

Nr. 2 - 1995
68. årgang

Øko no & mi Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1995

68. årgang nr. 2. Juni 1995

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

Økonomi & Politik er udgivet med støtte af Kulturministeriets bevilling til almenkulturelle tidsskrifter.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Lektor Peter Nedergaard, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

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 Hans Jørgen Jacobsen, 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

Abonnement for 1995:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: POLITIK I EN INTERNATIONALISERET ØKONOMI 4

De internationale rammer for dansk landbrug

Niels Kærgård

Politiske betingelser i dansk bistandspolitik 11

Jørgen Estrup

Erhvervspolitik og institutionel konkurrenceevne 23

Steen Thomsen

Miljøhensyn i verdenshandelen 32

Annemarie Munk Hansen og Peter Lotz

Effekten af udenlandske opkøb på udviklingen af danske virksomheder 43

Torben Pedersen og Finn Valentin

GENERELT

Økonomisk kronik, 2. halvår 1994 53

Henrik Fænø

Anmeldelser 59

- Nils Svenningsen. Embedsmanden og politiker
- Politik og Jura
- Vores Danmark – dansk demokrati og velfærd
- Informationsteknologi i den offentlige sektor
- Offentlig løn, projekt forhandlingsøkonomi
- En Union. Den Europæiske Union efter Maastricht

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik nr. 2, 1995 har politik i en internationaliseret økonomi som overordnet tema.

I første artikel analyserer *Niels Kærgård* rammebetingelserne for dansk landbrug, som i de kommende år ændres radikalt på grund af reformen af EU's landbrugspolitik, GATT-forliget og eksportpresset fra Østeuropa. Det kræver en tilpasning i samme størrelsesorden som den, der fandt sted i 1880'erne og under mekaniseringen efter verdenskrigen.

Jørgen Estrup analyserer i den anden artikel de ændrede politiske vilkår, som dansk bistandspolitik er underkastet. Han viser, hvordan viften fra økonomisk litteratur, nationale politiske prioriteringer og til virksomhedernes interesser påvirker bistandspolitikken.

I den tredje artikel behandler *Steen Thomsen* begrundelserne for at føre såkaldt aktiv erhvervspolitik. Han konkluderer, at de som regel ikke holder for en nærmere analyse. Det skyldes både, at markedsmekanismerne i virkeligheden koordinerer økonomien relativt effektivt, og at man overser den medfølgende ineffektivitet i det bureaukratisk-politiske system.

Annemarie Munk Hansen og *Peter Lotz* diskuterer i den fjerde artikel den tilsyneladende modsætning mellem miljøhensyn og frihandel. De konkluderer på den ene side, at

der ikke er årsagssammenhæng mellem international handel og miljøproblemer. På den anden side kan det i mangel på alternativer være nødvendigt at bruge handelssanktioner for at gennemtvinge en international miljøregulering.

I den femte artikel analyserer *Torben Pedersen* og *Finn Valentin* effekten af, at stadig flere virksomheder kommer på udenlandske ejeres hænder. Ulempen heraf – som har været mest fremhævet – er begrænsningerne i virksomhedernes strategiske handlefrihed. Fordelen af at være udenlandsk ejet er derimod at man får adgang til forskellige aktiver i den udenlandske koncern.

Henrik Fænøe bidrager i dette nummer med en økonomisk kronik, som omhandler 2. halvår af 1994.

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi indkalder til ordinært årsmøde den 22. juni 1995 kl. 16 i DJØF's lokaler. Dagsorden ifølge vedtægterne (se *Økonomi og Politik* nr. 1, 1995).

Peter Nedergaard
Redaktør

De internationale rammer for dansk landbrug

Niels Kærgård, professor, Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

1. Indledning

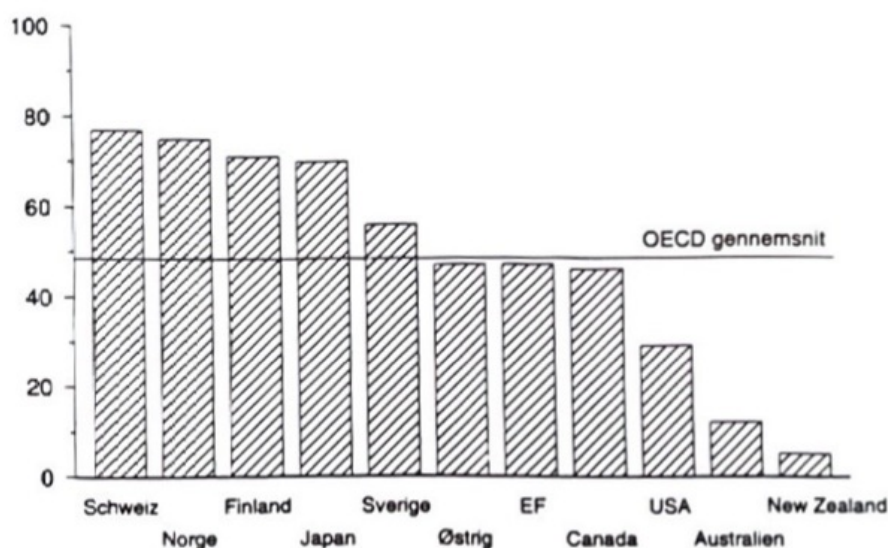
Dansk landbrug er et typisk eksporterhverv, og som sådant afhængigt af de internationale forhold. Omkring to trediedele af produktionen går til eksport, og erhvervet leverer stadigvæk omkring 15% af den samlede danske eksport.

De internationale forhold, der påvirker erhvervet, er af meget forskellig karakter. Der er jo ikke tale om et frit verdensmarked for fødevarer, så påvirkningerne er en kompliceret blanding af markedsforhold, reguleringer og støtteordninger.

På disse områder er der her i første halvdel af 1990'erne sket tre afgørende ændringer: EU's landbrugspolitik er fundamentalt ændret fra et højprissystem til et system med direkte areal- og dyrestøtte, der er indgået et GATT-forlig, og endelig må omvæltningerne i Østeuropa tænkes at ændre de europæiske fødevaremarkeder afgørende.

Virkningen af disse ændringer er langt fra slået fuldt igennem endnu, og det er derfor ikke muligt at belyse den nye situation med pålidelige tal, og det kan derfor være naturligt at starte med en kort status over situationen

Figur 1. Landbrugsstøtten i forskellige OECD-lande 1988-92 i pct. af produktionsværdien.



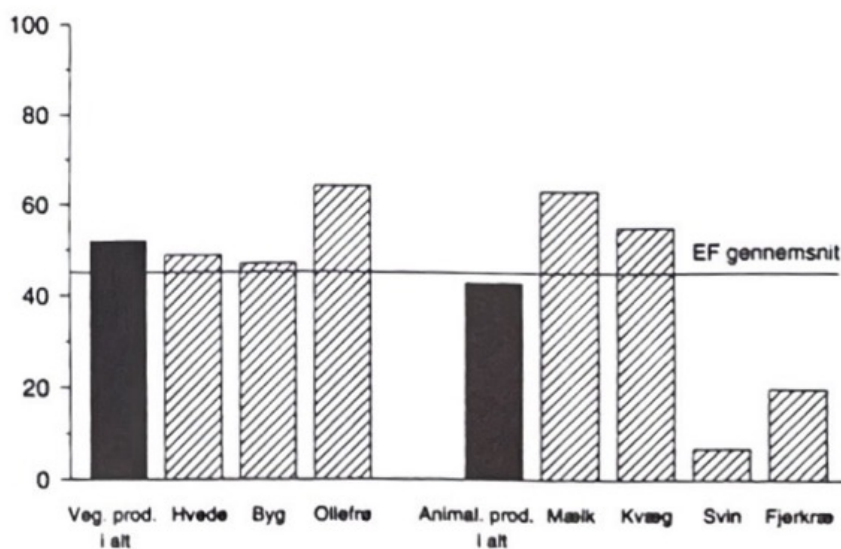
Kilde: OECD (1993) og Det økonomiske Råds formandskab, november 1993, side 89.

Tabel 1. Overførsler til landbruget i udvalgte OECD-lande; 1992.

	I alt mia. kr.	Pr. fuldtidslandmand, kr.	Pr. hektar landbrugsjord, kr.
Australien	9,7	25,360	20
Canada	54,9	123,180	740
EF	941,3	106,870	6,760
Finland	27,2	188,990	10,750
Japan	446,8	144,910	85,260
New Zealand	0,6	2,420	20
Norge	24,8	239,100	25,600
Schweiz	35,0	99,020	17,210
Sverige	19,3	233,070	5,740
Østrig	25,4	176,910	7,310
USA	550,1	217,970	1,270
OECD ialt	2.135,1	132,230	1,870

Kilde: OECD (1993) og Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 91.

Figur 2. EU's landbrugsstøtte i pct. af produktionsværdien for forskellige produkter, gennemsnit for 1988-92.



Kilde: OECD (1993) og Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 90.

før ændringerne begyndte. Dernæst ses på hvorledes en fuld liberalisering må antages at

virke, så diskuteres de tre ændringer, og til sidst skal der så drages en slags konklusion.

2. Udgangspunktet

Langt de fleste lande har en betydelig støtte til landbruget. Støtten i EU ligger faktisk omkring OECD-gennemsnittet jvf. fig. 1.

Da brugsstørrelserne er meget forskellige i de forskellige lande, ser støtteniveauet pr. landmand og pr. ha helt forskellig ud, jvf. tabel 1. Der er ikke noget at sige til, at amerikanerne bedst kan lide at måle støtten pr. ha, medens EU-økonomer bedre kan lide at se på støtten pr. landmand.

Det er også velkendt, at støtten i EU er relativt høj for plante- og kvægprodukter og relativt lav for svin og fjerkræ, jvf. fig. 2.

3. En total liberalisering

Hvad der vil ske, hvis man afskaffede al støtte på landbrugsvarer, kan man selvfølgelig ikke vide. Det er en situation, man stort set aldrig har set. Den store importør af landbrugsvarer i 1800-tallet var Storbritannien, og de havde »kornlove«, der forbød eller ihvertfald regulerede indførsel af korn fra før 1815 til 1846. Da det billige korn fra USA og Rusland kom i 1870'erne og 1880'erne reagerede de fleste kontinentaleuropæiske lande med told og beskyttelse af deres eget landbrug, og mange af disse landes landbrugsprotektionisme gik via 1930'ernes reguleringer lige over i EF's landbrugspolitik.

Man har altså ikke set, hvordan et liberalt verdensmarked for landbrugsvarer virker. Men man kan prøve at regne på det ved hjælp af økonomiske modeller, d.v.s. en samling af antagelser baseret på fortidens erfaringer om, hvordan de forskellige grupper af beslutningstagere reagerer på f.eks. ændrede priser. Sådanne modelberegninger skal selvfølgelig tolkes med fornuft og besindighed, men adskillige årtiers brug af økonomiske EDB-modeller viser, at de er en god støtte i mange sammenhænge, og i det mindste giver ret sikre pejlemærker, størrelsesordner og ændringsretninger.

Bl.a. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut har udført sådanne modelberegninger over ændringerne i priserne på det danske marked og på verdensmarkedet ved en fuld liberalisering. Resultaterne er vist i tabel 2.

Tabel 2. Virkningen af en fuld liberalisering af landbrugspolitikken, prisændringer i forhold til 1986-89 i pct.

	Priserne på det danske marked	Priserne på verdens- markedet
Salgsafgrøder	- 37,0	21,5
Mælk, kvæg mv.	- 23,0	71,8
Svin, fjerkræ mv.	- 14,8	12,7

Kilde: Det økonomiske Råds Formandsskab, november 1993, side 96.

Hvordan sådanne ændringer vil virke på det danske landbrug har Det økonomiske Råds formandsskab regnet på under forskellige forudsætninger. Det antages bl.a., at den nominelle løn holdes uændret og betalingsbalancen i ligevægt. Derved vil den samlede velfærdsgevinst for det danske samfund først og fremmest vise sig i øget forbrug og øget beskæftigelse. Nogle af resultaterne af beregningerne er vist i tabel 3 og 4.

Tabel 3. Virkningen af en multilateral og fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken og af en generel liberalisering, ændringer i forhold til 1987 i pct.

	Landbrugs- liberalisering	Generelle li- beraliseringer
Real privatforbrug	1,7	2,6
Bytteforhold	- 1,5	- 1,5
Jordpris	- 46,2	- 45,4
Beskæftigelse 1000 personer	16,0	28,0

Kilde: Det Økonomisk Råds formandsskab, november 1993, side 99.

Tabel 4. Virkningen på udvalgte sektorer af en global liberalisering, afvigelser i forhold til 1987 i pct.

	Produktion	Beskæftigelse	Færdigvarepris
Salgsafgrøder	- 14,9	- 1,6	- 33,4
Mælk og kvæg	- 2,1	- 0,3	- 14,4
Svin og fjerkræ	3,2	0,9	- 7,8
Næringsmidd.industri	1,9	0,3	- 2,8
Nydelsesmidd.industri	2,3	0,3	- 4,1

Kilde: Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 121

Det er oplagt, at selv om bytteforholdet forværres med 1,5 pct (fordi vi får mere i landbrugsstøtte af EU, end vi betaler til EU's kasser), så giver liberaliseringer plads til større forbrug og beskæftigelse. Men til gengæld må et betragteligt jordprisfald ventes. Dette tal er dog ret usikkert og er iøvrigt mindre end de svingninger i jordprisen, man så i 1970'erne.

Ser man på de enkelte sektorer, vil priserne i Danmark for alle landbrugssektorer falde, men det er jo de relative priser der er afgørende, og her fremgår det af tabel 4, at medens de stærkt støttede plante- og kvægsektorer vil gå ned i produktion og beskæftigelse, så mere end opvejer råvare- og foderstofprisfald de andre sektors prisfald, og produktion og beskæftigelse i svin- og fjerkræsektoren og i nærings- og nydelsesmiddelindustrien vil gå op.

Konklusionen må være, at fri handel ikke er nogen katastrofe for dansk landbrug. Billedet er meget komplekst. Planteavlere og kvægbrugere vil tabe, medens svin- og fjerkræavlere vil få gevinst. De nuværende ejere kan lide et tab, idet de må afskrive de i jordpriserne kapitaliserede landbrugsstøtter, men det vil ikke gå ud over de fremtidige landmænd. Og så må man jvf de følgende afsnit huske, at liberalisering ikke er noget aktuelt alternativ. Det er et fjernt mål, som det i bedste fald vil

tage årtier at nå. De fleste af de effekter, der her er beregnet, vil fordelt ud over et så langt åremål være tendenser, der stort set vil blive overdøvet af korttidsbevægelser. Hvor store tab, der vil komme i de ramte sektorer ved en liberalisering, vil iøvrigt i høj grad afhænge af, i hvor høj grad landbruget er i stand til at tilpasse produktionen til det med de nye prisforhold mest givtige.

4. EU-reformen

EU-reformen, der blev gennemført i maj 1992, betød i det store hele prisnedsættelser navnlig på korn med kompensation i form af dyre- og arealpræmier, der dog forudsatte bl.a. braklægning.

Pristilpasningen betød specielt for korn en næsten fuld tilpasning til liberaliserede priser jvf. tabel 5.

Tabel 5. Tilpasningsbehov i Danmark i forhold til fuld liberalisering i pct.

	Før EF-reform	Effekt af EF-reform	Efter EF-reform
Korn	- 39	- 30	- 9
Mælk	- 20	- 2	- 18
Oksekød	- 29	- 13	- 16
Svinekød	- 14	- 12	- 2

Kilde: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992) og Det økonomiske Råds formandsskab, november 1993, side 112.

Det er således navnlig på mælke- og oksekødsområdet, der er behov for yderligere pristilpasning.

Der har været nogen diskussion om, i hvilken grad ha-præmierne m.v. kompenserer for tabene ved prisfaldene. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993) har beregnet virkningen til nærmest at være overkompensation, medens Landbrugsrådet regner med et betydeligt tab. Landbrugsrådet forudsætter imidlertid, at landbruget ikke tilpasser sig til de

ændrede relative priser. Det er altså først og fremmest en diskussion af, hvor tilpasningsdygtigt dansk landbrug er. Den store diskrepans i beregningerne er således mest af alt et skøn over effekten af en effektiv tilpasning til de ændrede vilkår. Gevinsterne ved en effektiv tilpasning er store, og fortidens erfaringer taget i betragtning må man tro (og håbe), at Jordbrugsøkonomisk Institut får ret.

Ser man på år 2000 eller længere frem, må hovedproblemet være om arealtilskuddene er kommet for at blive, og om de vil kunne bevare deres realværdi. Det er det ganske svært at tro på. Landbrugsstøtte bliver givet af mange grunde, bl.a. sociale, og det er med arealstøtte helt synligt, at der sker store overførsler til de største landbrug. Dette kan forklares og forsvares som kompensation for prisfaldene, men i en fremtid hvor det gamle prissystem er glemt, kan en fastholdelse af denne støtte godt blive vanskelig at forsvare. Der er næppe grund til at vente dramatiske ændringer, både prissystemet og arealkompensationen afspejler jo den politiske balance i EU for nærværende – men ad åre, når EU skal spare eller hvis tilskuddene skal prisreguleres, kan man let forestille sig en gradvis udhuling. Mulighederne for mere drastiske ændringer er diskuteret i afsnit 6.

5. GATT-forliget

GATT-forliget, der kom i stand efter det såkaldte Blair House forlig fra december 1992, er ganske kompliceret. Al grænsebeskyttelse konverteres til told og reduceres med 36 pct i gennemsnit og med mindst 15 pct for de enkelte produkter. Importmulighederne skal øges med 5 pct af forbruget. Den interne støtte skal reduceres med 20 pct. Eksportsubsidierne skal reduceres med 36 pct og den mængdemæssige eksport af subsidierede varer skal reduceres med 21 pct.

På det generelle område giver dette næppe store problemer for dansk landbrug. Produk-

tionsuafhængig støtte, ha- og dyrepremier er fortsat tilladt.

For en række enkeltprodukter kan det imidlertid give vanskeligheder; det gælder specielt kravene om reduktion af støttet eksport, der vil ramme f.eks. vores osteeksport til 3. lande.

GATT-forliget skal imidlertid ikke ses som en endelig løsning på landbrugsproblemerne. Det er et ufuldstændigt og måske sine steder noget kluntet skridt på vej mod liberalisering. Et skridt der peger i den rigtige retning, og alternativet kunne meget vel være blevet handelskrig eller i hvert fald øget protektionisme.

Hovedkravet fra GATT-forliget til dansk landbrug er igen tilpasningsevne. Det afgørende er, om man kan finde nye markeder for de tabte, f.eks. om man kan sælge den ost, der ikke længere kan sælges med støtte til 3. lande på EU-markederne. Det kræver i hvert fald andre typer af produkter, men det sidste års omstilling fra fetaproduktion til produktion af Mozzarella ost tyder på, at sådanne omstillinger er mulige. Nogle mener også, at man kan tjene penge på at sælge uden eksportstøtte, jvf. debatten om den såkaldte B-mælk (mælk der produceres udenfor støttesystemets kvoter). Det er oplagt, at man uden tilpasning taber penge, men det er meget mindre klart, hvad der sker, hvis man forstår at tilpasse sig.

Hvad der sker på længere sigt er uklart. Dette GATT-forlig er ikke det sidste. På den anden side skal man ikke have overdrevne forestillinger om den fart, hvormed udviklingen sker. Forhandlingerne om det nuværende forlig startede i Uruguay for 7 år siden (se Det økonomiske Råds formandsskab, maj 1992 kap. 4), og aftalen regner med en tilpasningstid på 6 år. Og lignende tidshorisonter må ventes af fremtidige runder.

6. Et ændret Europa

Det Europa-kort vi kender er i hastig forandring. Og det er endnu svært at sige, hvad det betyder. De gamle østeuropæiske lande er meget forskellige, og de er gået ind i reformprocessen på meget forskellig vis. I tabel 6 er deres udgangspunkt før reformprocessen vist.

Tabel 6. Indkomstniveau og folketal for udvalgte lande i 1990.

	BNP pr. indb. PPP-1990-S	Folketal Mil. pers
Bulgarien	5430	9,0
Polen	3910	38,0
Rumænien	2950	23,0
Tjekkoslaviet	7940	15,6
Ungarn	5920	10,6
SNG-staterne	5060	286,4
Grækenland	7403	10,0
Portugal	7514	10,3
Spanien	11075	38,8
Tyrkiet	4957	54,0
Danmark	15462	5,1
EF	13314	326,0

Kilde: Det økonomiske Råds formandsskab, maj 1992, side 105.

Sammenligner man deres indkomstniveau med vores, er det ikke ekstremt lavt. Nu hvor deres løn- og prissystemer er i uligevægt, og hvor de prøver at komme ind på markederne, kan fantastisk lave lønninger forekomme. Men hvis reformerne skal blive en succes, må man forestille sig et niveau, der i hvert fald svarer til indkomsterne i tabel 6, d.v.s. nærmest et niveau der svarer f.eks. til Tyrkiets eller for nogle endda Grækenlands.

Hvis man ser på deres landbrug med masser af hestetrukne vogne, forsyningsnet der er brudt sammen og utilpassede brugsstørrelser, er det også klart, at de skal have lave lønninger for at kunne konkurrere.

Det er imidlertid helt afgørende for et stabilt Europa, at vi støtter deres reformproces mest

muligt, og den bedste støtte, vi kan give dem, er at give dem adgang til vore markeder, vel at mærke på de områder, hvor de kan levere, og det vil desværre sige for os politisk uhensigtsmæssige ting som landbrugsvarer, tekstiler og stål. Det er imidlertid oplagt, at de gennem hele deres omstillingsproces, delvist må klare sig på lån, d.v.s. deres samlede import vil (og bør) være større end deres eksport, d.v.s. de markeder vi får hos dem, er større end dem de får hos os. Det må også blive en fordel for de vesteuropæiske lande. Men fordelene kan blive ulige fordelt på lande og befolkningsgrupper. Forbrugerne kan få billige østeuropæiske varer, nogle producenter nye markeder, medens andre – og det kan desværre meget nemt blive bl.a. landbruget – vil lide tab (se nærmere bl.a. Aage, 1994, Kærgård 1994 og 1994a).

En mindre dramatisk ændring i Europakortet, er udvidelsen af EU med de gamle EFTA-lande. Og det må entydigt være til fordel for EU's landbrug. Det er lande, der, jvf tabel 1 og figur 1, har meget beskyttede og støttede markeder, og her må EU-landenes landbrug få nye markeder. Dette gælder specielt Danmark, der ligger tæt ved de nye nordiske markeder.

Både EFTA-landenes optagelse og forberedelserne til nærmere kontakt mellem EU og Østeuropa kan imidlertid øge behovet for reformer af EU's landbrugspolitik. I et stærkt udvidet Europa kan de fælles kasser umuligt få råd til at give areal- og dyrepræmier i fuldt omfang til alle landene. Dette vil utvivlsomt øge presset mod enten afskaffelse eller renationalisering af landbrugsstøtten. Socialpolitikens støtte hører jo allerede, jvf. subsidiaritetsprincippet, under de nationale myndigheder. Betænkningen fra Arne Larsen-udvalget af europæiske landbrugsøkonomiske eksperter er et tydeligt tegn på denne udvikling (European Economy, 1994). Fra dansk landbrugs side må man se på denne udvikling

med betænkelighed, men der er næppe grund til at male fanden på væggen. For dyrket jord vil faste ha-præmier kapitaliseres i jordprisen, og vil dermed ikke påvirke produktionens omfang eller omkostningerne (her ses bort fra marginaljord, der kan gå ud og ind af produktionen). National betalt ha-støtte, der svinger fra land til land, vil således kun påvirke produktionsomfanget på marginaljorden, samt de nuværende ejeres formuer. Det store problem er selvfølgelig at hindre, at der ikke bliver tale om forvridende produktionsafhængig støtte. For en oversigt over debatten om dette emne se Kjeldahl & Tracy (1994).

7. Konklusion

Reformen af EU's landbrugspolitik i 1992, GATT-forliget fra 1993, og omvæltningerne i Østeuropa siden 1989 har ændret de internationale rammer indenfor hvilke dansk landbrug arbejder på afgørende vis. Ændringerne vil kræve betydelige tilpasninger på en række områder. En række af de gamle nicher på 3.-landsmarkedet kan blive ramt af GATT-forligets reduktion af støttet eksport, EU-reformen har ændret de relative priser, og Østeuropa kan ventes med stigende styrke at komme ind på markedet for mere simple standardprodukter.

Landbruget har imidlertid tidligere vist, at det kan tilpasse sig ændrede vilkår. Det klassiske eksempel er omstillingen fra kornproduktion til produktion af smør og bacon i 1880'erne. Skiftet fra arbejdskraft til kapital i efterkrigstiden er en anden radikal tilpasning til ændrede relative priser, og også den nyeste historie viser en række eksempler, som f.eks. udnyttelsen af den givtige feta-niche (hvor produktionen i 1984 var oppe på at udgøre 42% af dansk osteproduktion) og i øjeblikket produktionsskiftet fra fetaost til mozzarella.

Der er således gode indicier for, at erhvervet er i stand til at tilpasse sig de nye vilkår, og ingen af de ændringer landbruget står over

for, synes at stille erhvervet overfor uoverkommelige udfordringer. Men en række tilpasninger er nødvendige, så erhvervet får ingen muligheder for at falde i søvn på fortidens laurbær.

Referencer

- Aage, Hans (1994) Østeuropa og os, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 132. årgang, side 107-113.
- Det økonomiske Råds formandsskab (1992) *Dansk Økonomi*, maj 1992 (specielt kapitel 3: Østeuropas integration i verdensøkonomien og kapitel 4: Krisen i international handelspolitik) København.
- Det økonomiske Råds formandsskab (1993) *Dansk Økonomi*, november 1993 (specielt kapitel 3: Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi), København.
- European Economy* (1994) *Reports and Studies*, 1994 nr. 4, Bruxelles.
- Kjeldahl, R. & Michael Tracy (red.) (1994) *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* SJI, København.
- Kærgård, Niels (1994) Østeuropa, EF og Landbruget, i Jørgen D. Jensen (red.) *Den internationale udvikling og dansk landbrug*, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, Rapport nr. 78, side 71-85.
- Kærgård, Niels (1994a), Østeuropa: Vækst, udenrigshandel og reformer, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 132. årgang, side 103-106.
- Hansen, Henning Otte (1994) Dansk Landbrugs nuværende status, *Tidsskrift for Landøkonomi*, 181. årgang, side 22-39.
- Larsen, Arne (1994) Dansk Landbrugs fremtidige udfordringer, *Tidsskrift for Landøkonomi*, 181. årgang, side 40-47.
- OECD (1993) *Agricultural Policies, Markets and Trade*, Paris.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992) *Prisdannelsen på Landbrugsejendomme*, Rapport nr. 70, København.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993) *Dansk landbrugs økonomi og fremtidsudsigter*, København.

Politiske betingelser i dansk bistandspolitik

Jørgen Estrup, lektor, MF, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

Begreber som »menneskerettigheder«, »demokrati«, »good governance« mm. er blevet en del af den bistandspolitiske hverdag. I og udenfor DANIDA har man vænnet sig til, at der er en checkliste for »god opførsel«, som samarbejdslandene i Syd skal igennem uden væsentlige anmærkninger, før der gives grønt lys for konkrete bistandsbevillinger. Politiske betingelser er i stigende grad blevet en integreret del af dansk bistandspolitik.

Men hvordan er det egentlig sket? Hvem har besluttet, at udviklingsbistanden skal bruges som politisk pressionsmiddel? Og hvordan har de politiske betingelser fået det omfang og den udformning, som tilfældet er?

I Udenrigsministeriet vil embedsmændene givetvis henvise til politikerne og dermed til beslutninger truffet i Folketingets Udenrigsudvalg. Men på Christiansborg vil man melde hus forbi. Når korruptionen i Kenya eller manglende respekt for menneskerettighederne i Kina fører til hel eller delvis afvikling af bistandssamarbejde, er det ikke i Folketinget, beslutningen træffes. Det »udenrigsministerielle prerogativ« i Grundlovens § 19 er i sig selv tilstrækkelig legitimering af sådanne beslutninger. Udenrigsministeren behøver ikke Folketingets godkendelse.

Under alle omstændigheder har de politiske krav holdt deres indtog i bistandspolitikken uden at møde den store modstand. Heller ikke

fra en ellers meget opmærksom og indflydelsesrig u-landslobby.

1. En international trend

Danmark har hverken været først eller alene om at stille politiske betingelser i bistandssamarbejdet. Fra begyndelsen af 80'erne blev den multilaterale bistand i stort omfang kædet sammen med politiske krav gennem udviklingen af såkaldte »struktureltilpasningsprogrammer«. Verdensbanken og Valutafonden krævede af deres partnere i udviklingslandene, at de gennemførte dybtgående markedsøkonomiske reformer, afviklede subsidiepolitikken og skar kraftigt ned i den offentlige sektors aktiviteter. Indflydelsen fra den samtidige trend i international økonomisk litteratur – fra supplyside-economics og monetarisme – var åbenbar.

Også på det bilaterale område var der tidligt en international – eller i hvert fald nordisk – trend. I 1985 havde jeg således selv lejlighed til at deltage i et Nordisk Råd-seminar i Oslo, hvor man med baggrund i forskningsarbejde ved Chr. Michelsen-instituttet i Bergen drøftede det dengang politisk helt jomfruelige emne »menneskerettighederne i bistandspolitikken«. Chr. Michelsen-instituttets arbejde førte til udgivelse af en årligt revideret oversigt over »Menneskerettighetene i Norges Samarbejdsland«, hvor emnet var såvel civile og politiske som økonomiske og sociale rettigheder.

I den vestlige politiske debat på det pågældende tidspunkt – påvirket som den var af det politiske opbrud i Østeuropa – var sammenkædningen af bistand og menneskerettigheder næsten som at løbe åbne døre ind. Allerede i 1989 kunne man i udtalelser fra OECD, EF og på nordisk plan se kravet om udviklingslandenes respekt af menneskerettigheder understreget.

2. Den danske udvikling

Den bilaterale danske bistand blev lagt i faste rammer i 1988-89. DANIDA spillede i 1988 ud med en handlingsplan, som samme år i november drøftedes og i hovedtræk godkendtes af Folketinget. På den baggrund opstillede Folketingets Udenrigsudvalg i maj 1989 syv kriterier, som med udgangspunkt i bistandens overordnede fattigdomsorientering skulle være styrende for valget af hovedsamarbejdslande. Kriterierne er gengivet nedenfor.

Udenrigsudvalgets kriterier for landevalg

1. Landets økonomiske og sociale udviklingsstade samt udviklingsmæssige *behov* og egne udviklingsplaner.
2. Tilgangen af bistand fra andre bilaterale og multilaterale donorer samt landets *evne* til at anvende og drage nytte af bistanden.
3. Muligheden for gennem en dialog med det pågældende land at fremme en *bæredygtig udvikling*, dvs. en udvikling, som også på langt sigt vil være økonomisk og økologisk forsvarlig, og som sigter mod at skabe varige forbedringer for de fattigste befolkningsgrupper.
4. Muligheden for i samarbejde med landet at fremme udviklingen af og respekten for *menneskerettigheder* i overensstemmelse med internationalt vedtagne menneskeretsstandarder, herunder konventionerne om organisationsfrihed og forhandlingsret.
5. Muligheden for i samarbejde med landet at sikre *kvindeaspekterne* en central og fuldt integreret placering i udviklingsprocessen.
6. DANIDAS *hidtidige erfaringer* fra det bilaterale udviklingssamarbejde.
7. Såfremt ovennævnte punkter kan anses for tilgodeset, bør endelig mulighederne for at fremme

dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet – og dermed dansk beskæftigelse – indgå i overvejelserne om det konkrete landevalg under forudsætning af, at danske leverancer og serviceydelser er konkurrencedygtige med hensyn til tilpasset teknologi, pris og kvalitet.

Kilde: DANIDAS Årsberetning 1992, p. 142.

Anmærkning: Egne fremhævninger.

I kriterierne lægges indledningsvis vægt på landenes »behov« og på deres »evne« til at udnytte bistanden. Dernæst understreges kravene om, at det gennem dialog/samarbejde skal være muligt at fremme såvel økologisk »bæredygtig udvikling«, som respekten for »menneskerettigheder« og »kvindeaspektet« i udviklingsprocessen.

Endelig lægges vægt på DANIDAS »hidtidige erfaringer« i samarbejdet med de pågældende lande.

Først når disse seks betingelser er tilgodeset, er det – ifølge de opstillede kriterier – legitimt at tilgodese mulighederne for at »fremme dansk erhvervsliv« og dermed dansk beskæftigelse ved valget af samarbejdslande, forudsat, at de danske leverandører er internationalt konkurrencedygtige.

Taget for pålydende er listen ikke noget oplæg til at kæde bistanden sammen med politiske krav. Der lægges udtrykkelig vægt på, at menneskerettigheder, miljø og kvindeaspekt skal fremmes gennem dialog/samarbejde, og at dette skal ske som led i udviklingsprocessen.

Den praktiske virkelighed for dansk bistandspolitik har imidlertid formet sig anderledes håndfast siden. På baggrund af to oversigtsnotater fra Udenrigsministeriet¹ er nedenfor opstillet en oversigt over de tilfælde, hvor Danmark med »politiske begrundelser« har ændret det bilaterale bistandssamarbejde. De angivne »årsager« sammenfatter de af Udenrigsministeriet selv anførte begrundelser.

»Politiske ændringer« i dansk bistand

Land	År	Årsag
Vietnam	1978/79	udenrigspolitisk markering
Burma	1988	udenrigspolitisk markering
Sri Lanka	1988	menneskerettigheder, sikkerhed
Kina	1989	udenrigspolitisk markering, demokrati, menneskerettigheder
Somalia	1989	menneskerettigheder
Sudan	1989	menneskerettigheder
Ethiopien	1989	demokrati
Kenya	1990	menneskerettigheder, »good governance«
Kenya	1991	menneskerettigheder, »good governance«
Malawi	1991	demokrati, menneskerettigheder
Kina	1991	udenrigspolitisk markering, erhvervsinteresser
Thailand	1991	udenrigspolitisk markering
Sydafrika	1991	demokrati, menneskerettigheder, udenrigspolitisk markering
(Bhutan	1992	presseomtale, menneskerettigheder)
(Yemen	1992	udenrigspolitisk markering)
Indien	1992	udenrigspolitisk markering (»stormagt«)
Malawi	1993	demokrati (»flerpartistyre«)
Kenya	1993	demokrati (»flerpartivalg«)

Baggrunden for de enkelte »cases« er følgende:

Bistanden til *Vietnam* blev afbrudt, efter at den vietnamesiske invasion af Cambodia og fordrivelsen af Pol Pot-styret var blevet internationalt fordømt.

I *Burmas* tilfælde var årsagen til den »udenrigspolitiske markering« et militærkup, medens det for *Sri Lanka* har drejet sig om overgreb mod menneskerettigheder og generelle problemer med sikkerheden – tidsmæssigt interessant nok sammenfaldende med, at Tamil-sagen udviklede sig i 1988-89.

Kina optræder to gange på listen. I 1989 blev alt nyt bistandssamarbejde stoppet efter massakren på Den Himmelske Freds Plads. Men i foråret 1991 besluttede regeringen at genoptage samarbejdet på trods af omfattende krænkelse af menneskerettighederne. Dette skete dels som følge af pres fra danske erhvervsinteresser, dels som kvittering for kinesisk »hjælpssomhed« ved beslutninger i FNs

sikkerhedsråd vedr. Golf-krigen. Efter kraftig offentlig kritik blev yderligere bistandssamarbejde dog allerede stoppet i efteråret 1991.

Bistandssamarbejdet med *Somalia* og *Sudan* blev i begge tilfælde afbrudt som følge af omfattende krænkelse af menneskerettighederne, medens multi-bi-projekterne i *Ethiopien* blev indstillet med henvisning til den generelle politiske situation under Mengistu-styret.

Også *Kenya* optræder flere gange i oversigten. Såvel i 1990 som i 1991 besluttedes det at reducere bistanden med 25%. Årsagen var dels udbredte krænkelse af menneskerettigheder, dels voksende korruption og styrets totale passivitet – eller ligefrem accept af tingenes tilstand. I 1993 stillede den internationale donorkreds, inkl. Danmark, derefter krav til Kenya om afholdelse af demokratiske flerpartivalg som betingelse for fortsat bistand.

For *Malawi* har udviklingen været parallel. Bistandssamarbejdet blev begrænset i 1991, og donorkredsen stillede krav om, at Banda-styret skulle afholde en folkeafstemning om flerpartistyre i 1993 som betingelse for at genoptage bistanden.

I relation til *Thailand*, som var blevet hoved-samarbejdsland så sent som i 1989, blev alle nye bistandsaktiviteter sat i bero efter militærkuppet i februar 1991.

Danmark har ikke haft egentligt bistandssamarbejde med *Sydafrika*. Men i forbindelse med fastlæggelsen af en »køreplan« for gradvis ophævelse af sanktionerne mod Sydafrika blev en begrænset bistand stillet i udsigt, når apartheid-lovgivningen var fjernet og lige politiske rettigheder for alle gennemført.

Bistanden til *Indien* er besluttet nedtrappet med den officielle begrundelse, at landets økonomiske udvikling nu gør det muligt i større omfang at løse udviklingsproblemerne på egen hånd. Men forud er gået en kraftig politisk debat med omfattende kritik af landets rolle som regional stormagt og den manglende respekt for menneskerettigheder.

De sidste to eksempler på listen er »i parentes«. De resulterede aldrig i egentlige beslutninger, men er taget med, fordi de viser noget typisk om samspillet mellem offentlighed, politik og bistand.

Hovedsamarbejdslandet *Bhutan* var i sommeren 1992 genstand for voldsom kritik i dele af den danske presse som følge af forlydender om overgreb mod indbyggere af nepalesisk afstamning. Bistandssamarbejdet blev gentagne gange krævet afbrudt her og nu.

For *Yemens* vedkommende var spørgsmålet alene, om landet kunne optages på den såkaldte »bruttoliste« over kandidater til valg af

nye samarbejdslande. Dette blev pure afvist på højeste sted i Udenrigsministeriet med henvisning til, at landet havde »stemt galt« i FN's sikkerhedsråd under Golf-krigen.

Det er givetvis muligt udover Vietnam at finde enkelte eksempler på politiske betingelser i bistandssamarbejdet før 1988-89. Alligevel må udviklingen i de forløbne fem år karakteriseres som intet mindre end eksplosiv. Når Udenrigsministeriet i et af de nævnte oversigtsnotater begrundet beslutningerne ved at henvise til en samlet afvejning på grundlag af de af Folketingets Udenrigsudvalg opstillede kriterier »i hvilken forbindelse ikke mindst udviklingstendenserne med hensyn til demokrati og menneskerettigheder er indgået med betydelig vægt« er der tale om en markant underdrivelse. Dette er ikke, hvad Udenrigsudvalget forudså i maj 1989.

I perioden er der sket en vis udvikling i den type af politiske krav, som knyttes til bistanden. I starten var der helt overvejende tale om »udenrigspolitiske markeringer«, men hurtigt suppleredes med krav til overholdelse af »menneskerettigheder«. Først derefter blev »demokrati« og »good governance« betingelser, som stilledes med tilsvarende vægt i bistandssamarbejdet.

På det seneste er der desuden tale om en vis »sofistikering«, idet kravene hyppigt kædes sammen med trusler eller tilbud i en slags stok/gulerod-strategi.

Det fremgår af Udenrigsudvalgets kriterier, som refereret ovenfor, at de politiske betingelser var tænkt som oplæg til dialog/samarbejde med de pågældende lande og ikke som ultimative krav. »Spontane« politiske beslutninger om stop for yderligere bistandsaktiviteter burde derfor være udprægede undtagelser. Eksemplerne i oversigten over de politiske ændringer peger imidlertid på, at sådanne stop snarere er reglen end undtagelsen. Først

i de seneste år har der udviklet sig en mere gradvis strategi, hvor pressionsmomentet imidlertid spiller en så dominerende rolle, at man med nogen ret kan spørge om tolerancen har et omfang, der kan berettigede betegnelserne dialog/samarbejde.

Tilbage står uundgåeligt et indtryk af, at det fælles element, som er det underliggende i de politiske krav til bistandssamarbejdet, er af indenrigspolitisk karakter. Ofte er det ikke hensynet til at opnå det bedst mulige resultat af bistandsindsatsen, som har defineret de politiske krav. Ønsket om at sikre en politisk legitimering af indsatsen, set med danske øjne, har vejet tungt.

En sådan prioritering kan på ingen måde udledes af retningslinierne fra Folketingets Udenrigsudvalg. Men Folketinget – og andre aktører i bistandspolitikken – har accepteret denne udvikling, og endog hyppigt spillet aktivt med. Den uigennemsigtige og uformaliserede beslutningsproces i de enkelte sager har gjort en stillingtagen bekvemt uforpligtende.

3. Hvorfor bistand?

Med den beskrevne udvikling in mente melder sig nødvendigvis spørgsmålet om den egentlige målsætning for dansk bistandsarbejde. Hvorfor giver vi i det hele taget bistand?

For dem, der til daglig tumler med de praktiske problemer »i marken«, kan spørgsmålet måske virke lovlig filosofisk. Men udviklingsbistanden har faktisk et formaliseret lovgrundlag, som bør være styrende for det praktiske arbejde. »Lov nr. 297 om internationalt udviklingssamarbejde af 10. juni 1971« genoptrykkes omhyggeligt år efter år som et af bilagene til DANIDAS beretning. Alligevel kan man have sin tvivl om, hvor hyppigt læserne når så langt i beretningen, at man sætter sig ind i loven og specielt i dennes § 1 – »formålsparagraffen«.

DANIDAS formålsparagraf

Målsætning

§ 1. Målet for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene skal være gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derefter at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

Kilde: DANIDAS Årsberetning 1992, p. 138

Som det fremgår, er lovgivers vejledning til administrationen tostrengt. Den rummer dels en målsætning for »metoden« i bistandsarbejdet, dels en række krav til »indholdet«. Arbejdsmetoden er »samarbejde« med det pågældende lands myndigheder, hvilket må indebære dialog i modsætning til diktat. De indholdsmæssige mål, som skal fremmes, vedrører »økonomisk vækst«, »social fremgang«, »politisk uafhængighed«, »FN's formål og principper«, samt »kulturel forståelse og solidaritet«.

Hvordan harmonerer nu dette med Udenrigsudvalgets principper fra maj 1989 og de politiske betingelser, som samarbejdslandene i praksis er blevet konfronteret med?

Af formålsparagraffens ordlyd² kan man umiddelbart udlede nedenstående fem krav til dansk bistand:

Betingelser afledt af IUS-loven § 1

1. Fremme økonomisk vækst
2. Social fremgang
3. Politisk uafhængighed
4. Hensyn til FN-pagtens formål og principper
5. Fremme kulturel forståelse

Fattigdomsorienteringen, som er det overordnede mål i Udenrigsudvalgets kriterier,

fremgår ikke direkte af listen. Men såvel kravet om »social fremgang« gennem økonomisk vækst som henvisningen til FN-pagten³ rummer en klar reference til fattigdomsorientering. Desuden er princippet om, at bistanden skal rettes mod de »fattige befolkningsgrupper i de fattigste lande« blevet bekræftet gang på gang i Folketingets debatter.

Udenrigsudvalgets vægt på samarbejdslandenes *behov* for og *evne* til at udnytte bistanden følger direkte af kravene om økonomisk vækst og social fremgang.

Kravet om, at bistandsarbejdet skal fremme en *bæredygtig udvikling*, er inspireret af Brundtland-rapporten fra 1987 og blev fastslået med Folketingets vedtagelse af en dagsorden under den bistandspolitiske debat i maj samme år. Dermed var det en selvfølgelig del af Udenrigsudvalgets kriterier for landevalg i 1989, selv om det kun meget indirekte kan afledes af lovens formålsparagraf.

Når det gælder fremme af *menneskerettigheder*⁴ i samarbejdslandene og integrering af *kvindeaspekter* i udviklingsprocessen er der fuldt tilstrækkelig baggrund for disse kriterier gennem lovens henvisning til FN-pagtens formål og principper.⁵

Endelig er Udenrigsudvalgets fremhævelse af *hidtidige erfaringer* i det bilaterale samarbejde vel nærmest at betragte som en »løftet pegefinger«. Det markeres, at samarbejde/dialog med det pågældende land set over en periode skal fremme de opstillede kriterier – og dermed lovens formål – hvis bistanden skal opretholdes.

Efter således at have sammenfattet de politiske betingelser, som kan gøres gældende i bistandssamarbejdet med hjemmel i IUS-loven og supplerende vedtagelser i Folketinget, er det nok så interessant at konstatere, at nogle af de politiske betingelser, som er brugt

hyppigst i de senere år, faktisk savner lov-hjemmel. Det drejer sig især om følgende:

Betingelser uden hjemmel i IUS-lov § 1

1. Fremme danske erhvervsinteresser
2. Fremme dansk udenrigspolitik
3. Fremme demokrati

Det ofte gentagne krav om, at danske erhvervsinteresser og dansk beskæftigelse skal tilgodeses gennem DANIDAS arbejde, er således uden hjemmel i loven. Dette er ikke en tilfældig forglemmelse.⁶ Således præciseres det i IUS-lovens § 5 vedr. ydelse af finansiell støtte, at hvor denne vedrører vareleverancer til udviklingslande, skal der være tale om, at det pågældende land »anmoder« om sådan støtte.⁷ Men også lovens § 9 fastlægger detaljeret, hvorledes samspillet skal være mellem danske erhvervsinteresser og udviklingslandenes behov. § 9 sætter rammerne for den selvejende institution Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU), der uafhængigt af DANIDA og inden for særligt fastlagte retningslinier skal virke til »fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv«.⁸

På denne baggrund er det forståeligt, at Udenrigsudvalget i maj 1989 kun med stor forsigtighed introducerer fremme af »dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet – og dermed dansk beskæftigelse« i kriterierne for valg af samarbejdslande. Kriteriet er »sekundært« – øvrige krav skal først tilgodeses – og danske leverancer skal desuden være internationalt konkurrencedygtige. Men selv i denne forsigtige formulering lægges der større vægt på danske erhvervsinteresser, end IUS-loven umiddelbart hjemler.

Også de mange tilfælde, hvor man har benyttet udviklingsbistanden som basis for »udenrigspolitiske markeringer« (jvnf. oversigten over politiske ændringer), er uden hjemmel i loven. Ikke blot harmonerer den

slags »straffeforanstaltninger« dårligt med lovens forskrift om samarbejde og dialog. De er endog direkte i strid med IUS-lovens krav om, at bistanden skal bruges til at fremme udviklingslandenes politiske uafhængighed. Loven bygger eksplicit på den grundholdning, at politisk selvbestemmelse i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 1 forudsætter økonomisk uafhængighed.⁹

Endelig følger det af IUS-lovens krav om national selvbestemmelse og politisk uafhængighed for udviklingslandene, at der intet belæg overhovedet er for at kræve demokrati som betingelse for bistand. Ordet »demokrati« indgår da heller ikke i Udenrigsudvalgets kriterier fra maj 1989 (jvnf. gengivelsen ovenfor). I overensstemmelse med lovens formålsparagraf og Folketingets dagsordenvedtagelse fra maj 1987 er det alene »fremme af menneskerettigheder«, som nævnes.

DANIDA udsendte i 1990 en redegørelse i pjeceform om »Menneskerettigheder i dansk udviklingsbistand«, som understreger behovet for at indvinde konkrete erfaringer inden udarbejdelsen af en egentlig handlingsplan, da »der er tale om et i både dansk og international sammenhæng relativt nyt og uopdyrket område«. Fremme af demokrati indgår ikke som en selvstændig målsætning i redegørelsen.¹⁰

Allerede i juni 1993 skiftede DANIDA-pjecen imidlertid titel. Nu hedder den »Menneskerettigheder og demokrati i dansk udviklingspolitik« og angiver som sit formål »at beskrive Danmarks bistandspolitik og udviklingsaktiviteter i forbindelse med menneskerettigheder og demokrati«. Under overskriften »Grundprincipper i dansk bistandspolitik« henvises til Udenrigsudvalgets syv kriterier fra maj 1989, og det fjerde kriterium om fremme af respekten for menneskerettigheder gengives i sin fulde ordlyd. I umiddelbar forlængelse heraf konkluderes: »Frem-

me af menneskerettigheder og demokrati er nu fast forankret som et hovedmål for dansk udviklingsbistand.«¹¹ – Så er Folketinget blevet så meget klogere! Ikke så meget som en bemærkning om, at ordet »demokrati« ikke indgår i Udenrigsudvalgets formulering. Men det kan man naturligvis også selv læse sig til.

4. Gældende ret: Hvilke betingelser?

De mange »politiske ændringer« i bistands-samarbejdet, som har fundet sted i de senere år, var, som nævnt, ikke forudset af Folketingets Udenrigsudvalg, da man opstillede de syv kriterier i maj 1989. Men det skyldtes ikke, at Udenrigsudvalget »sov i timen«. Som denne gennemgang af lovgrundlag og supplerende vedtagelser i Folketinget har vist, savner den eksplosive udvikling i anvendelsen af politiske betingelser i bistandssamarbejdet i vid udstrækning formel hjemmel, selv om de enkelte beslutninger efterfølgende er blevet politisk accepteret.

»Gældende ret« – i modsætning til gældende praksis – kan opsummeres i følgende punkter:

»Gældende ret« i bistandssamarbejdet

Formaliserede betingelser

1. Fattigdomskriterium (1.795 USD per capita)
2. 7-punktslisten (»dialogoplæg«)
3. Krav til multilateral bistand

Målsætning

1. 50% af bilateral bistand til indkøb i Danmark

De formaliserede betingelser omfatter ud over fattigdomsorienteringen og Udenrigsudvalgets syv kriterier også en række krav til den multilaterale bistand, som ikke er omtalt i ovenstående analyse. Sidstnævnte kan, som tilfældet er for den bilaterale bistand, afledes af IUS-lovens formålsparagraf.¹² Det formaliserede grundlag suppleres af en mere løst

formuleret politisk »målsætning« om, at halvdelen af den bilaterale bistand anvendes til indkøb i Danmark.

Det er åbenbart, at der siden 1989 er sket en glidning i administrationen af »gældende ret« for bistandssamarbejdet. Dels har dialog/samarbejde i en række tilfælde måttet vige for sanktioner, dels har en række uhjemlede politiske betingelser holdt deres indtog i den konkrete udformning af den bilaterale bistand.

Tydeligst ses dette måske i relation til kravet om at fremme respekt for menneskerettigheder. I DANIDAS første pjece fra 1990 om arbejdet med dette nye aspekt beskrives indsatsen på følgende måde: »Sigtet har således været gradvist at søge at trække udviklingen i den rigtige retning gennem dialog og ved konkrete bistandsindsatser til fordel for individer og grupper, der har vanskeligt ved at få opfyldt og respekteret deres økonomiske, sociale, civile og politiske rettigheder.«¹³

Denne målsætning rammer meget præcist »ånden« i Udenrigsudvalgets formulering vedr. menneskerettigheder. Men i praksis er dialogen ofte blevet erstattet af »spontane« beskæringer af bistanden, og indsatsen for at fremme rettigheder for individer og grupper er blevet til krav om demokrati, pluralisme og afholdelse af valg. Den økonomiske nedtur – ikke mindst for afrikanske samarbejdslande – har tilskyndet til accept af de politiske betingelser, som Danmark og andre donorlande har knyttet til bistanden.

I pagt med omverdenens unuancerede – næsten euforiske – dyrkelse af Vestens demokratiopfattelse efter de østeuropæiske étpartistyrers sammenbrud i slutningen af 80'erne er kravet om respekt for menneskerettigheder i vid udstrækning blevet erstattet af »den bredere målsætning om fremme af en demokratisk udviklingsproces«.¹⁴ Typisk for denne

»tidsånd« er arbejdet blevet tilført et element af missionerende virksomhed: »Samtidig synes der i stigende grad at være belæg for, at der er en positiv sammenhæng mellem respekten for menneskerettigheder og demokrati på den ene side og evnen til at opretholde økonomisk og social udvikling på den anden. Denne afgørende sammenhæng gælder både på det overordnede politiske niveau og i forbindelse med de konkrete udviklingsaktiviteter.«¹⁵

Sidste element i »gældende ret« – den politiske målsætning om, at halvdelen af den bilaterale bistand skal anvendes til indkøb i Danmark – har en noget uklar status. I erhvervskredse opfattes det nærmest som et politisk løfte til dansk erhvervsliv og derfor som et krav, DANIDA skal stille til bistandsarbejdet.

Historisk stammer 50%-målsætningen fra den Handlingsplan, som var DANIDAS oplæg til den store omlægning af bistandsarbejdet i 1988-89. Det var et væsentligt element i planen, at dansk bistand skulle »afbindes«, og at det derfor var nødvendigt at afskaffe de hidtidige statslån. Indholdet i denne ændring behandles under overskriften »Ny bindingsform« i DANIDAS beretning for 1989¹⁶:

DANIDAS 50%-målsætning

Ny bindingsform

Ved at ophæve sondringen mellem bunden og ubunden bistand er skabt mulighed for mere fleksibilitet i bistanden. Man opererer ikke længere med to bistandsformer, men kan i et og samme projekt have elementer fra begge de tidligere former.

Mens man tidligere med bunden bistand skulle sikre, at størsteparten af vareleverancer og tjenesteydelser kom fra Danmark, kan man nu arbejde mere frit fra projekt til projekt.

Man skal blot sikre den politiske målsætning om, at halvdelen af den bilaterale bistand – det vil sige ca. en fjerdedel af den samlede bistand – anvendes til indkøb i Danmark af varer og tjenesteydelser.

Således bliver de danske erhvervsinteresser fortsat tilgodeset.

Kilde: DANIDAS Årsberetning 1989, p. 22.

I lyset af den diskussion, som på det seneste har udspillet sig om »returprocenten« i den bilaterale bistand, må man sige, at årsberetningens formulering er lovlig flot. Det er ikke så nemt »blot (at) sikre den politiske målsætning« gennem den konkrete udformning af bistandsprojekterne, hvis man ikke har faste regler om binding til køb i Danmark. Desuden forøges problemerne i takt med en øget vægt på programbistand i stedet for projektbistand.

Afskaffelsen af de bundne statslån var imidlertid et gammelt ønske. Allerede fra 60'erne var det officiel dansk politik, at lånene burde være ubundne¹⁷, og denne holdning blev understreget i bemærkningerne til lovforslaget om internationalt udviklingssamarbejde i 1971. Siden da havde ønsket fået yderligere vægt gennem konkrete erfaringer med statslånsprojekter, og pressens alt for hyppige afdækning af såkaldte »hvide elefanter«.¹⁸

Som nævnt, lader det sig ikke gøre »blot at sikre den politiske målsætning« om, at halvdelen af den bilaterale bistand anvendes til indkøb i Danmark. Hvis dette mål skal realiseres, kræves håndfaste styringsmidler, eksempelvis krav om binding til danske leverancer. Men selv ikke en sådan binding giver sikkerhed for, at der skabes tilsvarende flere danske arbejdspladser. Danske leverancer vil typisk have et betydeligt indhold af udenlandske komponenter, og danske virksomheder vil trække på udenlandske underleverandører. Den danske »værditilvækst« er således kun en brøkdel af den danske eksportværdi, hvilket enhver, som besøger »nøglefærdige« danske anlæg i udviklingslandene, hurtigt bliver klar over. Derfor hviler den seneste debat om »returprocenten« i den bi-

laterale bistand på grundlæggende misforståelser.

Men det afgørende problem er først og fremmest manglende konsistens. Det lader sig ikke gøre på en og samme tid at afbinde bistanden, så udviklingslandene stilles frit i deres bestræbelser på at udnytte bistandsbevillingerne bedst muligt, og samtidig sikre dansk erhvervsliv leverancer i et på forhånd fastlagt omfang.

5. Problemer og tendenser siden 1989

Eksemplerne på »politiske ændringer« i Danmarks bilaterale samarbejde med udviklingslandene har været talrige siden 1989. En sådan udvikling var hverken besluttet eller forudset, da Folketingets Udenrigsudvalg i maj 1989 lagde sig fast på »syv-punkts listen« som grundlag for valg af samarbejdslande. Udviklingen er først efterfølgende og gradvis blevet registreret på Christiansborg.¹⁹

Det er, som tidligere nævnt, hævet over enhver tvivl, at »den uigennemsigtige og uformaliserede beslutningsproces i de enkelte sager«²⁰ er en hovedårsag til, at Folketinget på denne måde har kunnet kobles af processen. Indholdsmæssigt har Folketinget ingen løbende indflydelse på eller ansvar for, hvordan anvendelsen af de ca. 4 mia. bilaterale bistandskroner tilrettelægges. Finansudvalgets arbejde giver således alene sikkerhed for, at den formelle bevillingsmæssige hjemmel er til stede. Det er i Udenrigsministeriet, at konkrete beslutninger om indhold, strategi mv. tages. I nogle tilfælde er det politiske flertal »taget i ed« på forhånd, men typisk er Folketinget uforpligtet af de truffe beslutninger.

Dette kan også forklare, hvorfor man indtil nu ikke har taget initiativ til at analysere det skift, som den øgede vægt på politiske be-

tingelser har betydet for dansk bistandspolitik.

Når man gør status over udviklingen igennem de sidste fire år, er der tre problemer – eller tendenser – som falder i øjnene. For det første er der en række eksempler på, at *dialog viger for demonstration* over for det enkelte samarbejdsland, som har vanskeligheder med at honorere Danmarks politiske betingelser for bistand. Bistandssamarbejdet afbrydes eller reduceres »spontan« uden at afvente resultatet af den dialog med landets myndigheder, som kunne rette op på situationen. Hyppigt følger sådanne beslutninger den politiske holdning, som har vundet genklang i danske medier eller i de internationale politiske fora. Hvor dette er tilfældet, fortrænges de bistandspolitiske mål, som bl.a. IUS-loven foreskriver, af generelle (indenrigs)politiske hensyn. Det afgørende bliver ønsket om at demonstrere en bestemt politisk holdning.

Sådanne pludselige ændringer i bistandssamarbejdet medfører dernæst uundgåeligt en *umulig planlægningssituation* for DANIDA. »Stop-go«-beslutninger spolerer udviklingsindsatsen i det enkelte samarbejdsland, og vil typisk ramme udsatte befolkningsgrupper i stedet for de myndigheder, som er det egentlige mål. Men også den overordnede fordeling af den bilaterale indsats slås i stykker, hvis bistanden til et eller flere lande pludselig afbrydes. Det lader sig ikke gøre med kort varsel at flytte penge fra et land til et andet, hvis indsatsen skal være seriøs og ordentlig forberedt. Derfor bliver resultatet »afløbsproblemer« på det pågældende års bevillingsramme, samt øget belastning af DANIDAS administrative og planlægningsmæssige kapacitet. Der er således en skjult, men meget følelig omkostning for bistandsindsatsen ved sådanne spontane, politisk motiverede ændringer.

Endelig, for det tredje, giver den bistandspolitiske debat siden 1988-89 uundgåeligt det indtryk, at der eksisterer en (slet) *skjult dagsorden* om fremme af danske erhvervs- og beskæftigelsesinteresser via bistanden til udviklingslandene. Fra betænkelighederne ved afskaffelse af de bundne statslån i 1989 går der en direkte linie over den ophedede debat om »flexpuljen« i DANIDAS samtidige handlingsplan, til gentagne forsøg på at flytte bistandsmidler fra multilateral til bilateral bistand og til de seneste måneders kritik af en for lav »returprocent« i den bilaterale bistand. Dertil kommer, at valget af samarbejdslande til stadighed har affødt debat om fattigdomsorientering contra danske afsætningsmuligheder.²¹

Den skjulte dagsorden om fremme af danske erhvervs- og beskæftigelsesinteresser går ud på at sikre en kamoufleret erhvervsstøtte over bistandsbevillingerne. Et sådant sigte er i strid med IUS-lovens formålsparagraf og de af Folketingets Udenrigsudvalg fastlagte kriterier. Hvis anstrengelserne lykkes, vil det føre til en skævvridning af dansk bistandspolitik, som i sidste ende må betales af de berørte udviklingslande. Derfor må man appellere til, at danske erhvervs- og beskæftigelseshensyn tages op til åben debat – uafhængigt af dansk bistandspolitik. Skal dansk erhvervsliv støttes, er der andre og mere effektive midler, som kan tages i brug, og det bør ikke ske på udviklingslandenes bekostning.

En sådan åben debat kan også afdække de områder, hvor dansk erhvervsliv naturligt og konstruktivt kan bidrage til opfyldelse af den bistandspolitiske målsætning. Dette skete allerede tidligt med afgrænsning og lovfæstelse af IFUs virkefelt. De igangværende forsøg med »Privat Sektor«-program og blandede kreditter, samt overvejelserne om »udviklingskontrakter« til danske virksomheder i forbindelse med den nye miljø- og katastro-

feramme kan ses som bestræbelser i samme retning.

6. DANIDAS Strategi år 2000

Med »Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000« må der rettes op på de problemer, som ikke blev løst med DANIDAS Handlingsplan i 1988²².

Der er behov for klarere retningslinier for anvendelsen af menneskerettighedskriteriet over for det enkelte samarbejdsland. Men der er også behov for en præcisering af, at støtte til demokrati er en støtte til de politiske rettigheder og til den folkelige deltagelse i politik, som kan afledes af internationale konventioner og vedtagelser om menneskerettigheder. Det er derimod ikke et forsøg på at påtvinge udviklingslandene et bestemt politisk system.

Menneskerettigheder og demokrati er – med rette – meget følsomme politiske områder i den danske debat. Derfor vil smukke, men upræcise formuleringer i bistandsstrategien invitere til spontane, populistiske ændringer af det planlagte bistandssamarbejde i de tilfælde, hvor medierne har skabt et politisk pres.²³ Velovervejede beslutninger i overensstemmelse med den bistandspolitiske målsætning om dialog og hensyn til de fattigste befolkningsgrupper kan kun sikres, hvis der på forhånd er faste administrative retningslinier for, hvordan kravet om respekt for menneskerettigheder skal bruges i praksis.

I betragtning af de betydelige ressourcer, som DANIDA investerer i at forberede valget af de enkelte samarbejdslande, bør der – som et minimum – i forbindelse med overvejelser om igen at afbryde samarbejdet med et land, udarbejdes en analyse af, hvilke virkninger dette kan forventes at få.²⁴

For så vidt angår erhvervslivets – og NGO'ernes – deltagelse i bistandsarbejdet bør

strategien være klar og præcis såvel omkring rollefordelingen som i relation til prioriteringen af interesser.

Formuleringer som – »Det intensiverede samarbejde med *ressourcebasen* indebærer bl.a., at interesserede fra erhvervsliv og u-landsorganisationer vil blive inddraget i udarbejdelsen af nye *landestrategier*, før der sker forelæggelse for Styrelsen«²⁵ – er lidet velegnede til at skabe en sådan klarhed. De rejser en lang række spørgsmål, eksempelvis: Hvem indgår i »ressourcebasen«, og hvordan afgrænses den? Hvilken indflydelse på bistandspolitikken konkrete udformning overlader man hermed til »ressourcebasen«? Hvilken vægt skal »ressourcebasens« særlige interesser tillægges? Og måske ikke mindst – hvordan sikrer man offentlighed og kontrol med DANIDAS forvaltning?

Vanskelighederne med at formulere strategien tilstrækkelig klart og præcist understreger, at »den uigennemsigtige og uformaliserede beslutningsproces« fortsat er et grundlæggende problem i udformningen af dansk bistandspolitik. De politiske betingelsers hastige – og til dels uhjemlede – indtog i bistandssamarbejdet siden 1989 kan kun forstås i lyset af det »slør«, som omgiver beslutningerne. Der er ingen garanti mod nye »overraskelser« i de kommende år, før dette slør fjernes.

DANIDA er opbygget som en forvaltningsmyndighed – et »departement« – ifølge IUS-loven. Men de beslutninger, DANIDA skal tage, har ofte samme karakter som i en statsvirksomhed. Denne sammenblanding af offentlig forvaltning og offentlig virksomhedsdrift bidrager afgørende til, at beslutningsprocessen er diffus. Der er behov for en adskillelse, som gør det åbenbart, hvornår det er principper om lovmæssig forvaltning, og hvornår det er bistandsindsatsens succeskriterier, som er afgørende for beslutningen i en konkret sag.

Men under alle omstændigheder viser udviklingen i dansk bistandspolitik siden 1989, at der savnes en parlamentarisk sparringspartner i den løbende tilrettelæggelse af bistandspolitikken. Folketinget må tildeles en klar rolle og bibringes den nødvendige ekspertise, hvis man også på dette område skal sikre det system af »checks and balances«, som er så afgørende for et velfungerende demokrati.

Noter

1. Notat, »Politisk betingede ændringer i dansk u-landsbistand«, DS.1.j.nr. 104.A.1, 17. januar 1991; og Udenrigs-udv. alm.del. bilag 36 – 1991/92, oktober 1991.
2. Formålsparagraffen var genstand for betydelig debat under Folketingets arbejde med lovforslaget. På den baggrund blev lovforslagets oprindelige formulering ændret, idet »bestræbelser på at opnå økonomisk vækst og uafhængighed samt social fremgang« blev erstattet af »bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper«.
3. Jvnf. eksempelvis formuleringen i pagtens præambel: »at fremme sociale fremskridt og højne levevilkårene under større frihed«.
4. Folketingets inddragelse af menneskerettighedsaspekter er endvidere fastslået i den allerede nævnte dagsordens-vedtagelse af 21. maj 1987.
5. Jvnf. FN-pagtens formulering i præamblen om: »påny at bekræfte troen på fundamentale menneskerettigheder, på menneskets personlige værdighed og værd, på mænds og kvinders såvel som store og små nationers lige rettigheder«.
6. Fhv. økonomiminister P. Nyboe Andersen, der var første formand for Ulandsstyrelsen efter oprettelsen i 1962, understregede problemet i en kronik i Kristeligt Dagblad d. 19. marts 1987 i anledning af 25 års-jubilæet: »De fleste af projekterne var også baseret på danske ideer, medens det bør være en grundregel for u-landsarbejdet, at man først og fremmest må sikre sig en virkelig høj prioritering af et projekt hos det modtagende land.«
7. Jvnf. fortolkningen i Karnov, hvor flg. formulering, som findes i såvel lovforslagets bemærkninger som udvalgsbetænkningen, er gengivet: »Den ydes i tilfælde, hvor udviklingslandet klart har udtrykt sin interesse i og påvist sit behov for den pågældende bistand.«
8. I regeringspartierne (VKR) bidrag til betænkningen over lovforslaget understreges, at også IFU skal prioritere hensynet til udviklingslandene højere end danske interesser: »Den i §9 omtalte fond kan få stor betydning, hvis man ved afvejningen af de forskellige projekter til stadighed prioriterer de projekter højest, der giver udviklingslandene de bedste muligheder for at videreudvikle deres erhvervsliv.«
9. Jvnf. lovforslagets bemærkninger til § 1 og Folketingets udvalgsbetænkning, hvori det hedder: »Under samråd med ministeren har denne peget på, at den økonomiske uafhængighed og den politiske uafhængighed er nært forbundet. I og med at man giver støtte til udviklings-

landenes bestræbelser for at opnå økonomisk uafhængighed, styrker man også disse landes mulighed for at sikre deres politiske uafhængighed.«

10. Redegørelsen nøjes med at konstatere, at »fremme af respekten for menneskerettighederne er snævert forbundet med den bredere målsætning om fremme af en demokratisk udviklingsproces, der har fået stigende betydning i den bistandspolitiske debat igennem den seneste tid.«
11. DANIDA 1993, »Menneskerettigheder og demokrati i dansk udviklingspolitik«, p. 7.
12. Jvnf. at det i betænkningen over lovforslaget slås fast: »at målsætningsparagraffen ud over de virksomheder, der er omtalt i lovforslaget, også tager sigte på et samarbejde med udviklingslandene gennem de internationale organisationer, herunder først og fremmest FN og FNs særorganisationer.«
13. DANIDA 1990, »Menneskerettigheder i dansk udviklingsbistand«, p. 1.
14. Jvnf. note 10 ovenfor.
15. DANIDA 1993 op.cit., p. 6.
16. DANIDAS Årsberetning 1989, p. 22.
17. I P. Nyboe Andersens jubilæumskronik (op.cit.) skriver han: »Når spørgsmålet om binding blev rejst i internationale forsamlinger (det skete især i OECD) gik Danmark altid ind for ubundne lån. Det gør vi stadig.«
18. Et af de mere prominente eksempler – det filippinske skoleskib »Filipina« – er for nylig blevet genopfrisket i dansk TV.
19. Jvnf. note 2 som viser, at det første spørgsmål i Folketingets Udenrigsudvalg om de »politiske ændringer« blev stillet så sent som i oktober 1991.
20. Jvnf. ovenfor p. 7.
21. Jvnf. senest Flugler, Hans og Jørgen K. Hansen: »Hvad vil vi med ulands-bistand«, kronik i Jyllands Posten d. 1. febr. 1994.
22. Folketinget gav den 22. marts 1994 »grønt lys« for DANIDA's oplæg til ny strategi, idet man samtidig besluttede at give Folketingets Udenrigsudvalg lejlighed til at udtale sig om oplægget, jvf. den efterfølgende Beretning nr. 8 af 16. september 1994 fra Folketingets Udenrigsudvalg. Nærværende artikel dækker perioden frem til marts 1994.
23. Det beskrevne forløb omkring Bhutan i sommeren 1992 er et typisk eksempel.
24. Kravet om en sådan analyse blev allerede vedtaget af Folketinget i forbindelse med den bistandspolitiske debat d. 20. februar 1992, hvor det i den vedtagne dagsorden bl.a. hedder: »Folketinget opfordrer regeringen til at afgive en særskilt redegørelse ved fremtidige valg og fravalg af programsamarbejdslande ---«. For så vidt angår beslutninger om »fravalg« er vedtagelsen endnu ikke ført ud i livet.
25. »Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000«, udkast, 26. januar 1994, resumé side XV.

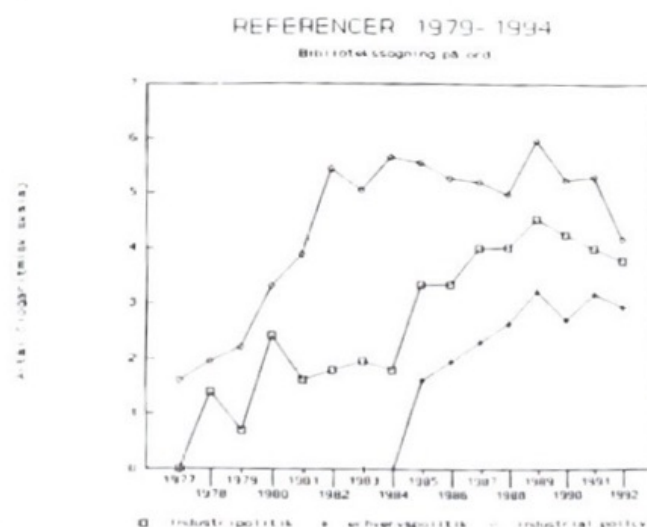
Erhvervspolitik og institutionel konkurrenceevne

Steen Thomsen, lektor, Ph.D. Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København

1. Indledning

Industripolitik var tidligere synonymt med erhvervsstøtte og specielt subsidier til kriseramte brancher og virksomheder. Støtteordninger og subsidier betragtes dog idag med skepsis både i Danmark og udlandet. En overgang synes strategiske satsninger på fremtidens vækstbrancher (vindere) at have været genstand for diskussion, men også denne ide er nu i miskredit. Det kan således undre, at et politikområde, der flere gange er manet i jorden, kan genopstå for tredje gang.

I figur 1 angives som en strømpil (uden noget krav på bibliografisk nøjagtighed) antallet af referencer til industri- og erhvervspolitik (Handelshøjskolens bibliotek) og industrial policy (databasen econ lit).



Figur 1.

Der fremgår i alle 3 kurver en jævnt stigende tendens med en vis tilbøjelighed til afmatning i de senere år.

I 1990'erne tillægges industripolitikken et nyt sigte og også nye virkemidler (eks. EU-Kommissionen 1991, Industri- og Samordningsministeriet 1993, 1994). Sigtet med industripolitikken er nu mere offensivt at forbedre konkurrenceevnen (EU-kommissionen 1991) til forskel fra defensivt at forbedre beskæftigelsen i bestemte kriseramte sektorer. I Danmark er industripolitik blevet til erhvervs politik, et signal bl.a. om servicesektorens stigende betydning. Og den seneste erhvervsredegørelse synes at prioritere beskæftigelsen som erhvervs politikens overordnede formål. Virkemidlerne er ikke direkte intervention, men påvirkning af erhvervenes rammebetingelser gennem »horisontale« tiltag på tværs af enkelte brancher. Det drejer sig eksempelvis om konkurrencepolitik, støtte til forskning og uddannelse, infrastruktur m.v., der tidligere blev betragtet som selvstændige politikområder.

Denne artikel diskuterer den nye erhvervs politiks grundlag og muligheder i et institutionelt økonomisk perspektiv (f. eks. Williamson 1985, North 1990). Den nye erhvervs politik kritiseres for at være aktivitetsoorienteret i den forstand, at den søger at fremme bestemte aktiviteter. Den er altså selektiv i en bredere forstand – ikke nødvendigvis således

at den griber direkte ind i den enkelte virksomheds dispositioner, men derimod at de søger at påvirke ressourcfordelingen mellem (brancher, virksomhedstyper) aktiviteter. I modsætning hertil fremhæves en institutionel reformpolitik, der retter opmærksomheden mod de institutioner, der påvirker erhvervslivets aktiviteter.

2. Afgrænsning af erhvervspolitikken

Ved erhvervspolitik skal her forstås politiske tiltag, der påvirker erhvervslivets effektivitet i opfyldelsen af samfundsmæssige mål (vækst, beskæftigelse m.v.). Erhvervspolitikken kan afgrænses fra andre politikområder ved at være mere direkte rettet mod erhvervene.

Man kan mod den brede definition indvende, at der må skelnes mellem industripolitik og f. eks. trafikpolitik, uddannelsespolitik eller generel økonomisk politik, der uagtet en erhvervspolitisk indflydelse udmærket kan have andre formål end at påvirke erhvervslivets ressourceallokering i en bestemt retning. En forklaring på industripolitikens fornyede popularitet er netop, at tiltag som Storebælts- og Øresundsforbindelsen nu betragtes som erhvervspolitik, mens den traditionelle erhvervspolitik (industristøtte) nedtrappes.

Tilbage står spørgsmålet om noget særligt er vundet ved denne redefinition, eller om der blot er tale om »gammel vin på nye flasker«. Porter (1990) mener, at det brede erhvervspolitiske perspektiv forøger bevidstheden om de erhvervspolitiske konsekvenser af beslutninger på andre områder. På den anden side er der velkendte gevinster ved arbejdsdeling, der antagelig har været udslagsgivende for dannelse af særskilte industri- eller erhvervsministerier verden over.¹

3. Det teoretiske udgangspunkt

Fra en økonomisk synsvinkel må erhvervspolitiske tiltag ligesom anden intervention vurderes ved at sammenholde samfundsøkonomiske fordele og omkostninger (se f.eks. Itoh m.fl. 1991, Grossman 1990 og mange tidligere bidrag). En sådan vurdering foretages dog sjældent.

Hvor markedsmekanismerne fungerer tilfredsstillende, er der ingen særlig gevinst ved intervention, og markedsfejl kan derfor betragtes som en nødvendig betingelse for erhvervspolitik (betingelse 1). Hvis omkostningerne ved intervention endvidere er tilstrækkeligt små (betingelse 2), foreligger hermed en nødvendig og tilstrækkelig betingelse for erhvervspolitik.

I økonomisk teori er den første betingelse velkendt, mens imperfektionerne i det politisk-administrative system er dårligere belyst.

Men hvis intervention stiller høje krav til politikeres og administratorers information, uegennyttighed og effektivitet, kan det naturligvis meget vel være at foretrække ikke at intervenere, selv om et indgreb principielt kunne være samfundsøkonomisk fordelagtigt. Dette er kernen i Demsetzs efterhånden klassiske kritik af »nirvana-økonomi« – d.v.s. at sammenligne virkeligheden med et i praksis uopnåeligt teoretisk ideal (paretooptimalitet) og at anvende den uundgåelige diskrepans som argument for intervention (Se f.eks. Gjerding m.fl. 1990). Både teoretiske og praktiske argumenter taler imod, at politisk-administrative imperfektioner ignoreres. I politisk økonomi (Downs 1957, Buchanan 1968) antages politikere at maksimere deres chancer for genvalg, mens bureaukrater søger at maksimere deres budget. Hayek (1945) gør gældende, at politikere og administratorer har utilstrækkelig information om »the particulars of time and place«. Når politiske imperfektioner ofte antages at spille en

vigtigere rolle i forbindelse med erhvervs- politik skyldes det givetvis, at selektive ind- greb kræver et særligt detaljeret informations- grundlag, og at selektive indgreb i reglen vil gavne bestemte befolkningsgrupper og der- med udløse særlig markant lobbyisme og anden »rent-seeking«.

Den erhvervspolitiske diskussion indebærer altså et valg mellem imperfekte politikalternativer. Laissez-faire giver anledning til mar- kedsfejl. Intervention giver anledning til politikfejl. Vurderingen af et givet indgreb må bero på en afvejning af de to fejltyper. En sådan afvejning af alternative styringsformer er det centrale tema i institutionel økonomisk teori, der derfor kan betragtes som det teore- tiske fundament for erhvervspolitikken. I institutionelle termer må erhvervspolitikken søge at minimere transaktionsomkostningerne ved alternative institutioner (markeder, regu- lering).

4. Erhvervspolitikens formål

Fra en økonomisk synsvinkel er erhvervs- politikens formål at forøge nationens sam- lede velfærd, hvilket kan indebære varetage- lse af en lang række hensyn.

Et synspunkt er at, erhvervspolitikken skal skal fremme »den internationale konkurren- ceevne (f. eks. Pade 1991, EU-Kommissionen 1991, Porter 1990, Pade og Møller 1988). Det nærmere indhold af dette begreb og årsagen til dets høje prioritet er dog noget uklar. Han- sen (1988) forlader sig på, at »der findes ikke et standard mål for international konkurren- ceevne« og går videre til at belyse begrebet med forskellige indikatorer. Han postulerer, at »det er muligt gennem en analyse af disse forskellige indikatorer at skabe et samlet billede«, men må i samme sætning indrøm- me, »at disse indikatorer ofte viser modsatret- tede tendenser med hensyn til den internatio- nale konkurrenceevne«.

I praksis sidestilles international kon- ceevne oftest med eksport. Stor nat. eksport fortolkes som udtryk for høj inter- national konkurrenceevne. Et teoretisk ratio- nale herfor er givet af Bela Belassa, der op- fatter udenrigshandelsmønstre som udtryk for »revealed comparative advantage«. Argumen- tets svagheder er dog velkendte i udenrigs- handelsteorien. Hvis man for eksempel sælger en million cykler til Kina og taber 5 kroner på hver, ja så har man tabt 5 millioner kro- ner! En teori om national konkurrenceevne må altså tage hensyn til indkomst- og vel- færdseffekter.

Defineres international konkurrenceevne alternativt som en nations evne til at opnå velfærdsgevinster ved handel med andre nationer, står det klart, at f. eks. en subsidi- eret landbrugs- eller byggeeksport langtfra behøver at være udtryk for international kon- kurrenceevne. Tværtimod kan der være en vis modsætning mellem velfærd (eks. et højt lønniveau) og stor eksport. Det er sandsynligt, at store subsidier eller en effektiv indkomst- politik kunne fremme eksporten og overskud- det på betalingsbalancen, men hvori består gevinsten herved, hvis den større eksport ikke forøger samfundets velfærd? Det økonomiske råd (1987) anførte korrekt, at eksport ikke kan betragtes som et selvstændigt nationalø- konomisk mål, men snarere et middel til at realisere nationaløkonomisk velfærd målt ved nettorealindkomsten per indbygger eller andre (miljø/arbejdsløshedsjusterede) velfærdsmaal.

Man kan videre med udgangspunkt i den nyere nationaløkonomiske diskussion (Niel- sen 1988, Lund 1988) spørge, om betalings- balance og international konkurrenceevne overhovedet er noget relevant økonomisk- politisk problem. Er en kroners eksport mere værd en en kroners afsætning på hjemmemar- kedet? Hvorfor kan det ikke overlades til virksomheder og husholdninger at træffe deres egne beslutninger om produktion og

forbrug og dermed om opsparing og investering eller med andre ord om handelsbalancen i forhold til udlandet? Hvis det normalt antages, at koordinationen af private beslutninger kan overlades til markedsmekanismerne, hvorfor så ikke på dette område?

Hvis nationens samlede investeringer og låntagning er u hensigtsmæssig høje, synes det rimeligere at rette den politiske opmærksomhed mod incitamenterne på dette område (eks. rentefradraget). Historisk kan betalingsbalancemålsætningen begrundes med hensynet til valutabalancen og begrænsede lånemuligheder på de internationale kapitalmarkeder. Men denne situation synes nu overstået, og i en økonomisk-monetær union kan det være vanskeligt at tillægge betalingsbalancen nogen selvstændig betydning.

Rationalet for betalingsbalancemålsætningen må således findes i markedsfejl, der giver anledning til en samfundsøkonomisk u hensigtsmæssig lav nettoeksport. Det samme gælder erhvervspolitikens målsætning om international konkurrenceevne. Det viser sig problematisk at give begrebet konkurrenceevne indhold i en situation, hvor markedsmekanismerne fungerer tilfredsstillende, eksempelvis hvor alle priser er fleksible (Nielsen 1989).

Beskæftigelseshensynet er en mere klassisk og velfunderet målsætning, selv om man kan diskutere erhvervspolitikens rolle i denne sammenhæng sammenlignet med den generelle økonomiske politik og f. eks. arbejdsmarkedspolitikken. Beskæftigelsen er dog tydeligvis ikke nogen isoleret målsætning. F. eks. anfører Erhvervsredegørelsen (1994), at en generel sænkning af minimumslønningerne ikke er nogen acceptabel løsning på arbejdsløshedsproblemet, fordi den »ikke vil have tilstrækkelig effekt, med mindre lønnen blive uacceptabelt lav«. Også en deling af arbejdet afvises, i dette tilfælde, fordi den vil »fastlåse

arbejdskraften.. og dermed mindske den omstilling, der er behov for«.

5. Markedsfejl

Grossman (1990) diskuterer netop markedsfejl af forskellig type som rationale for erhvervspolitik.

1. Stordriftsfordele. I brancher med stordriftsfordele og lærecurveeffekter kan en stat under visse omstændigheder opnå velfærdsgevinster for sine borgere ved at subsidiere national produktion. Det forudsættes blandt andet, at andre stater ikke gør det samme. Det empiriske belæg for positive nationale velfærdseffekter er også uklart.
2. Eksternaliteter. Hvis der er positive eksterne effekter af forskning, udvikling og uddannelse, kan en stat under visse omstændigheder skabe velfærdsgevinster ved at subsidiere disse aktiviteter, fremme forskningssamarbejde mellem virksomheder eller ved at styrke deres intellektuelle ejendomsret i andre lande. Der synes at være et vist empirisk belæg for sådanne positive effekter, men det er uklart, om ikke de eksisterende tiltag (offentlig grundforskning, straksafskrivning, støtteordninger m.v.) kompenserer for en eventuel privat underinvestering.
3. Kapitalmarkedsimperfektioner. Hvis private investorer og långivere er for risikoaverse, eller hvis der er asymmetrisk information mellem långiver og låntager, kan der principielt være samfundsøkonomiske velfærdsgevinster ved rentesubsidier f. eks. til finansiering af udviklingsprojekter. Der er dog uklart, om offentlige myndigheder er bedre til at vurdere fremtidige muligheder end de finansielle markeder. Og det er ikke klart, hvordan »fremtidsbrancher« skal udvælges.
4. Træge forbrugerpræferencer grundet på produktors rygte kunne under visse om-

stændigheder indebære velfærdsgevinster ved støtte til nyetablering eller f. eks. eksportmarkedsfremstød. Men hvilke fremstød skulle støttes? Også her forudsætter effektiv intervention et urealistisk informationsgrundlag hos beslutningstagerne.

Grossman konkluderer, at disse politikanbefalinger i almindelighed må hvile på specifik information om det konkrete tilfælde. Og man kan spørge om myndighederne med rimelighed kan antages at besidde en sådan information (betingelse 2). Har f. eks. industriministeriet tilstrækkelig information til at skønne kvalificeret over forbedringer i erhvervenes strukturelle konkurrenceevne? Ville udgifter ved forsøg på at erhverve denne information være en rentabel investering? I hvilket omfang ville denne information givet imperfektionerne i det eksisterende politiske system i praksis føre til velfærdsfremmende strukturforandringer? I den internationale diskussion findes en betydelig skepsis med hensyn til erhvervspolitikens muligheder, der er baseret på praktiske erfaringer såvel som teoretiske overvejelser. Denne skepsis omfatter både velfærdseffekterne af defensive tiltag i kriseramte sektorer (subsidier, protektionisme) og offensive tiltag (»picking the winners«, »infant industry«).

6. Forskning og udvikling som eksempel

Selv en øget forsknings- og udviklingsstøtte, som naturligt nok nyder udbredt anerkendelse i forskningsverdenen, og som der synes at være bred politisk konsensus om, savner et entydigt rationale. Det klassiske markedsfejlsargument for forsknings- og udviklingsstøtte påberåber sig eksternaliteter, stor- og samdriftsfordele. Private agenter kan derfor tænkes fra en samfundsøkonomisk synsvinkel at underinvestere i FOU. Det er dog ganske uklart, hvor meget der underinvesteres, og i hvilket omfang der kompenseres herfor gennem den store offentlige forskningsindsats

eller den skattemæssige straksafskrivning af forskning og udvikling. Det er også uafklaret, hvor store eksternaliteter og stordriftsfordele der er tale om. Af principielle grunde ville man forvente et aftagende marginaludbytte af tilstrækkelig store investeringer. Hertil kommer, at de fleste iagtagere betragter forskning som en meget usikker og langsigtet investering, hvis eventuelle fordele først viser sig på længere sigt. Med en høj positiv realrente på sikre papirer skal forskningsprojekter derfor være overordentligt attraktive, før de har større samfundsøkonomisk afkast end en øjeblikkelig nedbringelse af statens budgetunderskud. Endelig er det helt uafklaret, om ikke de velkendte dysfunktioner i det politiske og administrative system gør det realistisk at håbe på adækvate indgreb.

I en dansk sammenhæng betyder landets begrænsede størrelse og manglen på store firmaer, at det formentligt er overordentligt rationelt fra en nationaløkonomisk synsvinkel at bruge procentvis færre ressourcer på forskning og udvikling end andre, større lande. En mere realistisk alternativ strategi er som så ofte anført at koncentrere ressourcerne om tilegnelse af de 99% af al ny viden, der udvikles uden for landets grænser.

Heller ikke empirisk er erfaringerne med forsknings- og udviklingsstøtte entydigt positive. I en oversigt over de mangeartede former for udviklingsstøtte i Europa, konkluderer f. eks. Kingston (1986): »By far the most important fact about this formidable array of policies directed at improving European innovatory capacity, is that *it has not worked*«. Kingston anbefaler i stedet for støtte at rette opmærksomheden direkte mod de faktorer, der forårsager fejl i markedet for viden. Det vil eksempelvis sige patentlovgivning, administration og kendskab til patentsystemet med videre.

7. Generel økonomisk politik

Politikovervejelser må også indebære en afvejning af forskellige instrumenter, eksempelvis en vurdering af fordele og omkostninger ved henholdsvis selektive eller generelle virkemidler. Det er karakteristisk, at generelle virkemidler stiller mindre informationskrav end selektive, der kan nødvendiggøre en dybtgående indsigt i enkelte branchers og virksomheders forhold. En nærliggende konklusion er, at lovgivningsmagten først og fremmest bør tilrettelægge de institutionelle rammer, mens det bør overlades til de enkelte agenter at klare sig bedst muligt under disse betingelser.

Ofte anføres det som et selvstændigt argument for erhvervspolitik, at de generelle makroøkonomiske virkemidler som penge-, finans- og indkomstpolitik er virkningsløse, eller at Danmark i stigende grad opgiver sin autonomi i disse instrumenter. Der synes dog at være eksempler på, at f. eks. skattepolitik kan have effekt på udenrigshandel og betalingsbalance, jvnf. den tilsyneladende stærke effekt ved beskæringen af rentefradraget.

En nærliggende anbefaling er derfor, at den danske tradition for ikke at føre (aktiv) industripolitik er fornuftig og bør opretholdes. Dette underspiller dog efter min mening erhvervspolitikken muligheder. Frem for at interessere sig for erhvervslivets konkrete aktiviteter, kan erhvervspolitikken med fordel rette sig mod de til grund liggende institutioner. Det gælder for eksempel beskatning, incitament på arbejdsmarkedet, grænsedragningen mellem offentlig og privat sektor, selskabslovgivning, immateriel ejendomsret med videre. Denne synsvinkel udvikles nærmere i resten af denne artikel.

8. Systemkonkurrence

Virksomheders konkurrenceevne afhænger foruden af deres egne dispositioner også af de økonomiske systemer, som de arbejder i.

På globalt plan foregår der således en »systemernes kamp« (Walter 1993), hvor økonomiske systemer konkurrerer om at tilbyde deres virksomheder det bedste udgangspunkt i den internationale konkurrence. Faktorer som infrastruktur, kvaliteten af offentlige serviceydelser, beskatning, regulering, politisk og økonomisk stabilitet, arbejds- og kapitalmarkedernes organisering påvirker alle en virksomheds konkurrenceevne.

Dette gælder naturligvis direkte for faktorer som lønniveau, beskatning og finansieringsomkostninger. På samme måde er det klart, at det økonomiske system har betydning for produktiviteten af forskellige produktionsfaktorer – f. eks. for arbejdsstyrkens kvalifikationer, kapitalmarkedets effektivitet, den offentlige infrastruktur og regulering. Men også indirekte vil f. eks. et effektivt hospitalssystem i sidste instans indebære, at virksomhederne i et økonomisk system kan producere med lavere omkostninger (uanset om de betaler for det gennem skat, løn eller forsikringsordninger).

Transaktionsomkostningerne kan i økonomisk teori defineres som (alternativ)omkostningerne ved det økonomiske system (Arrow 1969). De enkelte økonomiske systemer kan derfor siges at konkurrere om at minimere transaktionsomkostningerne, der ifølge teorien først og fremmest skyldes informations- og incitamentproblemer (Williamson 1985, North 1990). Konklusionen er, at erhvervspolitikken må rette opmærksomheden mod forskellige institutioners effektivitet i løsningen af sådanne problemer.

Institutionel reformpolitik skal her defineres som ændringer i de institutioner, der ligger til grund for samfundets økonomiske aktivitet. Dette til forskel fra en *aktivitetssorienteret politik*, der direkte sigter mod at fremme/begrænse bestemte aktiviteter med de svagheder, der er gjort opmærksom på i det fore-

gående. Da institutionelle reformer er generelle snarere end specifikke, stiller de færre krav til myndighedernes information, der er en væsentlig fejkilde i traditionel industripolitik. Og i kraft af et generelt sigte er de i princippet også mindre følsomme over for pression fra særinteresser.

I sagens natur må en institutionel reformpolitik dog være langsigtet, fordi institutioner netop er langsigtede løsninger på incitament- og informationsproblemerne, der i reglen vil være dybt forankrede i værdisystemer og politiske ideologier. Dette nødvendiggør en betydelig konservatisme i valget af institutioner. Hyppige institutionelle forandringer skaber usikkerhed og forøger derfor de transaktionsomkostninger, som institutionerne er til for at nedbringe. Institutionel forandring skaber også forventning om fremtidige forandringer, der hurtigt kan forventes forudiskonteret. Blandt andet er det sandsynligt, at forventninger om fremtidig regulering og fremtidige ændringer i skattereglerne gennem en længere periode har påvirket opsparingsadfærden i Danmark.

Hertil kommer, at institutioner ofte vil være komplementære til andre institutioner i et system, og at partielle tilpasninger derfor kan være utilstrækkelige. Endelig gælder det, at institutioner må have gyldighed for mange forskellige enkelttilfælde og være ret robuste over for forandringer i omgivelserne. Af denne grund er enkle og generelle løsninger at foretrække for en mere detaljeret tilpasning til konkrete problemer.

9. Erhvervspolitik og institutioner

Institutionel reformpolitik rækker altså ud over, hvad der normalt forstås ved erhvervspolitik. Ikke desto mindre foregår der jo løbende mere marginale tilpasninger i det økonomiske system, der ikke mindst begrundet i et ønske om større økonomisk effektivitet. Eksempler fra de sidste år er de ændre-

de placeringsregler for institutionelle investorer og pensionskasser, de nye regler for home-banking, produktsikkerhedslovgivningen og liberalisering af adgangen til telenettet. De fleste andre industripolitiske tiltag må derimod betegnes som aktivitetsorienterede, d.v.s. at de indebærer en direkte støtte til specifikke aktiviteter og derfor løber ind i de problemer, der er skitseret ovenfor. Det gælder f. eks. støtte til virksomhedsudvikling i Østeuropa, isbryderprojekter for akademikere med videre. Dannelsen af udviklingsselskaber og øget mulighed for kommunal deltagelse i udviklingsprojekter indebærer som flere andre projekter både aktivitetsorienterede og institutionelle elementer.

Velfærdsstaten indebærer som anført i Erhvervsredegørelserne et særligt dansk erhvervspolitisk perspektiv, idet størstedelen af dansk økonomi ikke fungerer på markedsvilkår, men er underlagt politisk-bureaukratiske systemer. Rationalet for politisk-bureaukratisk intervention i denne sektor er altså noget stærkere end i det private erhvervsliv. En ide er derfor, at erhvervspolitikken koncentrerer en større del af sine ressourcer på den offentlige sektors effektivitet i samspillet med den private sektor – ikke blot i en vurdering af de faktiske aktiviteter, men først og fremmest af de til grund liggende institutioner. Eksempelvis er det slående (og betænkeligt fra en institutionel synsvinkel, Fama og Jensen 1983), at mange offentlige institutioner i vidt omfang er selvregulerende og altså unddrager sig det offentlige tilsyn, der gælder for private virksomheder.

Den private sektor har også udviklet en særlig dansk model, som afviger markant fra det engelsk-amerikanske såvel som det tyske, franske eller japanske system. Der er få store danske koncerner med spredt ejerskab, og aktiemarkedet spiller en begrænset rolle i sammenligning med forholdene i USA og Storbritannien. Med deregulering og fusioner

er banksektoren blevet mere koncentreret, uden at dette i kraft af nyetableringer synes at have svækket konkurrencen. Bankernes aktivitetsområde er også blevet væsentligt udvidet med interesser i forsikring, realkredit, børsmæglervirksomhed m.v. Alt i alt har denne udvikling ændret de danske kapitalmarkeder i retning af det tyske, franske og til dels japanske system. Derimod er sektorens regulering stadig bygget på engelsk-amerikanske principper, som forbyder bankerne at have ejerengagement eller repræsentation i erhvervsvirksomhedernes bestyrelser. Spørgsmålet er, om denne opdeling på længere sigt er fremmende for danske virksomheders konkurrenceevne.

Branche- og virksomhedsstrukturen er i Danmark præget af betydelig fragmentering, hvilket er en konsekvens af landets begrænsede størrelse og ressourceudrustning. Der er få stærke og sammenhængende ressourceområder – med fødevarerområdet som den store og væsentlige undtagelse. Dette indebærer, at de eksterne effekter mellem danske erhverv er begrænsede sammenlignet med andre lande, hvilket også gør erhvervspolitikken spilleum relativt mere begrænset (betingelse 1). En nærliggende mulighed er at søge industripolitiske initiativer på europæisk niveau, men her er der rejst særlig kritik af informations- og incitamentproblemer i beslutningsprocessen (betingelse 2). På de erhvervsområder, hvor unionen har været mest involveret med aktiv erhvervspolitik (kul, stål, landbrug), har resultaterne ikke været lovende. Derimod synes erfaringerne med generelle tiltag (det indre marked) umiddelbart at være mere positive. Dette taler for, at også den europæiske union koncentrerer sine ressourcer om institutionelle reformer snarere end specifikke aktiviteter.

10. Konklusion

Sammenfattende er der fortsat grund til skepsis med hensyn til mulighederne for at føre aktiv erhvervspolitik. Markedsmekanismen koordinerer i forvejen økonomiens aktiviteter relativt effektivt, og selv hvor dette ikke måtte være tilfældet er det givet ineffektiviteten i det politisk-burekratiske system usikkert om en aktivitetsorienteret erhvervspolitik kan bidrage netto til Danmarks velfærd.

Der synes dog at være noget bedre muligheder for en institutionel reformpolitik, der ikke rettes direkte mod konkrete aktiviteter, men mod de til grund liggende institutioner. I en dansk sammenhæng er der måske specielt grund til at interessere sig for de institutioner, der styrer ressourceallokeringen i den offentlige sektor.

Noter

1. En analog debat findes i kulturpolitikken, hvor nogle argumenterer for, at kulturen er hele grundlaget for det danske samfund, og at kulturministeriet derfor er det vigtigste ministerium og i virkeligheden burde have alle andre ministerier som ressortområder. Et alternativt synspunkt er, at alle ministerier i virkeligheden først og fremmest burde føre kulturpolitik, og at kulturministeriet burde nedlægges, fordi en så væsentlig funktion som kulturpolitik ikke kan udfyldes af noget enkelt ministerium.

Referencer

- Arrow, Kenneth J. (1969): »The Organization of Economic Activity« published in Arrow, Kenneth J. (1983): »General Equilibrium. Collected Papers. Volume 2, Basil Blackwell.
- Adams, W. and Martin, S. (1986): »Public Support of Innovative Activity: lessons from U.S. Industrial Policy«, de Jong and Shepherd eds. (1986).
- Brøndum, Søren og Søndergaard, Jens (1991): »Porters erhvervspolitiske tomgang?«, Samfundøkonomen nr. 4.
- Buchanan, J. J. (1968): »The Demand and Supply of Public Goods«, Rand Macnally.
- Fama, E. F. & Jensen, M. C. (1983a): »Separation of Ownership and Control«, Journal of Law and Economics vol XXVI June p. 301-325.
- Møller, Kim og Pade, Henrik red. (1988): »Industriel succes«, Samfundslitteratur 1988.
- Bent Dalum m. fl (1991a): »Internationalisering og erhvervsudvikling«, Industri- og Handelsstyrelsen, Industriministeriet, januar.

- Bent Dalum, Ulrik Jørgensen, Kim Møller og Finn Valentin (1991b): »Globale virksomheder versus national erhvervsudvikling?«, Økonomi og Politik nr. 3.
- de Jong, H. W. and Shepherd, W. G. (1986): »Mainstreams in Industrial Organization«, Kluwer, Dordrecht 1986.
- Downs, A. (1957): »An Economic Theory of Democracy«, Harper & Row.
- Dyremose, Henning (1991): »Danmark bliver et europæisk mønstersamfund«, Mandag Morgen nr. 31, 16. september.
- The Economist (1992): »Europe's battle over industrial policy«, January 25th-31th.
- EF-kommissionen (1991): »En europæisk erhvervspolitik for 1990'erne«, Bulletin for De Europæiske Fællesskaber supplement 3/91, EKSF-EØF-Euratom, Bruxelles-Luxembourg.
- Finansministeriet (1990): »Finansredegørelsen 90«.
- Finansministeriet (1991): »Oplæg om vækst og beskæftigelse i 1990'erne. Regeringens oplæg til konferencen den 10. september 1991«.
- Finansministeriet (1992): »Finansredegørelse '92«, april.
- Folketinget (1991a): »Forslag til lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter«, Fremsat den 30. oktober 1991 af industriministeren (Anne Birgitte Lundholdt).
- Folketinget (1991b): »Forslag til lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., Fremsat den 31. oktober af Lone Dybkjær (RV), Jørgen Estrup (RV) og Marianne Jøved (RV)«.
- Allan Næss Gjerding, Bjørn Johnson, Lars Kallehauge, Bengt-Åke Lundvall og Poul Thøis Madsen (1990): »Den forsvundne produktivitet«, Jurist og Økonomforbundets Forlag 1990.
- Grossman, Gene M. (1990): »Promoting new industrial activity. A Survey of New Arguments and Evidence«, OECD Economic Studies no. 14, spring 1990.
- Hansen, K. M. (1988): »Internationalt konkurrencedygtige danske industrier«, Møller og Pade red. (1988).
- Hayek (1945): »The Use of Knowledge in Society«, American Economic Review vol. 35.
- Industri- og Handelsstyrelsen (1990): »Evaluering af Det teknologiske Udviklingsprogram«, maj.
- Ithoh, M.; Kiyono, K.; Masahiro O. and Suzumara K. (1988): »Economic Analysis of Industrial Policy, Academic Press, San Diego«.
- Kingston, W. (1986): »Industrial policy and innovation in Europe«, de Jong and Shepherd eds. (1986).
- Lund, Lars (1989): »Kritik af betalingsbalancemålsætningen«, Paldam og Sørensen (1989).
- Nielsen, Søren Bo (1989): »Diskussion: Om konkurrenceevnebegrebet«, Paldam og Sørensen red. (1989).
- Nielsen, Lars Thyge (1988): »Er betalingsbalancen et problem?«, Økonomi og Politik nr. 2, 1988.
- Nielsen, Send-Aage (1991): »Industriens krav til en industripolitik«, Økonomi og Politik nr. 3.
- North, D. C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Odagiri, H. (1986): »Industrial Policy in Theory and Reality«, de Jong and Shepherd eds. (1986).
- Pade, Henrik red. (1991): »Vækst og dynamik i dansk erhvervsliv«, Schultz, august 1991.
- Pade, Henrik red. (1991): »Biotechnologisk industri«, Schultz.
- Paldam, Martin og Sørensen, Nils Karl red. (1989): »Valutakurstheori og -politik«, Skrifter fra Aarhus Universitets Økonomiske Institut nr. 31.
- Paldam, Martin (1989): »Udviklingen i den reale danske valutakurs 1948-88«, Paldam og Sørensen red. (1989).
- Porter, Michel E. (1990): »The Competitive Advantage of Nations«, Macmillan, London.
- Rasmussen, Poul Nyrup (1989): »Industrilokomotiver og samfundsøkonomisk organisering«, Økonomi og Politik nr. 4.
- Samfundsøkonomen (1991) nr. 5, temanummer om »produktivitetsparadokset«.
- Socialdemokratiet (1990): »Strategi for en ny aktiv erhvervspolitik«, oktober.
- Socialdemokratiet (1991): »Tyve gode ideer - 50.000 flere i arbejde. Socialdemokratiets forslag til samarbejde mod arbejdsløsheden« 15. august 1991.
- Thomsen, Steen (1991): »National Competitive Advantage in an enlarged Europe. A Critical Examination of the Porter Hypotheses«, Paper presented at the EIBA conference, Copenhagen, December 14-17th.
- Thomsen, Steen (1992): »Vækst og dynamik i dansk erhvervsliv«, anmeldelse af Pade (1991), Økonomi og Politik nr. 1, 1992.
- Økonomi & Politik (1991) nr. 3, temanummer om erhvervspolitik.
- Walter, Ingo, The Battle of the Systems: Control of Enterprises and the Global Economy. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Vorträge Neue Folge, no. 132, 1993.
- Williamson, O. E., Markets And Hierarchies. Free Press, 1975.
- Williamson, O. E., The Economic Institutions of Capitalism. Free Press, 1985.
- Ågarutredningen - Åganda och inflytande i svenskt näringsliv. Statens offentliga utredningar, no. 38, Stockholm 1988.

Miljøhensyn i verdenshandelen

**Annemarie Munk Hansen, Ph.D.-stipendiat,
Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse
Peter Lotz, lektor, Institut for Erhvervs-
og Samfundsforskning, Handelshøjskolen i København**

I aftaleteksten fra de seneste multilaterale handelsforhandlinger under GATT hedder det, at handelen skal øges på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag. I Danmark blev koblingen mellem miljø og handel behandlet i Folketinget den 24. januar 1995, hvor man nåede til enighed om en officiel dansk holdning til såkaldte grønne klausuler. Arbejdet for frihandel skal således fremover sidestilles med hensynet til miljøet.¹

Emnet for denne artikel er sammenhængen mellem handel og miljø. Først ser vi på, hvorvidt en friere verdenshandel bidrager til voksende forurening. Spørgsmålet er, om der er grund til at ofre den internationale handel særlig opmærksomhed og eventuelt regulere den af hensyn til miljøet. Artiklen konkluderer, at fri handel og hensynet til miljøet ikke generelt er modsatrettede, og at handelen som udgangspunkt derfor ikke bør begrænses. Dernæst skifter vi perspektiv og diskuterer, hvorvidt afvigelser fra frihandelsdoktrinen i form af handelspolitiske sanktioner i internationale miljøaftaler eventuelt kan bidrage til at holde miljøproblemerne under kontrol. Kan indskrænkninger i den frie handel retfærdiggøres af miljøhensyn?

1. Skaber international handel forurening?

Komparative fordele og miljøet

Ifølge den traditionelle frihandelsteori er der ingen grund til at tro, at frihandel bidrager til den globale forurening. Ricardos teori om komparative fordele forudsiger, at varer bliver produceret der, hvor det bedst kan betale sig, hvorefter de handles. Produktionen placeres de steder, hvor det er mest effektivt, dvs. i lande hvor der produceres mest med de givne ressourcer. Handelsbarrierer forvrider derimod balancen i verdenshandelen, idet de forhindrer, at varerne produceres, der hvor ressourcerne er flest og billigst. Og det er til skade for miljøet.

Et eksempel på hvordan frihandel kan gavne miljøet er produktion af agurker. Norge er relativt dårligt udrustet til at dyrke agurker. Ifølge Ricardos teori om komparative fordele burde der derfor ikke dyrkes agurker i Norge. I sammenligning med de lave varmeudgifter hos konkurrenter under mildere himmelstrøg er det simpelthen for dyrt at varme drivhuse op i Norge. For eksempel er et land som Spanien relativt bedre udrustet med produktionsfaktorerne sol og varme end Norge. Det kræver med andre ord så megen energi at dyrke agurker i Norge, at hvis agurkeimporten ikke bliver begrænset ved høj told, vil det

bedre kunne betale sig at producere grøntsagen i Sydeuropa. (Her forudsættes, at energiforbruget ved produktion i Norge er større end summen af energiforbruget ved produktion i Spanien og transporten fra Spanien til Norge).

Når der alligevel dyrkes agurker i fjeldene, skyldes det, at de spanske holdes ude med told. Det sker på trods af, at det er klart, at de ressourcer, der anvendes i agurkedyrkningen i Norge, kunne anvendes meget bedre i f.eks. produktion af aluminium, hvor andre lande ikke er begunstigede med særlige naturmæssige fordele. Nordmændene kunne i det tilfælde bytte sig til agurker og derved for samme mængde elektricitet få langt flere agurker, end de selv kan dyrke.

Miljøet belastes altså totalt mere, hvis agurkerne dyrkes i Norge end i Spanien. Ud fra agurke-eksemplet er der derfor ingen tvivl om, at øget handel vil bidrage til at energiresourcer anvendes mere rationelt og dermed til at begrænse forureningen. Der skal af den grund helt særlige (typisk ikke-økonomiske) argumenter til for at retfærdiggøre en begrænsning af handelen. (I dette norske eksempel er det argumentet om selvforsynings-sikkerhed.)

Et mere lokalt eksempel på handelsbarrierers ugunstige effekt på det globale miljø er EU's landbrugspolitik. EU's handelshindringer på landbrugsområdet betyder, at det kan betale sig at dyrke korn og andre afgrøder på dårlige europæiske jorde, fordi det lukkede EU-marked forhindrer lande med bedre jorde og dermed komparative fordele i at erstatte europæiske afgrøder. Også på dette område er der således sammenfald mellem ønskerne om frihandel og miljøbeskyttelse.

De nævnte eksempler bygger dog på urealistiske forudsætninger om prisen på belastning af miljøet. Vi skal neden for se, at for-

skelle i prisen på miljøressourcer komplicere problemstillingen. Først skal vi imidlertid kort belyse sammenhængen mellem økonomisk vækst og forurening.

Øget handel, øget produktion, øget forurening?

Tilhængere af nul-vækst fremfører, at hvis øget handel fører til vækst i den samlede produktion, må handelen begrænses. Øget produktion vil øge ressourceforbruget og dermed miljøbelastningen. Selv om bidraget fra handelen til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne muligvis ikke kan ophæve effekten af det øgede ressourcetræk ved øget produktion, er argumentet suspect: International handel er ikke direkte årsagen til øget forurening. Det er produktionen, der tærer på miljøet. Handelen medfører direkte et mere effektivt forbrug af verdens miljøressourcer. Hvis den øgede efficiens dernæst øger væksten, giver det mere mening at begrænse forureningen ved direkte regulering af produktionsniveauet. Regulerer man derimod produktionen indirekte via handelsbarrierer forvrider man økonomien i unødvendigt omfang, idet for mange uvedkommende faktorer påvirkes. Og samtidig tabes effektivitetgevinsten ved samhandel.

Endelig kan der være et miljøvenligt element i øget vækst. Med stigende velfærd følger typisk også tilbøjelighed til at prioritere miljøet og dermed til at investere i miljøforanstaltninger. At forhindre velfærdsstigning i et u-land ved at afskære det fra at afsætte varer på verdensmarkedet kan ud fra det synspunkt ses som en begrænsning af u-landenes muligheder for bedre miljøforanstaltninger.

Forkerte priser på forurening

Vi vender os nu mod to forhold, som kan kompromittere frihandelsdoktrinen: *Forkerte* priser og *forskellige* priser. Forkerte priser opstår, hvis priserne på produktionsfaktorer ikke svarer til de samfundsmæssige omkost-

ninger. Med andre ord, hvis de priser, som producenterne betaler for varer, de anvender i produktionen, ikke dækker alle omkostningerne. Hvis vi ikke betaler for forureningen af miljøet, resulterer det i et for højt forbrug af miljøressourcer. Et eksempel herpå er, når vi gratis udleder CO₂ i atmosfæren, og dermed tærer på miljøet. At sådanne forkerte priser på f.eks. energi, udledning og forbrug af udtømmelige ressourcer virker som en tilskyndelse til ikke at producere miljørigtigt, er velkendt og skal ikke anfægtes her. I vores sammenhæng er spørgsmålet, om frihandel øger dette problem. Eller omvendt, om handelsbarrierer som told eller kvoter kan begrænse problemet.

Lad os vende tilbage til agurkerne. Hvis prisen på energi er for lav *overalt* i Europa, og vi stadig antager, at der går mindst energi til at producere i Spanien, så er det i denne sammenhæng ligegyldigt, om prisen er forkert i forhold til de samfundsmæssige omkostninger. Med mindre prisen er nul, vil produktionen under frihandel altid blive placeret, hvor det energimæssigt er mindst belastende. Alligevel hævdes det ofte, at frihandel øger miljøbelastningen under for lave energipriser. Det skyldes den energi, der anvendes til transport. Hvis energi (her: olie) er for billig, vil der ikke alene i produktionen, men også i transporten bruges for meget energi. Det betyder, at der vil blive transporteret mere, end hvis priserne svarede til de samfundsmæssige omkostninger.

Men de lave energipriser giver imidlertid for meget transport overalt – ikke kun i den internationale handel. Og uden at kende den eksakte fordeling af transporten vil vi formode, at langt den største del af transporten foregår internt i landene. En begrænsning af den internationale handel med det formål at reducere miljøbelastningen fra transport ville give absurde resultater i form af skævvredne han-

delsmønstre og sandsynligvis også øget transport.²

Ét er altså, at vi generelt i verden ikke betaler korrekte priser for forbrug af en ressource, og dermed ikke bruger miljøressourcer så effektivt som andre produktionsfaktorer, der har korrekte priser. Det er et problem, men ikke i sig selv et argument for at begrænse handelen for at mindske forureningen. Derimod er det et argument for, at man kunne få en mere effektiv udnyttelse af miljøressourcerne ved at sætte korrekte priser på forurening.³ Det vil sige, at producenterne (og dermed senere forbrugeren) må betale de reelle samfundsmæssige omkostninger, der er ved at fabrikkerne forurener. Dermed gives det rigtige incitament til at producere med større respekt for miljøet.

Forskellige priser på miljøet

Hvis det således ikke er et problem for frihandelstanken, at priserne på produktionsfaktorer (overalt) er forkerte, så kan vi nu vende os mod det næste problem: Den situation, at priserne på den samme produktionsfaktor er *forskellig* i lande, der handler med hinanden. I det tilfælde er det billigere at producere en vare i ét land end i ét andet. Forskelle i priserne på forurening betyder, at nogle lande kan producere »for billigt«, og dermed får en komparativ fordel på bekostning af miljøet.

Antag f.eks. at det er gratis at hælde affald ud i floderne i land A, mens der i land B lægges en markant afgift på forurenende udledning. Så er det sandsynligt, at land A overtager mere og mere af produktionen af de varer, hvor man skal af med affald. Hvis forbrugerne i land B ellers vil betale for transporten fra land A, så vil varerne derefter blive eksporteret til land B med høje priser på miljøbelastning. I den situation flyttes forureningen blot til en anden del af verden, mens forureningsniveauet globalt set vil være det sam-

me. Desuden forhindrer flytningen af produktionen en substitution væk fra de forurenende produkter til mere miljørigtige produkter. Varers fri bevægelighed binder således hele verden sammen i den forstand, at forureningen i høj grad vil blive placeret, hvor det bedst kan betale sig at forurene. Med mindre andre forhold begrænser varernes bevægelighed over grænserne (f.eks. transportomkostninger), så vil forureningsniveauet derfor være bestemt af »det svageste led i kæden«, dvs. niveauet af miljøhensyn i de dårligst beskyttede lande.

En vurdering af dette problem kræver, at det deles op i to årsager til forskellen i prisen på forurening: Hvis prisforskellene skyldes forskellige samfundsmæssige omkostninger, er flytningen af produktionen ønskelig ud fra et effektivitetshensyn. Hvis syrerregn falder over kalkfattige søer, er den et stort problem (dvs. samfundsmæssig dyr), mens syrerregn over kalkrige områder er et mindre problem.

Hvis prisforskellene derimod skyldes forskellige præferencer hos befolkningerne, er problemet lidt mere kompliceret. Antag, at land B bekymrer sig mere om skovdød end land A, og derfor regulerer svovludslippet hårdere end land A. Det ville sandsynligvis medføre en flytning af en del af produktionen til land A, og dermed en reduktion af forureningen i land B. (Vi antager her, at forureningen ikke er grænseoverskridende, vi vender tilbage til den situation nedenfor.) Befolkningen i land B kan nu reagere på to måder: Enten vil de være tilfredse, fordi forureningen er reduceret i deres land. Eller de kan beklage, at den samlede forurening ikke er faldet. Det fundamentale spørgsmål er her, hvorfor befolkningen i land B ikke skulle overlade det til befolkningen i land A selv at beslutte hvilken forureningsgrad, de vil acceptere i deres eget land. Hvis befolkningen i land B bekymrer sig om forureningen i andre lande, burde de i princippet indlede en dialog med befolk-

ningen i disse lande for at overbevise dem om at sætte en højere pris på miljøet.⁴

Denne løsning er den principielt rigtige, men den er besværlig og tager tid. En utilfredshed med andre landes miljøbeskyttelse kan derfor føre til at andre påvirkningsmuligheder tages i brug. Én mulighed er at rejse handelsbarrierer mellem landene. Det kunne i et defensivt perspektiv forhindre, at den forurenende produktion blot flyttede, og i et offensivt perspektiv kunne det måske få nabolandene til at indføre samme miljøstandarder. En konsekvent gennemførelse af princippet ville imidlertid have uoverskuelige konsekvenser for den internationale handel. (Hvordan skulle man f.eks. fastsætte toldsatser, der kompenserede for en dansk eller europæisk CO₂-afgift?) Som et redskab til at disciplinere til overholdelse af internationale miljøaftaler kunne handelspolitiske instrumenter dog måske forsvares. Det er netop emnet for denne artikel, hvor vi i næste del undersøger muligheden for internationale miljøaftaler og derefter ser på fordele og ulemper ved at koble handelspolitiske instrumenter på sådanne aftaler.

Som afslutning på ovenstående diskussion af sammenhængen mellem frihandel og miljø kan vi dog først konkludere, at de globale miljøproblemer ikke direkte er forårsaget af øget international handel. Den reelle årsag til miljøproblemerne er, at det er for billigt at belaste miljøet.

2. Internationale miljøstandarder

Miljøstandarder: Et alternativ til pris-styring

Prisfastsættelse af miljøet som produktionsfaktor kan altså mindske slid på miljøet. I praksis er en sådan internalisering af miljøomkostningerne imidlertid umådelig vanskelig at gennemføre. Det vanskeligste problem er sandsynligvis at blive enige om den kor-

rette pris, dvs. den pris, som svarer til de samfundsmæssige omkostninger. Problemet kan genkendes i den danske debat om grønne afgifter, hvor præmisserne for en CO₂-afgift til stadighed diskuteres. Når det markedskonforme prisinstrument derfor kun sjældent kan bringes i anvendelse, må virksomheders og forbrugeres adfærd påvirkes på anden måde. Løsningen er ofte direkte regulering i form af kvoter eller standarder. I stedet for at der sættes en pris på udledning af spildevand, tildeles virksomhederne en udledningskvote, og i stedet for en særlig afgift på pesticider eller svampesporer i fødevarer sættes grænseværdier.

Dette problem gælder *a fortiori* for international miljøregulering. Forskelle i den konkrete miljøbelastning og i befolkningernes præferencer vil komplicere fastsættelsen af samfundsmæssigt korrekte priser yderligere. Igen er CO₂-afgiften et godt eksempel. Det realistiske alternativ til korrekte priser er derfor at vedtage verdensomspændende standarder for konkrete, forurenende aktiviteter.

Standarder og de dertil knyttede sanktionsmuligheder

Miljøstandarder påvirker i sig selv handelsmønstret, men så længe de ikke har som formål at favorisere bestemte lande, er de ikke problematiske. Som alle andre regler må de imidlertid kobles sammen med sanktionsmuligheder. Hvis et land kan bryde aftalen uden på en eller anden måde at blive straffet, er standarden sjældent noget værd. Spørgsmålet der rejser sig her, er hvilke sanktionsmuligheder, der findes på internationalt plan. Hvor der på nationalt plan (og til en hvis grad i EU) findes et generelt sanktionssystem med politi og domstole, er mulighederne for at sanktionere adfærd på den internationale scene meget begrænsede. Uden overnationale myndigheder må ethvert forsøg på at få andre lande til at ændre adfærd ske gennem forhandling og overtalelse – og ultimativt gen-

nem krig. Mellem disse ekstremer findes dog muligheden for at sanktionere i form af afbrydelse af kulturelle og handelsmæssige relationer. Det interessante ved disse relationer er, at de eksisterer, fordi begge sider har interesse i dem, og at en afbrydelse af dem derfor principielt skader begge parter. Alligevel er mange internationale konventioner bundet sammen med handelspolitiske sanktionsmuligheder. Grunden er den simple, at i relationen mellem suveræne stater er de handelsmæssige bånd ikke blot de synligste, men hyppigt også stort set de eneste. Udover indgreb i handelsrelationerne er der reelt ikke andre muligheder for at tilkendegive sin utilfredshed.

Handelspolitiske indgreb er derfor et oplagt sanktionsredskab, også i miljøaftalen, men principielt behøver der ikke at være nogen som helst sammenhæng mellem et lands miljøbelastning og dets internationale handel. Tag for eksempel et land, hvorigennem der løber nogle floder. Hvis landet undlader at rense sit *husholdningsspildevand* og blot udleder det direkte i floderne, så kan det påføre de lande, som floderne senere passerer, store gener. I en sådan situation vil det være vanskeligt at identificere de varegrupper, der i givet fald skulle omfattes af handelspolitiske sanktioner, da forureningen i dette tilfælde ingen relation har til international handel; måske handler landene i forvejen slet ikke med hinanden.

Eksemplet viser, at der ikke altid er en logisk forbindelse mellem miljø og handel. Det er derfor vigtigt at understrege, at andre sanktionsmuligheder må vurderes. Ud over diplomatiske relationer, som naturligvis bør fredes længst muligt, er kulturelle og sportslige relationer også anvendelige i sanktionsøjemed, og i yderste konsekvens kan grænseoverskridende forurening true et lands eksistens og dermed berettigede til militær indgriben. En helt anden mulighed rummes af en

eventuel ny verdensorganisation, som på samme måde som GATT/WTO kunne udstyres med egne konfliktløsningsmekanismer. Endelig har i-landene en mulighed for at binde miljøpolitik sammen med u-landsbistand ved at opstille miljørelaterede betingelser for bistand.⁵

Handelspolitiske instrumenter er imidlertid (desværre) nok de mest anvendelige sanktionsredskaber. Før vi diskuterer fordele og ulemper ved deres brug skal vi dog kort beskrive hvilke miljøstandarder, der allerede er tilladt i det multilaterale handelssystem.

Større hensyn til miljøet efter Uruguay

I Verdenshandelsorganisationen, WTO, deles miljøstandarderne op i to kategorier. Den første kategori er *produktstandarder*. Produktstandarder er krav til at produktet i sig selv ikke skader miljøet, hvilket f.eks. måles på produktets kvalitet, sikkerhed, kemiske sammensætning og evne til at nedbrydes efter brug. Det er f.eks. en produktstandard at definere, hvor meget en lastbil må forurene og støje. Den anden kategori er *produktionsmetode-standarder* og *produktionsproces-standarder*, også kaldet PPM-standarder.⁶ PPM-standarder er et udtryk for, hvordan varen skal produceres. Altså f.eks. regler for, hvor meget en fiskekutter må forurene havet og regler for hvilke fangstmetoder, der er tilladt.

GATT-artikel XX tillader produktstandarder for at beskytte et lands miljøressourcer og befolkningens sundhed. Dog må produktstandarderne bl.a. ikke diskriminere importører i forhold til indenlandske producenter, standarderne skal udspringe af en gyldig videnskabelig begrundelse, og de må ikke fastsættes for at forvride den frie handel. Endvidere skal landene så vidt muligt benytte internationalt anerkendte standarder, for at verdenshandelen sammenlagt påvirkes af færrest muligt forskellige standarder.

Med Uruguay-rundens resultat er rammerne for brug af standarder i verdenshandelen blevet udvidet. Det er i GATT/WTO-sammenhæng nu også tilladt at sætte standarder, der knytter sig til produktionsmetoden og produktionsprocessen (altså den anden kategori af standarder). Det må dog kun ske i tilfælde, hvor metode eller proces direkte afspejler sig i varen. Udvidelsen betyder derfor *ikke*, at der nu er grønt lys for at opstille PPM-standarder i verdenshandelen. Men det betyder, at *visse* PPM'er er tilladt. Til illustration et eksempel: Danmark må nu udelukke medicin fra Thailand, hvis vi ellers WTO kan påvise, at medicinen er produceret under uansvarlige sanitære forhold, der direkte afspejler sig i medicinens kvalitet. Derimod må vi ikke udelukke stål produceret i Polen, selvom vi kan påvise, at produktionsprocessen i Polen er langt mere forurenende, end vi tillader der i DK. Stålet er nemlig, alt andet lige, kvalitetsmæssigt det samme som det danske.

Med andre ord er det i WTO ikke tilladt at udelukke varer, alene fordi de er produceret under stærk forurening. Desuden må vi ikke frit sætte barrierer for varer, der produceres efter metoder, vi ikke tillader i DK. Et land har således ikke ret til at sætte standarder for, hvor meget andre lande må tære på miljøet eller, hvordan de indretter deres produktionsmetoder.

Også præamblen i Uruguay-rundens »Final Act« vidner om, at der fremover skal lægges mere vægt på miljøforhold i Verdenshandelsorganisationen. WTO har i forvejen en mængde mål at forfølge: Handelen skal være fri, levestandarden i verden skal hæves, der skal sikres fuld beskæftigelse, og produktionen skal øges. Og som noget nyt skal medlemmerne af WTO altså nu også tage hensyn til miljøet når handelen liberaliseres yderligere.⁷ Hensynet til miljøet kom med i WTO-traktaten i tolvte time. Men nu er miljøhensyn-

net altså med, og en permanent komité skal undersøge forholdet mellem handel og miljø, hvilket må tolkes som de første skridt på vejen til en grønnere WTO.⁷

3. Handelspolitiske indgreb som løftestang for miljøet?

Hermed kan vi vende mod artiklens hovedtema, nemlig muligheden for – ved hjælp af miljøstandarder eller konventioner koblet med handelspolitiske sanktionsmuligheder – at reducere den globale miljøbelastning. Selv om international handel i sig selv ikke er årsag til forurening, kan det overvejes, om handelspolitiske instrumenter kan øge overholdelsen af internationale miljøkonventioner og dermed begrænse forureningen. Spørgsmålet er i sin enkelthed, om de effektivitetstab, der opstår ved at begrænse den frie handel, opvejes af miljømæssige gevinster ved at anvende miljøstandarder. Vi har altså at gøre med et klassisk »trade-off« mellem to hensyn.

Vi diskuterer først risikoen for protektionisme og ensidig udnyttelse af politisk og økonomisk magt. Derefter plæderer vi for multilaterale miljøaftaler og påpeger vigtigheden af samordning mellem de internationale miljø- og handelsregler. I den forbindelse overvejer vi hvilke miljøproblemer, der egner sig til internationale aftaler.

Protektionistiske instinkter

Et oplagt problem i kobling af miljøaftaler med handelspolitiske instrumenter (evt. under WTO) er risikoen for protektionisme. Bag argumenterne om at handelen med forurenende lande bør begrænses af hensyn til miljøet, skjuler sig hyppigt en helt anden dagsorden. Lande med høj miljøstandard finder det urimeligt at blive udkonkurreret på grund af andre landes lavere miljø-beskyttelse. Sådanne lande beskyldes for »miljødumping«, fordi de lave miljømæssige standarder i visse lande ses som implicitte subsidier til forurenende industrier og dermed som uretfærdig konkur-

rence. Problemstillingen omkring forskelle i prisen på forurening har verden over givet anledning til skarpe protester fra producenter i lande, hvor man betaler en høj pris for slid på miljøet. Ud fra hensynet til en lige konkurrencesituationen (og dermed hensynet til den lokale produktion og beskæftigelse), kræver sådanne brancher en udligning af priserne. Fair handel eller »konkurrence på lige vilkår« er deres slogan.

Specielt i USA sker en sammenblanding af motiverne for krav om miljøbeskyttelse i andre lande. Det er svært at gennemskue, om det er hensynet til miljøet eller hensynet til konkurrence på lige vilkår, der driver værket. Når miljøaktivister og »fair traders« mødes, kan de – omend på forskellig baggrund – derfor enes om at kræve større hensyn til miljøet i verdenshandelen. Firkantet sagt tænker miljøaktivisten på hullet i ozonlaget og på forureningen af verdenshavene, mens fabriksejeren og hans ansatte vil sikre deres virksomheds lokale fremtid. Faren for at miljøstandarderne på længere sigt udvikler sig til et skalkeskjul for protektionistiske instinkter er åbenbar, og et forhold, der ikke må overses, når det overvejes at udarbejde verdensomspændende miljøstandarder.

Kampen mod enegang

Et næste problem med internationale miljøstandarder er, under hvilke institutionelle rammer de skal indgås. Spørgsmålet er blandt andet, om enkelte nationer eller mindre grupper af lande frit skal kunne definere og anvende miljøklausuler, dvs. sætter unilaterale standarder for, hvordan andre lande skal forholde sig i brugen af miljøressourcer.

Unilaterale krav til andre landes produktionsmetoder er netop kernen i den sag, der i 1991 bragte store dele af den amerikanske befolkning og verdens delfinelskere på den anden ende. Kort fortalt introducerede USA – uden at konsultere GATT og uden internationale

konventioner i ryggen – en miljøklausul, der forbød import af tunfisk fra Mexiko, der var fanget med en type net, der hvert år dræber tusindvis af delfiner. Mexiko klagede til GATT-sekretariatet over USA's sanktioner mod mexikanske tun. Og man fik af et ekspertpanel medhold i, at den ensidige amerikanske delfinbeskyttelses-lov var en ulovlig handelsbarriere.⁹ Miljøforkæmpernes beskyldninger om, at GATT direkte modarbejder miljøbestemmelser regnede ned over frihandelsaftalen og var i høj grad medvirkende til, at der kom gang i debatten om de miljømæssige klausuler i GATT.

Eksemplet med USA's unilaterale angreb på mexikanske fangstmetoder viser vigtigheden af, at hvis der på et område skal udarbejdes miljøstandarder, bør de anerkendes af så mange lande som muligt. Hvis enkelte lande har ret til at opstille handelsbarrierer på baggrund af deres subjektive vurderinger af eksportørlandes miljøstandarder, ender man i en problematisk situation. Al erfaring siger nemlig, at hvor muligheden for at opstille handelsbarrierer eksisterer, bliver den misbrugt til at beskytte brancher, der klarer sig dårligt i konkurrencen. Og som nævnt tidligere kan det betyde en alvorlig underminering af det multilaterale frihandelsregime. Faren ved unilaterale handlinger på baggrund af påstået miljødumping er helt parallel til USA's ensidige benyttelse af den meget omdiskuterede »Super 301«-lov, der giver USA mulighed for til enhver tid at opstille unilaterale handelsbarrierer, hvis amerikanske producenter føler sig truet af unfair konkurrence.

Unilaterale miljøklausuler er desuden behæftet med den ulempe, at de kun sjældent fører til at eksportørlandet forbedrer sine miljøforhold; de er ganske simpelt ikke særlig effektive. USA's enegang for at forhindre Mexikos brug af delfindræbende fangstmetoder har f.eks. ikke haft nogen effekt på Mexikos adfærd. Amerikanerne slipper godt nok for

mexikansk tun på deres salater (og de amerikanske tunfiskere er sluppet for konkurrence fra Mexiko), men i Mexiko fisker man stadig tun på gammeldags manér. Det skal dog i samme åndedrag nævnes, at lige netop USA i andre tilfælde er så vigtigt et marked for mange producenter, at amerikanske miljøklausuler ofte kan have kraft til at tvinge miljøforbedringer igennem via handelsbarrierer.

Netop det forhold, at USA (og også EU) er store økonomier, er en tungtvejende grund til at gå imod unilateralisme: Vi ender nemlig let i en situation, hvor kun store økonomier kommer til at fastlægge miljøpolitikken. Det betyder dels, at disse lande kan påtvinge andre lande deres præferencer og dels, at deres virksomheder vil søge at udnytte muligheden for at få vedtaget protektionistiske handelshindringer til deres egen fordel. Hvis et lille land som Danmark opstiller miljøklausuler ville kun få lande, der sælger en signifikant del af deres varer her i landet, tage notits af det. Endelig vil unilaterale metoder være en rød klud mod u-landene. De vil ikke få en chance for at få indflydelse på hvilke standarder, der er rimelige.

Globalt og lokalt miljø

Som antydnet tidligere nærmer internationale miljøklausuler sig indblanding i andre landes indre anliggender. Det er her nødvendigt at skelne mellem lokale og grænseoverskridende miljøeffekter. Hvis miljøpåvirkningen er lokal, er det grundlæggende det enkelte lands befolkning, der er ansvarlig for forureningen, og andre lande har derfor ingen ret til at påtvinge det andre miljøhensyn end de, landet selv ønsker.¹⁰ Hvis landet ikke ønsker det, er det svært at argumentere for, at vi kan skride ind over for dets handlinger. Først når miljøproblemerne begynder at bevæge sig over grænserne, bliver de således et anliggende for andre end landet selv.

Grænseoverskridende miljøproblemer drejer sig om produkter og produktionsmetoder, der ikke alene skader nationalt, men som eksempelvis skader ozonlaget, forurener verdenshavene eller udrydder truede dyrearter. I disse situationer kan forurenende lande ikke påberåbe sig »indblanding i indre anliggender«. Når det ofte er vanskeligt at få sådanne lande til at gå med til begrænsninger af deres forurening, skyldes det ikke kun forskellige præferencer, men mere fundamentalt, at omkostningerne ved forurening ikke (alle) bæres af det forurenende land. Mens et land selv kan tilegne sig alle fordelene ved produktion af stål, så regner udledt svovl måske ikke kun ned i landet selv, men også i nabolande, på samme måde som et land kan overfiske et hav uden selv at bære alle omkostningerne ved de manglende fisk.

Der er således tale om et free-rider problem,¹¹ der som alle andre forhandlingssituationer mellem uafhængige lande som udgangspunkt må løses med gode ord og argumenter. Men hvis det – som det ofte er tilfældet med free-rider problemer – ikke er muligt at få alle lande frivilligt med, kan det ved alvorlige grænseoverskridende miljøproblemer overvejes at anvende sanktioner over for ikke-underskrivere.

Det må på denne baggrund fremhæves, at kun »ægte« grænseoverskridende miljøproblemer berettiger til international opmærksomhed, og specielt til anvendelsen af sanktioner. Der må derfor opstilles klare kriterier for, hvilke typer af miljøpåvirkninger, der skal reguleres internationalt og hvilke, der falder ind under »indre anliggender«.

Jo flere – jo bedre

Et internationalt regelsæt med fælles principper for beskyttelse af miljøet, er den mest holdbare og effektive løsning på grænseoverskridende miljøproblemer. Lidt i stil med EU's fælles miljøstandarder kan man aftale

sig frem til et verdensomspændende sæt af regler for miljøbeskyttelse i form af standarder og minimums- og maksimumsværdier. Vi må forlænge rækken af internationale miljøkonventioner som f.eks. Montreal-konventionen mod brug af CFC-gasser, Basel-konventionen om farligt affald og CITES-konventionen om handel med truede dyrearter. På længere sigt kunne det føre til opbygning af et helt nyt regime: Et multilateralt regime til fremme af miljøet i lighed med WTO/GATT's arbejde for fri handel. Man kan undre sig over, at der ikke allerede eksisterer en international miljøorganisation, der kan koordinere miljøpolitikken. Koordinationen sker i dag meget sporadisk og nærmest kaotisk, og miljøet er henvist til delfprogrammer under FN, indgåelse af konventioner og NGO'ers kamp mod forurening og truede dyrearter.

Opretter man på længere sigt en international miljøorganisation, har det den fordel, at WTO holdes uden for at koordinere miljøstandarder. Der er ingen grund til at overdrage en så speciel og vigtig opgave som international miljøregulering til en organisation, der ikke har kompetence på området. Hvis fastsættelsen af miljøstandarder lægges over i en anden organisation, får man sandsynligvis tillige en mere åben diskussion af vægningen af de to hensyn: miljø og frihandel.

WTO's anerkendelse af miljøkonventioner

Helt uden om WTO kommer vi dog ikke. Hvad enten internationale miljøstandarder skal aftales inden for en ny verdensomspændende miljøorganisation eller som enkeltstående konventioner, står vi over for et problem med rangordning af forskellige internationale aftaler. Hvor der på det principielle plan er et trade-off mellem frihandelshensyn og miljøhensyn, er der på det konkrete plan en konflikt mellem frihandelsaftalen GATT og så de miljøkonventioner, der indeholder handelsbegrænsende elementer. Det er for tiden

uklart, hvordan sådanne aftaler rangerer i forhold til hinanden.

Hvis en miljøkonvention har bred international opbakning vil der sandsynligvis sjældent opstå problemer med eventuelle handelsrestriktioner tilknyttet aftalen. Mere problematisk er det, når der er tale om en miljøstandard, som ikke har global opbakning. Et eksempel kunne være, at en gruppe lande vedtager en miljøkonvention om f.eks. forbud mod bestemte miljøskadelige produktionsmetoder, og opsætter handelsbarrierer for handel med diverse varer fra lande, der ikke følger den pågældende miljøkonvention. Endnu mere suspect bliver det, hvis et land gengælder overtrædelsen af en miljøkonvention, der går imod f.eks. slagtning af babysæler, med handelsbarrierer mod en helt anden vare – altså en såkaldt »cross-retaliation«. Disse problemer må reguleres i en afklaring af sanktionsmuligheder i miljøkonventioner.

4. Konklusion

Vi har argumenteret for, at der ikke er en direkte årsagssammenhæng mellem international handel til miljøproblemer. Det er efter vores mening ikke muligt at skyde skylden for de globale forureningsproblemer på den øgede frihandel. Af samme grund giver det umiddelbart ingen mening at begrænse handelen med det formål at reducere forureningen. For hvorfor skade handelen, når det ikke er her kilden til forurening ligger?

I det omfang at international miljøregulering kræver aftaler med indbyggede sanktionsmuligheder, kan det imidlertid volde så store problemer at finde velegnede straffemekanismer, at der kan argumenteres for at anvende handelspolitiske instrumenter, på trods af den manglende sammenhæng mellem handel og miljøproblemer. Selv om handelspolitiske sanktioner ikke er de eneste muligheder (og de heller ikke logisk har nogen fortrinsret), må det erkendes, at på den internationale

scene uden overnationale myndigheder er der ikke mange andre muligheder for at påvirke hinanden.

Det kan derfor være nødvendigt at sammenkoble internationale konventioner med handelspolitiske sanktionsmuligheder, men der må generelt udvises stor tilbageholdenhed med denne mulighed. For at undgå spredning må sanktionerne være velafgrænsede og rette sig direkte mod miljøproblemet.¹² Det må altid konkret vurderes, dels om potentielle sanktionsmuligheder i internationale miljøaftaler er berettigede, dels om de er effektive. Og det må vurderes om forbedringen af miljøet er større end tabet ved begrænsning af handelen. Da gevinsterne ved handel er gensidige, vil der oftest være tab for begge parter, og disse tab må estimeres.¹³

Endelig bør det seriøst overvejes at lægge miljøspørgsmålene over i en ny verdensorganisation med dertil hørende konfliktløsningsmekanismer.

Hvis denne holdning accepteres i dansk politik har vi i Danmark en chance for hjælpe verdenssamfundet med at navigere gennem det Skylla og Charybdis, som for tiden repræsenteres af på den ene side de mest ekstreme »free traders«, der ikke accepterer noget over GATT/WTO, og på den anden side den uheldige alliance mellem miljøfanatikere og »fair traders«.

Noter

1. Sideløbende med debatten om grønne klausuler føres diskussionen om koblingen af sociale standarder på verdenshandelen. Denne problemstilling belyses ikke i denne artikel, blot skal det nævnes, at Folketingets prioriterede dagsorden af 24. januar også tager stilling til de såkaldte røde klausuler. Handel skal således ske under hensyntagen til fundamentale arbejdstagerrettigheder.
2. Hvis prisen på international transport bliver væsentlig højere end prisen på indenlandsk transport, vil der transporteres »for meget« ind for landegrænserne. En vare vil måske blive sendt tværs over Rusland eller USA i

- stedet for til et naboland, blot fordi indenlandsk transport er billigere.
3. Fastsættelse af rigtige priser på slid på miljøet benævnes som regel som enten internalisering af miljøomkostninger eller PPP: Polluters Pay Principle.
 4. Befolkningen i land B kan naturligvis også bare lade være med at købe varer uden en varedeklaration, der indeholder oplysningen om produktionsmetode. Problemet med at overlade beslutningen til forbrugeren er den velkendte »free-viden« situation, hvor den enkelte forbruger vil afstå fra at yde sit bidrag til reduktionen af miljøbelastningen, fordi det kun bidrager marginalt til forbrugers egen nytte.
 5. EU Kommissionen er desuden inde på et »belønningssystem« i de nyeste aftaler om handel med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (de såkaldte GSP-aftaler). I aftalen fra 1994 indgår det således, at lande der efterlever visse miljøkrav i produktionen, får en toldnedsættelse på op mod 20 procent. Det skal dog bemærkes, at EU tilsyneladende kun har brugt disse GSP-aftaler på helt marginale områder. Denne gulerod har desuden begrænsede anvendelsesmuligheder: Den kræver, at der eksisterer en handelsbarriere, der kan reduceres. Hvis der ingen barrierer er, kan positive GSP-aftaler ikke bruges. Vi kunne f.eks. ikke anvende den gulerod i forhold til Storbritannien, hvis vi ville påvirke briterne til at udlede mindre i Vesterhavet.
 6. PPM=Process and production methods standards
 7. Ifølge præamblen skal underskriverne »gøre plads for en optimal udnyttelse af verdens ressourcer i overensstemmelse med målet bæredygtig udvikling, søge at beskytte og bevare miljøet og forbedre midlerne hertil på en måde, der er forenelig med deres respektive behov og ønsker på forskellige niveauer af økonomisk udvikling«.
 8. Det er værd at bide mærke i, at mens hensynet til miljøet (og dermed skridtet mod »grønne klausuler«) næde med i slutdokumentet, er sociale forhold (de såkaldte »røde klausuler«) stadig ikke er med i WTO's arbejdsgrundlag.
 9. GATT-panelet begrundede fordømmelsen af USA's handelsbarrierer med, at intet land må kræve af et tredjeland, at det bruger bestemte produktionsmetoder (dvs. forbud mod extrajurisdiktion). Indgrebet kunne ikke retfærdiggøres under GATT-artikel XX om tilladte handelsbarrierer af hensyn til menneskers eller dyrs liv. GATT-panelet kritiserede desuden USA for at gå enegang, dvs. det forhold at USA ikke forsøgte at få multilateral opbakning omkring beskyttelse af delfiner. Endelig blev det kritiseret at USA's standard for, hvor mange delfiner det accepteres, at der dræbes ved tunfangst i Mexiko et givet år, er baseret på antallet af delfiner dræbt af amerikanske fiskere i samme år. De mexikanske fiskere ved altså ikke på forhånd hvilket tal, de skal forholde sig til. Derimod godkendte GATT-panelet, at USA ved mærkning af tun-dåser kan gøre forbrugeren opmærksom på, hvordan tunen er fanget.
 10. Her forudsættes dels, at befolkningen i landet er klar over forureningsproblemet og dels, at befolkningens præferencer slår igennem i de politiske beslutninger. Hvis det første ikke er tilfældet, må de mere oplyste lande bidrage med information om problemets omfang, og hvis det andet ikke er tilfældet, må det internationale samfund arbejde for en demokratisering af landets beslutningsproces. Andre løsninger er formynderi.
 11. I spil-teoretiske termer er det et »fangens dilemma« problem.

12. At USA i delfinsagen blokerer for import af mexikansk fanget tun kan ud fra et rent delfinhensyn umiddelbart give mening. Men at USA i samme sag tillige forbyder import af mexikansk lystfiskegrej, synes irrelevant og ude af proportioner. Og det viser, hvor let protektionistiske elementer kan snige sig ind.
13. Umiddelbart synes det uden mening at anvende en sanktion, der skader en selv lige så meget som modparten. I en spil-teoretiske sammenhæng kan denne situation imidlertid godt give mening: Hvis spillet er et fangens dilemma, så vil handelspolitiske sanktioner reducere pay-offs ved asymmetrisk adfærd, dvs. i de situationer, hvor den ene spiller har en kooperativ adfærd og den anden springer fra og søger sin egen, kortsigtede fordel. En sådan ændring af spillet kan medføre, at spillet får to ligevægte, nemlig ikke blot den sædvanlige suboptimale, men også en kooperativ ligevægt.

Referencer

- Charnovitz, Steve (1992): »Environmental and Labour Standards in Trade«, *The World Economy*, Volume 15, p. 335-356.
- Charnovitz, Steve (1993): »Environmental Confronts GATT Rules – Recent Developments and New Opportunities«, *Journal of World Trade*, Volume 27, p. 37-54.
- Esty, Daniel C. (1994): »Greening the GATT«, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Rege, Vinod (1994): »GATT Law and Environment-Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries«, *Journal of World Trade*, Volume 28, p. 95-170.

Effekten af udenlandske opkøb på udviklingen af danske virksomheder

Torben Pedersen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
Finn Valentin, Institut for Erhvervs- og Samfundsforskning, Handelshøjskolen i København

1. Problemstilling

Igennem det seneste årti er omfanget af opkøb af virksomheder på tværs af landegrænserne steget meget kraftigt. Det gælder såvel i Danmark som globalt.

De tidligste udenlandsk ejede virksomheder i Danmark er typisk startet som egentlige nyeableringer, hvor den udenlandske koncern først har oprettet et salgsselskab i Danmark, der siden er blevet udbygget med flere og flere funktioner (service, produktion og evt. forskning). Men siden har dette mønster ændret sig markant. I dag er opkøb af eksisterende danske virksomheder blevet den væsentligste etableringsform for de udenlandske koncerner. I Danmark er ikke mindre end 72% af de udenlandsk ejede fremstillingsvirksomheder etableret ved opkøb af eksisterende danske virksomheder (Valentin og Pedersen, 1993).

Denne artikel søger at belyse de virksomhedsøkonomiske effekter af udenlandske koncerners opkøb af danske virksomheder. De centrale spørgsmål der søges belyst i artiklen er, hvorvidt danske virksomheders konkurren-

ceevne svækkes eller styrkes som følge af den udenlandske overtagelse.

Helt overordnet bliver danske virksomheders udviklingsmuligheder påvirket i to forskellige retninger af det udenlandsk ejerskab. På den ene side vil den danske virksomheds muligheder for at tage selvstændige strategiske beslutninger som oftest blive begrænset, når den er udenlandsk ejet. Dette kan undertiden føre til, at virksomhedens potentialer ikke udnyttes optimalt, fx. kan central kontrol af koncernens F&U-aktiviteter hindre udviklingen af en lokal kompetence. På den anden side kan koncerntilhørsforholdet også være en styrke for det danske datterselskab, fordi det kan give adgang til ressourcer, som virksomheden ellers ikke har adgang til.

At være ejet af en udenlandsk koncern er i den forstand et »tveægget sværd«, hvor adgangen til forskellige aktiver indenfor koncernen modsvares af indskrænkninger i den strategiske handlefrihed for den danske virksomhed. Den konkrete vurdering af fordele og ulemper ved udenlandsk ejerskab afhænger af karakteren og styrken af disse to mod-

satrettede tendenser, som vil være forskellig fra virksomhed til virksomhed.

I denne artikel vil effekten af de udenlandske opkøb blive belyst med udgangspunkt i: *Ejerskabsmotivet og den funktion som den opkøbte virksomhed varetager indenfor koncernen*, fordi denne i stor udstrækning er determinerende for virksomhedens udvikling¹.

Ejerskabsmotiv og den opkøbte virksomheds funktion indenfor koncernen hænger snævert sammen, fordi det oprindelige opkøbsmotiv og senere ændringer i ejerskabsmotivet vil sætte sig igennem i den funktion, som den opkøbte virksomhed tildeles indenfor koncernen. I den forstand kan koncernfunktionen opfattes som manifestationen af det bagvedliggende ejerskabsmotiv.

En virksomhed, der er erhvervet med henblik på at producere til det lokale danske marked, vil spille en væsentlig mere tilbagetrukket rolle indenfor koncernen end en virksomhed, der er erhvervet fordi den besidder en unik firma-specifik viden. Ejerskabsmotiv og koncernfunktion står således på ethvert givet tidspunkt centralt blandt de faktorer, der betinger virksomhedens udvikling.

I afsnit 2 belyses de opkøbte virksomheders koncernfunktion. Det gøres teoretisk med udgangspunkt i Dunning's såkaldt Eklektiske Paradigme. Afsnittet munder ud i en typologisering af udenlandsk ejede virksomheder i Danmark. Afsnit 3 omhandler en analyse af vækstforløb efter opkøbet for de forskellige typer af virksomheder, mens der i afsnit 4 fremdrages nogle politiske implikationer af analysen.

2. Virksomheder typologiseret efter koncernfunktion

2.1 Teoretiske perspektiver

Der findes flere forskellige teorier, som søger at forklare omfanget og karakteren af de multinationale selskabers aktiviteter i udlandet. Den mest udbredte af disse forklaringer er Dunning's Eklektiske Paradigme (Dunning, 1981, 1988), der kan betegnes som en taxonomi over de forskellige teorier om multinationale selskaber. Den grundlæggende hypotese i det Eklektiske Paradigme er, at det er en nødvendighed, at alle følgende tre fordele samtidigt er tilstede før betingelserne for en direkte investering er opfyldt:

- *Ejerspecifikke* fordele, f.eks. besiddelse af patent, markevarenavn, F&U-, management- eller marketingviden eller privilegeret adgang til naturressourcer, som kan opveje omkostningerne ved det manglende lokalkendskab i forhold til de lokale producenter.
- *Lokaliseringsspecifikke* fordele, f.eks. billige produktionsfaktorer, lave told- eller transportomkostninger, for ellers ville den ejerspecifikke fordel blot blive udnyttet gennem eksport (fra hjemlandet til udlandet).
- *Internaliseringsspecifikke* fordele, f.eks. undgå forhandlingsomkostninger og beskytte viden, for ellers er det mere rentabelt at sælge retten til at udnytte aktiverne over markedet (licens, franchising m.m.).

Dunning (1988, 1992) har på baggrund af en identificering af en lang række virksomheders konkrete ejer-, lokaliserings- og internaliseringsspecifikke fordele udviklet en typologi for forskellige typer af udenlandske datterselskaber. I denne typologi er datterselskaberne primært klassificeret efter ejerskabsmotivet fordi dette er den væsentligste determinant for datterselskabets koncernfunktion og for karakteren og omfanget af de aktiviteter, der

udføres i datterselskabet. Der angives således en sammenhæng mellem de udenlandske koncerners motiv for at lokalisere sig i et bestemt geografisk område og deres adfærd på stedet.

Typologien opererer med fire forskellige ejerskabsmotiver (de er gengivet i figur 2). De *markeds-motiverede* selskaber er primært etableret for at komme udenom forskellige barrierer for afsætningen. Man vil først og fremmest sikre sig de bedst mulige afsætningskanaler i udlandet. *Ressource-motiverede* selskaber etableres for at få adgang til (billige) produktionsfaktorer, såsom naturressourcer eller billig arbejdskraft, mens *effektivitets-motiverede* selskaber er knyttet til globale multinationale selskaber, der lokaliserer deres specialiserede produktionsenheder rundt om i verden, således at de på en gang kan opnå de maksimale stor- og samdriftsfordele. Mens de tre ovennævnte typer af udenlandske selskaber er etableret for at udnytte nogle konkurrencemæssige fordele, som den udenlandske koncern allerede besidder, så er *strategisk aktiv motiverede* selskaber typisk selskaber, der opkøbes med det formål at erhverve nogle aktiver, der i kombination med koncernens eksisterende aktiver kan styrke koncernens konkurrencegrundlag yderligere.

Vi skal her foreslå, at Dunning's typologi kan reduceres til to overordnede dimensioner – en *lokaliserings-* og en *aktivdimension* – der tilsammen konstituerer de enkelte typer af udenlandske datterselskaber. Denne sondring mellem de to dimensioner er central for den efterfølgende typologisering af de udenlandsk ejede virksomheder i Danmark.

Lokaliseringsdimensionen angiver de konkrete fordele som søges udnyttet ved den pågældende lokalisering. Denne dimension sonderer mellem om datterselskaberne er etableret for at sikre bedre adgang til markedet og dermed udfylder en import-substituerende

funktion (de markeds-motiverede); eller om de er etableret for at udnytte nogle mere favorable produktionsvilkår på den pågældende lokalisering (de ressource- og effektivitets-motiverede).

Aktivdimensionen angiver karakteren af datterselskabets aktiver sammenlignet med de aktiver koncernen i øvrigt kontrollerer. Denne dimension sonderer mellem virksomheder der er opkøbt for at erhverve aktiver af en type, som koncernen ikke allerede har (strategisk aktiv motiverede); eller alene fordi det muliggør bedre udnyttelse af koncernens eksisterende aktiver uden i sig selv at tilføje disse noget kvalitativt nyt (de øvrige tre typer).

Dunning's oprindelige typologisering af de udenlandske datterselskaber (Dunning, 1988) omfattede kun de ressource-, markeds- og effektivitets-motiverede selskaber, mens de strategisk aktiv motiverede er en type som Dunning har tilføjet fornylig (Dunning, 1992). Denne udvidelse af typologien til også at omfatte strategisk aktiv motiverede datterselskaber skyldes ikke mindst den voksende bølge af opkøb i de seneste årtier. For mens krumtappen i det Eklektiske Paradigme er koncernens besiddelse af ejerspecifikke fordele, som den søger at udnytte i udlandet gennem egne datterselskaber, så er det åbenlyst at opkøb af eksisterende virksomheder ikke blot har til formål at overføre kompetencer fra koncernen, som kan udnyttes i det opkøbte selskab, men også at erhverve nye kompetencer fra det opkøbte selskab som kan styrke koncernens samlede konkurrencegrundlag.

2.2 Empiriske undersøgelse

De empiriske analyser i nærværende artikel er baseret dels på data indsamlet via en spørgeskemaundersøgelse gennemført i 1991 blandt alle udenlandske produktionsvirksomheder (incl. software) i Danmark, og dels på indsamlede regnskabsoplysninger der såvidt

muligt dækker perioden 1974-93 for hver af virksomhederne. Databasen indeholder detaljerede oplysninger om ialt 141 udenlandsk ejede virksomheder, svarende til 55% af alle udenlandsk ejede produktionsvirksomheder i Danmark med mindst 20 ansatte². Blandt de 141 udenlandsk ejede virksomheder i Danmark er 40 virksomheder oprindeligt startet som nyetableringer, mens 101 er udenlandske opkøb af eksisterende danske virksomheder. Analysen i denne artikel er baseret på oplysningerne for den del af de udenlandsk ejede virksomheder, som er oprindeligt er opkøbt.

Disse 101 virksomheder bliver i det følgende opdelt i tre klynger på basis af tre virksomhedskendetegn (Valentin & Pedersen, 1993). Disse kendetegn er udvalgt ud fra en samtidig hensyntagen til teoretisk og empirisk forklaringskraft. Teoretisk udgør de tre variable en tilfredstillende operationalisering af de to ovennævnte dimensioner (lokaliserings- og aktivdimensionen), der er de grundlæggende dimensioner som konstituerer forskellige typer af udenlandsk ejede virksomheder. Fra den empiriske side viste en faktor-analyse af en række grundlæggende virksomhedsoplysninger (de fleste gengivet i tabel 1) at netop disse tre variable bedst repræsenterer virksomhedsoplysningernes forskellige dimensioner (de havde højeste faktor-loading på de tre faktorer med størst forklaringskraft)³.

De tre virksomhedskendetegn er: 1) virksomhedens grad af hjemmemarkedsorientering, 2) faglærte arbejders andel af virksomhedens ansatte, og 3) F&U-udgifternes andel af omsætningen. Disse tre variable danner grundlag for en cluster-analyse, der henfører de enkelte virksomheder til en af tre grupper, der hver repræsenterer de tre nævnte variable i deres mest homogene og udtalte form. En given virksomheds kombinerede scoring på disse tre variable kommer dermed til at karakterisere dens funktionelle relation til koncernen hvad angår dens markeds-mæssige orientering (lo-

kal markedsadgang eller udnyttelse af favorable produktionsbetingelser) og dens produktionsmæssige profil (karakteren og omfanget af datterselskabets aktiver). Med reference til deres respektive hovedorientering betegnes de tre klynger som henholdsvis *markeds-*, *produktions-*, og *forskningsklyngen*.

I tabel 1 karakteriseres de tre typer hver for sig ud fra deres gennemsnitsværdier på de tre virksomhedsegenskaber, der danner udgangspunkt for klyngedannelsen. Desuden anføres i nederste del af tabellen nogle yderligere virksomhedskendetegn, der varierer systematisk mellem de tre klynger.

Ud fra tabel 1 kan de tre forskellige typer af opkøbte virksomheder hver for sig karakteriseres ved deres specifikke kendetegn:

Markedsklyngen er stærkt hjemmemarkedsorienteret med et gennemsnitligt salg på 77,3% af omsætningen i Danmark. Klyngen har også en høj andel rent videresalg (på knap 19% af den samlede omsætning) af produkter som virksomheden overhovedet ikke bearbejder selv. Det er også i denne klynge, man finder de gennemsnitligt mindste virksomheder. De har endvidere den svageste F&U-intensitet, hvor kun 0,5% af omsætningen i gennemsnit går til forskning og udvikling i denne klynge.

Markedsklyngens virksomheder kan for en stor dels vedkommende begrundes i ønsket om at erobre og beskytte markeds-andele på det danske marked, snarere end at opnå mere favorable produktionsbetingelser i Danmark. En del af klyngens virksomheder fremstiller produkter med meget høje transportomkostninger i forhold til produktionsprisen (f.eks. papir, glas, beton, metalemballage og foderstoffer), andre skal kunne yde hurtig og effektiv service på deres produkter (f.eks. elevatorer) eller producere tæt på kunderne for at kunne tilpasse sine produkter til de lokale be-

Tabel 1. Angivelse af gennemsnitsværdierne og varians-analyse (ANOVA) af de tre klynger i forhold til udvalgte strukturvariable.*

Udvalgte strukturvariable	Gennemsnitsværdier for de tre klynger			Gennemsnit for alle 101 virksomheder
	Marked	Produktion	Forskning	
Pct. del faglærte af alle ansatte	13,7 (B)	26,9 (A)	9,2 (B)	16,8
Pct. del salg i Danmark af samlet omsætning	77,3 (A)	25,6 (C)	47,7 (B)	49,7
Pct. del F&U af samlet omsætning	0,5 (B)	1,8 (B)	6,7 (A)	3,2
Pct. del rent videresalg af samlet omsætning	18,9 (A)	13,5 (A)	10,6 (A)	14,3
Pct. del koncernintern eksport af omsætning	9,5 (B)	28,3 (A)	18,5 (A,B)	19,0
Pct. del eksport i øvrigt af samlet omsætning	13,2 (C)	46,1 (A)	33,8 (B)	31,3
Pct. del funktionærer af alle ansatte	33,1 (A,B)	28,9 (B)	40,5 (A)	34,1
Pct. del ingeniører af alle ansatte	4,6 (B)	7,1 (A,B)	7,9 (A)	6,6
Gennemsnitlig antal ansatte i 1991	136 (B)	301 (A)	265 (A)	236
Gennemsnitlig omsætning i mill. kr. i 1991	157 (B)	325 (A)	281 (A)	257
Karakteristiske produkt- og opgaveegenskaber	Transport- eller service- tunge produkter	Fleksibel småskala produktion	Forsknings- baseret storskala produktion	

* Klyngernes gruppering i forhold til hinanden er angivet med bogstaverne A, B og C. Hvis nogle klynger er signifikant forskellige (efter en Duncan gruppering med $p=0.1$) så er det angivet med forskellige bogstaver.

hov (f.eks. EDB-programmer og bogforlag). Endelig er der også en gruppe virksomheder der producerer i Danmark for derved at få adgang til forskellige offentlige kontrakter (f.eks. producenter af elektriske anlæg og asfalt). Det er således karakteristisk for virksomhederne i denne klynge, at de af forskellige grunde er nødt til at producere i Danmark for, at kunne erobre en tilfredsstillende markedsandel på det danske marked. Det betyder, at de kun producerer i Danmark i det omfang det er nødvendigt, for at få den maksimale markedsandel. Derfor har virksomhederne i denne klynge også en meget høj andel af rent videresalg af produkter fra den øvrige koncern, og meget lidt eksport ud af Danmark (kun 22,7% af omsætningen, hvoraf over 40% er koncern-intern eksport).

Produktions-klyngen er primært kendetegnet ved en meget høj eksportandel (i gennemsnit

eksporteres 74,4% af omsætningen), både i form af koncern-intern eksport og selvstændig eksport udenom koncernen, samt en høj andel af faglærte arbejdere (i gennemsnit er 26,9% af de ansatte faglærte arbejdere). F&U-niveauet ligger et godt stykke under forskningsklyngens niveau, men stadigvæk noget højere end niveauet for markedsklyngen. Branchemæssigt koncentrerer produktionsklyngen sig også indenfor brancher, hvor fleksibilitet og evnen til at gennemføre konstante produktfornyelser er vigtige. Det er tekstil-, træ- og møbelindustri, metalvarer, maskin- og transportmiddelindustri.

Virksomhederne i produktionsklyngen erhverves primært på grund af deres produkt- og produktionsteknologiske viden, formentlig hyppigst det sidste. Disse karaktertræk slår igennem i form af en meget høj andel af faguddannet arbejdskraft kombineret med en

mellemposition i forhold til markeds- og forskningsklyngen med hensyn til F&U-intensitet og andel ingeniører. Samtidig afspejles den unikke kompetence, der besiddes af disse firmaer, i deres høje eksport-andel på tre fjerdedele af omsætningen, hvoraf langt størstedelen er selvstændig eksport udenom koncernen.

Forskningsklyngen kendetegnes ved at F&U-intensiteten er væsentlig højere end hos de to andre klynger. Derimod er forskningsklyngen mindre eksport-intensiv end produktionsklyngen. Eksport-andelen for forskningsklyngen er meget tæt på gennemsnittet for alle tre klynger. Det er således en type virksomheder som i vid udstrækning baserer sin viden generering på formel F&U-aktivitet. Branchemæssigt koncentrerer klyngen sig indenfor brancher, der er kendetegnet ved en skarp international konkurrence og hvor forskning er væsentlige konkurrenceparametre. Det er tele-, måleinstrument-industri, softwarebranchen og underbrancher af kemisk industri.

Virksomhederne i forskningsklyngen erhverves primært, fordi de er i besiddelse af en F&U-kapacitet, der er opnået gennem formelle F&U-aktiviteter. Men samtidig viser nogle af virksomhederne i forskningsklyngen sig også at have nogle fællestræk med virksomhederne i markeds-klyngen i form af såvel et relativt stort salg i Danmark og som et relativt stort videresalg af koncernens øvrige produkter. For denne gruppe af virksomheder er det således kombinationen af F&U-kapacitet og markeds-andel på det danske marked der erhverves.

3. Analyse af vækstforløbet efter opkøb

Den afgørende forskel imellem de tre klynger af udenlandsk ejede virksomheder består i, at mens motivet for den udenlandske koncern ved opkøb af produktions- og forskningsorienterede virksomheder er, at erhverve noget den ikke har selv i forvejen, så erhverves

markedsorienterede virksomheder med det primære formål at fremme salget af koncernens produkter på det danske (eller skandinaviske) marked.

De produktions- og forskningsorienterede virksomheder besidder således nogle værdifulde kompetencer, som er forskellige fra de kompetencer, der findes andre steder i koncernen, mens de markedsorienterede virksomheders væsentligste kompetence er deres kendskab og nærhed til det danske marked.

Den udenlandske koncern vil kun kunne udnytte virksomhedernes centrale kompetencer så længe de løbende udvikles. De hertil krævede investeringer må i vid udstrækning ske i de pågældende virksomheder selv, da kompetencerne kun vanskeligt kan overføres til andre selskaber i koncernen. Koncerntilhørsforholdet forventes derfor at medføre en yderligere udbygning af de værdifulde kompetencer som danner grundlaget for især produktions- og forskningsvirksomhedernes konkurrencemæssige fordele, hvorfor det også forventes at deres vækstforløb efter opkøbet vil være mere positivt end blandt markeds-klyngens virksomheder.

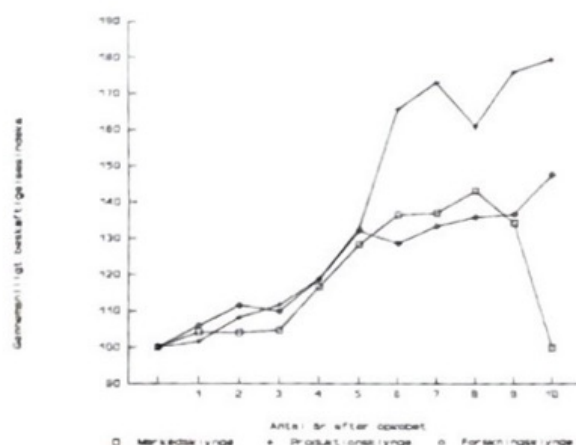
Der kan således opstilles følgende hypotese:

Virksomhederne i produktions- og forskningsklyngen vil have et mere positivt vækstforløb efter den udenlandske overtagelse end virksomhederne i markeds-klyngen.

Denne hypotese belyses med udgangspunkt i beskæftigelsesudviklingen for de enkelte virksomheder. Blandt de 70 virksomheder som er opkøbt i perioden fra 1975-89 er der 60 virksomheder, hvor det har været muligt at indsamle sammenlignelige beskæftigelsesoplysninger for perioden efter opkøbet. Antallet af år siden overtagelsen, hvor der foreligger oplysninger, varierer fra 4 år til 15 år.

I figur 1 er gengivet det gennemsnitlige beskæftigelsesindeks (overtagelsesåret = 100) for virksomhederne i de tre klynger i årene efter overtagelsen.

Figur 1. Det gennemsnitlige beskæftigelsesindeks for de tre klynger i årene fra 1 år til 10 år efter overtagelsen (indeks = 100 i overtagelsesåret).



Figuren indikerer klart, at der er tale om korrelation mellem beskæftigelsesindekset fra år til år (autokorrelation), hvilket er meget almindeligt for tidsrækker som denne. Dette har som konsekvens, at datamaterialet ikke kan testes ved en lineær regressionsanalyse. Sammenhængen mellem beskæftigelsen og tiden (antal år efter opkøbet) for hver af de 60 virksomheder er istedet estimeret i en 1. ordens autoregressiv model⁴. Den estimerede model har formen:

$Beskæftigelsen = k + a \times \text{antal år} + \text{Autoregressivt fejleled}$

hvor responsvariablen er det årlige beskæftigelsesindeks, k et konstantled, a en parameter der udtrykker sammenhængen mellem tid og beskæftigelse i de opkøbte virksomheder, mens det sidste led er et autoregressivt fejleled. Formålet med estimationen er at bestemme parameteren a , der angiver den årlige

vækst-rate for hver virksomhed, efter korrigeret for autokorrelation.

For at teste hypotesen om et differentielt vækstforløb mellem virksomhederne i de tre klynger er der gennemført en tosidig variansanalyse. Variansanalysen belyser, hvorvidt de fundne forskelle i beskæftigelsesudviklingen mellem virksomhederne i de tre klynger er signifikante eller blot tilfældige variationer. Resultatet af denne test er gengivet i tabel 2.

Det fremgår at den gennemsnitlige årlige vækst ligger højest for virksomhederne i produktionsklyngen, hvor den er 3,6% om året, mens virksomhederne i markedsklyngen ligger lavest med en årlig vækst på -0,4%, og virksomhederne i forskningsklyngen ligger midt imellem med en årlig vækst på 1,9%. Analysen viser endvidere, at væksten blandt produktionsklyngens virksomheder er signifikant højere end blandt markedsklyngens virksomheder, mens væksten blandt forskningsklyngens virksomheder ikke adskiller sig signifikant fra de øvrige virksomheders vækst.

Analysen bekræfter således hypotesen om, at der er signifikante forskelle i vækstforløbet efter opkøbet mellem virksomhederne i de tre klynger. En forklaring på disse forskelle i vækstforløbet kan være at kompetencegrundlaget er forskelligt i de tre klynger før overtagelsen, samt at der sker en yderligere specialisering indenfor virksomhedens kernekompetence efter overtagelsen (for yderligere diskussion af dette se Valentin og Pedersen 1993).

Tabel 2. Variansanalyse af parameterværdien for sammenhængen mellem beskæftigelse og tid (årlig vækst) for de opkøbte virksomheder.*

	Produktionsklynge	Forskningsklynge	Markedsklynge
Årlig vækst (gennemsnit)	3.60 (A)	1.94 (A,B)	- 0.48 (B)

* Klyngernes gruppering i forhold til hinanden er angivet med bogstaverne A, B og C. Hvis nogle klynger er signifikant forskellige (efter en Duncan gruppering med $p=0.1$) så er det angivet med forskellige bogstaver.

Det fremgår, at virksomhederne i produktionsklyngen har et væsentligt mere positivt vækstforløb end virksomhederne i de to øvrige klynger. Derimod er det overraskende at forskningsklyngens vækstforløb ikke afgørende skiller sig ud fra markedsklyngens vækstforløb (det er først ca. 9 år efter opkøbet, der kan spores signifikante forskelle jvf. figur 1). Analysen kan således kun delvist bekræfte hypotesen. Den bekræftes for produktionsklyngens, men ikke for forskningsklyngens vedkommende.

En mulig forklaring på at virksomhederne i produktionsklyngen tilsyneladende har haft større gavn af den udenlandske overtagelse end virksomhederne i de to andre klynger kan være, at virksomhederne i produktionsklyngen typisk er mindre og mellemstore virksomheder, der ofte har udviklet en unik produkt- eller procesteknologisk kompetence, men som har svært ved at udnytte hele sit salgspotentiale på de internationale markeder. I disse tilfælde vil en udenlandsk koncern kunne styrke virksomhedens konkurrenceevne væsentligt ved at overlade virksomhedens udenlandske salg til koncernens internationale salgsskema og tilføre generel ledelseskompentence til virksomheden, således at den bliver bedre til at udnytte sine styrkepositioner⁵. Dette vil på én gang give virksomheden mulighed for at koncentrere sig om sin stærke side, det tekniske produktions- og udviklingsorienterede, samtidig med at andre koncernselskaber kompenserer for virksomhedens

svage sider, så det bliver muligt at udnytte det internationale salgspotentiale.

Det noget ringere vækstforløb blandt forskningsklyngens virksomheder end blandt produktionsklyngens virksomheder kan muligvis forklares med, dels at forskningsklyngens kompetencer er mere formaliserede og overførbare til den øvrige koncern, og dels at flere af virksomhederne i forskningsklyngen er ejet af store koncerner, der konkurrerer i brancher domineret af få globale virksomheder (f.eks. forbrugerelektronik, telemateriel og softwarebranchen), der anlægger et mere globalt syn på aktiviteterne i de enkelte lande, og som i mindre grad baserer sine dispositioner på den enkelte virksomheds specifikke kompetencer og vækstmuligheder. Det globale syn som de udenlandske koncerner anlægger på deres aktiviteter fører undertiden til, at visse aktiviteter overføres fra de mere nationalt orienterede datterselskaber og samles i nogle regionale centre, hvorved man bl.a. kan udnytte stor-driftsfordele m.m.⁶

Det fremgår endvidere af figur 1, at vækstforløbet er relativt ens for de tre klynger i de første år 5 år efter opkøbet, hvorefter især produktionsklyngens virksomheder skiller sig ud.

I de første 3 år efter opkøbet sker der en meget begrænset stigning i beskæftigelsesindekset for alle tre klynger, hvilket formodentlig kan forklares med, at den nye ejer

indleder med at omstrukturere og rationalisere virksomheden, således at virksomhedens styrkepositioner bliver yderligere styrket, mens andre aktiviteter indskrænkes. I denne periode er væksten ret begrænset, fordi der både tilføres og afvikles nye aktiviteter.

4. Politiske implikationer

Denne analyse har en række politiske implikationer, der er særlig relevante i relation til de mange initiativer, der er taget i de senere år for at tiltrække udenlandske investeringer til Danmark (bl.a. Erhvervsministeriets initiativer i Japan, USA, Storbritanien og Frankrig samt Copenhagen Capacity's aktiviteter for at tiltrække investeringer til hovedstadsområdet).

For det første er en vigtig præmis for disse initiativer, at størstedelen af de udenlandske investeringer kommer i form af opkøb af eksisterende danske virksomheder. Disse opkøb foretages primært for at erhverve nogle firmaspecifikke kompetencer fra virksomheder, der er beliggende i Danmark, og kun i meget begrænset omfang for at erhverve adgang til nogle lokaliseringsspecifikke faktorer i Danmark. Når de udenlandske koncerner vælger at opkøbe danske virksomheder, er det oftest fordi de har fået godt kendskab til den danske virksomhed på de internationale markeder, hvor de typisk har været konkurrenter, leverandører eller haft andre former for relationer. Den lokaliseringsspecifikke faktor, som synes at have størst betydning for de udenlandske investeringer i Danmark, er adgangen til det danske marked (eller det skandinaviske marked og i fremtiden måske Østersø-markedet). Det faktum, at de udenlandske investeringer primært foretages for at erhverve nogle konkrete firmaspecifikke kompetencer, betyder i sin yderste konsekvens, at den bedste måde at fremme de udenlandske investeringer i Danmark er at styrke kompetencerne i de danske virksomheder og at hjælpe dem ud på de internationa-

le markeder, således at de der kan få nationale samarbejdspartnere.

For det andet er de virksomheder, der bliver opkøbt af udenlandske ejere ikke en stor homogen gruppe, der følger samme udviklingsmønster. Der er tværtimod flere forskellige typer af udenlandsk ejede virksomheder, der har hver sin konsistente profil. I analysen er der blevet identificeret tre grundtyper af opkøbte virksomheder: Markeds-, produktions- og forskningsklyngen. De tre klynger er kendetegnet ved, at de gennemløber forskellige kumulative vækstforløb efter overtagelsen, der hver især har forskellige velfærdsmæssige effekter. Nogle udenlandske opkøb fører til, at der overføres ressourcer fra koncernen til den danske virksomhed, således at denne kan generere en ny og forstærket vækst, mens andre fører til, at den danske virksomhed bliver væsentligt indskrænket i sine strategiske handlemuligheder (f.eks. hvis den kun må sælge på det danske marked). Analysen viser, at det er meget afgørende for virksomhedernes udviklingsmuligheder, hvorvidt virksomheden opkøbes med det formål at tilføre den udenlandske koncern nogle aktiver, den ikke selv var besiddelse af (diversifikation) eller om opkøbet primært har til formål at erhverve den danske virksomheds markedsandele (horisontal investering).

For det tredje vil de velfærdsmæssige effekter af de udenlandske opkøb afhænge af, hvordan den danske virksomhed på længere sigt positionerer sig indenfor den udenlandske koncern. I diskussionen af de velfærdsmæssige effekter af udenlandske erhvervsinvesteringer overses det ofte, at der indenfor de store koncerner er en konstant konkurrence mellem de enkelte datterselskaber om hvem der skal udbygges og hvem der skal indskrænkes. I flere af de udenlandske koncerner er der fx. interne markeder, hvor de koncernforbundne selskaber byder på forskellige projekter. For at sikre de optimale velfærdseffekter af de

udenlandske investeringer er det derfor ikke nok, at få dem her til Danmark. De udenlandsk ejede virksomheder må også styrkes i den koncerninterne konkurrence.

Alt i alt synes den bedste måde at tiltrække udenlandske investeringer til Danmark og at få de optimale velfærdseffekter ud af investeringerne, at være en generel styrkelse af konkurrenceevnen for de danske virksomheder (uanset ejerskab), og herunder især en styrkelse af deres kompetencegrundlag og innovationsevne.

Noter

1. En anden faktor af stor betydning for virksomhedens udvikling er dens kompetencebase. Betydningen af udenlandsk ejerskab for opgraderingen af virksomhedens kompetencer er belyst af artiklens forfattere i Valentin og Pedersen 1993.
2. For yderligere beskrivelse af den samlede database se Valentin og Pedersen 1993.
3. Det blev samtidig tilstræbt, at opnå en grundlæggende typeopdeling ud fra så få og enkle kendetegn som muligt og først i de efterfølgende skridt i dataanalysen at undersøge om yderligere virksomhedskendetegn fordeler sig systematisk på de identificerede klynger.
4. Den autoregressive model er en udbygning af den lineære regressionsmodel, hvor der tilføjes en (eller flere) autokorrelations-parameter, der opfanger autokorrelations-effekten, således at de øvrige parametre i modellen bliver renset for autokorrelation.
5. Dette er et scenario vi har fået bekræftet gennem flere case-studier af danske virksomheder der er blevet opkøbt af udenlandske koncerner.
6. Eksempler på dette findes bl.a. indenfor mobiltelefonbranchen, hvor Philips og Motorola i 70'erne og 80'erne lagde væsentlige produktions- og udviklingsaktiviteter i Danmark, mens de i 90'erne har flyttet disse til andre europæiske datterselskaber, fordi der er sket et teknologiskift væk fra det nordiske NMT-system og over til det europæiske GSM-system.

Referencer

- Dunning, J. H. (1981). *International Production and the Multinational Enterprise*. London: Allen and Unwin
- Dunning, J. H. (1988). The eclectic paradigm of international production: A restatement and some possible extensions. *Journal of International Business Studies*, 19;1-31
- Dunning, J. H. (1992). *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Reading, MA: Addison-Wesley
- Valentin, F. og Pedersen, T. (1993). *Udenlandsk ejet industri i Danmark – Virksomhedsprofiler og udviklingsmønstre*. Kbh.: Industri- og Handelsstyrelsen

Økonomisk kronik

2. halvår 1994

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Væksten i den internationale økonomi fortsatte med at overraske positivt gennem 2. halvår 1994. I de fleste store lande blev væksten lidt højere end skønnet i forårets økonomiske kronik.

I Danmark blev væksten stort set som forventet som følge af et afbrud i væksten i 3. kvartal.

Trods den høje vækst er inflationen i de fleste OECD-lande stadig på et meget lavt niveau. Hvorvidt den vil vedblive hermed, afhænger af den fremtidige vækstudvikling.

Der er nu klare tegn på, at væksten i USA er ved at blive lavere. Også i mange andre lande har indikatorerne omkring årsskiftet antydnet en opbremsning i væksten. Nogle frygter derfor, at afmatningen i USA, styrkelsen af de kontinental-europæiske valutaer, stramningerne af finanspolitikken og de allerede relativt høje forbrugskvoter skulle kunne stoppe væksten i Europa. Selv om dette ikke kan udelukkes, forekommer det mere sandsynligt, at de dynamiske faktorer, der normalt holder et opsving kørende, vil overdøve de negative effekter og medføre en fortsat betydelig vækst i Europa. Udover stigende indkomster og faldende arbejdsløshed er et af de væsentligste argumenter en stærkt stigende og allerede meget høj kapacitetsudnyttelse i industrien i Europa. Da virksomhedernes ind-

tjening samtidig er usædvanlig god, er der grund til at forvente et betydeligt opsving i erhvervsinvesteringerne, specielt i industrien.

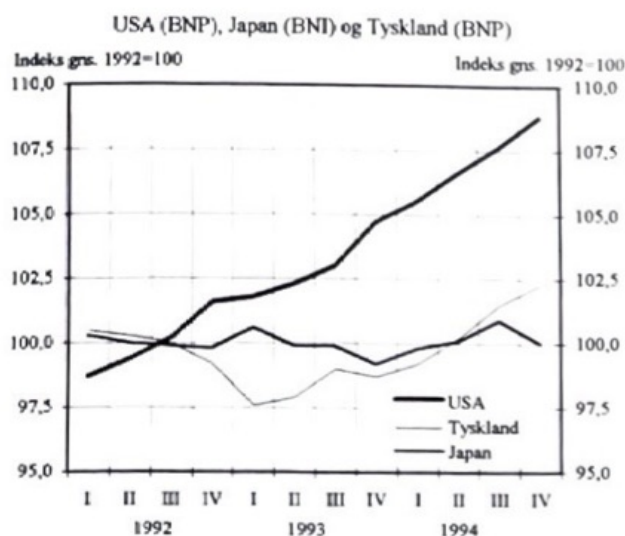
Alt i alt må der for 1995 forventes en noget lavere, men stadig høj vækst i USA, og en høj og stigende vækst i Europa.

Trods en fortsat høj vækst i Danmark vil vækstforskellen mellem Danmark og omverdenen skrumpe ind, og både betalingsbalancen og de offentlige finanser må forventes at udvikle sig pænt. Det er mere tvivlsomt, om inflationen i Danmark kan forblive på sit meget lave niveau eller nøjes med at stige lidt. Dette afhænger kritisk af, om det vil være muligt at undgå flaskehalse på arbejdsmarkedet trods den hastigt faldende arbejdsløshed.

2. Den internationale konjunktursituation

Opsvinget i den amerikanske økonomi fortsatte stærkere end forventet gennem 2. halvår 1994, og væksten for året som helhed blev på ca. 4%. Det er ½% højere end forventet i efterårets økonomiske kronik. Trods de stadig tydeligere tegn på, at væksten er ved at aftage, er vækstforventningerne for 1995 opjusteret til over 3%. Dette skyldes primært overhænet fra 1994, det vil sige det forhold, at året 1995 startede på et højere aktivitetsniveau som følge af den stærkere end forventede vækst i 2. halvår 1994.

Figur 1. BNP/BNi



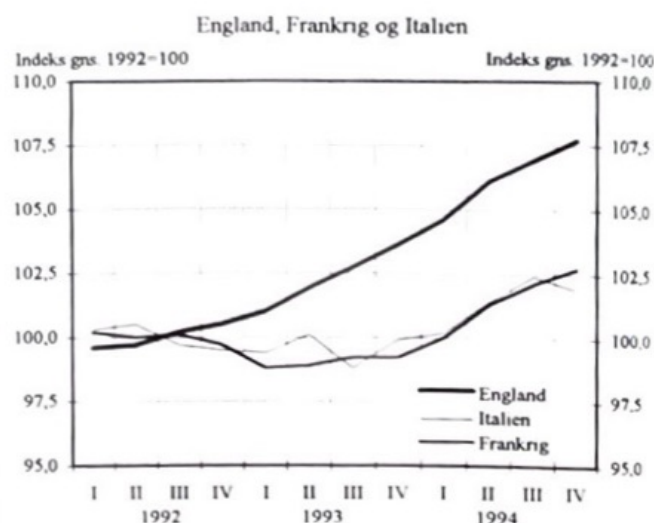
Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser

Selv om der også har været pæn vækst i forbruget, er det primært en meget stærk vækst i eksporten og investeringerne, der har drevet væksten i USA i 1994. Eksporten må forventes at få yderligere støtte fra den svagere dollar og højere vækst i Europa, men i takt med udbygningen af kapaciteten og en afmatning i væksten må fremgangen i investeringerne forventes at tage af.

I Japan blev den begyndende vækst brudt i 4. kvartal, jf. figur 1. For året som helhed har væksten været i underkanten af 1%, og i år forventes nu en vækst på ca. 1½%. Den fortsatte styrkelse af yennen har en kraftig negativ effekt på den japanske eksport, og dette er en af de vigtigste årsager til den fortsat svage vækst i Japan.

I det samlede Tyskland blev væksten i 1994 på ca. 3% og for det tidligere Vesttyskland på 2½%. Dette er ca. ½% højere end forventet i efterårets økonomiske kronik. Det er stadig primært eksporten, men også i en vis udstrækning investeringerne, der trækker væksten. Derimod er privatforbruget i Tyskland fortsat relativt svagt.

Figur 2. BNP



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

Dette skyldes en allerede relativt høj forbrugskvote, den høje arbejdsløshed, og at stramningen af finanspolitikken begrænser de disponible indkomster.

Væksten i investeringerne skyldes dels opbygningen af det tidligere Østtyskland, men også en stadig højere kapacitetsudnyttelse i industrien, som giver behov for nyt kapitaludstyr.

Der er stor usikkerhed med hensyn til væksten i Tyskland i år og næste år. En række faktorer taler for, at det begyndende opsving vil gå i stå, mens andre taler for en fortsat vækst.

At opsvinget i Tyskland kom som en overraskelse, skyldes, at der allerede for et år siden var mange gode grunde til, at det ikke burde forekomme. Således var forbrugskvoten allerede relativt høj, der var udsigt til stramninger i finanspolitikken, og arbejdsløsheden var stærkt stigende. Arbejdsløsheden stiger ikke længere, men befinder sig nu på et højt niveau, og derudover er D-marken på det seneste blevet styrket, hvilket – alt andet lige – vil dæmpe eksporten.

Hvis arbejdsløsheden, finanspolitikken og forbrugernes ønske om en større opsparring holder forbruget nede samtidig med, at væksten i eksporten går i stå, vil behovet for yderligere investeringer blive afdæmpet. I så fald vil væksten i Tyskland blive lavere, end det forventes nu.

Det må dog anses for mere sandsynligt, at det allerede høje og voksende niveau for eksporten og investeringerne vil have så kraftige vækstimpulser på hele økonomien, at arbejdsløsheden vil kunne falde, og forbruget begynde at stige. Ligeledes vil den stærkere D-mark forøge den tyske forbrugers købekraft, da importpriserne vil blive lavere end ellers, og dette vil også kunne bidrage til den indenlandske efterspørgsel.

Forventningerne til væksten i Tyskland i år er fortsat ca. 3%, og for det tidligere Vesttyskland ca. 2½%. Dette skøn er imidlertid behæftet med en betydelig usikkerhed.

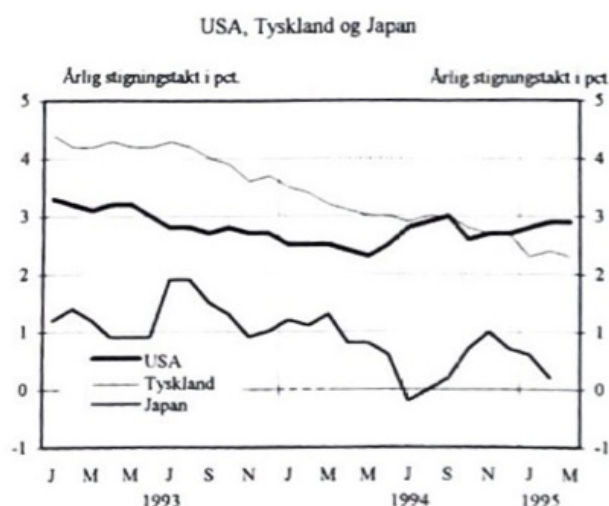
Også i de tre øvrige store europæiske lande – England, Frankrig og Italien – har væksten overrasket positivt og er endt med at være ca. ½% højere end hidtil forventet. Det betyder vækstrater i Frankrig og Italien på 2½% og i England på knap 4%. For 1995 forventes fortsat en vækst omkring 3% i alle lande.

En vækst i Europa på ca. 3% må betragtes som pænt og vil bidrage positivt til den fortsatte vækst i Danmark.

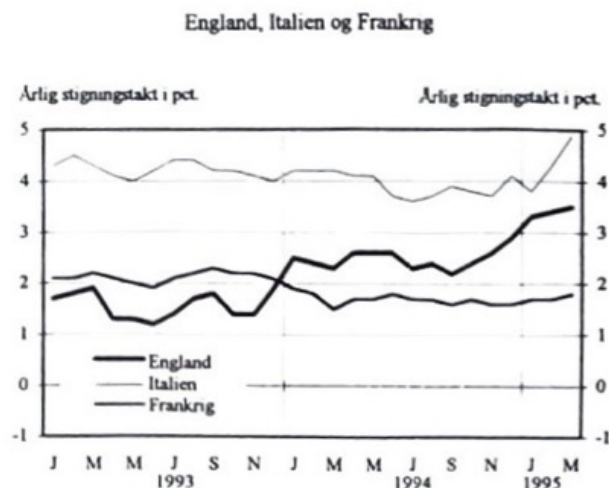
Trods den accelererende vækst i gennem 1994 har udviklingen i inflationen været rimeligt behersket, jf. figur 3 og 4. I USA har inflationen fortsat holdt sig under 3%, og i Tyskland er den faldet ned til et niveau i overkanten af 2% i starten af 1995. I Frankrig har inflationen stabiliseret sig under 2%. England og Italien er de eneste af de seks store lande, hvor der kan spores en tendens til stigende inflation. I England er forbruger-

prisstigningstakten forøget fra godt 2% i efteråret 1994 til ca. 3½% i foråret 1995. I Italien er inflationen steget fra 4 til 5% i starten af 1995. For begge landes vedkommende er svækkelsen af valutaen formodentlig den vigtigste årsag til den højere inflation.

Figur 3. Forbrugerpriser



Figur 4. Forbrugerpriser



I betragtning af den stærkere økonomiske vækst og devalueringen af pundet og liren er det mere forbavsende, at inflationsraterne ikke er steget mere, end det er forbavsende, at

de er steget overhovedet. Det må således betragtes som en helt naturlig ting, at inflationsraterne stiger behersket, når væksten er så høj som nu, og det er i fuld overensstemmelse med en forventning om, at den gennemsnitlige inflation i fremtiden vil være væsentligt lavere, end vi har været vant til de sidste 30 år.

Siden efterårets økonomiske kronik har de internationale finansmarkeder været præget af en betydelig turbulens. I slutningen af december brød markederne i Mexico sammen, og dette spredte dønninger til store dele af resten af verden. Siden har et betydeligt dollarkursfald over for D-mark og yen samt kursfald hos de såkaldt svage valutaer i Europa over for D-markedet præget billedet.

Det kan umiddelbart forekomme mærkeligt, at finansielle kriser i Mexico og banksammenbrud i Singapore skal påvirke den svenske kronekurs og den lange rentes niveau i Sverige. Det er en udbredt opfattelse, at dette er udtryk for manglende logik og fornuft i den måde, de finansielle markeder fungerer på.

Umiddelbart burde der heller ikke være den store sammenhæng. Det er imidlertid værd at bemærke, at de lande, der bliver hårdest ramt af uroen på de finansielle markeder, også er de lande, der har de største strukturelle problemer. F.eks. har både Sverige og Italien store budgetunderskud på de offentlige finanser. Det, de finansielle markeder frygter, er, at disse budgetunderskud og den heraf afledte gæld vil resultere i en betydelig inflation, fordi man herved kan udhule realværdien af gælden. Når de lange renter i Sverige og Italien stiger, og deres valutaer falder i værdi, er det således en foruiddiskontering af dette.

Det irrationelle i de finansielle markeder består således ikke så meget i, at renterne

stiger, og valutaernes værdi falder, men snarere i, at det er mere eller mindre tilfældige hændelser andre steder i verden, der udløser reaktionen på disse problemer, som markederne kendte til i forvejen. Derudover er det meget sandsynligt, at markederne på kort sigt reagerer for kraftigt, og at der vil komme en modreaktion, når det viser sig, at Sverige og Italien har mere styr på problemerne end frygtet.

Den seneste tids uro gør det stadig mindre forståeligt, hvordan man seriøst kan diskutere den økonomiske monetære unions ikrafttræden inden for overskuelig fremtid. Da det netop er den manglende opfyldelse af kravene om begrænsede offentlige underskud og konvergens mellem de deltagende landes rente- og inflationsniveauer, der er anledning til de finansielle markeders reaktion, viser det, hvor vigtige disse krav er. Hvis kravene var opfyldt, og der var udsigt til, at de ville blive overholdt i fremtiden, ville man formodentlig have væsentligt mindre valutauro internt i Europa, hvilket i sig selv ville gøre behovet for ØMU'en mindre.

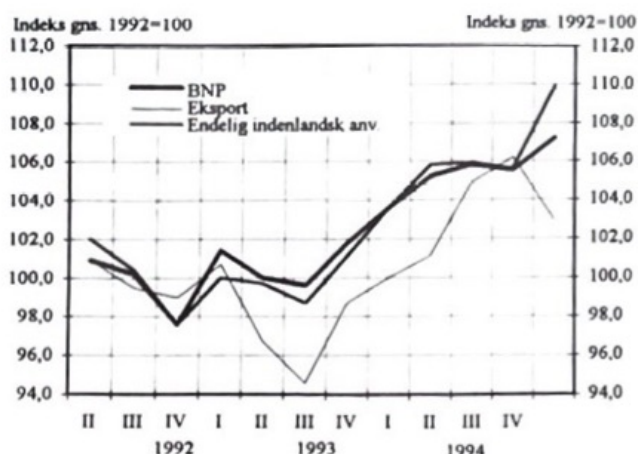
3. Danmarks økonomiske situation

Afmatningen af væksttempoet i den danske økonomi igennem 1. halvår 1994 kulminerede med et mindre fald i aktiviteten i 3. kvartal, jf. figur 5. I 4. kvartal er væksten dog taget til påny, på trods af et betydeligt fald i eksporten.

Det var således en stærk stigning i den indenlandske efterspørgsel som drev væksten i 4. kvartal. Det var alle typer af indenlandsk efterspørgsel som bidrog til væksten, jf. figur 6.

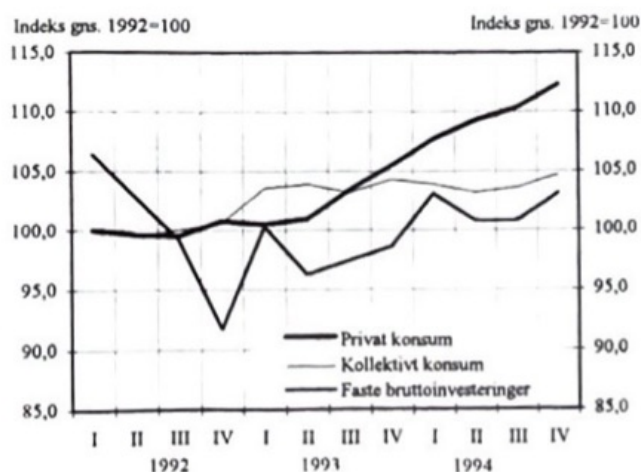
Væksten i BNP for hele året 1994 blev som ventet på 4½%. Dette forekommer umiddelbart højt, men – som det allerede blev påpeget i efterårets økonomiske kronik – skyldes en betydelig del af væksten, at niveauet for aktiviteten var meget høj ved indgangen

Figur 5. BNP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.

Figur 6. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter

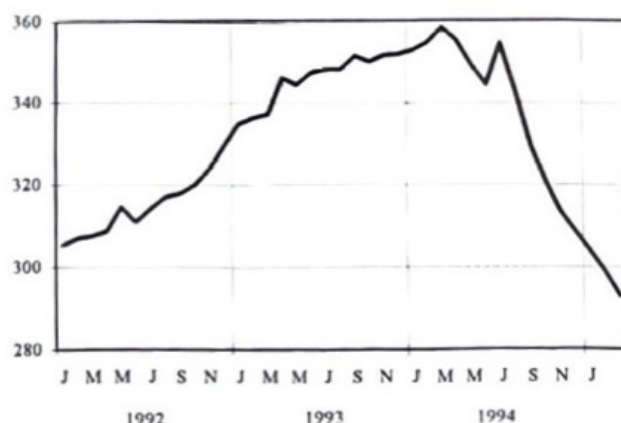


Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.

til 1994 sammenholdt med gennemsnittet for 1993. Væksten igennem 1994 var indtil 4. kvartal rimeligt behersket, jf. figur 5.

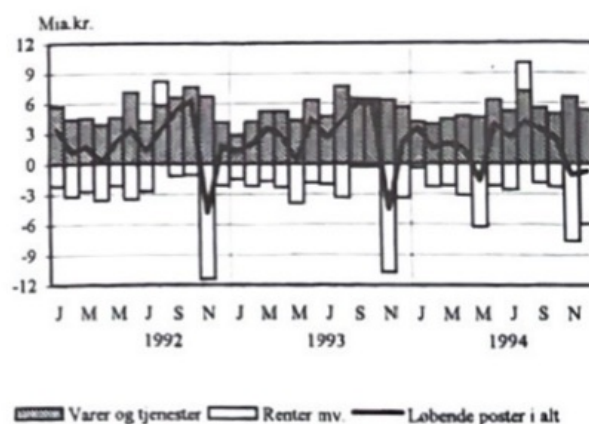
Ifølge prognoserne for dansk økonomi forventes væksten i BNP i år at nå op på mellem 3 og 4%. Dette er således stadig en pæn vækst i overkanten af det europæiske gennemsnit, men dog lavere end i 1994.

Figur 7. Arbejdsløshed. Gns. antal reg. ledige i pct. af arbejdsstyrken



Anm.: Sæsonkorrigeret ledighed

Figur 8. Betalingsbalance



Den gennemsnitlige ledighed i 1994 blev på 340.000 personer. Arbejdsløshedskurven er nu ikke kun knækket, men også stærkt faldende, jf. figur 7. Faldet i arbejdsløsheden skyldes til dels orlovsordningerne, men også en betydelig fremgang i beskæftigelsen i den private sektor som følge af opsvinget. Da en ikke ubetydelig del af de personer, der går på orlov, ikke bliver erstattet af arbejdsløse, kan man ikke tillade sig blot at summere antallet

af arbejdsløse og antallet af personer på orlov og bruge dette som et skøn for, hvad arbejdsløsheden ville have været uden orlovsordningerne.

De under overenskomsterne aftalte lønstigninger bør – kombineret med rimelige forventninger til produktivitetsstigningerne – ikke kunne få nævneværdige negative konsekvenser for inflationen i Danmark. Hvis det markante fald i arbejdsløsheden fortsætter, er der dog en stadig stigende risiko for, at flaskehalse på arbejdsmarkedet vil give anledning til betydeligt højere lønstigninger. Dette er den største trussel med den ellers grundlæggende positive udvikling i dansk økonomi. Ifølge prognoserne forventes en ledighed i år på knapt 300.000 personer.

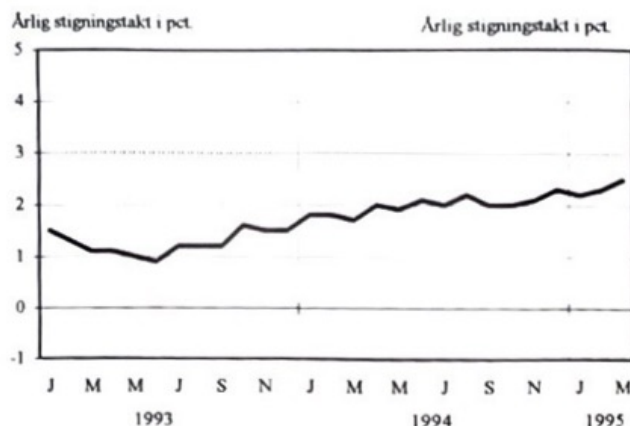
Trods kombinationen af usædvanlig høj vækst i Danmark og mere behersket vækst hos vore samhandelspartnere blev betalingsbalancen kun forværret med 7 mia.kr. til et overskud på 22 mia.kr. for 1994 som helhed. Af forværringen på 7 mia.kr. er det kun de 2½ mia.kr., der kan henføres til vare- og tjenestebalancen, mens resten skyldes en noget overraskende forværring af renteposterne. Forværring af renteposterne skal ses i sammenhæng med udlandets køb og salg af danske obligationer i henholdsvis 1993 og 1994. Den underliggende tendens i renteposterne bør være aftagende, da udlandsgælden er faldende som følge af overskuddet på de løbende poster.

Med tiltagende vækst hos vore nærmeste samhandelspartnere og aftagende vækst i Danmark er der således god grund til at forvente et fortsat pænt overskud på betalingsbalancen. Ifølge de økonomiske prognoser forventes dette at blive på mellem 15 og 25 mia.kr. i 1995.

Som følge af opsvinget er de offentlige finanser også i bedring, og inden for en over-

skuelig fremtid bør det være muligt at opnå balance på disse.

Figur 9. Forbrugerpriser Danmark



Trods den stærke vækst har forbrugerprisstigningstakten i Danmark holdt sig nede i overkanten af 2%, jf. figur 9. Selv om forbrugerprisstigningstakten i 1995 må forventes at nå op på mellem 2½ og 3%, er der stadig tale om relativt lave prisstigninger, såvel i international sammenligning som med den historiske udvikling i Danmark. Alt tyder således på, at vi som forventet befinder os i en situation med permanent lavere inflation.

Anmeldelser

Viggo Sjøqvist: Nils Svenningsen. Embedsmanden og politikerens. En biografi

(Chr.Ejlers Forlag 1995) 199 sider. Kr.298.

I de sidste års opblomstring af den biografiske genre indenfor historie er det naturligt, at der kommer en bog om lederen af Departementschefstyret. Hovedpersonen, direktør i udenrigsministeriet, Nils Svenningsen, ville formodentlig have påtalt to fejl i den ovenstående sætning. Der var ingen leder, departementscheferne var, hver for sig og uafhængigt af hinanden, i spidsen for hver sin gren af forvaltningen. For det andet var der slet ikke noget, der hed Departementschefstyret. Statsretligt kunne han have ret; men den ikke-juridiske virkelighed er nok så relevant for historikeren og for læserne.

Historikeren Viggo Sjøqvist er den selvfølgelige forfatter til bogen om Nils Svenningsen. Han har tidligere haft succes med biografier, der var væsentlig mere omfattende end den foreliggende. Hans disputats handler om en af Nils Svenningsens forgængere. Endelig kender han, som tidligere overarkivar i udenrigsministeriet, miljøet indefra. Det sidste kan også være en risiko. Noget af det, som måske forekommer læseren mærkeligt eller uforståeligt, er for Sjøqvist så selvfølgeligt, at han går ud fra, at vi alle kender til det. I diplomatiet underskriver man et brev til en notorisk slyngel med vendinger som »Modtag, hr. gesandt, min udsøgte højagtelse«.

Nils Svenningsen kom i de år, han tjente sin plads i Danmarkshistorien, til at omgås en slyngel. Utvivlsomt gjorde han det med alle diplomatiets høflighedsfraser – fordi det nu engang var kutyme, og fordi han anså det for nyttigt. Han erfarede

også, om ikke før så efter befrielsen, at offentligheden havde uoverstigelige vanskeligheder med at forstå, hvorfor han havde gjort det.

De dramatiske og opslidende 20 måneder, mellem 29.august 1943 og befrielsen i 1945, er naturligvis det væsentligste afsnit i dr. Sjøqvists biografi. Skildringen af barndom, ungdom og den tidlige del af karrieren kommer til at virke som forberedelse til tiden som den faktiske leder af Departementschefstyret. Tiden efter, som dr. Sjøqvist har lagt et stort arbejde i, undgår ikke et præg af epilog.

I betragtning af den indgående forskning, der allerede foreligger både om de første uger efter den 29.august og om Departementschefstyret, er det ikke mærkeligt, at Sjøqvist på den plads, der er tilrådighed, ikke kan føje meget nyt til. De andre departementscheferes holdninger til Nils Svenningsens ledelse og den anerkendelse, de ydede ham, optager naturligvis en procentvis større plads i en biografi. Man mærker, at Sjøqvist billiger anerkendelse og ikke har meget til overs for dem, der mente noget andet end Nils Svenningsen.

Selv om fremstillingen er behørigt forsynet med noteapparat, har Sjøqvist heldigvis følt sig tilstrækkeligt fri af de mest kølige objektivitetskrav, så læseren mærker historikeren. Han lægger ikke skjul på, at Departementschefstyret var en lykke for landet, målt i forhold til det iøvrigt ukendte alternativ, tysk administration.

Sjøqvist deler tydeligvis embedsmændenes og nok også Svenningsens noget negative vurdering af politikernes, især Buhls, rolle. Efter at have redegjort for den danske regerings nej den 28.august og erkendt det som den eneste mulighed begynder han

kapitlet om Departementschefstyret med: »Politikerne havde givet op.« I fortsættelsen lades læseren ikke i tvivl om, at politikerne, når de nu havde forladt scenen, burde have gjort det mere konsekvent i resten af besættelsestiden.

Modstandsbevægelsen har heller ikke Sjøqvists hjerte. En sammenligning, som den norske historiker, Ole Kristian Grimnes, har foretaget mellem den danske og den norske modstandsbevægelse, bruges til en konstatering af, at Frihedsrådet i forhold til Hjemmefrontens ledelse bestod af »ynge folk med mindre samfundsposition. De var mindre »sindige« og havde færre hæmninger« – og så var der ingen kommunister med i den norske ledelse. I det stykke kunne Sjøqvist nok have ønsket »norske tilstande«. Han modstiller det med forhandlingspolitikens »danske tilstande«, der betød, at danskerne blev skånet for en tvangsnazificering og havde mad nok til også at hjælpe nordmændene. Sammenligningen er placeret i forbindelse med beskrivelsen af Folkestrejken i 1944, hvor »Departementschefstyret ved sin formand (havde) en væsentlig del af æren« for, at strejken »ikke løb helt af sporet og endte i en katastrofe«.

Sjøqvist har utvivlsomt ret i, at forhandlingspolitikens hele raison d'être både før og efter 29. august var at forhindre det, der var værre. Når det lykkedes, kan historikeren kun opstille svagt funderede hypoteser om, hvad dette værre ville have været.

Nils Svenningsen anstillede i 1968 nogle lignende betragtninger ud fra den kontrafaktiske hypotese, at der ikke var kommet nogen illegal kamp i Danmark. Hvis regeringens forhandlingspolitik var blevet fortsat til den 5. maj 1945, sådan som det politiske establishment ønskede, havde de internerede kommunister siddet fredeligt i Horserød, jøderne ville have fortsat deres uforstyrrede tilværelse, Rigsdag og regering var forblevet i arbejde o.s.v. Men det bliver dog Sjøqvist for meget. Han karakteriserer det som »det rene fantasteri«.

Det har han for så vidt ret i. Historikere af faget er – i hvert fald i teorien – tilfredse med at skrive »wie es eigentlich gewesen«. Luftige spekulationer om, hvad der kunne være sket, noteres ikke højt på den videnskabelige børs. »Was wäre geschehen, hätte Maria Theresia Friedrich der Grosse verheiratet?« De historiske fremstillinger, selv de mest

videnskabelige monografier, er ikke desto mindre ladet med den slags betragtninger. Blot man udpeger en faktor i en forklaring som væsentlig, ligger der den hypotetiske slutning bag, at begivenhedsforløbet ville være blevet anderledes uden den udpegede faktor. I en sammenligning, som Sjøqvist foretager mellem Svenningsens indsats og Peter Vedels i 1870, lader Sjøqvist læseren fantasere om, hvad der ville være sket, hvis Peter Vedel (og de hurtige prøjsiske sejre) ikke havde forhindret, at Danmark gik med i krigen for at vinde Sønderjylland tilbage. Sjøqvist er ikke i tvivl om, at det ville have været en ulykke med langtrækkende konsekvenser. Det har han formodentlig ret i. Men forskellen til Svenningsens »fantasterier« er, at sidstnævnte forsøgte at eksplicitere, hvad der ville være sket.

Det ofte fremførte argument for den danske modstandskamp, nemlig at den bragte os på den rigtige side i krigen, og at de allierede ellers ville have behandlet Danmark som fjendtligt land i 1945, er af samme støbning. Naturligvis ved vi ikke, hvordan stormagterne ville have behandlet Danmark. (Bornholmerne ville nok have haft mest grund til at være nervøse). Men argumentationen hviler også her på eksplicite forestillinger om, hvad der ville være sket, hvis forhandlingspolitikken var fortsat uden at blive forstyrret af den illegale modstand.

Årsagen til at Svenningsens forsøg på kontrafaktisk ræsonnement blev så kraftigt imødegået, mens argumentationen for modstandskampens værdi ikke har fået en tilsvarende medfart, ligger ikke i nogen metodisk skelnen. Årsagen kan – som Svenningsen selv mente – være, at begivenhederne endnu var så tæt på, at følelserne stod i vejen for ræsonnementet.

Sjøqvist citerer Svenningsen for en replik fra januar 1944 til argumentet for modstandskampen: »Det var for småligt at tænke sig, at det skulle være afgørende for Englands holdning over for Danmark efter et tysk nederlag, om vi havde sprængt vore fabrikker i luften.« (side 86). Sjøqvist forsøger (side 166) med mange forbehold at forklare Svenningsens holdning med, at han som barn af en svensk mor og en norsk far ikke var disponeret for den særlige danske, anti-tyske nationalisme, som bar i hvert fald den borgerlige del af modstandsbevægelsen. Hæstrup, der også citerer replikken,

henfører den til den småstats-neutralitetstankegang, der dominerede udenrigsministeriet.

I kapitlet om Svenningsens virke efter krigen nævner Sjøqvist, at det varede længe, inden han blev dekoreret med de ordner, som kutymen ellers tilsagde. Sjøqvist forklarer det med, at Chr.X allerede i 1941 havde noget imod Svenningsen; men hvad det var, får læseren ikke at vide. Det oplyses heller ikke, om Sjøqvist ikke har kunnet finde ud af det, eller det er etiketten, der har forhindret ham i at meddele det. Nu kan der være forskellige holdninger til ordensvæsnet; men i diplomatiet anses det ikke for uvæsentligt.

Mere åbenhjertig er Sjøqvist om forholdet mellem Svenningsen og de ministre, han arbejdede under, Ole Bjørn Kraft, H.C.Hansen og J.O.Krag og – naturligvis – Erik Scavenius. Hvad den sidstnævnte angår billigede Svenningsen hans politiske linie, men blev alligevel holdt udenfor i en del vigtige sager. Sjøqvist har ikke anden forklaring end, at der ikke var »personlig sympati« mellem ministeren og direktøren. Det samme var tilfældet, da J.O.Krag blev udenrigsminister. Det var grunden til, at Svenningsen imod sit ønske måtte forlade direktørposten og overtage ambassadørposten i London.

Men som nævnt er skildringen af tiden efter 1945 ikke så intens. Den er naturligvis med til at afrunde billedet af personen og embedsmanden og hører derfor med i en biografi. Dertil hører også Svenningsens interesse for udforskningen af besættelsestiden og hans indlæg i debatten om den. Sjøqvist, der ikke er uden viden om og synspunkter i de spørgsmål, går her ret forsigtigt til værks, så der skal nærlæses for at mærke hans egne synspunkter.

Det er en kyndig, til dels indforstået, men hele vejen en elskværdig bog, Sjøqvist har skrevet.

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

Gorm Toftegaard Nielsen: »Politik og jura«

Katalogårbog fra Christian Ejlers Forlag 1994,
68 s. 68 kr.

Dette skrift er beskedent af omfang. Men det behandler en væsentlig og bred emnekreds. Grundlæggende er det tråden fra Toftegaard Nielsens fængslende, men desværre aldrig publicerede licentiaafhandling om grundlovens paragraf 3, der føres videre. Overfladisk kunne denne paragraf tyde på, at vi i Danmark følger læren om magtens tre-delning. Men det er svært at konkretisere læren til det operationelle niveau. Og når det trods alt sker, så ser vi i Danmark ofte forhold, som ikke rigtig er efter bogen. Et af de mest basale problemer er jo her, at den parlamentarisme, som blev indført i 1901, kan hævdes at stride mod magtens tre-delning. Problemet er her, at det der skal kontrollere den udøvende magt, parlamentet, hermed er tæt sammenfiltret med den udøvende magt. I Danmark har man end ikke forsøgt at mildne herpå ved f.x. at kræve at ministre træder ud af Folketinget. Men der er andre problemer: Således er den dømmende magt usædvanlig spag i den danske model.

Det er indenfor denne ramme, skriftet diskuterer en række af statsmagtens institutioner. Spørgsmålet er, om vi har indrettet os sådan, at vi har sikret retsstatslige forhold så langt vi overhovedet kan. Eller om der er svagheder i systemet, så politiske interesser får mere plads overfor »lovens herredømme«, end de har krav på efter Grundloven. Det vil næppe overraske, de der har fulgt Toftegaards indlæg i den offentlige debat, at han overbevisende kan pege på huller, svagheder og inkonsistenser i systemet.

Toftegaard hører jo til den lille eksklusive kreds af såkaldte fremtrædende jurister, som det vist nok er meget vanskeligt at mistænke for nogen videre afhængighed af etablerede interesser. Tankerne udfolder sig da også ganske skarpt. Skriftet er stimulerende.

Ganske vist er meget sagt allerede i de senere års debat om f.x. Rigsrettens anakronistiske mastodont-karakter, om vort til tider ejendommelige Justitsministerium, om ombudsmandsinstitutionens afhængighed i forhold til Folketinget, der kan vise sig i form af f.x. telefaxer, om Folketingets stående

udvalg, om udpegningen af dommere, om dommeranonymitet og om domstolskontrollen med administrationen (hvor Toftegaard dog ikke kommer ind på problematikken om nævn og eventuelle forvaltningsdomstole). Men Toftegaards velskrevne fremstilling udmærker sig ved at se forholdene i deres sammenhæng, ved gode eksempler og ved pædagogiske sammenligninger.

Ikke på alle punkter er jeg enig med forfatteren. Eller rettere: Toftegaard kan godt i det store hele have ret, men alligevel ved sine udeladelser være ret så enøjjet. Et eksempel: Selv om forfatteren er en skarp kritiker af både tidligere justitsminister Ninn-Hansen og den manglende opfølgning af Tamil-rapporten i forbindelse med embedsmændene i Justitsministeriet, så behøvede han jo ikke at være totalt døv overfor de principielle betænkeligheder ved dommerundersøgelserne, som jo også Højesteret nærer. Det skulle være intellektuelt muligt både at være særdeles kritisk overfor mangt og meget i forbindelse med Tamil-sagen og også nære stor respekt for både dommer Hornslet og hans Tamil-rapport, som Toftegaard gør det, og så alligevel nære *principiel* betænkelighed ved en undersøgelsesform, hvor de afhørte ikke altid ved om de er anklaget, hvad de eventuelt er anklaget for, hvor forsvareren fægter i blinde og hvor en person, der normalt er dommer, optræder i en for ham usædvanlig rolle som undersøger. Og at denne dommer som højesteretsdommer må formodes at være meget tæt på de dommerkolleger, som siden skal dømme i Rigsretten. For mig er det lidt uforståeligt, at Toftegaard som juraprofessor end ikke synes, at han i det mindste bør fremlægge denne kritik af dommerundersøgelserne på en måde, der er forståelig for de af hans læsere, der ikke tidligere har fulgt med i debatten. Det ville løfte Toftegaards diskussion, hvis han fremlagde sine modstanderes argumenter mere fair, for derefter eventuelt at argumentere imod. Det burde heller ikke være så svært for Toftegaard at deltage i kritikken af visse dele af pressen for bl.a. at misforstå dommerundersøgelsesstatus, selvom Toftegaards lovprisning af pressen som vogteren af »princippet om lovens herredømme« overordnet set kan være berettiget.

Naturligvis beskæftiger Toftegaard sig også med spørgsmålet om ministeransvar. Toftegaard spørger bl.a. om det overhovedet er nødvendigt med et

retligt ministeransvar. Desværre drager han ingen konklusion på det spørgsmål. Men det aktuelle er vel ikke at afskaffe det retlige ministeransvar uden at foretage andre ændringer? Spørgsmålet må vel være, hvordan vi ændrer på ministeransvaret i *sammenhæng med andre påtrængende systemændringer*. Er spørgsmålet idag ikke snarere at definere nogle snævrere grænser for ministeransvarets udstrækning og til gengæld gøre ansvaret for andre tingere, f.x. ledende embedsmænd eller måske bestyrelseslignende organer?

I det hele taget kommer mange spørgsmål til at hænge i luften. Toftegaard er foreløbig nok bedst til at pege på problemer og sætte tanker igang. Det er i sig selv udmærket. Men for mange læsere ville det nu nok alligevel være nemmere at bruge kritikken til konstruktive tanker, hvis forfatteren kunne komme med en skitse til sammenhængende systemforbedringer. Personlig synes jeg, at der er behov for, at nogle af alle os kritiske universitetsrøster, snart kommer med mere konstruktive udspil.

Skiftet har enkelte faktuelle fejl. Det er ikke væsentlig for dem, der hverken ved hvem Matzen eller Deuntzer var, men lidt ejendommeligt er det jo, at parlamentarismen skulle være indført med »Matzen-regeringen« (s. 29) *Den* må Toftegaard længere ud på landet med.

Skiftet kan varmt anbefales. Det vil på grund af sin både pædagogiske og debatterende karakter uden tvivl kunne bruges i undervisning vedrørende vore forfatningsforhold og vore politiske institutioner.

Tim Knudsen, lektor
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Bjarne Hastrup: Vores Danmark – dansk demokrati og velfærd

(Akademisk Forlag, 1994. 270 sider. kr.248,00)

Det er ikke en traditionel samfundslære à la P.Munchs klassiker, Bjarne Hastrup har skrevet. Efter kapitelloverskrifterne kunne man ellers få det indtryk, Det danske kongerige, Den danske velfærdsmodel, Magten og demokratiet, Foreningen

Danmark, Dansk økonomi og erhverv, Danmark og verden og endelig, Danskernes værdier. Langt de fleste af de forhold, man forventer at finde behandlet i en samfundslære, vil man også finde i Vores Danmark, og dertil en overordentlig stor mængde økonomisk-statistiske oplysninger, hovedparten fra de aller seneste år. Det vil udsætte bogen for en meget hurtig forældelse; om få år er handelsbalancen og lignende for netop 1992 og 1993 ikke det mest interessante.

Forfatteren (eller er det forlaget?) håber, at bogen vil blive brugt i undervisningen på de videregående uddannelser. Det er den næppe egnet til. Netop mængden af statistiske oplysninger gør den uoverskuelig, især fordi det er svært at se, hvad det egentlig skal bruges til, hvad det er, forfatteren gerne vil vise med de mange tal. Som lærestof er det umuligt at kapere; departementscheferne fra de økonomiske ministerier ville ikke tilsammen kunne klare en eksamination i denne styrt sø af tal; men de ville formodentlig straks finde trykfejlene på side 178 og 179, hvor den samlede efterspørgsel i 1993 angives til 11 mia, nettoafgifterne til 126 mill. og bruttofaktorindkomsten til 750 mill.

Selv en omfattende samfundslære kan ikke få det hele med. Bjarne Hastrup gør sig dog hæderlige anstrengelser. Side 14-15 berettes der om, hvordan danskerne har gjort sig bemærket udenfor landets grænser, og der remses op: Store Nordiske Telegrafelskab, B&W, Aalborg Portland, Jørgen Utzon, Henning Larsen, von Spreckelsen, Scandinavian Design, H.C. Andersen, Karen Blixen, Søren Kierkegaard, Bournonville-balletten, Niels Bohr, Grundtvig, Christiania, ældreomsorgen, miljøforanstaltninger, alternative forsøg med miljøbevarelse og nye energiformer. Hvis læseren ikke har tabt pusten, spørger han måske, hvad systematikken i de nævnte fænomener og deres rækkefølge er, eller hvorfor Carl Th. Dreyer, Laudrup og billedpornoen ikke er nævnt. Det er formodentlig, fordi forfatteren ikke kom i tanker om dem.

Trods de gode dispositioriske intentioner i kapiteloverskrifterne er bogen heller ikke egnet som opslagsbog. Den brede fortællestil, som forfatteren i store dele af bogen anlægger, fører hans tekst på vilde veje. Nogle steder kunne man formode, at der er tale om sproglige finurligheder; men ved nærmere eftersyn er diagnosen, at der er tale om for-

hastet skriveri eller direkte sjusk. Side 127 står der, at grundloven af 1849 krævede besiddelse af fast ejendom og en vis indtægt som forudsætning for stemmeret. Det hører næsten til almen dannelse at vide, at der var almindelig og lige valgret til Folketinget med de berømte 5 f'er som undtagelser (fruentimmer, folkehold, fattiglemmer, fanger og fjollede). I samme afsnit nævnes nogle af de borgerlige frihedsrettigheder, og så hæftes værnepligten på med et »Frem for alt«. Bjarne Hastrup er naturligvis i sin gode ret til at mene, at pligten til at springe soldat rangerer »frem for« ytrings-, forsamlings- og religionsfriheden. Men hvis det er det, han mener, kunne det skrives tydeligere. Side 129 står der, at man kan rejse rigsretssag mod folketingsmedlemmer. I omtalen af den parlamentariske skik, at finansloven vedtages, også med oppositionens stemmer, nævnes »visnepolitikken« fra slutningen af forrige århundrede som »at nægte at stemme for finansloven« (side 133). Det er også forkert. Og det er ikke så sikkert, som forfatteren åbenbart tror, at det var »visnepolitikken« eller finanslovsforkastelserne, der bragte det politiske system i miskredit. Ministeriet Estrups provisoriske love kan også have spillet en rolle. Side 150 lader forfatteren landbrugets organisering begynde i midten af forrige århundrede »i politiske foreninger under Venstre«. Andre er tilbøjelige til at placere dannelsen af Venstre til 1870.

Nu kan 270 sider factmættet tekst ikke ekspederes i trykken uden fejl. Selv om der nok kunne findes flere end de nævnte, kan det måske betragtes som utidigt pernitengryneri at nævne dem i en kort anmeldelse. Foran i bogen aftrykkes en respektindgydende liste over personer, der har haft Bjarne Hastrups manuskript til gennemlæsning og som takkes for »nyttige kommentarer og forslag til ændringer«. Man må gå ud fra, at de ikke har anset det for deres opgave at rydde ud i fejl og misforståelser.

Men man kvier sig alligevel ved at tro, at de også uden diskussion eller »forslag til ændringer« har anset Bjarne Hastrups vurdering af handelens betydning for tilstrækkelig underbygget. Kapitlet om økonomi og erhverv indledes med vikingernes etablering af »intense og langvarige handelsforbindelser ... resultatet af vikingetiden ... blev grundridset af landets senere erhvervsudvikling gennem handel.« Denne forbløffende teori om handelens

betydning i den økonomiske udvikling gennem århundrederne gentages flere gange, så der er ikke tale om en lapsus i en travl stund. Der er ikke gjort rede for, hvilke kriterier der er lagt til grund, så der ikke er megen mulighed for at tage en diskussion op. Den trivielle kendsgerning, at Danmark – ligesom andre små, højtudviklede lande – har en stor udenrigshandel, er ikke noget argument for at fratage landbruget rollen som det førende erhverv i Danmark indtil engang i dette århundrede.

Velfærdstanken har også, efter forfatterens mening, dybe rødder i danmarkshistorien. Selv om han indleder kapitlet med et citat fra 1162, tør han dog ikke føre idéens oprindelse tilbage til Valdemarerne. Men de store landboreformer i slutningen af 1700-tallet betegnes som den første af fire »velfærdsbølger«. Den tids husmænd og landhåndværkere ville formentlig have ment noget andet. De tre andre »bølger« af velfærd er lidt uklart afgrænset til omkring århundredskiftet, 1930'erne og (formodentlig) 1960'erne. Der følger en omfangsrig gennemgang af den offentlige service, indkomstoversførsler og af de skatter, der finansierer velfærden. Der sammenlignes gentagne gange med andre industrialiserede lande, og der udtrykkes de efterhånden helt trivielle bekymringer over det høje skattetryk og krav om tilpasning til EU – uden at der lægges noget nyt til. Den forholdsvis enkle sammenhæng, at der fastholdes et politisk flertal for velfærdspolitikken, ved at der sørges for, at også folk med indtægtet over middel nyder godt af det offentlige ydelser, er mærkværdigvis ikke behandlet. Et afsnit om socialkommissionens rapporter har fået den misvisende overskrift, »Debat-ten om velfærdsstaten«.

En af de plager, en forfatter udsættes for, er anmeldere, der mener, at han burde have skrevet en anden bog. Det skal Bjarne Hastrup ikke belemres med her. Men han burde være meget mere stram i sin disponering af stoffet, og han burde have orden i sin research, og endelig burde han have klart for sig, hvad han egentlig vil fortælle, og hvem han vil fortælle for.

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

**Andersen, Kim Viborg,
Birgitte Gregersen og
Kenneth L. Kraemer
Informationsteknologi i den offentlige
sektor**

Samfundslitteratur 1993 (85 s.)

Formålet med »Informationsteknologi i den offentlige sektor« er at bidrage til en debat om de »politiske udfordringer og nødvendige valg vedrørende tilrettelæggelse af det administrative arbejde og serviceaktiviteterne over for borgerne«, som anvendelse af informationsteknologi (IT) stiller politikere, ledere og medarbejdere i den offentlige sektor overfor. Det gøres via en opsamling af erfaringer med anvendelse af IT i både USA og i Danmark. Denne erfaringsopsamling bygger på offentliggjorte forskningsresultater, hovedsaglig publiceret i form af artikler, og først og fremmest på engelsk. Bogen dækker områder som almindelig IT-udbredelse, brugerindflydelse, konsekvenser for arbejdsforhold og for serviceaktiviteter, ændringer i kvalifikationskrav mv. og munder ud i et kapitel, som indeholder anbefalinger til strategier for implementering af IT.

Det kan synes at være en ordentlig mundfuld at få behandlet på så lille et antal sider. På den anden side er pladsen mere end tilstrækkelig til at viderebringe bogens budskab: »Det ser ud som om den eneste generaliserbare konklusion er, at konsekvenserne af IT-anvendelse afhænger af den sammenhæng, de indgår i« (s.15). Når det ikke lykkes forfatterne at komme nævneværdigt længere end det, f.eks. at nå frem til en systematisk behandling af, *hvordan* sammenhængen har betydning, *kan* det skyldes den tilgang, der er valgt til erfaringsopsamlingen.

De kilder, der er valgt, er for største delens vedkommende korte artikler. Ud af godt 100 kilder (hvoraf langt fra alle kan siges at være afrapporteringer af empirisk forskning) er knap 2/3 korte artikler. En anden del udgøres af officielle eller halvofficielle rapporter, hvis værdi som *empirisk dokumentation*, man i nogle tilfælde nok kunne (eller måske burde) sætte spørgsmålstegn ved.

Forfatterne diskuterer ikke holdbarheden af det materiale de bygger på, og de har måske heller ikke haft mange muligheder for at gøre det. Der er

sjældent grundige redegørelser for datagrundlag og undersøgelsesdesign i korte artikler. Og egentlig *specifikation* af de særlige forhold i den særlige sammenhæng, som den enkelte undersøgelse har fundet sted i, og som *kunne* kvalificere netop forståelsen af, *hvordan* IT-anvendelsen afhænger af sammenhængen, er der ikke plads til, hvadenten det nu er i den enkelte artikel eller i nærværende bogs opremsning af forskningsresultater. Det bliver til »på den ene side«, »på den anden side« og »både-og«, uden at man egentlig bliver meget klogere på netop de konkrete betingelser for henholdsvis det ene eller det andet. Det skyldes næppe case-studiets svaghed som sådan (hvilket forfatterne antyder), men snarere den manglende respekt for case-studiets muligheder for netop på systematisk vis at belyse og tydeliggøre de særlige forhold i en given sammenhæng der kan have betydning for f.eks. IT-anvendelsens »effekter«.

I forhold til behandlingen af IT som social virkelighed indebærer den manglende kildebevidsthed en ekstra risiko. IT er et område, som i ekstrem grad er præget af »ghostware«: Konkrete erfaringer erstattes af eller flyder sammen med hensigter og forestillede muligheder. Undersøgelser af sociale konsekvenser erstattes med beskrivelser af IT-løsningers tænkte formål, eller med planer, forestillinger og fremskrivninger, som via referencer til referencer bliver forvandlet til empiriske forskningsresultater. Her repræsenterer bogen et ekstra led i den forskningsmæssige fødekæde. På den måde bidrager den til den særegne mytologi, der omgærder IT-anvendelsens konsekvenser inden for offentlig administration og service. Men der kan måske sættes spørgsmålstegn ved, om den dermed også bidrager til en kvalificeret debat om udfordringer, muligheder og nødvendige valg i forbindelse med IT-implementering.

Bolette M. Christensen, lektor
Institut for Statskundskab, KU

Dorthe Pedersen: Offentlig løn, projekt forhandlingsøkonomi

København 1993, 236 sider, 210 kr.
Samfundslitteratur

Ud fra titlen at dømme tror man umiddelbart, at bogen handler om borgerløn o.l. Det er nu ikke tilfældet. Bogen handler derimod om offentligt ansatte og arbejdsgivere og indgåelse af kollektive overenskomster indenfor det offentlige arbejdsmarked. Det er fint, vi nu bliver præsenteret for en sådan fremstilling, for en stor del af den hidtidige forskning har koncentreret sig om situationen indenfor det private område.

Udviklingen af det offentlige arbejdsmarked med dets mange aktører forsøges sat ind i et historisk perspektiv. Forholdene helt tilbage fra tiden omkring århundredskiftet studeres, omend den største del af fremstillingen samler sig om de seneste årtier. Endelig er der også afsat et afsnit til de helt aktuelle problemer, hvilket bruges som afsæt for at forstå forholdene på denne del af arbejdsmarkedet fremover. Det er ikke den helt store futurologi, vi her præsenteres for, men ganske konkrete overvejelser over de modstridende tendenser, der tegner sig.

Der er altså ikke tale om en historisk fremstilling i gængs forstand. De historiske linjer analyseres med henblik på at fortælle den »institutionelle historie«. Kort fortalt betyder det, at aktuelle forhold må forstås ud fra historiske frembragte aktører og rammebetingelser, d.v.s. eksistensen af bestemte interesseorganisationer, offentlige institutioner og normer for adfærd, der kontinuerligt sikrer stabilitet, men også åbner for forandringer. Det afgørende punkt i denne institutionelle forståelse er, at rammer og idealer, der udstikkes, efterhånden bliver alment accepterede – dels mellem de direkte implicerede aktører, og dels i samfundet mere generelt. Det er således klart ambitionen, at relatere udviklingen indenfor dette felt af arbejdsmarkedet til samfundsudviklingen generelt. Denne strategi har dog den pris, at studiet af de interne forhold i organisationerne træder i baggrunden, og de interne brydninger belyses ud fra dette perspektiv svagere.

Med henblik på det offentlige arbejdsmarked er det forfatterens ærinde at vise, at der over tid er skabt

forhandlingsøkonomiske rammer og idealer. Situationen indenfor det offentlige arbejdsmarked har m.a.o. udviklet sig over tre faser: 1. Den retsstatslige fase (slutningen af sidste århundrede – 1920'erne), hvor specielt tjenestemandreformen fra 1919 er central. 2. Den velfærdsstatslige fase (begyndelsen af 1930'erne – begyndelsen af 1970'erne), som har sin glansperiode efter krigen, og især fra starten af 60'erne, hvor væksten i overenskomstansatte indenfor den offentlige sektor er markant, og 3. Den forhandlingsøkonomiske fase (begyndelsen af 1970'erne og frem til idag), hvor også nye institutioner skabes og interesseartikleringen professionaliseres. De senere år fra omkring midten af 80'erne behandles lidt mere frit i forhold til teorien, og nye modeller udvikles til forståelse af det komplekse forhold mellem centralisering og decentralisering. Op gennem denne fase er mange delpolitikker som f.eks. moderniseringspolitik, personalepolitik, budgetpolitik o.s.v. også blevet koblet til lønpolitikken. Der er undertiden noget »slør« i vurderingen af, hvornår de enkelte faser begynder og slutter, og det er f.eks. ikke ganske klart, om de nyere træk bryder med den forhandlingsøkonomiske periode, eller om de skal indfortolkes heri. Periodiseringen kan derfor være problematisk, omend enkeltiagttagelser kan virke fornuftige nok.

I den tidlige fase var lønnen politisk fastsat (dikteret) oppefra uden nogen organiseret deltagelse fra personalet. I den mellemliggende fase sker der en organisering af parterne, og der udvikles egentlige forhandlinger og forhandlingssystemer indenfor den ekspanderende offentlige sektor, således at der sker en form for selvstændiggørelse af dette »kampfelt«. I den tredje fase sker der en parallelisering med det private arbejdsmarked, og forhandlingerne spindes i stadig stigende grad ind i generelle samfundsøkonomiske krav og forestillinger, som parterne udvikler en fælles forståelse af. I denne gennemgang får vi en ganske grundig empirisk behandling af udviklingen.

På den anden side set passer den konkrete udvikling næsten alt for godt til de tre perioder med fokus på det retsstatslige, velfærdsstatslige og forhandlingsøkonomiske. Man står således tilbage med det indtryk, at de hidtidige antagelser om udviklingen af en forhandlingsøkonomi i Danmark i efterkrigstiden til fulde og uden forbehold kan

bekræftes. Der spørges imidlertid for lidt og selvkritisk til, hvorvidt der er modgående træk, der kunne vanskeliggøre en sådan fortolkning. Det ville her have været relevant at udfordre eksisterende bidrag om forhandlingsøkonomien.

Et punkt, der kunne være dyrket mere kritisk, er tanken om udvikling af en samfundsøkonomisk forestilling, og hvordan den har sat sit præg på denne del af overenskomstsysteemet. Er det f.eks. korrekt, at alle parter har accepteret rammerne for det offentlige forhandlingssystem i form af diverse samfundsøkonomiske hensyn? Hvis vi ser på lønmodtagerorganisationerne og de forskellige forhandlingskarteller, forholder det sig virkelig sådan, at ikke blot ledelserne, men også de menige medlemmer, har accepteret udspil og resultater? For at sikre indflydelse må man godt nok søge at finde en vis fællesnævner for overhovedet at kunne forhandle, og herunder også acceptere forskellige samfundsøkonomiske rammer, men vil det ikke samtidig indebære, at man ihvertfald i et vist omfang må give køb på medlemsinteresserne? Det nævnes i den forbindelse, at ledelserne og sekretariatene har opnået en vis autonomi i forhold til medlemmerne. Selvom der måske er nået en fælles opfattelse af mange problemer, er det vel stadig et spørgsmål, om der ikke internt er opstået en vis skrøbelighed i opbakningen. Hvis det er tilfældet, er der altså stadigvæk grænser for, hvor stærkt accepteret det »fælles« er blandt ansatte og arbejdsgivere indenfor den offentlige sektor.

Karsten Ronit, lic.scient.adm.

Center for offentlig organisation og styring

Carsten Svane Hansen:
En Union. Den Europæiske Union
efter Maastricht
 Systime, Herning, 1994, 192 sider, 200 kr.

Der foreligger ikke mange redegørelser på dansk om Den Europæiske Union, så i lyset af den fundamentale betydning, som EU har fået – og får – for det danske samfund og dansk politik, må en ny lærebog på området hilses velkommen. Den her foreliggende bog er skrevet af Carsten Svane Hansen, der tidligere har skrevet lærebøger om EF, men som nu har skrevet en i hvert fald næsten ny,

kritisk og debatterende beskrivelse af Den Europæiske Union efter Maastricht. Bogen er beregnet til undervisning f.eks. på HF eller i Gymnasiet.

Bogen dækker et meget stort felt, ikke kun fordi EU er en kompleks størrelse, men også fordi forfatteren inddrager særdeles mange samfundsmæssige og teoretiske diskussioner. Bogen indeholder således ikke kun en beskrivelse af EUs historie og opbygning og af Danmarks forhold til Unionen, men også diskussion af »integrationsdynamikker« i den europæiske integration, af EU og markedet, EUs »politisk økonomi« forstået bl.a. som EUs politikker på væsentlige delområder og EUs placering i det internationale samfund samt endelig en diskuterende perspektivering. Hvert af bogens syv afsnit er skrevet, så de kan læses hver for sig. Fremstillingen er – på godt og ondt – frodig og holdningspræget. Der er meget illustrerende materiale: billeder, oversigter og figurer.

Som positivt vil jeg fremhæve, at bogen indeholder mange interessante debatter og synsvinkler. F.eks. forekommer det væsentligt, at bogen i beskrivelsen af EUs beslutningsprocesser ikke nøjes med de kendte opregninger af de indviklede procedureregler eller med en diskussion af forholdet mellem mellemstatsligt og overstatsligt samarbejde, men også inddrager »koalitionsstyrer« og Lijpharts tanker om et »konsocieret demokrati« i EU. Det er også positivt, at der er en ganske god præsentation af forskellige integrationsteorier, men også en velberettiget distance til dem, som peger på deres store mangler, men fastholder problemet: at vi må forsøge at forstå dynamikkerne i integrationsprocesserne. Bogen går også tæt på EUs økonomiske side og er fsv. usædvanlig i sin kombination af en både politisk, økonomisk og ideologisk diskussion af den europæiske integration.

Bogen er meget kritisk over for EU, både i sit forsøg på at påvise »svagheder og inkonsekvenser i det grundlæggende fundament for hele unionsbygningen« (s. 180) og i analyser af mange delområder. Der skal ikke fra min side rettes indvendinger imod, at vi får en kritisk lærebog om EU, tværtimod. Der er mange gode grunde til at betragte mange forhold vedrørende EU med kritiske øjne. Alligevel forekommer Carsten Svane Hansens kritik mig flere steder at være for unuanceret og grov, især når der er tale om en lærebog. F.eks.

er titlen på første store afsnit »Unionen uden hjerte«, og senere hedder det, at »Unionen har et hjerte – det ligner blot til forveksling en pengetank«. Med al respekt for kritiks berettigelse, så forekommer dette vulgært. Når forfatteren i slutningen af bogen når frem til, at EU frem for alt bygger på en bekendelse til økonomisk liberalisme, og at »i virkeligheden er det ganske forbløffende, nærmest chokerende, at man kan forsøge at opbygge en europæisk union på et så skrøbeligt og enøjet grundlag« (s. 180-81), så hænger det måske sammen med, at selve tolkningen af EU som en primært ideologisk størrelse ikke holder.

Bogen har desværre mange misvisende beskrivelser. En indvending er, at Carsten Svane Hansen vælger den vistnok selvopfundne betegnelse »Europolis« for det samlede EU-system med en iøvrigt ikke nærmere begrundet henvisning til det græske begreb for bystaten, »polis« (s. 36). Det er fuldt berettiget at betegne EU som et unikt system, og det er vanskeligt at finde en god betegnelse for dette. Men en parallel til den græske bystat er mildt sagt så misvisende, at man kan blive helt bange for, at eleverne også vil komme til at misforstå karakteren af den græske bystat.

Det forekommer underligt i beskrivelsen af den politiske udvikling forud for Maastrichttraktaten kun at referere til én regeringskonference, som havde baggrund i Delors-rapporten, og slet ikke referere til regeringskonferencen om en politisk union og den baggrund, som tankerne herom havde i den tyske udvikling, bl.a. Berlinmurens fald og det forenede Tyskland (jvf. s. 24-25). Det forekommer også problematisk at opregne NATO som en »vesteuropæisk samarbejdsaftale« (s. 14) og ikke som en atlantisk aftale. Det bliver ikke bedre af, at det et sted hedder, at »efter 1949 dikterede USA stort set de vesteuropæiske landes sikkerhedspolitik« (s. 15). Spændingsforholdet mellem det atlantiske samarbejde og det rent vesteuropæiske samarbejde er generelt dårligt beskrevet. Det er således praktisk taget fraværende i første kapitel, men dominerer tolkningen i kapitlet om »Eurocentrismen«.

I beskrivelsen af EU-systemet skildres Domstolen kun som et kontrolorgan, og der mangler en beskrivelse og diskussion af Domstolens retsskabende og politisk-aktivistiske rolle. Kommissionens

rolle forekommer noget misvisende beskrevet, f.eks. når det hedder, at efter Luxembourg-forliget i 1966 »rullede Kommissionen ind på et mere bureaukratisk spor og har siden været ude af stand til at spille rollen som politisk drivkraft« (s. 44). Det er rigtigt, at Kommissionen har mistet meget i balancen mellem institutionerne i EF/EU, men fremstillingen indeholder en alt for grov underkendelse af Kommissionen og særligt af Delors-kommissionernes aktive rolle. Bogen lægger som nævnt megen vægt på den økonomiske side af EU, og det er i sig selv udmærket, men disse kapitler er ikke just læservenlige og giver en fornemmelse af, at forfatteren har villet have alt for meget med.

Om man bryder sig om Carsten Svane Hansens fremstilling vil formentlig i høj grad afhænge af,

hvordan man forholder sig til de mange vurderinger i teksten. I en pædagogisk sammenhæng kan vurderingerne formentlig være gode til at skabe debat. Men det er uheldigt, at dette ind imellem sker på et løst grundlag og ud fra for grove formuleringer. Forfatteren skal roses for den store anstrengelse der ligger i forsøget på at give et overblik over EU og samtidig skabe en kritisk distance hertil. Men bogen ville have været betydeligt bedre, hvis den var mere gennearbejdet og havde medtaget færre problemstillinger, og den kritiske argumentation havde vundet, hvis den havde været klarere og havde undgået tendenserne til overforsimpling.

Lektor Morten Kelstrup,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Collaborative Internationalization of small and medium-sized Enterprises

SMEs Participation in the International Division of Labour

Af Poul Houman Andersen



Små og mellemstore virksomheder er centrale for Danmarks internationale konkurrenceevne.

Dette er netop temaet for bogen *Collaborative Internationalization of small and medium-sized Enterprises*, som søger at belyse en række af de påstande, der understøtter de mest fastgroede myter i dansk industripolitik. Afhandlingen afdækker de organisationsformer, som muliggør SMVs ofte vidtstrakte internationale engagement. Gennem studiet af eksportformidlerrelationer i en række mindre, internationalt orienterede danske virksomheder er der skabt indsigt i de organisatoriske rutiner, som anvendes til at etablere og udvikle et effektivt internationalt engagement. Disse rutiner omfatter blandt andet: Udstrakt produktudviklingssamarbejde med eksportformidlere og leverandører, rationaliseringsgevinster gennem etablering af fælles informationskoder, udpræget brug af ny kommunikationsteknologi i organisationsarbejdet og en stor grad af samarbejdsorienteret arbejdsdeling, samt udnyttelse af synergieffekter mellem eksportformidlerrelationerne. Samtidig peges dog også på nogle grundlæggende svagheder i SMVs internationale organisationsformer.

Konklusionen i bogen er, at en række antagelser i den danske debat om industristruktur og internationalisering bør revideres. En sådan revision kan lede til en bedre udnyttelse af de ressourcer, som årligt afsættes til erhvervspolitikens gennemførelse.

1. udg. 1995 • 286 sider, hæftet • Bogladepris kr. 325,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 • Postboks 2126 • 1015 København K • Telefon 33 95 97 00

Økologi og økonomi

– et spørgsmål om værdi

Af Erik Sepstrup Jensen



Ozonhuller, drivhuseffekt, giftkatastrofer, forurennet jord og drikkevand, dyrarters forsvinden, kræft. Ord, der er blevet en almindelig del af det moderne sprog, og som en skygge følger industrisamfundet på dets vej mod fremskridt, vækst og det gode liv. Menneskets kritikløse anvendelse af naturen som råvaredepot og affaldsplads synes at være stødt mod nogle grænser, som kulturen er ganske uforberedt på.

Hvordan er vi endt med en økonomisk livsform, hvor (natur)værdier udtømmes i rekordtempo, hvor nutid foretrækkes for fremtid, hvor produktion går forud for reproduktion? Med et værdisystem knyttet til et mekanisk vesterlandsk verdensbillede og til idéen om det borgerlige samfund og til »homo economicus« taber økonomien forbindelsen til naturen og til menneskets indre.

Med udgangspunkt i erosionen af naturgrundlaget behandler denne bog markedsøkonomiens forhold til biosfæren og de mange implicite værdiantagelser, der synes at forhindre den økonomiske praksis i at sikre økosystemernes frugtbarhed og menneskers sundhed. Bogen giver et bud på rammerne for en økologisk økonomi, der ikke ødelægger sig selv. En mere omsorgsfuld tænkning, der kunne forudsætte genskabelsen af en balance i menneskesindet, og hente sin kraft i generobringen af de »kvindelige værdier«, som gennem kulturhistorien er blevet fordømt som uværdige og som hindringer for fremskridtet.

Bogens forfatter, *Erik Sepstrup Jensen*, er cand.merc. fra Handelshøjskolen i København. Han er ansat på Skolen for Økologisk Afsætning i Århus og har desuden læst psykologi og arbejdet med praktisk miljøbeskyttelse i Danmarks Naturfredningsforening.

1. udg. 1995 • 244 sider, hæftet • Bogladepris kr. 250,00



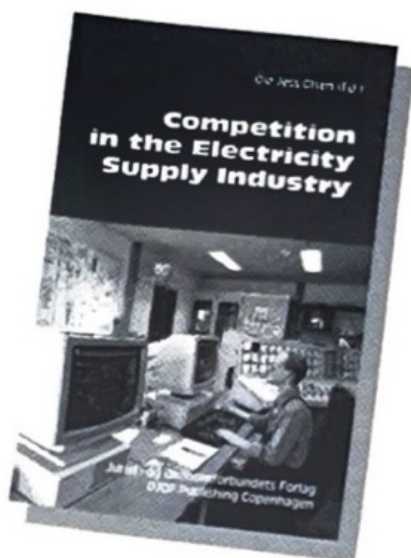
Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K · Telefon 33 95 97 00

Competition in the Electricity Supply Industry

Experience from Europe
and the United States

Red. Ole Jess Olsen



Indtil for nylig har vi i Danmark ikke interesseret os særlig meget for konkurrence i el-sektoren. Et direktiv med konkurrenceregler for den europæiske el-sektor diskuteres for tiden i Bruxelles. I vore nabolande, Norge og Sverige, som Danmark elmæssigt er snævert forbundet med, er der vedtaget langt mere radikale reformer af elsektoren. Begge dele må forventes at få afgørende konsekvenser for den danske elsektors og dens kunders fremtidige vilkår.

Hvordan gennemføres konkurrence i elsektoren i praksis? Hvilke særlige problemer rejser elreformerne, og hvad betyder dette for sektorens organisation og styring og for dens kunder? Disse emner diskuteres i bogen af fremtrædende forskere fra en række lande, der har gennemført, besluttet at gennemføre eller har diskuteret konkurrence i elsektoren.

England og Norge var de første lande, der vedtog at give virksomheder og husholdninger ret til frit at vælge el-leverandør. Reformerne og de mange problemer med at finde hensigtsmæssige organisatoriske løsninger for et velfungerende elmarked gennemgås af *Richard Gre-en* og *Einar Hope*.

USA har gennemført begrænset konkurrence i elsektoren. Baggrund og sigte for de amerikanske reformer er en anden end i Europa, men efterhånden er der skabt en selvforstærkende proces mod mere konkurrence. Denne udvikling analyseres af *Paul Joskow*.

Sverige og Finland har besluttet at efterligne de norske reformer, men med et langt mere koncentreret marked som udgangspunkt (i Sverige sidder to producenter på 75 procent af produktionskapaciteten). Sådanne problemer og deres mulige løsninger diskuteres af *Lars Bergman*.

Endelig præsenteres diskussionen om elreformer i Tyskland, Holland og Danmark, alle tre lande, hvor der er betydelig modstand mod konkurrence i denne sektor.

1. udg. 1995 • 250 sider, hæftet • Bogladepris kr. 285,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K · Telefon 33 95 97 00