styrelser. Hans gennemgang af lokalforvaltningen i nyere tid fører derimod til lovprisning af den danske kommunalreform af 1970, omend med ønske om ikke så få konkrete ændringer til yderligere realisering af decentralisering og nærdemokrati.

Et særligt kapitel er viet folkekirkens organisation – kun få og spredte betragtninger derimod til mulige konsekvenser af en europæisk integration.

Med de anførte ikke uvæsentlige begrænsninger er »Dansk statsbygning« alligevel en betydelig landvinding på sit felt – en velskreven og indholdsrig lærebog, der sammen med mere stringent og specialiseret litteratur – en del især af den danske og nordiske findes nævnt i litteraturlisten – kan danne god basis for undervisning i både statskundskab, historie og andre samfundsvidenskaber. Såvidt jeg ved, er dens lige ikke set på dansk siden P. Schous mere idéhistorisk og principielt orienterede værk »Den moderne Stat« fra 1936 (der forresten savnes i boglisten).

Niels Thomsen, professor, dr.phil.
Institut for Historie
Københavns Universitet

Gør jer pligt – gør jert værk John Christmas Møllers dagbøger 1941-45

Udgivet af Erik Thstrup Jacobsen med noter og et udvalg af breve m.m.

Selskabet for Udgivelse af Kilder til Dansk Historie, 1995, 520 sider, kr. 275,00.

Christmas Møller førte dagbog fra januar 1941, da han efter tysk pres og manglende støtte fra sit parti og fra regeringen indvilligede i at nedlægge sine politiske hverv. Optegnelserne stopper i april 1945, da han har fået meddelelsen om, at sønnen var faldet.

Dagbogen består af hastigt nedskrevne notater, ofte så stikordsagtige, at forståelsen er besværlig. Han var sig bevidst, at hans arbejde havde historisk betydning, og at hans dagbøger og breve ville blive læst og brugt af eftertidens historikere. Han henviser selv til det, når han f.eks. skriver, at sandheden om dette eller hint dog må nedskrives i dagbogen, selv om han i sagens tjeneste foreløbig må skjule sin opfattelse. Den vurdering af omverdenen og specielt af de personer, han fik med at gøre, er aldeles domineret af, at han følte sig svigtet, holdt udenfor, undervurderet osv. Hans karakteristik af personer i dagbogen er næsten uden undtagelse negativ. Han følte sig omgivet af lavtsindede, egoistiske bedragere og idioter. Hans vurdering af egne evner er heller ikke blid. Ordet frustration var ikke kommet i almindelig brug, og

det ville også være alt for svagt til at beskrive hans fortvivelse, først under forsøget på både at fastholde nogle tømmer i Det konservative Folkeparti og skabe sig en levevej som sagfører. Og bedre blev det ikke efter den illegale udrejse til London, da han måtte konstatere, at ingen rigtig havde brug for ham. Hans rastløse arbejdsnarkomani i bestræbelser for at etablere forbindelser i London, at tale Danmarks sag – sådan som han opfattede den – at »gøre noget«, næsten lige meget hvad. Det er dagbogens hovedtema.

Afvist, holdt hen, gået bag ryggen af både englændere og landsmænd, bl.a. fordi han – vist med rette – havde ry for dårlig security, er hans fortvivelse forståelig. Men det gør det svært for læseren at fatte sympati med personen. Han var politiker, han søgte indflydelse. Berøvet sin position og sat udenfor var han stækket. Han vidste det og han følte det.

Det er svært at forbinde dagbogens forfatter med den stemme i BBCs danske udsendelser, der betød så meget. Denne anden person finder man dog i nogen grad i hans breve og memoranda bag i bogen og i hans Londonbreve, tidligere udgivet af Jørgen Hæstrup.

Udgivelsesarbejdet har været ganske omfattende. Teksten har været vanskelig at læse; men usikkerhederne er markeret i den trykte tekst. Noterne er en helt nødvendig hjælp til forståelsen. Dagbogen bør derfor læses med et par fingre bag i bogen, en finger ved noterne og en anden i »dokumenterne«, så man får indblik i personen og politikerens.

Henrik S.Nissen, lektor dr.phil.
Institut for Historie
Københavns Universitet

Stig Rée: Strategy, Innovation and Politics, A process Approach

Handelshøjskolens Forlag/Munksgård 1995, Serie: Business Studies. Readings. 174 pp., 194 kr.

Serien Business Studies/Readings fra Handelshøjskolens Forlag er en serie af bøger, som trykkes i små oplag, billigt udstyret med henblik på et publikum af kolleger og studerende.

Stig Rées bog henvender sig i følge forlagsmeddelelsen til »alle, der professionelt beskæftiger sig med ledelsesmæssige udfordringer i politisk turbulente og teknologisk avancerede, stærkt innovative samfund.« Det kan være svært helt at forstå, hvad det er for nogen – men hvis der virkelig skulle være folk i meget høje og dynamiske stillinger, der læser bøger, så vil de nok foretrække noget mere læsevenligt end denne bog, som til en vis grad (og helt legitimt) har skitsens form.

Bogen er en opridsning af en argumentation, forsynet med nogle begrebsapparater og et hav af eksempler. Dens publikum vil være erhvervsøkonomi-studerende med de rette forudsætninger. Den er noget indforstået i sin sprogbrug, og det kræver en del foregående kendskab til strategi-litteraturen at få udbytte af den.

Strategi, innovation og politik er tre emner, som ifølge forfatteren bør ses mere i sammenhæng end de sædvanligvis er blevet: strategi handler om de overordnede træk i en virksomheds adfærd, innovation er afgørende for virksomhedens udvikling, og politik er et for alle (større) virksomheder vigtigt felt at beskæftige sig med. Alle tre felter retter sig mod virksomhedens omverden. Et positivt samspil mellem de tre felter er vigtigt for virksomheden – og et vigtigt spørgsmål er, hvilke ledelsesmæssige tiltag, der kan sætte gang i et sådant positivt samspil.

Bogen er ifølge sin egen indledning både normativ og deskriptiv: handlingsanvisende og eksempel-beskrivende. Argumentationen er interessant nok – og af og til forholdsvis velkendt: politiske, administrative og ideologiske faktorer er også af betydning for virksomhedsledelsen. Det er imidlertid meget svært at illustrere helt konkret, hvorledes denne betydningsfuldhed fungerer. Og det lykkes endnu ikke for denne forfatter at skabe evidens for sin version af tesen. Til en vis grad vil jeg mene, at det skyldes, at han ikke støtter sig nok til de mennesker, der har forsket i strategi og innovation.

4
Fremstillingen rummer mange interessante betragtninger over forholdet mellem ledelse, organisation og omverden. Dens svaghed er især, at den er svær at overskue: teorien bruges ikke til at systematisere fremstillingen og samle pointerne op. På den måde bliver den som bog svær at forholde sig til.

Som videnskabelig publikation har den forskellige svagheder: Nogle steder mangler der dokumentation af eksemplerne – især de mere politiske eksempler ser underligt nøgne ud uden fodnoter. Andre steder mangler der teori – om virksomheds- og markedsstrukturer, for eksempel – hvor er den institutionelle økonomi? Og atter andre steder er de domme, der afsiges om rigtige og forkerte beslutninger, bare ikke 100% indlysende.

Det er altid svært at vurdere, hvordan en bog vil fungere i en undervisningssituation – forlaget anbefaler den som supplerende litteratur til ledelseskurser. Den er ikke »pædagogisk« disponeret med tydelige pointer og systematikker. Alligevel kan den måske, i forfatterens hænder, fungere som et underlag for gode diskussioner.

Sven Bislev

Institut for Interkulturel Kommunikation og Ledelse, Handelshøjskolen i København

H.P. Myrup: Samfundsøkonomiske kalkuler på Personal Computer

Institut for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet 1994.

H.P. Myrup blev pensioneret i foråret 1994 efter mange års virke ved Institut for Virksomhedsledelse. Han markerede lejligheden med at præsentere en revideret udgave af sin lærebog om *kalkuler for offentlige virksomheder*, der udkom første gang i 1978.

Bogen analyserer driftsprincipper for offentlige virksomheder med målsætninger, der afviger fra normal profitmaksimering. Begrundelsen for den politiske styring af disse virksomheder er deres særlige omkostnings- og efterspørgselsforhold. Første del af den reviderede titel fortæller, at der er tale om en samfundsøkonomisk tilgang. I modsætning til traditionen i de angelsaksiske lande er normative analyser af offentlige virksomheders pris- og investeringsbeslutninger ikke et emne, der har nydt særlig stor interesse i Danmark.

Myrup har altid lagt megen vægt på den praktiske anvendelse af økonomisk teori. Fremkomsten af pc'ere har givet nye muligheder for både studenter og praktikere og har været anledningen til den

sidste del af titlen. Bogen er sprængfyldt med eksempler, hentet fra Myrups praktiske virke, der kan analyseres med brug af en pc'er og almindeligt tilgængeligt programmel (et regneark). På denne måde går bogen også mod tidstrenden for økonomiske lærebøger, hvor de valgte eksempler helst skal formuleres så generelt som muligt.

Dispositionen fra den tidligere udgave er bevaret. Dette kan godt virke problematisk, fordi en række nye emner er søgt indplaceret i dette skema. De nye emner er dog med til at gøre bogen læseværdig og mindre støvet. De mange personlige og polemiske bemærkninger undervejs er også velgørende i en lærebog om et emne, som de fleste nok opfatter som lidt kedeligt.

I det indledende kapitel diskuteres problemer med at afgrænse anvendelsesområdet for en normativ teori om offentlige virksomheder. Der peges på en række kriterier, hvoraf intet i sig selv er tilstrækkeligt. I de næste kapitler gennemgås forskellige takstpolitiske principper. Hovedvægten er lagt på de offentlige virksomheder, der er underlagt en budgetrestriktion. Da myndighederne er forhindret i at vælge en »first best« løsning for disse virksomheder, må de i stedet styres gennem det, Myrup kalder »modificeret monopolpolitik« (»Ramsey-priser« i den engelsksprogede litteratur).

Kapitel 2 indeholder også en gennemgang af de cost-benefit analyser, der siden den første udgave af bogen er blevet anbefalet af Budgetdepartementet som beslutningskriterium ved store (og mindre store) offentlige projekter. Myrup er stærkt kritisk over for Budgetdepartementets nye metode, hvor markedspriser anbefales i stedet for de tidligere anvendte faktorpriser. De teoretisk set mere tilfredsstillende, men empirisk langt mere usikre markedspriser finder ikke nåde for praktikerens øjne.

I kapitel 3 diskuteres et emne, som er lidt på mode i den nyere »public enterprise« litteratur: hvor restriktiv skal en budgetrestriktion være? Dette formuleres som et problem om delegation af kompetence vedrørende låneoptagelse og vurdering af aktiver fra den overordnede myndighed til den offentlige virksomheds ledelse. Gennemgangen er dog kemisk rensset for henvisninger til den nyere

diskussion om asymmetrisk information og incitamentforenelighed.

Offentlige virksomheder producerer som regel ydelser, der ikke kan lagres, og som kræver store faste anlæg (kraftværker, lufthavne og telefoncentraler). Dette har givet anledning til en række klassiske problemstillinger, som behandles i bogens to sidste kapitler: tidstariffer (»peak load pricing«); topartstariffer; og omkostningsfordeling ved forenet produktion. Det komplicerede samspil over tid, der forekommer mellem pris- og investeringsbeslutninger, når de offentlige virksomheders anlæg indgår i et større system (f.eks. indgår et nyt kraftværk i det samlede elsystem), diskuteres også. Endelig inddrages eksternaliteter som en særlig problemstilling for offentlige virksomheder.

Gennemgangen af de teoretiske modeller er som sagt krydret med praktiske regneeksempler, der alle stammer fra Myrups mangeårige virke som sagkyndig ved planlægning af store trafikanlæg og som formand for el-, gas- og varmeprisudvalgene: større akseltryk for lastbiler; vurdering af forslag til en ny lufthavn; fordeling af fællesomkostninger ved kraftvarme produktion; tidsbaserede tariffer hos elselskaber; og indregning af miljøeffekter ved trafikanlæg og energiproduktion.

Myrups lærebog kan også læses som et teori-historisk dokument, hvor der gennemgås megen ældre litteratur, som de fleste ikke kender i dag. Det er altid lærerigt – og lidt beklemmende – at blive gjort opmærksom på, at de diskussioner, man troede var nye, i virkeligheden slet ikke er det.

Bogen kan således på ingen måde beskyldes for at lefle for det moderne. Dette kan imidlertid også opfattes som et problem. De sidste årtiers teoretiske litteratur om regulering af offentlige virksomheder, som Myrup ikke gennemgår, har bidraget med en mere præcis reformulering af en række klassiske problemer (f.eks. omkostningsfordeling ved fælles produktion og prisdifferentiering). Den klassiske normative teori om offentlige virksomheder er desuden blevet kritiseret for naivitet, fordi den overser incitament- og informationsproblemer. For at imødegå denne kritik og for at kunne give et kvalificeret bud på tidens mange politiske forslag til privatisering og deregulering af offentlige virksomheder er disse problemer derfor blevet inddra-

get som et centralt emne for den nyere normative teori.

Ole Jess Olsen, professor
Roskilde Universitetscenter

Nikolaj Petersen (ed.): The Baltic States in International Politics

Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 179 sider, kr. 212,00. København 1993.

Af omverden opfattes de tre baltiske lande ofte som ét fedt. Det skyldes, at deres udenrigspolitiske skæbne i nyere tid har været identisk og primært bestemt af naboforholdet til Rusland/Sovjet. Ovre på den anden side af Atlanten har folk som regel haft lige så svært ved at skelne mellem de nordiske lande. Geopolitisk er der imidlertid den forskel på de nordiske lande og de baltiske, at de førstnævnte befinder sig i spændingsfeltet mellem flere stormagtsinteresser, som de – med Finland som en mulig undtagelse – har kunnet spille ud mod hinanden. Den mulighed har de baltiske lande kun haft i de perioder, hvor Tysklands interesser ekspanderede mod øst. En sådan periode står vi måske atter overfor, men næppe i en sådan grad, at de baltiske lande kan udnytte forholdet i det omfang, hvor det drejer sig om klassiske sikkerhedsinteresser.

Udenrigspolitisk opererer det nye Rusland med begrebet »det nære udland«, som blot er en mindre kontroversiel og belastet måde at sige »interessesfære« på. Ingen, der ser på et kort – som desværre mangler i denne bog – over Rusland og dets vestlige grænser, kan være i tvivl om, at de baltiske lande hører til det nære udland, og at disse landes måde at administrere den nyvundne selvstændighed på formentlig er vigtigere for Rusland end f.eks. Polens.

Som republikker i Sovjetunionen var de tre landes økonomier integrerede i Sovjetstatens og videre i COMECON-landenes. Det siger derfor sig selv at selvstændiggørelsen skaber store vanskeligheder, og at der navnlig i de første år vil være ganske snævre grænser for de nye staters reelle uafhængighed af den store nabo i øst. Dertil kommer, at

stormagten Ruslands sikkerhedsinteresser – også ud fra et defensivt perspektiv – er afhængig af baser og andre militære installationer i de baltiske lande. Endelig er der de store russisk-talende mindretal, som de baltiske lande – iøvrigt af letforståelige grunde – ikke vil give borgerrettigheder, men som Rusland ikke kan eller ikke vil tage hjem. De baltiske landes ydre og indre situation er således både sikkerhedspolitisk, økonomisk og etnisk forviklet med naboforholdet til Rusland.

Det kræver stor diplomatisk og politisk finesse. Denne bog rejser betydelig tvivl om, at statsmændene i de baltiske lande er tilstrækkeligt opmærksomme på dette forhold. Den danske ambassadør i Letland, Kirsten Biering, udtrykker situationen på forbilledlig vis: Hvedebrødsdagene er forbi. Hverdagen er begyndt, og nu skal den formelle suverænitet gives et reelt indhold. Kernen i problemet er, at de baltiske lande – og det er stadig meget forståeligt – stræber efter mere suverænitet og national identitet, end der formentlig er rum for i deres økonomiske og sikkerheds-politiske situation.

I sin artikel diskuterer Ib Faurby sikkerhedsaspektet og sandsynliggør landenes totale afhængighed af forholdet til Rusland. Hvis Rusland nemlig skulle intervenere militært, ville det nok forværre det diplomatiske forhold til Vesten, men værre ville det heller ikke gå. Det ser ud til, at disse nye stater i for høj grad bygger deres nyvundne selvstændighed på den formelle suverænitets principper. De synes at mangle forståelse for den erhvervede selvstændigheds begrænsede handlemuligheder. Udtalelser om Rusland som »den potentielle aggressor« og andet af samme skuffe lover ikke godt. Noget tilsvarende blev aldrig hørt fra Finland efter 1944, og finsk politik overfor Sovjet burde netop være det udenrigspolitiske paradigme, som de baltiske lande skulle holde sig til.

Set fra staterne ved Østersøens vestlige bred er alt det ganske foruroligende. En af tendenserne i den nye verdensorden går ud på, at konflikter er blevet regionaliseret, og vi må se i øjnene, at et af de potentielle europæiske brændpunkter er rykket os ubehageligt nær, fordi Rusland har forholdsvis frit slag overfor staterne i det nære udland og fordi de baltiske lande ikke har forstået, at deres udenrigspolitiske manøvrerum er snævrere end Polens, Tjekkiets og Slovakiets.

I sit klassiske værk om småstater antydede Anette Baker Fox, at en stats alder kunne have en vis betydning for dens internationale muligheder og i sidste ende for dens overlevelse. Hermed tænkte hun vist først og fremmest på, at omverdens og systemets respekt for lang selvstændig eksistens i sig selv kunne yde en vis beskyttelse. Med en sådan eksistens følger imidlertid også den diplomatiske og politiske erfaring, som er grundlaget for en realistisk udenrigspolitik, og den synes at mangle i næsten katastrofal grad i den landegruppe, der med et geopolitisk ganske karakteristisk udtryk engang kaldtes for »randstaterne«.

For os i Vesten er de baltiske landes udenrigspolitik det vigtigste. En anden pointe i denne bog er imidlertid påvisningen af, hvor indbyrdes forskellige de egentlig er. Udefra kan det oven i købet se ud til, at de i deres forståelige stræben efter en profileret national identitet er tilbøjelige til overfor omverden at understrege forskellighederne, og at det hidtil har hæmmet det indbyrdes samarbejde både på det økonomiske og det udenrigspolitiske felt.

Set udefra kan der således være ganske megen anledning til at forholde sig kritisk til disse nye staters politik. Det mest opløftende ved denne bog er, at dens tre bidrag fra baltere anslår lignende strenge. Man kan håbe på, at de vil blive hørt på rette sted.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Vello Helk: Estlands historie – kort fortalt

224 sider, ill. kr. 225,00, Odense Universitetsforlag, 1993.

Forfatteren er selv født i Estland og opvokset der til teenagealderen, hvor han oplevede den første sovjetiske besættelse af landet. Den gav ham »en livsvarig immunitet over for dette system, hvilket jeg ikke har lagt skjul på, selv om det ikke altid har været velset.« Sådan hedder det i forordet om baggrunden for bogens tilblivelse. Helk var heldigere end de fleste, han »blev af krigens malstrøm ført til den fagre danske kyst.« Hvordan skriver

han ikke, men det må have været sammen de ca. 1000 andre estere, der ved befrielsen boede her i landet i en flygtningelejr.

Danmarks forbindelser til Estland har i historiens løb været tættere end til de to andre baltiske lande. Det var under et af Valdemar Sejrs imperialistiske togter derover, at Dannebrog ifølge overleveringen skulle være faldet ned fra himlen i 1219. Det var ligeledes i et imperialistisk ærinde, at Gunnar Larsen som repræsentant for F.L. Smidth var derovre i 1942 med henblik på en generhvervelse af firmaets af sovjetstyret året forud nationaliserede cementfabrik i Kunda. Det skete som led i det berygtede Østrumudvalgs aktiviteter med henblik på at bistå den tyske besættelsesmagt – både her og hisset – i en genopbygning af landet. Endnu en dansk aktivitet hinsides Østersøen er omtalt. Nemlig det af ingeniør Åage Wesenholtz i 1918-19 financerede danske frikorps, der deltog på de hvides side i den efter verdenskrigens følgende borgerkrig.

I lighed med finnerne og til forskel fra de to andre baltiske nationer er esterne et finsk-ugrisk folk. De kom fra et sted i Asien og slog sig ned ved Østersøens kyst engang i forhistorisk tid. Her har de siden og til dato som de vigtigste næringsveje ernæret sig ved landbrug og fiskeri. Estland er med sine 45.000 km² lidt større end Danmark og med en befolkning på mindre end 2 mill. ret tyndt befolket. Heraf udgør esterne godt 60%, russere, ukrainere og hviderussere tilsammen knapt 35%. Dette minoritetsproblem kombineret med nabo-skabet til det nye Rusland udgør den uhyre vanskelige sag, – inden – såvel som udenrigspolitisk – som den genoprettede republik skal søge at takle. Baggrunden er historiske erfaringer gennem århundreder af den værst tænkelige art.

Realiteten om Estlands historie er, at nationen har været katebald for stormagterne omkring Østersøen så langt tilbage de skrevne kilder rækker. Dispositionen i denne estiske historie er derfor samtidigt en oversigt over disse stormagters indbyrdes kampe om herredømmet i Østersøen. Danskere og svenskere mod hinanden og mod den tyske ridderorden i middelalderen. Svenskerne mod Peter den Store, der i 1700-tallet førte det russiske rige frem til den finske bugt. Russerne og tyskerne mod hinanden både under første og anden verdenskrig.

I midten af 1800-tallet begyndte en national vækkelse blandt esterne. Som det skete også andre steder blev folkesagn indsamlet og nedskrevet, og gradvist voksede en national identitetsfølelse frem, der naturligt nok førte til ønsket om statslig selvstændighed. I kølvandet på det russiske sammenbrud i 1917 førte det omsider til oprettelsen af en estisk stat, hvis skæbne blev beseglet ca. 20 år senere i den hemmelige tillægsprotokol til Hitler-Stalin-pagten i august 1939.

Herefter fulgte de værste 50 år i den estiske nations liv. Indlemmelse i Sovjet i 1940; tysk besættelse 1941 til 1944; fulgt af sovjetisk generobring og ny indlemmelse i Sovjetunionen. Som det måske kun foreløbige punktum for en lidelsesfuld og dramatisk udvikling blev Estland atter en selvstændig stat som en af konsekvenserne af det sovjetiske sammenbrud og hjulpet på vej af esterne selv af dissidentbevægelsens »syngende revolution.«

Under hele dette lange og for det meste meget grufulde fremmedherredømme levede drømmen om national frihed. Fra indlemmelsen i Sovjet efter anden verdenskrig til langt op i 1970'erne var der en talstærk modstandsbevægelse i landet. »Skovbrødrene«, blev de kaldt, som følge af deres illegale tilværelse i det tyndt befolkede lands store skovområder. Det var disse skovbrødre, som vestlige E-tjenester – tyske og angelsaksiske – tog kontakt med i 1950'erne ved landsættelse af agenter på Estlands kyst. Disse aktioner, der endte i total fiasko er skildret dels i en bog om den tyske E-chef Reinhard Gehlen og dels i en TV-serie for et par år

siden. Fremmedherredømmet siden 1940, navnlig den sovjetiske russificeringspolitik efter anden verdenskrig med borgerkrigslignende tilstande, deportationer, kollektivisering og anden undertrykkelse forvoldte ufattelige lidelser, som de lakonisk meddelte tal kun kan give vage forestillinger om. Efter endt læsning undrer man sig over, at der overhovedet er en nation i behold med det til dette begreb hørende kulturliv.

Disse uendeligt lidelsesfulde erfaringer er den i generationer uudslettelige baggrund for udformningen af den nye statspolitik. Geopolitisk – naboforholdet til Rusland – er Estlands situation jo uforandret, og landet er derfor stadig i klemme som følge af den internationale politiks magtforhold. Den aktuelle situation drejer sig om minoritetsproblemet, hvor Estland er under pres fra den store nabo i Øst og fra den nye internationale bølge, der har sat menneskerettigheder og mindretalsbeskyttelser højt på dagsordenen.

Estland har Vestens velvillige sympati at støtte sig til – og næppe meget andet. Landet er kort sagt politisk set på herrens mark, og først tiden kan vise, om det diplomatisk og politisk set uerfarne Estland vil kunne administrere den uhyre vanskelige situation med den fornødne delikatesse.

Bogens illustrationer er velvalgte og vil for de fleste være hidtil ukendte.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet