

økonomi og politik

Kvartalskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundskøkonomi

53. årgang · nummer 1 · 1979

Munksgaards Forlag · København 1979

26. maj 1979

Indkaldelse til årsmøde

Det ordinære årsmøde i Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi afholdes onsdag den 27. juni d. å., kl. 16.00, på Københavns rådhus, 1. sal, værelse 28, med følgende

Dagsorden:

1. Valg af dirigent.
2. Formandens beretning.
3. Regnskab for 1978/79 og budget for 1979/80.
4. Valg af 5 medlemmer til styrelse.
De nuværende medlemmer er:
Professor Sven Henningsen (formand),
Lektor Jørgen Estrup,
Professor Steen Leth Jeppesen,
Professor Niels Thomsen,
Lektor Christian Thune.
5. Optagelse af nye medlemmer
6. Eventuelt.

Sven Henningsen

H. Thustrup Hansen

ØKONOMI OG POLITIK

53. årgang nr. 1 - 1979

Indhold

<i>Bøje Larsen:</i> De folkevalgtes reducerede indflydelse i det kommunale skatteligningsarbejde	3
<i>Gustav Kristensen:</i> Markedsmagt på råvaremarkedet belyst med OPEC og andre eksempler	25
<i>Bøje Larsen:</i> Max Webers bureaukratianalyse: Misforståelser og muligheder	36
Udviklingen i den internationale og den danske økonomi	65

Kvartalsskrift

udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag · København 1979

FORFATTERNE

Bøje Larsen, lektor i erhvervsøkonomi ved Handelshøjskoleafdelingen i Sønderborg, lic. merc.

Gustav Kristensen, adjunktvikar ved Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, cand. oecon.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af cand. polit. *Anne-Katrine Pilegaard*, Privatbanken A/S.

Udgivelsen er støttet af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 100 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 30 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Borgmester, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 15 38 00. Selskabets formand: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN. Redaktionsudvalg: Professor H. P. CLAUSEN, lektor, cand. mag. KNUD LARSEN, professor MOGENS PEDERSEN og lektor, cand. mag. CHRISTIAN THUNE. Redaktion: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Rosenborggade 15, 1130 København K. Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K, tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen juni 1979.

De folkevalgtes reducerede indflydelse i det kommunale skatteligningsarbejde

Bøje Larsen

1. Indledning

Arbejdet med skatteligning i Danmark er bl. a. karakteriseret ved, at folkevalgte lægfolk formelt set indtager en central placering. For hver kommune eksisterer således en ligningskommission, hvis medlemmer er udpeget af kommunalbestyrelsen. Medlemmerne er sædvanligvis partipolitisk aktive borgere, eventuelt kommende eller forhenværende kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det er ligningskommissionens opgave at foretage skatteligningen. De ansatte embedsmænd i den kommunale skatteforvaltning optræder formelt set kun i en hjælperolle.

Sigtet med denne artikel er at redegøre for, hvorledes mulighederne for lægmandsmæssig indflydelse i skatteligningsprocessen til stadighed indsnævres. Som årsager til denne udvikling fremhæves i artiklen dels den stedfindende udvikling i samfundsforhold og skattelovgivning, dels embedsmændenes interesse i kontrolfrihed og de folkevalgtes vedholden i traditionelle arbejdsformer og rolleforståelser. Den nye skattestyrelseslov, der trådte i kraft pr. 1. 1. 1979, snarere styrker end svækker denne udviklingstendens. Afslutningsvis diskuteres konsekvenserne af denne udvikling.

2. Ligningskommissionernes rolle før ¹⁾

Allerede Christian den Femtes Danske lov fra 1683 kræver, at der i købstæderne årligt vælges et antal borgere, »som een Tid lang i Byen boet have, og Borgernes lejlighed kiende«, der sammen med kærneren kan foretage skatteansættelsen. I midten af forrige århundrede skabtes i købstæderne så særligt stående ligningskommissioner, hvis medlemmer valgtes på samme måde som byrådets. I 1933 indførtes indirekte valg til ligningskommissionen, således at

1) Jan Hinze: Skatteprocessen. Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Kbh. 1975 giver side 9 - 33 en oversigt over den historiske udvikling i skatteligningsarbejdet.

dens medlemmer valgtes af kommunalbestyrelsen. I landkommunerne blev ligningsarbejdet udført af sognerådene, der således her fungerede som ligningskommission, indtil kommunalreformen, hvor der generelt blev indført indirekte valgte ligningskommissioner.

Begrundelsen for de folkevalgtes rolle i ligningsarbejdet kan dels ses i praktiske forhold, f. eks. at kun lokalt valgte borgere har det nødvendige kendskab til deres medborgeres forhold til at kunne skatteansætte dem. Dels i mere ideologiske forhold, f. eks. efter folkestyrets indførelse som udtryk for en selvforvaltningstankegang og ligningskommissionsmedlemmerne som garant for retfærdighed og rimelighed svarende til lægmandselementets rolle ved domstolene.

Under det, vi i det følgende kalder »den traditionelle ligningsform«, blev ligningen i sin helhed varetaget af ligningskommissionen (sognerådet), der vurderede de enkeltes indtægter og fradragsskrav i forhold til lovgivningen, udførte skøn og vurderinger, forhandlede med skatteydere, traf endelig afgørelse om skatteansættelsen samt varetog mere manuelle funktioner (åbne kuverter, skrive afgørelser m. v.). Embedsmændene (kæmnerne) indtog en tilbagetrukket rolle, der sædvanligvis kun androg en assistance ved de manuelle funktioner. Den traditionelle ligningsform praktiseredes langt op i dette århundrede i købstæderne og de fleste steder i landkommunerne indtil 1970.

3. Ændrede ydre forudsætninger

Den traditionelle ligningsform hvilede på en række samfundsmæssige og skattemæssige forudsætninger, som imidlertid i de senere år har undergået forandring, hvorved den traditionelle ligningsform har været vanskelig at opretholde. Disse ændrede forudsætninger kan ses som de »objektive« eller »udefrakommende« årsager til det ændrede forhold mellem embedsmænd og folkevalgte. Hertil kommer de senere drøftede »subjektive« eller »selvskabte« årsager, d. v. s. de interesser og holdninger hos de direkte involverede aktører – embedsmænd og folkevalgte – der også har bidraget til de folkevalgtes reducerede indflydelse. De nævnte ændrede ydre forudsætninger kan sammenfattes i følgende fem punkter.

1. Der er for det første tale om, at kommunerne har mistet deres karakter af stabil social enhed. Tidligere var der i højere grad tale om, at borgerne fødtes, voksede op, arbejdede, havde deres fritid og sociale kontakter inden for rammerne af en enkelt kommune. Nu opfattes kommunerne måske snarere som et »tilfældigt« opholdssted, hvor fortiden og fritiden, arbejde og sociale kontakter foregår i andre kommuner. Dette betyder tendenser mod et mere anonymt forhold mellem borgerne indbyrdes og mellem borgerne og deres valgte repræsentanter f. eks. i ligningskommissionen. Disse tendenser forstærkes af kommunernes stigende størrelse, dels som følge af befolkningstilvæksten, dels

som følge af kommunesammenlægningen i 1970. Så sent som i 1965 var den gennemsnitlige kommunestørrelse på godt 3.000 indbyggere (excl. Kbh. og Frbg.), og sognekommunerne lå nede på godt 2.000 indbyggere i gennemsnit. Nu ligger det gennemsnitlige indbyggertal pr. kommune tæt på 17.000 (excl. Kbh. og Frbg.). Konsekvenserne af disse forhold er, at ligningskommissionsmedlemmer i svindende grad har mulighed for at basere deres arbejde på et intimt lokalt kendskab til de enkelte skatteyderes forhold.

2. Der er dernæst sket en ændring i skattelovgivningen i retning af større kompleksitet. I statsskatteoven af 1903²⁾ kunne alle væsentlige bestemmelser indeholdes i én lov. I 1870 var den da vedtagne lov om statslig indkomstskat af et sådant omfang, at dens væsentligste dele kunne aftrykkes på bagsiden af selvgivelsesblanketten (der iøvrigt kun indeholdt én rubrik, nemlig »indtægten i kalenderåret 1869 . . .«). I dag er situationen den, at Juristforbundets Forlag årligt udgiver en revideret skatteovsamling på omkring 1.000 sider. Hertil kommer Meddelelser fra Ligningsdirektoratet og Ligningsrådet (ca. 350 sider årligt) og Meddelelser fra Landsskatteretten (ca. 100 sider). Et forlag – A/S Skattekartoteket – udgiver en løbende ajourført og kommenteret skattebestemmelsessamling, der omfatter 14 ringbind. Skattelovgivningen kan nu siges at udgøre et selvstændigt fag, som det tager flere år at sætte sig ind i. Konsekvenserne heraf er, at det nu – i modsætning til før – er umuligt for lægfolk andet end i hovedtræk at kende skattelovgivningen. Forholdet illustreres af, at flere kommuner til deres ligningskommissioner (og forvaltninger) føler det nødvendigt at anskaffe små populære fremstillinger af skattelovgivningen (f. eks. »Snyd ikke Dem selv i skat«). Hertil kommer, at bl. a. som følge af den nævnte udvikling i skattelovgivningen har skatteyderne og især de selvstændige i stadig højere grad revisorer og advokater som rådgivere i skattespørgsmål, således at skattemyndighederne i stigende grad står over for professionelle modspillere og derfor selv må ruste sig.

3. En tilsvarende ændring er sket i erhvervsforholdene. I de tidligere sognekommuner bestod ligningskommissionerne overvejende af landmænd, ligesom skatteyderne i vidt omfang tilhørte dette erhverv. De folkevalgte havde således en umiddelbar indsigt i de fleste skatteyderes økonomiske vilkår. Tilsvarende kunne de vigtigste erhverv og indtægtsformer være repræsenteret i byernes ligningskommissioner. Hertil kommer, at de enkelte erhvervs forhold er blevet mere komplekse. Landmanden, der driver svineavl, har ikke nødvendigvis indsigt i den landmands forhold, der har specialiseret sig i markafgrøder osv. Ligningskommissionsmedlemmerne kan derfor i dag næppe i almindelighed påråbe sig tilstrækkelig erhvervsmæssig indsigt som grundlaget for deres arbejde.

2) Regelmæssig statslig indkomstskat blev først indført fra dette tidspunkt. Tidligere var statskat kun blevet opkrævet til særlige formål f. eks. til oprustning i finansårene 1870 - 72,

4. I forlængelse af de to foregående punkter spiller det en rolle, at opfattelsen af »retfærdighed« kan siges at have ændret sig. Ligningsarbejdet beroede i høj grad tidligere på skøn, f. eks. over privatforbrug, formue m. v. Skønnene svævede ofte »i fri luft« og var sjældent begrundede i klar regnskabsmæssig dokumentation, bilag og selvangivelsesoplysninger. Først i 1946 indførtes f. eks. pligt til at indsende selvangivelse. Skønnene havde tendens til at være orienteret mod, at der blev foretaget en »rimelig« skatteansættelse ud fra, hvad den enkelte kunne bære. Af disse årsager var der nærmest tale om, at ethvert hæderligt voksent menneske kunne udøve »retfærdighed«. Det forudsatte alene sund fornuft og retfærdighedsfølelse. Nu er der snarere tale om, at »retfærdighed« i skatteligningen – i alt fald ideelt set – bygger på en sammenligning mellem et omfattende talmæssigt dokumentationsmateriale og et omfattende regelsæt (skattelovgivningen), hvis stigende kompleksitet må forstås på denne baggrund. Fra at være et skøns- og rimelighedsspørgsmål er »retfærdighed« blevet et spørgsmål om dokumentation i forhold til regler. Retfærdighedsudøvelsen kræver derfor også nu mere end sund fornuft og retfærdighedsfølelse. Den kræver kendskab til regnskabs-, erhvervs- og skattelovsforhold. Retfærdighed bliver, hvis dette skal realiseres, et kyndighedsspørgsmål ³⁾).

5. Endelig er provenu-kravet og opgavemængden steget. Det stigende provenu-krav har bl. a. medført, at skatteligningen er blevet et langt mere politisk følsomt område end tidligere, således at kravene til, at der foregår en korrekt ligning, må siges at være vokset. Opgavemængden er steget, ikke alene derved at den gennemsnitlige kommunestørrelse er vokset og dermed antallet af skatteydere pr. ligningskommission, men også ved at de kommunale skattemyndigheder er blevet pålagt en række opgaver ud over ligningsarbejdet, f. eks. forskudsregistrering, arbejdsgiverkontrol m. v., som under alle omstændigheder alene af tidsmæssige årsager ikke ville kunne varetages af folkevalgte.

3) Skatteinspektørerne understreger hyppigt, at skatteligning nu nærmest er et rent »mekanisk« regelanvendelsesspørgsmål. Det forekommer imidlertid tvivlsomt, om et regelsystem kan udformes så fuldstændigt og præcist, at det kan anvendes automatisk uden udfyldende skøn. Juristen Bent Unmack Larsen kalder i alt fald denne opfattelse for »teoretisk uholdbar« (»Befolkningens del i domsmagten«, Juristen & Økonomen, nr. 18, 1977, s. 434). Hertil kommer, at skattelovgivningen næppe er så præcis, som ræsonnementet synes at forudsætte. Betænkning 828 - 1977 (jvf. nedenfor) skriver således (s. 26):

»For de enkelte organisationer i skatteadministrationen er opgaverne i det store og hele blot specificeret ved at henvise til, hvilke lovområder der skal administreres, eller ved omtale af meget bredt definerede opgaver (»ligning«, »tilsyn«, »sikre ensartethed og effektivitet« og lignende)«.

Synspunktet om den stigende grad af regelanvendelse er derfor kun korrekt som en beskrivelse af den overordnede udviklingsretning.

4. Konsekvenserne af de ændrede forudsætninger

Disse ændrede samfundsmæssige og skattemæssige forudsætninger har betydet stadigt større begrænsninger i de folkevalgtes muligheder for selv at foretage ligningsarbejdet. Der er da også i løbet af dette århundrede vokset kommunale skatteadministrationer op i de fleste kommuner bemandet med personale, der i et vist omfang er uddannet skattemæssigt, og som har overtaget væsentlige dele af ligningsarbejdet. Ser man på forholdet mellem forvaltninger og ligningskommissioner, som det efterhånden har udviklet sig, kan det siges at ligge et sted mellem to yderpoler, som beskrives i det følgende. Den ene yderpol repræsenterer forsøget på, trods ændrede forudsætninger, at fastholde den traditionelle ligningsform. Dette har nærmest været situationen i mange mindre kommuner. Den anden yderpol kan kaldes den paradedemokratiske ligningsform, som nogle større kommuner har nærmet sig. Her har ligningskommissionen nærmest kun en nominel funktion.

4.1 Den fortsatte traditionelle ligningsform

Man søger her at opretholde den traditionelle ligningsform. Alle selvangivelser – pånær de mest ukomplicerede lønmodtagerselvangivelser med udelukkende dokumenterede A-indtægter og alene lønmodtagerfradrag – behandles i ligningskommissionen. Forvaltningen har dog sædvanligvis gennemgået disse selvangivelser og noteret eventuelle oplagte fejl og problematiske skønsposter. Men i ligningskommissionen gennemgås hver enkelt af disse selvangivelser påny, fradrag og skøn vurderes, skatteydere indkaldes og forhandler med ligningskommissionen; eventuelt supplerende regnskabsmateriale gennemgås, hvorefter ligningskommissionen foretager den endelige skatteansættelse. Under denne arbejdsform ligger der et relativt stort arbejde i at være ligningskommissionsmedlem. Der kan være tale om to eller tre halvdagsmøder om måneden, ligesom ligningskommissionen ofte må dele sig i mindre hold for at overkomme sagerne.

Den fortsatte praktisering af traditionelle ligningsformer synes især at indebære to problemer i dag. For det første medfører antallet af selvangivelser sammen med denne arbejdsforms enkeltsagsorientering, at ligningskommissionen drukner i sager. Det er et stort arbejde blot at »nå det« inden for de tidsfrister lovgivningen sætter. Der er sjældent overskud og overblik til at drøfte ligningsarbejdets retning, til at foretage en prioritering af de begrænsede tidsressourcer (såvel i ligningskommissionen som i forvaltningen) i forhold til hvilke sager og problemer, man vil tage op. Man kan karakterisere situationen med det, der er blevet kaldt »Greshams planlægningslov«: Den daglige rutine fordriver planlægningen. Man opfatter sig og arbejder som embedsmænd med sagsbehandling. Man ser ligningsarbejdet som et teknisk problem og træder gerne ind i teknikerrollen.

Det andet problem med denne arbejdsform består i, at som følge af de

nævnte ændrede skatte- og erhvervsmæssige forhold må de folkevalgte som embedsmænd blive dårlige embedsmænd, i det mindste fra et teknisk synspunkt. Deres begrænsede erhvervs- og især skatteindsigt betyder, at de må betegnes som amatører. Bevidst eller ubevidst forskydes derfor interessen og indsatsen fra de vanskelige, men potentielt meget fejlbehæftede sager og problemer mod de overskuelige og for lægfolk letfattede sager og problemer. Det bliver den lille erhvervsdrivende med det tvivlsomme regnskab, snarere end den store erhvervsdrivende med det udefra korrekt udseende regnskab, der bliver taget op. Det bliver de forståelige kørselsfradrag, telefonfradrag og smårepræsentationsudgifter, der bliver kritisk gennemgået snarere end de vanskeligt forståelige udlandstransaktioner, selskabsforhold eller transaktioner, hvor almindelig indkomst omdannes til særlig indkomst. Der bliver kort sagt tale om nidkær indsats mod de små halv- og helsyndere, mens de større lettere går fri.

At denne yderpol – den traditionelle ligningsform – faktisk stadig praktiseres i en del kommuner med de her skitserede konsekvenser synes at være opfattelsen hos en del skatteinspektører. I en pjece⁴⁾ udsendt af skatteinspektørernes faglige forening hedder det således (s. 9):

»En del steder søger man stadig at gennemføre en helt systematisk og loyal forelæggelse for ligningskommissionen af alle selvangivelser indeholdende skøn eller komplekse forhold. Metoden giver et vist alibi, men kanaliserer automatisk indsatsen henimod de overskuelige skønsposter – andel af autoudgifter, eget vareforbrug – samt lave privatforbrug for landmænd, småhandlende, småhåndværkere med enkle regnskaber.

Resultatet af en sådan fremgangsmåde bliver som oftest, at de mere komplicerede sager kun bliver nævnt for ligningskommissionen med en bemærkning om, at privatforbruget er pænt – at regnskabet er ret omfattende, men iøvrigt ser ret pænt ud.

Ligningskommissionen vil i den her beskrevne situation stille sig tilfredse med ligningen, idet den jo ikke kender de problemer, der knytter sig til de mere komplicerede sager, og skatteinspektøren vil derfor ikke blive udsat for kritik af administrationens arbejde«.

4.2 Den paradedemokratiske ligningsform

Den anden yderpol i ligningsarbejdet er den situation, hvor ligningskommissionen kun rent formelt er inddraget i ligningsarbejdet. Man mødes sjældent, og det er her lidet arbejdskrævende at være kommissionsmedlem. Møderne har et repræsentativt præg (i modsætning til den traditionelle form, hvor de er arbejdsprægede). Man mødes f. eks. i den store byrådssal, hvor skatteinspektøren fremlægger et udvalg af de mere komplicerede sager med forvaltningens kommentarer og indstilling. Eventuelt sker en gennemgang af regnskabsmateriale

4) Skatteinspektørforeningens debatoplæg »En ideel skatteforvaltning«, Kbh., 1976.

og de forhandlinger med skatteyderen, som forvaltningen har foretaget. Der er ingen eller begrænset debat. For der er ingen eller kun begrænset indsigt i de undertiden komplicerede forhold, der ligger bag. Kun enkelte mere skandaleprægede sager eller »kendte« folks forhold kan give anledning til debat. Efter mødet holdes frokost – enkelte skatteinspektører har i kommentarer til beskrivelsen af denne yderpol foreslået, at frokosten holdes midt i mødet, hvorefter de mere problematiske sager tages op efter frokost, hvor en passende sløvhed skulle være sikret.

Der er her tale om en arbejdsform, hvor embedsmændene i realiteten varetager alle ligningsarbejdets faser og funktioner. De kan gøre det godt eller dårligt, de kan forfølge den ene ligningspolitik eller den anden, men nogen reel kontrol hermed kan ligningskommissionen ikke udøve. Der er tale om et embedsmandsstyre med de folkevalgte som paradefigurer.

Det er vanskeligt på grundlag af de mere kvalitative oplysninger, der er til rådighed, at udtale sig om de faktiske arbejdsformers fordeling i feltet mellem de to nævnte yderpoler. De fleste (embedsmands-) observatører synes imidlertid enige om, at de fællestræk der karakteriserer de to yderpoler, faktisk præger ligningsarbejdet i dag: Det gælder således fraværet af en aktiv målsætnings- og prioriteringsdebat og en bevidst styring af ligningsindsatsen på dette grundlag og de folkevalgtes placering i en reelt underordnet rolle, enten som arbejdsbier (den traditionelle arbejdsform) eller som indflydelsesløse kransekagefigurer (den paradedemokratiske form).

Det kan forekomme forbavsende, at den beskrevne udvikling inden for ligningsarbejdet først i de senere år har givet anledning til kritik og reformforslag (jvf. nedenfor). Kritikken er primært kommet fra centralt placerede embedsmænd, og kun i beskedent omfang fra kommunale skatteembedsmænd, og ligningskommissionsmedlemmer. For at forstå dette er det nødvendigt at se på de to sidstnævnte gruppers holdninger til og interesser i den udvikling, der er foregået. Det vil sige på det, vi ovenfor kaldte de »subjektive« faktorer bag udviklingen.

5. Embedsmændenes syn på udviklingen i arbejdsformerne

Der kan peges på mindst tre medvirkende årsager til, at de kommunale skatteforvaltninger herunder forvaltningscheferne (skatteinspektørerne) for de flestes vedkommende snarere har budt den stedfundne udvikling i arbejdsformerne velkommen end har rejst ønsker om ændringer.

1. For det første kan man pege på embedsmændenes naturlige interesse i at undgå »indblanding« fra en overordnet instans, den være sig politisk eller forvaltningsmæssig. Det er karakteristisk, at skatteforvaltningerne – i modsætning til de andre forvaltninger i kommunen – ikke har et politisk udvalg »over sig«.

Formelt set er de i de fleste spørgsmål underlagt økonomiudvalget, men koblingen er ikke nær så tæt som f. eks. mellem socialudvalg og socialforvaltning og teknisk udvalg og teknisk forvaltning. Ligningskommissionerne har som nævnt ikke udviklet sig i en retning, hvor de kunne stå for den »overordnede styring« af skatteforvaltningerne. Der er næppe noget forbavsende i, at embedsmændene søger at bevare og udbygge den autonomi, de på denne måde har i arbejdet.

For embedsmændene er det muligvis mere end et spørgsmål om at »bevare« og »udbygge« en bestående autonomi, men også et spørgsmål om at skabe den. Dette rejser spørgsmålet, hvor »objektiv« de ovenfor nævnte ændrede »objektive« forudsætninger er. Er lokalkendskabet så udhulet, skatte- og erhvervsforholdene så komplicerede og regelanvendelsen så automatisk og vurderingsfri, at embedsmændene nødvendigvis må få en stærkere placering? Ved ovenfor at kategorisere disse forhold som »objektive« har denne forfatter tilkendegivet sin vurdering. Men der er værd at bemærke, at den deles til overmål af skatteinspektørerne. Det er et gennemgående tema i de ret mange betænkninger om skatteforvaltningsforhold fra de senere år (jvf. nedenfor) og i private samtaler, at embedsmændene fremhæver og anekdotisk og statistisk belyser, at forholdene har ændret sig, og at tingene nu er så komplicerede, og at regelanvendelsen er så automatisk, at lægfolk ikke mere er nødvendige eller ønskelige i sagsbehandlingen. For embedsmændene er dette en meget sand sandhed, som de sjældent forsømmer nogen lejlighed til at give udtryk for. Den stadige understregning af denne sandhed må nok forstås på beggrund af dens bekvemhed for embedsmændene derved, at den legitimerer, at ligningskommissionen holdes på tre skridts afstand. Og fordi den legitimerer, at hvis indflydelsen er gledet de folkevalgte af hænde, så er det en meget naturlig konsekvens af ændrede ydre vilkår, som der ikke er anledning til at gøre meget ved – andet end at ændre lovgivningen, så den svarer til den nye tingenes tilstand.

2. Et andet forhold, der kan ses i forlængelse heraf, angår embedsmændenes syn på det typiske ligningskommissionsmedlem. Man kan karakterisere tendensen i embedsmændenes opfattelser ved at sige, at de ser de folkevalgte som lidt i retning af ukyndige snarere end velinformerede, som børn snarere end voksne og som lidt småkorrupte.

De folkevalgtes ukyndighed angår ifølge embedsmændene først og fremmest skattelovgivningen. Ifølge embedsmændene er de folkevalgte tillige ukyndige derved, at de har begrænset indsigt og forståelse for de problemer og arbejdsopgaver, en moderne skatteforvaltning står overfor. De folkevalgte menes ikke at forstå, at kun en mindre del af forvaltningens ressourcer kan sættes ind på ligningsarbejdet, og de menes ikke at have en realistisk bedømmelse af resourceforbruget ved en dybtgående sagsbehandling (f. eks. revision af regnskab). De folkevalgtes manglende »tekniske indsigt« farver tilsyneladende embeds-

mændenes mere generelle bedømmelse af dem. Det, de siger, opfattes i større almindelighed som noget »vrøvl«. Og de antages næppe at kunne holde sig »til sagen« og »på sporet« uden embedsmændenes direkte vejledning. De opfattes i et vist omfang som børn, der må ledes. Man kan illustrere noget af ånden i embedsmændenes indstilling gennem følgende spøgefulde argument for 18 års valgret: »Der er ingen fare ved at give de unge stemmeret. De er meget modne nu om dage. Man skulle snarere tænke på de ældre. I skulle høre dem, jeg har i mit (kommunale) udvalg, så ville I se . . . «⁵⁾.

Når de folkevalgte ofte opleves som lidt småkorrupte, har dette ikke så meget med en formodning om direkte bestikkelse, aktivt skattesnyderi eller lignende at gøre. Det refererer mere til to andre forhold. For det første til den måde ligningskommissionen sammensættes på og medlemmerne er motiveret på. De politiske forhandlinger mellem partierne i kommunalbestyrelsen om fordelingen af pladserne og formandsposterne i de forskellige kommunale udvalg ser embedsmændene hyppigt som lidet legitime »studehandler«. Embedsmændene synes endvidere at se de folkevalgte motiveret for deltagelse i ligningskommissionsarbejdet ud fra karrierehensyn eller p. g. a. de udbetalte diæter og synes at opfatte sådanne motiver som mindreværdige. For det andet kan embedsmændenes holdninger på dette punkt forstås ud fra den udvikling i retfærdighedsbegrebet, der omtaltes ovenfor. Mens embedsmændene nærmere tilslutter sig det »nye« retfærdighedsbegreb: Ensartet behandling uden persons anseelse i forhold til, hvad der menes at være faste regler, vil de folkevalgte oftere i forhold hertil repræsentere de mere skønsprægede og rimeligheds-orienterede retfærdighedsopfattelser. De kan i højere grad tænkes at lade »nåde gå for ret« og lade medfølelse eller modvilje spille en rolle ved vurderingen af sagerne. Et sådant syn er i embedsmandsøjne mistænkeligt.

3. Endelig kan man nævne, at embedsmændene opfatter skatteligningsprocessen som et så godt som udelukkende teknisk anliggende, hvor »politisk« eller lægmandsmæssig deltagelse er unødvendig. Dette gælder for det første behandlingen af de enkelte sager, hvor embedsmændene i særlig grad fremhæver og hæfter sig ved, at antallet af områder, hvor der skal udøves skøn (i modsætning til regelanvendelse) og spillerummet herfor, stadig indsnævres. Når det for det andet gælder den mere overordnede prioritering og styring af ligningsindsatsen på forskellige typer af sager og skatteydere, kan man hos embedsmændene møde synspunkter i retning af, at denne prioritering »giver sig selv«. Enten fordi arbejdet føles at ligge i så snævre lovmæssige og tidsmæssige rammer, at en egentlig prioritering ikke er mulig. Det er en kamp blot at nå det nødvendige minimum inden for de fastsatte tidsfrister. Eller fordi indsatsen – uden at en større diskussion føles nødvendig, og uden at dette noget uklare kri-

5) Citeret efter hukommelsen. Udtalelsen stammer fra en kommuneingeniør, men kunne være faldet blandt skatteinspektører.

terium søges nærmere præciseret – menes at måtte rettes mod de sager, hvor man i forhold til arbejdsindsatsen kan finde de største skatteunddragelser.

Alt i alt er der tale om, at de kommunale skatteembedsmænd snarere finder det unødvendigt end påkrævet, snarere skadeligt end gavnligt, at folkevalgte deltager i ligningsprocessen. Den stedfundne »objektive« udvikling i samfunds- og skatteforhold har været med til at give næring og grobund for disse holdninger. Men det er først på baggrund af disse holdninger, at det bliver klart, hvorfor de folkevalgtes reducerede indflydelse ikke fra embedsmændene har ført til kritik og reformforslag i retning af en genoplivning af institutionen, men snarere til ønsker om en formel begrænsning af de folkevalgtes indflydelse (d. v. s. en legalisering af den stedfundne udvikling) eller om dens totale afskaffelse.

6. De folkevalgtes syn på udviklingen

Det kan synes vanskeligere at forklare, hvorfor de folkevalgte, ligningskommissionsmedlemmerne selv har affundet sig med den stedfundne udvikling. Hvorfor de ikke har gjort oprør og søgt at fastholde eller forøge deres indflydelse. Det er dog muligt at antyde nogle forklaringer.

1. Man kan for det første rejse tvivl om de opfatter situationen, således som den er fremstillet her. De føler sig næppe uden indflydelse. Dette kan bl. a. skyldes, at der naturligvis er mange synlige træk i samspillet mellem embedsmænd og folkevalgte, der opbygger den opfattelse (illusion), at de folkevalgte har magten. Der er dels lovgivningen, og hele den officielle definition af situationen, der fastslår, at ligningskommissionen har det endelige ansvar for ligningen. Der er dels omgangsformen mellem embedsmænd og folkevalgte, hvor embedsmændene naturligvis i deres personlige »stil« ikke optræder som overordnede, instruksgivende personer (hvad de muligvis ville have gjort, hvis det formelt havde været legitimt), men som »rådgivende« hjælpere for de folkevalgte. Og faktisk ser de folkevalgte dem ofte på denne måde (som »folkene på kontoret«, som de hyppigt siger).

Hertil kommer under traditionelle arbejdsformer den store arbejdsindsats, muligheden for at forhandle med skatteydere, muligheden for at fastsætte (små) skønsposter og adgangen til »fortrolige« oplysninger. Dette kan let give næring til en selvforståelse som »betydningsfulde« og måske »indflydelsesrige«. Ved paradedemokratiske arbejdsformer kan mødernes formelle form og lokalernes status-karakter (f. eks. byrådssalen) muligvis give grundlag for tilsvarende opfattelser.

2. Der er et andet træk i ligningskommissionsmedlemmernes rolleforståelse, der vanskeliggør deres protest mod den situation, der har udviklet sig. Den

typiske forståelse af ligningskommissionsmedlemmernes rolle – såvel hos embedsmændene som hos medlemmerne selv – har hidtil gået ud på, at deres arbejde burde vedrøre enkelte sager, og at de på dette punkt burde yde en overvejende »teknisk« indsats baseret på skattelovskendskab og lokalt kendskab. De er blevet opfattet mindre som »politikere« med et generelt ansvar for ligningen end som teknikere og sagsbehandlere. Det svarer til denne rolleforståelse, at ligningskommissionsmedlemmerne hyppigt giver udtryk for, at der ikke er og ikke bør gå politik i ligningskommissionsarbejdet, da slet ikke i form af partipolitik. Men kan let finde ligningskommissionsmedlemmer, der med stolthed fremhæver, at hjemme hos dem tales aldrig politik, og sagerne afgøres uden hensyn til »parti-skel«. Disse holdninger er bemærkelsesværdige på baggrund af, at medlemmerne sædvanligvis er partipolitisk aktive borgere, der reelt er udvalgt af de politiske partier i modsætning f. eks. til udvælgelsen af lægfolk til domsmænd og nævninge.

Der forekommer næppe heller tilfælde, hvor partierne i kommunerne formulerer en ligningspolitik (tilsvarende f. eks. skolepolitik), som de går til valg på, og som ligningskommissionsmedlemmerne kunne søge at realisere. Der forekommer praktisk taget heller ikke nogen lokal debat (f. eks. i lokalpressen) om ligningspolitikken, bl. a. fordi ligningskommissionsmedlemmerne næsten udelukkende anser, at enhver meningstilkendegivelse offentligt fra deres side forhindres af tavshedspligten.

Embedsmændenes rolleforventninger på dette punkt er mærkeligt modstridende. På den ene side fremhæver de til stadighed de folkevalgtes begrænsede skattekendskab og det efterhånden udhulede lokalkendskab. Peger altså på de folkevalgtes begrænsede forudsætninger for at fungere i en tekniker/embedsmandsrolle. På den anden side synes mange at mene, at der ikke er behov for de folkevalgte i en egentlig politikerrolle i forbindelse med ligningsprocessen og de tilløb til politiske indslag i arbejdet, der forekommer (forhandlinger mellem partierne om kommissionsmedlemskab og – formandskab, rimelighedsprægede afgørelser ved skøn), fordømmes og mistænkeliggøres. De folkevalgte opleves altså af embedsmændene som underkvalificerede i embedsmandsrollen, men fordømmes hvis de prøver at træde ud af den.

Så længe de folkevalgte opfattes og opfatter sig som »teknikere«, har de svært ved at gøre oprør og kræve øget indflydelse. For de har rige muligheder for indflydelse, hvis de kan stille med et bedre skatte-, erhvervs- og lokalkendskab end embedsmændene. Inden for rammerne af denne rolleforståelse falder manglende indflydelse derfor tilbage på dem selv. I det omfang ligningskommissionsmedlemmerne opfatter sig og lader sig opfatte som »teknikere«, afskærer de sig derfor fra indflydelse og fra muligheden for at kræve indflydelse. Fordi herved baserer de deres krav om indflydelse på et grundlag (kyndighed samt tid til rådighed), hvor embedsmændene normalt vil være dem overlegne. Samtidig afskærer de sig fra en rolleopfattelse, ud fra hvilken de

ville have et ubestrideligt legitimt krav på indflydelse, og hvor embedsmændene ikke ville kunne »konkurrere« med dem: nemlig som »politikere« d. v. s. som repræsentanter for bestemte interesser og dertil hørende mål, vurderinger og prioriteringer.

7. Kritik og reformforslag

Udviklingen i det kommunale ligningsarbejde har i de senere år givet anledning til kritik og reformforslag, især i form af en række betænkninger og rapporter afgivet af ekspertudvalg ⁶⁾. Kritikken er især kommet fra embedsmænd i centraladministrationen og kun i mindre omfang fra embedsmænd i den kommunale skatteadministration og nærmest slet ikke – i alt fald ikke i skriftlig form – fra ligningskommissionsmedlemmer. Kritikken og reformforslagene har vedrørt flere indbyrdes forbundne forhold, f. eks. arbejdsdelingen mellem kommunale og statslige myndigheder, centralisering eller decentralisering af ligningen, effektivisering af skatteadministrationerne samt det spørgsmål, der her behandles: arbejdsdelingen mellem ligningskommission og kommunal skatteforvaltning. På dette punkt har kritikken især været rettet mod den fortsatte praktisering af den traditionelle arbejdsform med den deraf følgende formodede kvalitetssænkning i ligningsarbejdet. De stadig begrænsede muligheder for folkelig indflydelse i ligningsprocessen og faren for en udvikling i parademokratisk retning synes ikke at have bekymret kritikerne og reformatorerne. Problemet er næppe nævnt. Den i 1977 vedtagne skattestyrelseslov, der kan ses som resultat af disse reformbestrebelse, synes da også primært at sigte mod at afskaffe traditionelle arbejdsformer snarere end at forhindre en parademokratisk udvikling.

Nogle hovedtræk i kritikken mod de bestående ligningsforhold kan illustreres ved hjælp af de tre sidste i fodnoten nævnte betænkninger/oplæg.

Betænkning nr. 757 - 1976 blev afgivet af et udvalg nedsat af finansministeren bestående af 6 embedsmænd fra centraladministrationen, 4 ledende kommunale skatteembedsmænd og 2 repræsentanter for lægmandselementet i ligningsprocessen. Ifølge kommissoriet skulle udvalget bl. a. »søge klarlagt, på hvilke punkter det lokale ligningsvæsens indretning og virkemåde ikke er fulgt med udviklingen, og anvise midler til afhjælpning af manglerne« (s. 5 i betænkningen).

I udvalgets redegørelse for »udviklingen i praksis« (s. 9) fremhæver man

6) Således: Betænkning nr. 274 - 1961 vedrørende organisationen af de lokale ligningsmyndigheder.

Betænkning om hovedprincipperne for den fremtidige lokale ligningsadministration, afgivet af et kommunalt skatteadministrationsudvalg, 1970.

Betænkning nr. 651 - 1972 om skatteadministrationen.

Betænkning nr. 757 - 1976 om det lokale ligningsvæsen.

Skatteinspektørforeningens debatoplæg »En ideel skatteforvaltning«, Kbh., 1976.

Betænkning nr. 828 - 1977 om rationalisering og planlægning i skatteadministrationen.

især to årsager til embedsmændenes stadig mere fremtrædende plads i ligningsprocessen (man taler beskedent om, at kommissionerne i stigende grad har anvendt »bistand af lønnet medhjælp« og »kommunal administration som bistand«). Dels at »det lokale kendskab til den enkelte skatteydere økonomiske forhold, der oprindeligt var af så væsentlig betydning for den rette ansættelse af hans skattepligtige indkomst, er blevet begrænset«, og dels at der i de senere år er »pålagt de kommunale ligningsmyndigheder meget betydelige opgaver«.

Senere – i afsnittet »kritik af den nuværende ordning« – fremhæves den stigende grad af regelorientering som en yderligere årsag til den ændrede arbejdsfordeling (s. 27): »Ligningsarbejdet har . . . i vidt omfang skiftet karakter fra skønsudøvelse til kontrol og revisionsvirksomhed. Meget af skønsudøvelsen er nu begrænset til skøn over privat andel af enkelte udgiftsposter, hvor der ofte kan arbejdes med generelle standarder. Medens ligningsarbejdet oprindeligt kunne påregnes udført af de kollegiale organer uden medhjælp, har ændringen i ligningsarbejdets karakter forskudt vægten i ligningsarbejdet fra rådsbehandling til kontormæssig behandling, der må foregå i en teknisk og fagligt velbemandet administration«.

De statslige embedsmænd drager heraf den konklusion, »at hele ligningsadministrationen (bør) varetages af statslige myndigheder på tilsvarende måde som merværdiafgiften og forbrugsafgifterne« (s. 29), hvilket ud over flytningen af ansvaret for ligningen fra kommunerne til staten indebærer en afskaffelse af ligningskommissionerne. De kommunale embedsmænd ser derimod en større trussel mod deres autonomi ved at blive overført til staten, som de tillige hyppigt anser for inkompetent og usmidig. I betænkningen hedder det, at de ønsker at bevare skatteligningen i kommunalt regi for at »skabe en smidig administration i så nær tilknytning til borgerne som muligt« (s. 41). Afslutningen bliver, at udvalget enes om at indstille, at ligningen »i hvert fald indtil videre« (s. 41) må foregå i kommunerne, således at administrationen varetages af det kommunale skattevæsen og »ligningskompetancen af en kommunal ligningskommission« (s. 41).

I 1976 udkom også skatteinspektørforeningens pjece »Den ideelle skatteforvaltning«, forfattet af en gruppe skatteinspektører. Forfatterens navne er ikke oplyst, men så vidt jeg ved, er der tale om skatteinspektører fra større bymæssige kommuner. I indledningen (s. 7) betegnes pjecen som et »debatoplæg«, der skal »forsøge at kaste lys på nogle af de problemer, vi føler i hverdagen hjemme i forvaltningen«. Blandt disse problemer behandles også forholdet til ligningskommissionen. Pjecens forfattere synes her primært interesserede i at føre kommissionerne bort fra traditionelle arbejdsformer. Det synes at være opfattelsen, at kommissionen kun bør have et »formelt« ansvar for ligningen. F. eks. hedder det (s. 2) i afsnittet om den »historiske udvikling«, at på trods af det stigende behov for »ekspertbistand« i ligningsarbejdet, så »er

der adskillige kommuner, hvor ligningskommissionen helt op til i dag har haft svært ved at skelne mellem det at have det formelle ansvar for skattekningen og det at udføre sagsbehandling«.

I et senere afsnit om ligningskommissionen (s. 9) redegøres for problemerne ved de traditionelle arbejdsformer (indsatsen kanaliseres mod de overskuelige spørgsmål). Dette citeredes ovenfor i afsnit 4. 1. Herefter beskriver forfatterne, hvordan mere »fornuftige samarbejdsformer« efter deres mening er beskafne:

»Andre steder er kontakten mellem administration og kommission af mere formel karakter. Administrationen har fundet fornuftige samarbejdsformer, hvorefter kun de mere kontroversielle sager bliver drøftet med ligningskommissionen, og hvorefter der automatisk vil blive levnet mere tid til for administrationen at tage sig af de mere komplicerede sager«.

Afslutningsvis kommenteres i pjecen betænkning 757. Man fremhæver (s. 16), at denne konkluderer,

»at lovgivningen omkring ligningsstrukturen ikke har fulgt med tiden. Man har, gennem formelt set ukorrekte administrative løsninger, skabt arbejdsgange og samarbejdsformer med ligningskommissionen og skatteråd, som har reddet skattesystemet fra totalt forlis Det haster med en legalisering af vore arbejdsreformer«.

I 1977 udkom betænkning 828 om rationalisering og planlægning i skatteadministrationen. Betænkningen var udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af finansministeren bestående af 9 centraladministrationsekschefer, en skatteinspektør, en amtsskatteinspektør samt formanden, professor Kjeld Philip.

Betænkningen behandler kun mere indirekte forholdet mellem den kommunale skatteadministration og ligningskommissionen. Focus i betænkningen er klart på skatteforvaltningernes interne problemer, der opfattes som »tekniske«, »planlægningsmæssige« snarere end politiske. Ligningskommissionerne nævnes sjældent, og da kun som en instans, der i stigende grad kan undværes. F. eks. fremhæves det, at erhvervsudviklingen »naturligt« har medført, at ligning og revision af de mere komplicerede sager, selvstændige erhvervsdrivende og selskaber »mere og mere overlades til et professionelt uddannet personale, og at behovet for lægmandsmedvirken ikke er så udpræget som tidligere, hvor skønsværdien var en væsentlig bestanddel af ligningsopgaven« (s. 42).

Senere udtrykker betænkningen (s. 57) sin tilslutning til bl. a. følgende synspunkter, hentet fra skatteinspektørforeningens nævnte pjece (s. 3):

»Med den meget komplicerede skattelovgivning vil det kun i meget begrænset omfang være muligt for de folkevalgte organer at bedømme, om ligningsarbejdet har resulteret i udfindelse af det rette beskatningsgrundlag«.

Der er således tale om, at udvalget mener, at hverken behandlingen af de mere komplicerede sager eller den overordnede kontrol af ligningsarbejdets korrekthed kan varetages af ligningskommissionerne. Det er i tråd hermed, når udvalget (i en udtalelse om betænkning 757 aftrykt s. 113) mener, at de opgaver, der bliver tilbage til ligningskommissionerne fremover, dels er at virke som klageinstans dels at føre »et mere almindeligt tilsyn med, at administrationen virker hensigtsmæssigt og ikke går borgerne for nær« (s. 115).

8. Den nye skattestyrelseslov

Det var bl. a. på grundlag af de nævnte synspunkter og betænkninger, at ministeriet for skatter og afgifter udarbejdede og fremlagde et forslag til skattestyrelseslov. Lovforslaget blev fremsat i marts 1977 og vedtaget i juni måned samme år. Loven trådte i kraft pr. 1 januar 1979. Heri er (for første gang) samlet de vigtigste bestemmelser for de forskellige skatteinstansers virke (de kommunale ligningsmyndigheder, skatteråd, ligningsråd, statsskattedirektorat, amtsskattedirektorat m. v.).⁷⁾

Ligningskommissionerne omtales på en fremtrædende plads i § 1:

»Skatteansættelsen af indkomst og formue foretages i kommunerne af en ligningskommission, der vælges af kommunalbestyrelsen«.

Der åbnedes dog i § 3 i loven adgang til, at embedsmændene bemyndiges til at træffe afgørelser på kommissionens vegne. Det fremgår endvidere af § 2, at ligningskommissionen i de spørgsmål, der ikke er delegeret, kun kan træffe gyldige afgørelser, hvis det sker under opsyn og vejledning af embedsmændene. Disse skal således være repræsenteret på kommissionens møder, og kommissionen kan ikke træffe afgørelser, uden at der foreligger en indstilling fra administrationen. Heraf følger, at gennemgang af selvangivelser, revision og kontrol af baggrundsmateriale samt forhandling med skatteydere går forud for ligningskommissionens behandling og foretages af embedsmændene. Det fremgår af den senere i medfør af lovens § 1, stk. 8 af ministeriet udarbejdede standardforretningsorden, at baggrundsmateriale til de enkelte sager ikke behøver at udsendes til kommissionens medlemmer, blot det er »tilgængeligt i skatteadministrationen i mindst 2 hverdage inden mødet« (§ 6, stk. 5 i forretningsordenen). Bestemmelserne om opsyn, indstilling og adgang til materiale gælder også, når en skatteyder måtte ønske at klage til ligningskommissionen over en truffen afgørelse.

Alt i alt er der tale om, at den nye skattestyrelseslov følger de tidligere nævnte (i betænkninger og pjecer udtrykte) embedsmandssynspunkter op, således at ligningskommissionernes stadig mere begrænsede rolle stadfæstes og legalise-

⁷⁾ En nærmere teknisk redegørelse for den nye lov findes i Jens Drejer: Skattestyrelsesloven, Juristen & Økonomen, nr. 9, 1979, s. 205 - 220.

res. Bestemmelserne er i denne forbindelse primært rettet mod at forhindre, at »traditionelle arbejdsformer« kan praktiseres. D. v. s. mod, at ligningskommissionen på lige fod med embedsmændene deltager i sagsbehandlingen og forhandlingen med skatteyderne.

Der kan ikke i lovgivningen siges at være gjort meget for at forhindre en paradedemokratisk udvikling på området, d. v. s. en tilstand, hvor ligningskommissionerne kun rent formelt har ansvaret for ligningen, men reelt er uden indflydelse. Man kan snarere se lovgivningens bestemmelser – administrations eneret på sagsbehandling, deres ret til at være til stede, at der skal foreligge indstilling til alle afgørelser samt dens fortsat gældende ubetingede tavshedspligt – som bidrag til en sådan udvikling. Det eneste modgående træk er en bestemmelse i den nævnte forretningsorden om, at der hvert år af administrationen skal udarbejdes en »ligningsplan«, som »forelægges til godkendelse i ligningskommissionen« (§ 5, stk. 1). Det er ikke defineret, hvad denne »ligningsplan« skal omfatte.

9. Gør det noget?

Til sidst kan der være grund til at drøfte spørgsmålet: Spiller det nogen rolle, at indflydelsen glider de folkevalgte af hænde inden for skatteligningsområdet? Gør det noget?

9.1 Demokrati

Ét udgangspunkt for at vurdere den beskrevne udvikling i indflydelsesfordelingen mellem folkevalgte lægfolk og embedsmænd, er at betragte demokrati som en værdi i sig selv og indflydelsesfordelingen mellem folkevalgte lægfolk og embedsmænd som et udtryk for graden af demokrati. Set på denne måde er det et eksempel på en udvikling mod »embedsmandsvælde« og »teknokrati«, bort fra »folkestyre« og »demokrati«. Det, der da i dette perspektiv er bemærkelsesværdigt, er, at dette kun er et enkelt eksempel blandt mange på, at arbejde, beslutning og indflydelse overgår fra folkevalgte lægfolk til ansatte eksperter, til embedsmænd.

Denne tendens er allerede i begyndelsen af dette århundrede blevet beskrevet og teoretisk analyseret af den tyske sociolog Max Weber, der anvendte betegnelserne »rationalisering« og »bureaukratisering« om sådanne udviklingstendenser ⁸⁾.

Weber anså, at bureaukratiseringen af bl. a. de offentlige forvaltninger skred ubønhørligt frem i de vestlige industrialiserede lande. Bl. a. på grund af

8) Se f. eks. Max Weber: Makt og byråkrati, Gyldendal, Oslo, 1971, eller Bøje Larsen: Max Webers bureaukratianalyse: Misforståelser og muligheder, Økonomi og Politik, nr. 2, 1979 s. 36 - 64. For senere analyser af ekspertens rolle i samfundet se: Gullestrup, Hegland og Herskin (red.): Eksperterne og magten, Nyt Nordisk Forlag, 1975.

den stigende forvaltningsmæssige opgavemængde, der trækker i retning af at anvende heltidsbeskæftiget, ansat arbejdskraft snarere end deltidsengagerede folkevalgte, opgavernes voksende kompleksitet og det deraf følgende behov for eksperter snarere end lægfolk som sagsbehandlere og demokratiske krav om ensartet behandling af borgerne i forhold til et fast regelsæt, hvorved der – ikke alene inden for skatteområdet – dannes et kompliceret regelsæt, som kun eksperter kan overskue. En yderligere faktor, der trækker i retning af embedsmandsstyre, så Weber i embedsmændenes interesse i kontrolfrihed og embedsmændenes brug af deres overlegne fagkyndighed og sagsindsigt i selvbeskyttende øjemed.

Tendensen til, at indflydelsen glider folkevalgte lægfolk af hænde, kan ikke alene spores inden for den offentlige forvaltning.

Lægfolks deltagelse i domstolenes arbejde synes på tilsvarende måde at være udsat for kritik fra de ansatte professionelle juristers side, og deltagelsen synes at være blevet reduceret i forhold til intentionerne bag systemet. Bent Unmack Larsen⁹⁾ skriver således (s. 429):

»Forholdet er . . . det, at der vedblivende fra juridisk hold fremkommer nye angreb på nævninge- og domsmandsinstitutionen. Senest har således retsplejerådets formand gennem mange år, Bernhard Gomard, offentligt fremsat forslag om afskaffelse eller radikal ændring af disse institutioner. Sådanne krav om, at domsmagten som under enevældens sidste halvdel og indtil 1919 igen overlades til en juridisk uddannet embeds- eller statsdommerstand alene, eller at lægdommerindflydelsen i alt fald beskæres kraftigt, er utvivlsomt også krav, som tiltaler mange jurister«.

Han sammenfatter sin gennemgang af lægdommersystemets praktisering ved at fremhæve (s. 431):

» . . . at embedsdommerne objektivt bedømt ved gennemførelsen i praksis af lægdommersystemet i en række valgsituationer har foretrukket de alternativer, som på lægdommernes bekostning giver dem selv den største indflydelse på udfaldet af de straffesager, hvori lægmænd medvirker ved pådømmelsen«.

Også i større veletablerede interesseorganisationer har sekretariatene ofte en betydelig indflydelse – jvf. f. eks. Reinhard Lund's beskrivelse af en af de større arbejdsgiverorganisationer¹⁰⁾. Den stadig omstridte tese om »direktørernes revolution«¹¹⁾ eller »teknostrukturens« magtovertagelse¹²⁾ peger på en

9) Befolkningens del i domsmagten, Juristen & Økonomen, nr. 18, 1977, s. 428 - 452.

10) Sammenslutningen og centralorganisationen. Tilblivelse og udvikling. SFI, nr. 54, København, 1972.

11) For nærmere henvisningen og kritik se:

Maurice Zeitlin: Corporate Ownership and Control: The Large Corporation and the Capitalist Class, American Journal of Sociology, Vol. 79, No. 5, March 1974, p. 1073 - 1119.

12) Se John Kenneth Galbraith: Økonomi og samfundets tarv, Lindhardt og Ringhof, 1974.

parallel udvikling inden for private især aktionærejede virksomheder. Tanken er her den, at hvis ejerskabet er spredt, vil de heltidsansatte »eksperter« – det vil i dette tilfælde sige direktøren og andre topfolk – let kunne tumle den »folkevalgte«, d. v. s. ejervalgte, deltidsengagerede bestyrelse.

Forskydes perspektivet, kan nogle af de problemer, der opstår, når medarbejderrepræsentanter indtræder i en aktieselskabsbestyrelse, forstås som et udtryk for den samme magtforskydningstendens. I denne forbindelse kan de øvrige bestyrelsesmedlemmer opfattes som »eksperter«, og de er da også hyppigt selv virksomhedsledere eller f. eks. sagførere, der har specialiseret sig i selskabsforhold. Hertil kommer, at den øvrige bestyrelse til *sin* rådighed har virksomhedens ansatte topfolk. Medarbejderrepræsentanten står heroverfor snarere i rollen som den deltidsengagerede lægmand, der – igen under det handicap at han på grund af tavshedspligten kan være afskåret fra at referere tilbage – skal tage »kampen op« mod tidsmæssigt og videnskæssigt bedre rustede modparter. I det omfang medarbejderrepræsentanten definerer sig og lader sig definere som »tekniker« snarere end som repræsentant for bestemte interesser, bestemte mål og vurderinger, må han også her antage, at »kampen« er ulige og tabt på forhånd ¹³).

Til sidst kan det være af interesse at drage en parallel til Harald Enderuds undersøgelse af magtfordelingen mellem EDB-eksperter og »brugere« af EDB i private virksomheder ¹⁴). Enderud indleder med at skrive (s. 121), at det er blevet hævdet

»at brugerdeltagelsen de steder, hvor den overhovedet forekommer, oftest udvikler sig til en ren proforma- eller pseudo-deltagelse, som ingen reel indflydelse giver, idet brugerne bliver manipuleret af EDB-eksperter og ledelse . . .«.

Dette er – mener Enderud – en »myte«, der trænger til modifikation. Hans synspunkt er, at man må sondre mellem »menige brugere« og »chefbrugere« og når frem til den konklusion, at »chefbrugerne på ingen måde er magtesløse« over for eksperterne. Magtesløsheden gælder kun de menige brugere.

Denne sondring kan måske være af betydning for forholdet mellem embedsmænd og politikere i den offentlige forvaltning. Hvordan er forholdet mellem embedsmændene og toppolitikerne i kommuner, amter og på landsplan? Er embedsmændene her ofte den svagere part? Det, som denne artikel hævder, er alene, at en gruppe af meget »menige« og befolkningsnære folkevalgte er ved at miste indflydelse.

13) En undersøgelse af de første erfaringer med repræsentanter i aktieselskabsbestyrelserne findes i Ann Westenholtz: Lønmodtagerrepræsentation i aktieselskabsbestyrelser. Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København, 1976.

14) Harald Enderud: Brugerdeltagelse i konstruktionen af EDB-systemer: Magtfuldhed eller magtesløshed i Agersnap & Fivelsdal (red.): Demokrati i organisationer, Nyt Nordisk Forlag, 1978.

9.2 Ligningseffektivitet

Et andet udgangspunkt for at vurdere ligningskommissionens svækkede indflydelse er at overveje betydningen heraf for ligningsarbejdets effektivitet.

Det synes en udbredt – omend ikke altid lige officielt tilkendegivet – opfattelse blandt kommunale skatteembedsmænd, at kvaliteten og dybden af ligningsarbejdet generelt set er ringe. Hermed tænkes ikke på lovlige og kvasilovlige fradragsmanipulationer og andre dispositioner, der kan nedbringe den skattepligtige indkomst (»smuthuller« i loven). De kommunale embedsmænd kan næppe holdes ansvarlige for lovgivningens brister. Men på forhold, som klart i forhold til den bestående lovgivning, bestemmelser og domspraksis, er ukorrekte, men som skatteforvaltningerne ikke finder. Det nævnes ofte, at ligningen kun bliver til ret overfladiske »kik« på en lille del af skatteydermassen.

Det er vanskeligt for udenforstående men også for indenforstående at vurdere, om denne opfattelse er korrekt. Der er imidlertid nogle strukturelle faktorer, der gør det sandsynligt, at det egentlige ligningsarbejde er dårligt. I det følgende drøftes disse faktorer under overskrifterne »synlighed«, »målelighed« og »interesse«.

Et karakteristisk træk ved de forhold, som skattevæsenet igennem ligningsarbejdet skal kontrollere, er, at de ikke bliver synlige af sig selv. Skatteunddragelserne skal findes. En sammenligning med politiets arbejde kan illustrere forholdet. En del af de lovovertrædelser, politiet efterforsker, bliver let synlige – det vil »ofrene« og f. eks. pressen kunne sørge for. Det gælder tyveriet, overfaldet, mordet, gadeuordenen, trafikulykken. Heroverfor står mere skjulte lovovertrædelser som underslæb og økonomisk kriminalitet. Der er grund til at tro, at disse sidste bliver ringere efterforsket og kontrolleret af politiet end de nærmest af sig selv synlige overtrædelser. For skattevæsenet er situationen den, at alle alvorligere, ulovlige skatteunddragelser er umiddelbart usynlige og forekommer i et lukket topartspil mellem en skatteyder og et skattevæsen hæmmet af tavshedspligt. Ingen uden skatteyderen vil vide det, hvis unddragelser ikke opdages. Skattevæsenet ved det måske ikke selv andet end som en generel mistanke. Ingen vil kunne protestere. Andre af det lokale skattevæsens opgaver er derimod meget synlige: Den service der ydes borgerne f. eks. ved skranken i skattekontoret, om trækkort og slutopgørelser udsendes til tiden m. m. Det vil hyppigt blive påtalt f. eks. af pressen, hvis der er brister på disse synlige punkter. Der er derfor grund til at tro, at skatteforvaltningernes ressourcer i særlig grad vil blive sat ind på de synlige (der samtidig også ofte er de mest præcist lovbundne) opgaver til skade for det egentlige ligningsarbejde. Betænkning nr. 828 - 1977 skønner således (s. 41), at næppe mere end 40% af personaleindsatsen i kommunernes skatteforvaltninger anvendes til ligningsarbejde.

Tæt forbundet med synligheden er vanskeligheden ved at måle kvaliteten af

skattevæsenes arbejde, især af ligningsarbejdet. I betænkning nr. 828 - 1977 siges det direkte (s. 140):

»Der findes i dag ikke systematiske vurderinger af skattevæsenets effektivitet. Årsagerne kan være flere, men her skal især fremhæves, at skattevæsenets opgaver ikke er præciseret på en sådan måde, at begrebet effektivitet kan få et operationelt og målbart indhold, ligesom der ikke findes brugbare registreringer af de elementer, der er nødvendige for en sådan vurdering«.

Dette forhold har to vigtige konsekvenser. For det første er det en almindelig organisationsteoretisk opfattelse, at mål, hvis opfyldelse ikke kan måles, og som ikke løbende måles, vil blive negligeret i forhold til mål, hvis opfyldelse kan måles og bliver målt. Ligningsarbejdet er på denne måde sandsynligvis mest udsat for at blive negligeret. Synspunktet er beslægtet med »synligheds«-ræsonnementet ovenfor. For det andet har den begrænsede målemulighed og måling betydning for udenforståendes kontrolmuligheder. De statslige skattemyndigheder har – senest i forbindelse med forarbejdet og vedtagelsen af skattestyrelsesloven – hyppigt udtrykt ønske om at kontrollere og forbedre ligningsindsatsen i kommunerne. Men en kontrol »på afstand« hvor de statslige skattemyndigheder ikke følger med direkte i de enkelte sager på skattekontorerne og i ligningskommissionerne – og det er der ingen, der forestiller sig, at de kan – forudsætter netop en sådan målelighed af arbejdets kvalitet. Hvis ikke dette kan opgøres på nogenlunde enkel, kvantitativ måde, mister de statslige myndigheder (og andre der på afstand vil styre) enhver faktisk kontrolmulighed, uanset udmærkede intentioner. Den manglende målelighed betyder således, at de kommunale skatteforvaltninger på godt og ondt er overladt til at lægge deres eget niveau m. h. t. ligningskvalitet.

Hertil føjer sig det forhold, at der på det lokale plan næppe er nogle grupper, der stærkt interesserer sig for og intervenserer til fordel for en effektiv ligning. Etablerede interesseorganisationer og borgergrupper er sjældent fokuserede på skatteligningsarbejdet. Skatteforvaltningerne synes tillige at opleve, at når sådanne grupper interesserer sig for skat, går det i retning af beskyttelse af egne medlemmer. Heller ikke den lokale presse synes at interessere sig for ligningseffektiviteten. Hvad endelig angår kommunalbestyrelsen synes den ofte at forbinde en forbedring af ligningsindsatsen med krav om mere personale til skatteforvaltningerne og vanskeligheder med at forklare det over for vælgerne. Alt i alt er det således næppe forbavsende, hvis ligningsarbejdet er mindre godt.

Ligningskommissionens aktive indseende med skatteligningen er naturligvis ikke nogen automatisk garanti for, at denne bliver bedre. Men forudsætningerne er til stede. De kan følge sagsbehandlingen på tæt hold, og de målemæssige problemer, der hindrer de statslige instansers afstandskontrol, er derfor af mindre betydning. Der er tillige tale om en gruppe, der, – i modsætning til kommunal-

bestyrelsen – alene har ligningsarbejdet som sit område. Som følge af det indirekte valg skal den heller ikke direkte forsvare sig over for kritiske vælgergrupper.

Det forekommer på denne baggrund betænkeligt, at ligningskommissionerne – som potentielle vagthunde for ligningseffektiviteten – gradvist mister indflydelse.

Metodisk efterskrift

De oplysninger om skatteforvaltningsforhold, som denne artikel bygger på, stammer – når der bortses fra de nævnte skriftlige kilder (betænkninger) – hovedsagelig fra min deltagelse som fast foredragsholder/kursusleder på 11 2-dages-kurser i 1977 - 78 for ligningskommissionsmedlemmer. Kurserne, der var arrangeret af Foreningen af Danske Ligningskommissioner, havde som formål at orientere om og drøfte de organisatoriske konsekvenser af den nye skattestyrelseslov. Kursisterne var opdelt i en række arbejdsgrupper, der hver havde fået tildelt en ordstyrer/gruppesekretær. Disse 10 - 12 »gruppesekretærer«, der alle var skatteinspektører, var ligesom foredragsholderne gennemgående på alle 11 kurser. I forbindelse med internatkursusformen betød dette, at der dannedes en fortrolig (og hyggelig) gruppe, hvor medlemmerne kom ret tæt ind på livet af hinanden, ikke mindst gennem hyppige, oftest natlige diskussioner. På tilsvarende måde gav kurserne – omend mindre intenst – lejlighed til at komme i kontakt med ligningskommissionsmedlemmerne. Udover disse kurser for ligningskommissionsmedlemmer har jeg været foredragsholder/kursusleder på 2 1-uges-kurser for skatteinspektører i »organisation og ledelse«. Det er således ikke noget tilfælde, når artiklen fokuserer på de kommunale skatteembedsmænds situation og måske – trods kritiske bemærkninger – ser verden, som de ser den.

Den viden, man som udenforstående på denne måde får, har nogle karakteristiske træk i forhold til, hvad der kan opnås ved andre dataindsamlingsmetoder. Den samtaleform, det uformelle samvær, der opretholdes uden ydre formål, lægger op til, er klart ustruktureret. Man får ikke alene svar inden for bestemte forud fastlagte svarkategorier. Man får også »svar« på noget, man ikke har spurgt om, og uden for det, man har tænkt på som svarmuligheder. Der er således tale om en situation, der giver mulighed for indsigt i et ukendt område, snarere end data, der er egnet til at »teste« en forudformuleret teori. Samtidig er et af problemerne, at der bliver tale om ret løse, ofte anekdotiske »kvalitative data«, der end ikke er båndoptagne (som et ustruktureret interview ofte vil være) eller fastholdt i en observationsprotokol/dagbog (som deltagerobservatøren hyppigt vil benytte).

Det er dernæst karakteristisk, at der næppe i nogen væsentlig forstand er tale om en »interviewer-refleks«. Man opfattes ikke, man er ikke interviewer, men snarere deltager. Hertil kommer, at det i en gruppe og i længden er van-

skeligt at opretholde en bestemt facade og/eller lade samtalen (»svarene«) være styret af »interviewerens« adfærd. Der er altså tale om mindre farvede og mindre styrede data.

Vigtigst at bemærke er nok, at man gennem et sådant uformelt samvær lukkes ind i regionen »bag scenen«¹⁵). D. v. s. ind i det område, hvor deltagerne er holdt op med at spille deres officielle roller – her som skatteinspektører og ligningskommissionsmedlemmer – er holdt op med at skulle »præsentere sig«. Den fortolkning af virkeligheden, man hører bag scenen, er ikke nødvendigvis forskellig fra den, man hører fra scenen. Det, vi f. eks. ovenfor kaldte de »objektive faktorer« bag ligningskommissionsmedlemmernes reducerede indflydelse, hører både til skatteinspektørernes »officielle« forståelse (som deres repræsentanter har tilkendegivet i udvalg og betænkninger) og til deres private forståelse, som den tilkendegives bag scenen. Bag scenen krydres den ganske vist med anedotisk materiale, der illustrerer, *hvor* vanskelig skattelovgivningen er at fatte for lægfolk, *hvor* udhulet lokalkendskabet er o. s. v. På andre punkter er der imidlertid tale om, at der bag scenen tilkendegives opfattelser, som nok sjældent kommer frem »på scenen«, fordi de ofte er illegitime. Dette gælder f. eks. den mere generelle bedømmelse og beskrivelse af ligningskommissionsmedlemmerne og andre folkevalgte. Det er først bag scenen, at man hører om det, der menes at være korruption og urimelig politisering, og det er først her, at de fleste ligningskommissionsmedlemmers formodede mere almindelige brister og underkvalificering fremhæves. Det er ligeledes først bag scenen, at egne fejl og svagheder frit kan indrømmes såvel hos skatteinspektører som ligningskommissionsmedlemmer: Den manglende styring, den tilfældige ligning, den svigtende viden.

15) Se Erving Goffman: *The Presentation of Self in Everyday Life*, Harmondsworth, 1969.

Markedsmagt på råvaremarkedet belyst med OPEC og andre eksempler

Gustav Kristensen

I diskussionen af u-landenes problemer er der to punkter, der ofte fremdrages, nemlig ønsket om højere og mere stabile priser for u-landenes råvarer. Forudsætningen for, at der kan føres stabiliseringspolitik og/eller prishævningspolitik på et (råvare)marked, er, at markedsstrukturen giver de, der vil foretage et indgreb, en vis »markedsmagt«.

Markedsmagt kan betegnes som et overbegreb for monopol, oligopol, monopson m. v. I det følgende skal nogle af de vigtigste kilder til markedsmagt skitseres ud fra et lands synspunkt.

Clifton (1960) giver følgende definition på markedsmagt: »Markedsmagt er den effekt, som et firma eller gruppe af firmaer kan have, individuelt eller kollektivt, på et marked, og som andre firmaer i industrien ikke kan ændre umiddelbart, uanset hvad de gør«.

I. Den generelle ramme

1. Markedsmagt udtrykt ved sælgerens opfattelse af efterspørgselskurven

Et mål for den effekt, et firma eller et land eller grupper af samme kan have, kan bekvemt være *efterspørgselselasticiteten* sådan som den enkelte sælger ser den. Jo lavere denne efterspørgselselasticitet er, desto større er sælgerens markedsmagt. Diskussionen er her parallel med Hicks diskussion af Marchalls fire regler for afledet efterspørgsel og kan anvendes på et marked i ligevægt.

1.1. *Efterspørgselselasticiteten* (E^d) angiver den relative mængdeændring, der følger af en relativ prisændring på markedet som helhed. Betingelsen, for at en sælger (j) kan øge sin omsætning ved at indskrænke sit udbud, er, at han opfatter elasticiteten $|E_j^d|$ af den efterspørgselskurve, som han står over for, som værende mindre end 1. Det er imidlertid tilstrækkeligt, at $|E_j^d| < \infty$ for at land j kan påvirke markedspriserne. Der findes en omfattende litteratur om, hvad monopolisten kan have til hensigt at opnå ved udøvelsen af den magt, han besidder. At antage som i denne fremstilling, at monopolisten

kun tilstræber størst mulig omsætning, er en grov forenkling. Denne forenkling er imidlertid hensigtsmæssig af to grunde. For det første giver den en ganske væsentlig fremstillingsmæssig fordel. For det andet er monopolisterne i denne fremstilling ikke firmaer, men stater, for hvilke det må antages at gælde, at en høj beskæftigelsesgrad er en ganske væsentlig del af den økonomiske målsætning. En indskrænkning af omsætningen, der medfører lavere beskæftigelse men større profit, må derfor ikke anses for at være så eftertragtellesværdigt for et land som for et firma. (Arbejdslønningerne er jo en del af landets gevinst, men ikke en del af virksomhedens gevinst).

1.2. Markedsandelen (AVM_j) er ofte blevet betegnet som den vigtigste kilde til markedsagt. Ofte i daglig tale bruges alene markedsandelen ¹⁾ som et mål for den enkelte virksomheds styrke på markedet. At dette er forkert fremgår af, at efterspørgselselasticiteten set ud fra den enkelte virksomheds eller det enkelte lands synspunkt er lig med ²⁾ $E_j^d = E^d / AVM_j$. Heraf fremgår det umiddelbart, at har vi to firmaer A og B, der sælger to forskellige varer, hvis efterspørgselselasticitet er henholdsvis -0.25 og -0.050, så skal B have en *dobbelt så stor* markedsandel, som A for at de to firmaer på hvert sit marked kan siges at være *lige stærke*. D. v. s. at samme procentvise mængdeindskrænkning giver samme procentvise prisstigning.

Af udtrykket $E_j^d = E^d / AVM_j$ fremgår det ligeledes, at betingelsen for, at et land kan øge sin omsætning ved en mængdeindskrænkning er, at $|E^d| < AVM_j < 1$.

1.3. Konkurrenternes udbudselasticitet (E_k^s). Hvis konkurrenterne let kan ændre deres udbud, indskrænkes j 's indflydelse på markedet, idet dette vil øge den efterspørgselselasticitet, som j står over for.

Ud over de faktisk eksisterende konkurrenters udbudselasticitet, er det også afgørende, hvor let nye konkurrenter har ved at komme ind på markedet. Ofte må nye udbydere overvinde ekstra store vanskeligheder ved at komme ind på markedet f. eks. fordi salg og produktion kræver store investeringer (evt. med lang modningstid), erfaring og en indarbejdet kundekreds.

1.4. Svagt differentierede udgaver af samme vare giver den enkelte sælger en større magt over markedet, fordi substitutionsmulighederne formindskes.

2. Andre kilder til markedsagt

Ud over disse fire kilder til markedsagt som ved rimelige foreklende an-

1) Se f. eks. Niels Jørgensen (1975).

2) Forudsat at konkurrenternes udbudselasticitet er 0, og at substitutionselasticiteten mellem varemærkerne er uendelig stor.

tagelser kan indpasses i formler og derfor kan måles på en forholdsvis enkel måde, kommer en række andre elementer, hvis virkning er noget vanskeligere at måle.

2.1. Udbudspres og efterspørgselspres

Udbuds- og efterspørgselspres opstår ved forskydninger af udbuds- og efterspørgselskurverne i relation til hinanden. Ved et udbudspres forstås en situation på markedet, hvor produktionskapaciteten (den potentielle udbud) er større end svarende til det faktiske salg. Dette betyder, at udbudet vil stige på trods af at prisen fastholdes eller endog falder. En sådan situation kan f. eks. opstå, når der i et land findes store forekomster af et mineral, som det pågældende land ikke før har eksporteret. For at komme ind på markedet må landet sælge, også selv om det trykker verdensmarkedsprisen. Situationen kendes fra oliemarkedet i 60'erne og for bauxite og jernmarkedet for henholdsvis Australien og Brasilien i begyndelsen af 70'erne.

Et efterspørgselspres kendetegnes ved, at forbruget stiger ved fastholdte eller stigende priser. Dette kan skyldes, at indkomsten eller befolkningen i aftagerlande øges. Et udbudspres vil naturligt give forbrugerne en stærk stilling på markedet, mens et efterspørgselspres vil give producenterne en stærk stilling på markedet.

2.2. Antal og styrke

Ved alene at anvende markedsandel (f. eks. for et kartel) går man glip af den information, der ligger i medlemstallet. Dette tal kombineret med deltagernes indbyrdes størrelsesforhold kan sige noget om, hvor svært det kan være, at få kartellet til at fungere. Denne vanskelighed kan man komme udenom ved sammen med ovennævnte mål, at anvende et fåhedsindex for kartellet f. eks. Herfindahl-Hirsham-indexet også kaldet H-indexet. H-indexet angiver et tal, der påvirkes af antal deltagere og skævheden i fordelingen af f. eks. markedsandele. H-indexet bliver større, jo færre deltagere, der er om en given markedsandel, og jo skævere fordelingen af markedsandele er på deltagere. Organisationer må derfor antages at blive stærkere når H-indexet vokser. Formlen for H-indexet er:

$$H = \frac{\sum_{i=1}^n X_i^2}{(\sum X_i)^2}$$

hvor

n – antal medlemmer

X – f. eks. kan være markedsandel

2.3. Medlemsskab af en oligopolistisk gruppe

Ved dannelse af et kartel får dette en given styrke udadtil. Fordelen for det enkelte land afhænger dels af denne styrke og dels af det enkelte lands indflydelse inden for gruppen.

2.4. Lagermuligheder og kontrol med lagre

Lagermuligheder øger kartellets muligheder for at operere på markedet. Dels giver det direkte mulighed for at ændre udbudet på kort sigt, og dels vil lagre hos den ene part indskrænke den anden parts muligheder for at påvirke markedet.

2.5. Standardiseringer

En teoretisk nem løsning som en »mængdeindskrænkning« er ofte vanskelig i praksis, fordi strukturerne i de enkelte landes handel er meget forskellige.

Varer som olie og kaffe er i virkeligheden grupper af varer. Olien kan være forskellig med hensyn til svovl og voksindhold. Kaffe findes i flere kvaliteter. Priserne på de forskellige typer af varer må derfor være forskellige. En betingelse for at producenterne af disse varer kan optræde som en samlet gruppe er, at der sker en standardisering, d. v. s. at de forskellige typer af varen tildeles en bestemt pris i forhold til andre typer. I reglen fastsættes prisen på det største produkt af varen først mens de mindre typers pris fastsættes herudfra. For olie har således Arabien Light (Saudi arabisk olie) en sådan dominerende stilling, mens unwashed Arabica (Brasiliansk kaffe) har en tilsvarende stilling inden for kaffemarkedet.

På tilsvarende måde letter det en fælles optræden, hvis beskatningsregler, eksporttold til staten m. v. er ensartede i de enkelte lande.

2.6. Finansielle reserver

I en ren teoretisk (friktionsfri) model betyder de finansielle reserver ikke noget, fordi en regulering i realiteten aldrig vil finde sted, med mindre den øger indtjeningen.

I praksis er det anderledes. Hvis en deltager i et kartel har et vanskeligt financierbart underskud på betalingsbalancen vil fristelsen med hensyn til at overskride eksportkvoter være stor. I forhandlingssituationen på et oligopolistisk marked står en sælger, der er i likviditetsvanskeligheder, i en svag position. Således skriver f. eks. T. A. Kofi (1973) p. 17: »Ghanas forhandlingsstyrke er til tider svækket på grund af dets kritiske situation m. h. t. international likviditet, hvorfor det til tider tvinges til at sælge til vilkårlige priser«. Risikoen for, at mangel på finansielle reserver kan stille et land i en ugunstig position på markedet, synes især stor i de tilfælde, hvor eksporten af et bestemt produkt udgør en stor procentdel af den samlede eksport.

Behovet for finansielle reserver i forbindelse med et forsøg på at udnytte

en given markedssituation er også til stede, hvor der er frygt for, at et forsøg på prishævning vil bryde sammen. I 1964 forsøgte de fem største kakao-producerende lande at regulere udbudet for at holde en bestemt minimumspris. Eksportkvoterne blev imidlertid ikke overholdt og da aftalen brød sammen solgte producentlandene ud i panik. Beregninger af f. eks. Haessel (1973) synes at vise, at det havde været muligt for producenterne at øge deres indtjening ved det nævnte forsøg.

2.7. Informationsoverlegenhed

Informationsoverlegenhed kan spille en væsentlig rolle i tilfælde af modstående monopol eller et marked præget af oligopol-monopson. På kakaomarkedet har de fem største producenter (Ghana, Nigeria, Elfenbenskysten, Brasilien og Cameron) ca. 80% af markedet. De fem største opkøbere (Gill and Duffus, A. C. Israel, General Cocoa, Simons and Ewerts Ltd. og Hershey) har godt 80% af markedet. Gill and Duffus alene har en markedsandel på 30 - 40%. Gill and Duffus har observatører i de kakaoproducerende lande og udgiver Cocoa Market Report (månedlig). Denne opfattes ofte som hovedkilden for markedsinformation³⁾ med hensyn til udbuds- og efterspørgselsforhold. Den anvendes i vide kredse af spekulanter på terminsmarkedet.

De månedlige udgaver indeholder forudsigelser over den igangværende sæsons høst. Disse forudsigelser er behæftet med en vis usikkerhed, men har en afgørende indflydelse på de løbende priser for kakao. I 1971/1972 sæsonen viste Gill and Duffus høst forudsigelser et overskud på 146.000 tons. Dette skøn blev rettet til 14.000 tons i juni 1972.

Når udgiveren af sådanne informationer samtidig er storopkøber, giver det naturligt to fordele. For det første får udgiveren tallene som den første og kan derfor før andre indrette sine indkøb efter de sidste informationer. For det andet har udgiveren mulighed for at forsinke udgivelsen af de nye tal eller endog forfalske dem til egen fordel.

Det er karakteristisk for de råvareaftaler, der er indgået efter Anden Verdenskrig, at de som et hovedpunkt for deres virke har udveksling af information samt forskning i de pågældende vareområder.

2.8. Tidsaspektet

I Cliftons definition kræver markedsmagt en effekt som »andre firmaer ikke kan ændre umiddelbart«. På langt sigt er udbudet fra konkurrenterne (E_k^s) og substitutionselasticiteten (ϕ) større end på kort sigt⁴⁾.

For udtømmelige råvarer kan en prishævning med en omsætningsnedgang til følge være fordelagtig, hvis nutidsværdien af de fremtidige afkast øges.

3) Hertil kommer at den er meget anvendt i videnskabelige undersøgelser som f. eks. F. Weymar (1968): The Dynamics of World Cocoa Market.

4) Betydningen af tidsaspektet diskuteres af f. eks. W. W. Haessel (1973) for kakao.

2.9. Modpartens organisation

Jo bedre modparten er organiseret, desto vanskeligere vil det være for et kartel at udnytte sin markedsmagt. Ofte medfører en udnyttelse af en monopolstilling, at modparten organiserer sig.

II. Baggrunden for OPEC's succes

OPEC's kilder til markedsmagt

Ud fra ovenstående punkter over kilder til markedsmagt kan vi nu analysere baggrunden for OPEC's succes med prishævningen i 1973.

3.1. Efterspørgselselasticiteten

Det er uvist, hvad efterspørgselselasticiteten for olie er. Normalt kender man kun elasticiteten inden for et begrænset prisinterval.

Især for en vare som olie er der meget stor forskel på elasticiteten på kort og langt sigt. Dette skyldes, at produktionsapparatet (maskiner, bygninger m. v.) anskaffes under indtryk af f. eks. lave oliepriser. Først ved genanskaffelse kan man vælge den energikilde, man ønsker. Også hvad angår udbud fra konkurrerende energikilder er dette ret uelastisk på kort sigt, hvilket gør korttidselasticiteten lav. Da oliens andel af vort energiforbrug i tidsrummet 1960 - 75 er steget, er efterspørgselselasticiteten i samme periode blevet mindre (olien er blevet mere uundværlig).

3.2. Markedsandelen

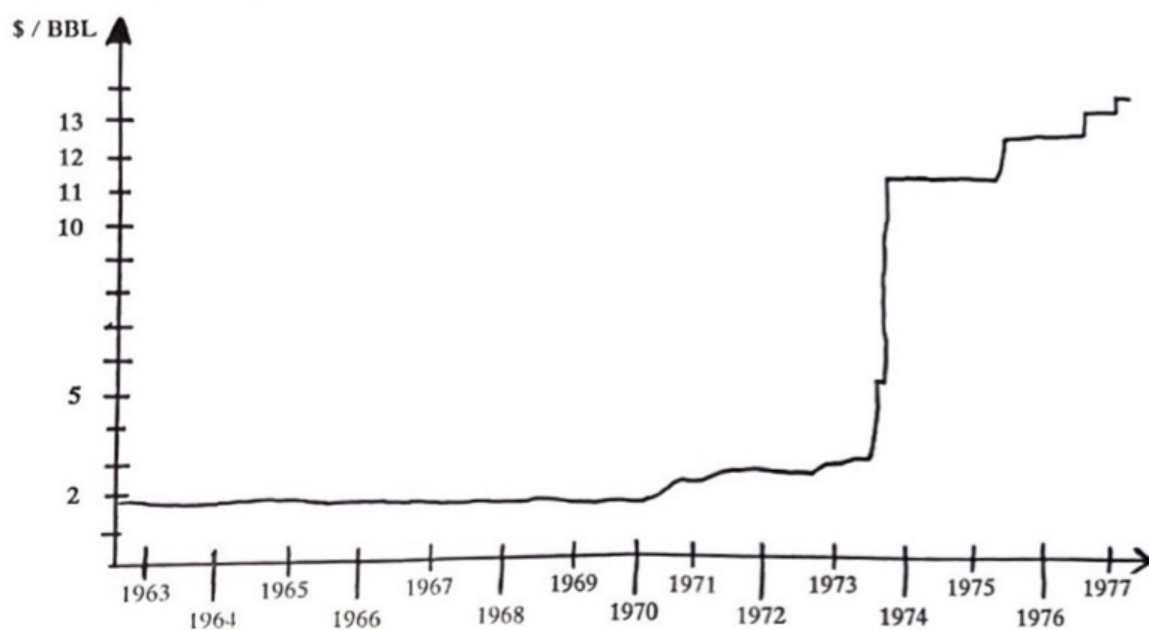
Markedsandelen er (givet elasticitetforholdene) et mål for kartellets styrke *udadtil*. OPEC's andel af verdensmarkedet voksede nogenlunde jævnt fra 1966 til 1973, hvor OPEC's andel af den samlede verdensproduktion udgjorde ca. 52%. Hvis vi sætter efterspørgselselasticiteten (på kort sigt) til ca. -0.10, så bliver efterspørgselselasticiteten for OPEC ca. -0.2, forudsat at de øvrige udbydere udbudselasticitet (på kort sigt) er lav.

Hvis vi fastholder antagelsen om, at efterspørgselselasticiteten for råolie er -0.1, så skal et land have mindst 10% af verdensmarkedet, før dette alene kan begynde at indskrænke udbudet med en omsætningsstigning til følge. Denne grænse nås for Saudi Arabien og Iran i 1971/72. Venezuela faldt under denne grænse i 1967-68, idet Venezuelas produktion viste en faldende trend i perioden 1966 - 1976 m. h. t. verdensmarkedsandel.

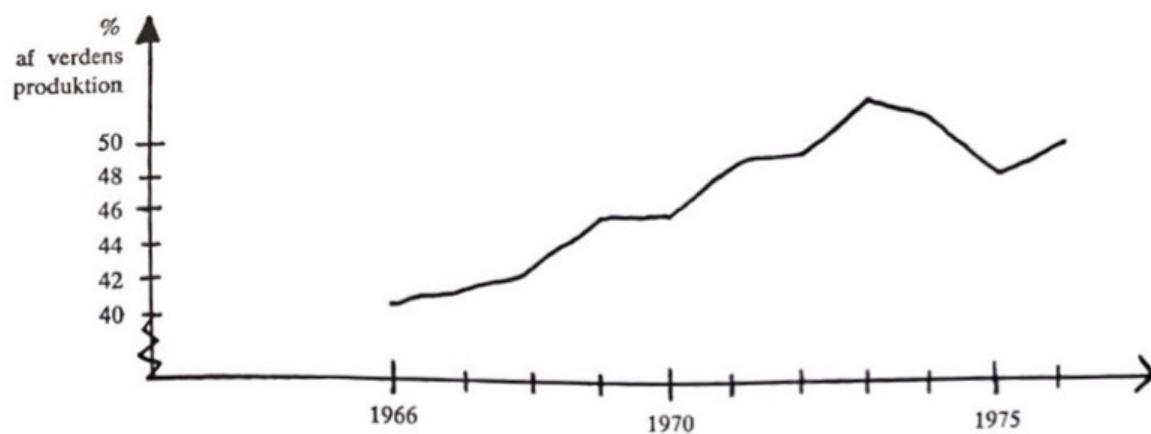
4.1. Udbudspres bliver til efterspørgselspres

I 60'erne kom mange nye udbydere ind på markedet. Det voksende udbud kunne kun sælges ved at øge markedet, hvilket skete primært ved at udkonkurrere kullene. Især Vesteuropa ændrede sin sammensætning af energikilder meget ved at gå fra kul til olie. De lande, der især ekspanderede deres udbud, var Saudi Arabien, Iran og Kuwait.

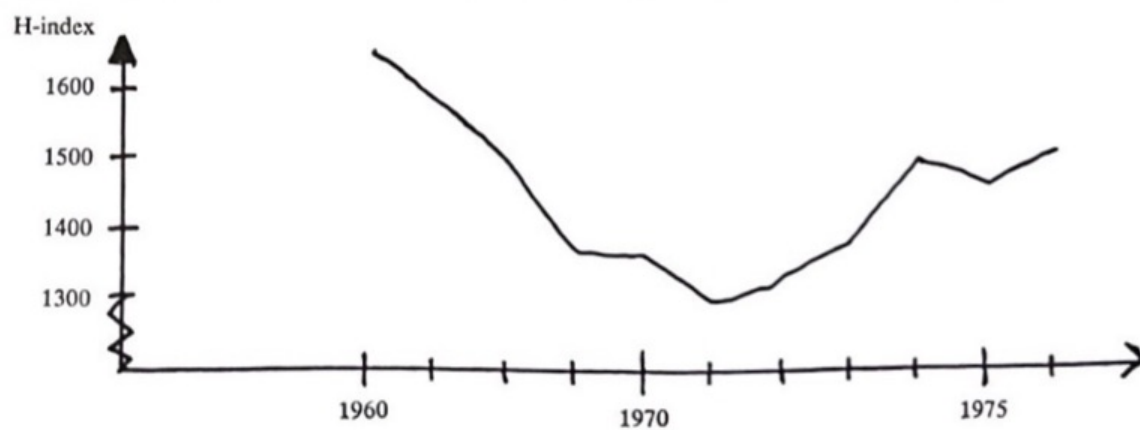
Figur 1. Oliepriser. Arabian Light 34°



Figur 2. OPEC's andel af verdensmarkedet for råolie



Figur 3. Koncentrationsindex for OPEC



I begyndelsen af 70'erne aftager udbudspreset. Libyen opnår sin højeste produktion i 1970, hvorefter produktionsniveauet sænkes. USA's produktion af råolie er ligeledes faldende efter 1970. Det samme gælder for Venezuela. Kuwaits produktion er faldende efter 1972.

Med en stadig stigende efterspørgsel ændres markedssituationen således i begyndelsen af 70'erne fra et udbudspres til et efterspørgselspres. Da samtidig Saudi Arabien og Iran i 1972 - 73 synes at have opnået det marked, de ønskede, er situationen gunstig for et forsøg på prishævning, hvilket primært sker ved at Saudi Arabien, Kuwait og Iran indskrænker deres produktion og derved øger knapheden på olie i 1974/75. (Sovjetunionen er den eneste større producent, der øger sin produktion fra 1974 til 1975).

4.2. Antal og styrke

OPEC's styrke indadtil kan måles blandt andet ved at anvende Herfindahl-Hirschman indexet (H-indexet), der er et udtryk for »fåhed« i sammenslutningen. OPEC havde ved sin stiftelse fem medlemmer, men har optaget flere medlemmer efter dets stiftelse, så medlemstallet i 1978 er 13. Deltagerlandenes samlede markedsandel er steget. Af koncentrationsindexet fig. 3 fremgår det, at koncentrationen af eksporten på få medlemmer aftog indtil 1971, hvilket skyldes nedgang i markedsandelen for Venezuela, Libyen og Kuwait. Efter 1971 sker der en stærk koncentration om Iran og Saudi Arabien, der begge øger deres markedsandele ret stærkt. Så stærkt at koncentrationsindexet stiger samtidig med, at der optages nye medlemmer. Indexet falder efter 1973, fordi det især er de store producenter, der holder igen på udbudet.

Utvivlsomt i et forsøg på at gøre organisationen så stærk som muligt, er adgangen til medlemsskab begrænset. Om optagelse af nye medlemmer hedder det i OPEC-traktaten (1978-tekst) kap. II, art. 7. c.: »Ethvert land med en betragtelig nettoeksport af råolie, og som har fundamentalt samme interesse som medlemslandene, kan optages som fuldt medlem af organisationen, hvis det accepteres af et flertal på tre fjerdedele af lande med fuldt medlemsskab, herunder alle stiftende medlemmer«. Det er uvist, hvad der menes med »en betragtelig nettoeksport«. Det mindste olieeksporterende land, der idag er medlem af OPEC, er Gabon, som i 1974 havde en eksport på 200.000 barrel pr. dag. Tre lande har søgt om, men endnu ikke fået, medlemsskab af OPEC. Det er Trinidad og Tobago, Congo (Brazaville) og Syrien.

Trinidad og Tobago blev afvist ved veto fra Irak i 1972.

4.3. Medlemsskab og indflydelse

I OPEC-aftalens tekst sondres der mellem stiftende medlemmer, fuldt medlemsskab og associerede medlemmer. De stiftende medlemmer har større indflydelse end de øvrige, idet de som nævnt har vetoret mod optagelse af nye medlemmer. Associerede medlemmer har ikke stemmeret.

4.4. Lagermuligheder

For råolie er »lagring« ikke noget problem, idet den naturligt kan »lagres« der, hvor den i forvejen er.

4.5. Kontrol over markedet ved standardiseringer

I april 1965 vedtog OPEC at arbejde for at afgifter (royalty) og skatter betales på grundlag af »posted prices« (en administrativt fastsat skatteberegningspris) i stedet for de realiserede priser. Hermed var grunden lagt til et effektivt fælles prissystem for OPEC. »Posted price« er den pris som olieselskaberne antages at have fået ved videresalg af olien. Posted price har derfor to funktioner. For det første er den en »vejledende« videresalgspris, for det andet er den udgangspunkt for beskatning.

Ved Tripoli-aftalen mellem OPEC-landene og de store olieselskaber i 1971 bestemmes det, at priserne på de forskellige typer olie baseres på kvalitetsforskelle (indhold af svovl, voks m. v.). Denne bestemmelse er interessant derved, at den gør »olie« til *en* vare. Priserne på de enkelte landes olie (der har forskellig kvalitet) fastlåses herved i relation til hinanden og skjulte prisnedsættelser (f. eks. i form af ekstra store rabatter for svovlindhold) vanskeliggøres.

4.6. Finansielle reserver

Størrelsen af de finansielle reserver, der her kan udtrykkes ved betalingsbalanceoverskud, har utvivlsomt været og er ret afgørende for OPEC's styrke. Det er meget svært for organisationen som sådan at kontrollere, om de enkelte lande overholder aftalen. Fristelsen til at sælge billigere/producere mere end aftalt er væsentligt større for et land med betalingsbalanceunderskud end for et med stort overskud. Det kan i den forbindelse nævnes, at Irak har været anklaget for ikke at overholde OPEC-aftalen.

For aftalens overholdelse spiller det derfor en stor rolle, at nogle af de største producenter har en forholdsvis lille befolkning og derfor nemt får et betalingsbalanceoverskud.

4.7. Information

Allerede på et tidligt stadium af oliekartelplanerne indgik udveksling af information og studier af olieøkonomien som et væsentligt element. For at sikre et høje informationsniveau har OPEC oprettet en speciel forskningsafdeling, der løbende skal indsamle information og analysere markedet.

4.8. Tidsaspektet

Ved OPEC's prishævning i 1973 synes tidsaspektet at være undervurderet af forbrugerne, idet en antagelse om, at højere oliepriser ville medføre en substitution til kul ikke viste sig at holde stik på kort sigt, fordi omstillingspro-

cessen er langsommelig. På langt sigt er udbuds- og efterspørgselselasticiteterne væsentligt større end på kort sigt. Der er derfor en fare for, at en alt for høj pris i dag kombineret med en træg udbudsreaktion kan skabe cykliske svingninger i olieøkonomien.

4.9. Modpartens reaktion på oliekartellets prishævning

USA's handelslov 1974

USA er traditionelt det land, der har været stærkest modstander af råvarekarteller. USA reagerer i 1974 med sin nye handelslov mod OPEC ved at nægte OPEC-medlemmer ret til at nyde fordel af »Det generelle præference-system« (GSP i kraft i 1976) d. v. s. det system, der fritager u-landenes eksport til i-lande for importtold. For nogle lande kan det derfor være problematisk at tilslutte sig OPEC. Mexico antages at holde sig udenfor af denne grund.

Forbrugersammenslutning. Det internationale Energiagentur (IEA) 1974

Som et andet modtræk mod OPEC's prishævninger stifter en række vestlige industrinationer Det Internationale Energiagentur. De nærmere bestemmelser for energiagenturet er nedfældet i »Aftale om et internationalt energiprogram«. Energiagenturets mål er for medlemslandene »at mindske deres afhængighed af importeret olie gennem deltagelse i fælles langsigtede foranstaltninger vedrørende bevaring af energi, forskning og udvikling på energiområdet samt uranberigning«. Energiagenturet ønsker desuden »at spille en mere aktiv rolle i forhold til olieindustrien gennem oprettelse af et omfattende internationalt informationssystem. . . .«. Til imødegåelse af forsyningskriser forpligter medlemslandene sig til at holde kriselagre svarende til 90 dages nettoimport. Medlemslandene er USA, Belgien, Canada, Danmark, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Holland, Schweiz, Spanien, U. K., Sverige, Tyrkiet, Vesttyskland og Østrig. Medlemsskab er begrænset til OECD-medlemmer.

Litteraturhenvisninger

- Al-Otaiba, M. S.*, 1975: OPEC and the Petroleum Industri (London).
- Brandow, G. E.*, 1969: Market Power and Its Sources in the Food Industry (American Journal of Agricultural Economics, 51.1. s. 1 - 13).
- Clifton, E. S.*, 1960: Discussion: Market Power in the Meat Packing Industry (Journal of Farm Economics, 42.2. s. 1256 - 1264).
- Duynne, C. V.*, 1975: Commodity Cartels and the Theory of Derived Demand (Kyklos, s. 597 - 612).
- Heassel, W. W.*, 1973: Pay offs to alternative Cocoa producers' coalitions (University of Ghana).
- Hicks, J. R.*, 1968: The Theory of Wages (New York).
- Johnson, A. C. Jr. and Peter Helmberger*, 1960: Price Elasticity of Demand as an Element of Market Structure (A. E. R. s. 1218 - 1221).
- Jørgensen, Niels*, 1975: Koncentrationsmålinger. (Skrifter fra Institut for Historie og Samfundsvidenskab. No. 24).
- Kofi, T. A.*, 1973: Empirical investigation of vertical price relations in the international oligopolistic market and implications for optimal pricing: Ghana cocoa prices. (University of Ghana).
- Lanzilotti, R. F.*, 1960: Market Power and the Farm Problem (Journal of Farm Economics, 42.2. s. 1228 - 1247).
- Rifai, T.*, 1975: The Pricing of Crude Oil (London).
- Rouhani, F.*, 1971: A History of OPEC (N. Y.).
- Shephard, W. G.*, 1970: Market Power and Economic Welfare (N. Y.).

Max Webers bureaukratianalyse: Misforståelser og muligheder

Bøje Larsen

1. Indledning: Den snævre bureaukrati-fortolkning ¹⁾

Max Webers bureaukratimodel er en af de oftest nævnte modeller i den organisationssociologiske litteratur. I en undersøgelse af bidragene til Handbook of Organizations fandt James March således (1965 s. XII), at Weber var en af de hyppigst citerede forfattere overhovedet ²⁾. Ser man specielt på lærebøger og oversigtsværker i organisationsteori, kan man næsten altid gå ud fra, at Webers model omtales.

Den *måde*, bureaukratimodellen omtales på i sådanne fremstillinger, er ofte rituel og misvisende. Det ser ud, som om modellen *må* med, ofte i et af de indledende kapitler, hvor den omtales overfladisk og tendentiøst, hvorefter den fejes af bordet som et forældet, let prøjsisk præget museumsstykke. Fremstillingen repræsenterer ofte det, vi i det følgende vil kalde den »snævre bureaukrati-fortolkning«.

Her er nogle eksempler på den snævre fortolkning ³⁾:

»Det systematiske studiet av organisationer är av jämförelsesvis färskt datum och kan sägas ha börjat med Max Weber, som vid sekelskiftet ut-

1) Jeg takker Jens Hohwü, Finn Junge-Jensen og J. C. Ry Nielsen for kommentarer til artiklens første udgave.

2) Max Weber levede fra 1864 til 1920. Hans arbejder om bureaukrati stammer fra hans seneste livsår. Af Weber er til skandinaviske sprog bl. a. oversat »Den protestantiske etik og kapitalismens ånd«, Fremad 1972 (i hovedteksten betegnet PE) og artikelsamlingen »Makt og byråkrati«, Oslo, Gyldendal 1971, hvori bl. a. findes Webers længste samlede fremstilling af bureaukratianalysen. For en mere generel indføring i Webers tankeverden henvises til Fivelsdals introduktioner i de to nævnte bøger. Webers bureaukratimodel er i øvrigt behandlet på skandinavisk af Hegland (1976), der giver en nuanceret fremstilling, selv om der også her er spor af den bureaukratifortolkning, der kritiseres i foreliggende artikel. En vigtig empirisk undersøgelse er Lunds nye doktorafhandling (1979). Blandt oversættelserne kan nævnes Albrow (1972), der giver en bred – til tider forvirrende bred – oversigt over forskellige bureaukratiopfattelser og -kritik. En nærmest fuldstændig bibliografisk oversigt over Webers arbejder er indeholdt i Käsler (1975). I Seyfarth og Schmidt (1977) findes endvidere en fortegnelse – med mere end 2.300 numre – over sekundærlitteraturen om Weber. Af den del af sekundærlitteraturen jeg kender, kan jeg anbefale artikelsamlingen af Mayntz (1971), hvis man ønsker et overblik over organisationssociologiens forståelser (og misforståelser) af Weber, og Beetham (1974) og Mommsen (1974), der »læser« bureaukratianalysen i sammenhæng med Webers politiske sociologi og analyser.

3) Hentet fra nogle elementære fremstillinger, hvor den snævre fortolkning ofte står klarest (Ramström 1964, s. 9 - 10; Genefke 1970, s. 143 - 144; Rubinowitz 1968, s. 15).

veclade sina teorier om »det byråkratiska systemet« I modsats till vad man nu vanligen anser, såg Weber i byråkratin den ideala formen för ett effektivt tilvartagnade av de mänskliga ressurserna. Storföretagets organisation var för honom en väoljad maskin, vilken genom ett komplicerat system av formella regler, rapporter, kommunikationskanaler och strikt avgränsade ansvarsområden skulle garantera största möjliga effektivitet. Därvid bortsåg han dock från individernas begränsningar och från deras möjligheter att genom olika åtgärder sätta den formella organisationen ur spel«.

»Teorien koncentrerer sig i vid udstrækning om at give regler for arbejdsdeling, ansvarsområder, kommunikationsregler og beslutningsregler, og virksomheden får karakter af en perfekt fungerende maskine, hvori det forudsættes, at de ansatte gør, som de skal.

Webers formål er at undersøge, i hvilken udstrækning en stram forud tilrettelagt arbejdsgang giver en rationel løsning af de problemer, en stor virksomhed står overfor. Weber mener selv, at den bureaukratiske organisation er den bedste – selv om han ynker de mennesker, der skal arbejde i den.

Efterhånden er man blevet klar over, at de stramt tilrettelagte forretningsgange gør organisationen stiv, således at prisen for »orden« ofte er »mangelnde effektivitet«, ligesom der ofte – f. eks. ved indførelse af nye regler i forbindelse med reorganisering – har vist sig at forekomme en række ikke-ønskede bivirkninger«.

»Samfundsklimaet var autoritært, og det faldt ganske naturligt at udforme større organisatoriske enheder inden for industri og administration efter de samme principper, der rådede inden for institutioner som hæren og den katolske kirke.

På denne basis udvikledes den bureaukratiske skole, med tyskeren Max Weber som den mest fremtrædende talsmand. Ifølge den bureaukratiske filosofi bør den formelle organisation bl. a. have følgende karakteristiske træk . . .« (herefter opregnes en række træk).

Generelt kan vi sige, at den snävre bureaukrati-fortolkning opfatter »bureaukrati« som en stram, ufleksibel, regelorienteret og menneskefjendsk organisationsform. Mere speciellt kan vi karakterisere den snävre fortolkning i tre hovedpunkter:

- (1) Bureaukrati bygger (ifölge den snävre tolkning) på en menneskeopfattelse, der ikke tager hensyn til medarbetare och klienters sociale och psykologiske behov.

- (2) Alle beslutninger i et bureaukrati træffes efter faste regler (regelorienterede beslutninger); der kan ikke udøves skøn (konsekvensorienterede beslutninger).
- (3) Weber menes at have anset et stift, formelt system (= »bureaukrati«) for mere effektivt end mere »fleksible« og »demokratiske« organisationsformer. Som følge heraf anbefalede han en bureaukratisk organisationsform.

En hensigt med denne artikel er at argumentere for, at dette faktisk er en snæver fortolkning af Max Webers bureaukratimodel, så snæver, at der er tale om en *misforståelse*.

Nu kan misforståelser ganske vist være nyttige, som Mayntz (1971) fremhæver i en tilsvarende diskussion af Weber-misforståelser. Den snævre fortolkning kan f. eks. have værdi som udgangspunkt for analyse af forskellige organisationsformers effektivitet, tilpasningsdygtighed og mere eller mindre trivselsfremmende virkninger. Men den snævre fortolkning afstumper Webers analyse. Den gør Webers analyse til en værktøjsbetragtning – skal vi lave stillingsbeskrivelser eller ej? – hvor den er ment som en analyse af tendenser i kapitalismen. Den afskærer den analyse af samspillet mellem organisationsstruktur og udviklingen på andre samfundsmæssige områder, som Weber fremhævede. Frem for alt skildrer den Webers analyse som noget uaktuelt og intellektuelt uproblematisk. Men Webers analyse er faktisk central for forståelsen af nutidige tendenser inden for f. eks. private virksomheder eller for forholdet mellem embedsmænd, politikere og borgere. Som Bruun udtrykker det (1972, s. 3):

»When Weber's ideas are extricated from later constructions and misconstructions, analysed and, whenever possible, related to each other, they turn out to possess far greater present interest than might have been expected«.

At Webers arbejder – herunder hans bureaukrati-analyse der står centralt i forfatterskabet – ikke er så intellektuelt dødt stof, som den snævre fortolkning går ud fra, fremgår bl. a. af begivenhederne ved 100-års dagen for Webers fødsel. Fivesdal skriver (1971, s. IX):

»Selv om det er gått mer enn femti år siden Max Weber døde, kan han fremdeles sette gemyttene i kok. Da tyske sosiologer sammen med prominente utenlandske gjester for noen år siden skulle feire hundreårsjubiléet for hans fødsel (1864), ble det ingen andaktsfull høytidelighet, men et jubileum i stridens tegn, med meget hissige diskusjoner mellom forskjellige sosiologiske retninger. Det internasjonale sosiologiske »establishment« var anført av bl. a. Talcott Parsons og Reinhard Bendix, mens venstre-

fløyens tropper ble ledet av Herbert Marcuse og Jürgen Habermas. Standpunktene var uforsonlige, men diskusjonene viste ettertrykkelig at Webers livsverk ikke hører hjemme på muséet, men at det fremdeles er et virksomt intellektuelt kraftfelt, et verk vi ikke kommer utenom hvis vi vil forstå vårt eget samfunns og vår egen sosiologis forutsetninger«. (Indlæg-gene på mødet findes i Stammer 1971).

En anden hensigt med denne artikel er på denne baggrund at udgrave Webers bureaukratianalyse af de gængse misforståelser og vise de *muligheder* og *inspirationer*, analysen indeholder for forståelse af nutidige forhold.

Den snævre bureaukratifortolkning river analysen ud af sammenhængen. Man har – når det går højt – læst kapitel IX, 2. afsnit i Webers ufuldendte hovedværk *Wirtschaft und Gesellschaft* (fremover WG), der er Webers længste samlede behandling af bureaukratiet. Det har man så fortolket »frit« uden at se det som en brik i Webers almindelige analyse af kapitalismen, som den f. eks. er indeholdt i WG og PE. Og man er nærmest slet ikke – men det er der i Weber-fortolkningerne også kun en begyndende tradition for – nået frem til en samlæsning med Webers såkaldte »politiske« skrifter (fremover PS), der indeholder hans vurderinger og kritik af bureaukratiet.

Denne artikel er derfor opbygget således, at der i *afsnit 2* som baggrund for diskussionen af bureaukratianalysen redegøres for Webers kapitalisme-syn. I *afsnit 3* tages bureaukrati-analysen op til drøftelse såvel ud fra WG som PS. Dette sker gennem en diskussion af de tre træk (misforståelser) i den snævre fortolkning, der formuleredes ovenfor. På denne måde søges Webers intentioner præciseret og analysens nutidige muligheder fremhævet. I *afsnit 4* berøres nogle af årsagerne til den snævre fortolknings udbredelse, og artiklens synspunkter opsummeres (figur 4), idet den snævre bureaukrati-fortolkning stilles op over for en bredere og mere Weber-ret tolkning.

2. Webers kapitalisme-analyse

Det er nok lettest at præsentere Webers kapitalisme-analyse ved først at se på den karakteristik, han giver af den »moderne« kapitalisme (vi skal senere redegøre for hans syn på den »tidlige« og »sene« kapitalisme).

Ved analysen af den moderne kapitalisme fremhæver Weber dels nogle træk på det *institutionelle plan* og dels på det *holdnings- og adfærdsmæssige plan*. Han gør mest ud af de sidste, som vi derfor især vil se på i det følgende. Hvad angår det institutionelle plan – »form«-siden som Weber udtrykker det – fremhæver han bl. a., at der, hvad angår de økonomiske aktiviteter, er foregået en koncentration af produktionsmidlerne på ganske få hænder, og at der modsat er skabt en gruppe af formelt frie arbejdere, der sælger deres arbejdskraft. Der er sket en adskillelse af husholdning og erhvervsaktivitet, opstået masseproduktion og massesalg.

2.1. Begrebet »formel rationalitet«

På det holdningsmæssige og adfærdsmæssige plan – eller som Weber udtrykker det: vedrørende »kapitalismens ånd« – er der et helt centralt begreb, som Weber anvender til at beskrive den moderne kapitalisme. Der er tale om et nøglebegreb, der går som en rød tråd gennem Webers analyser af en række forskellige samfundsområder. Det drejer sig om hans opfattelse, at denne kapitalisme er præget af »rationalitet«, at der er sket en *rationalisering*. Hvad mente Weber hermed?

Weber skelner for det første mellem *formel rationalitet* og *materiel rationalitet*. I forbindelse med *økonomiske aktiviteter* definerer han formel rationalitet (WG s. 44 - 45) som det omfang, i hvilket det teknisk er muligt og faktisk praktiseres, at der foretages beregninger, kvantitative nøjagtige opgørelser, kalkulationer omkring aktiviteterne og deres virkning. Økonomiske aktiviteter materielle rationalitet består derimod i, om de formår at frembringe og fordele sådanne økonomiske goder (varer, tjenesteydelser), at det ud fra et eller andet værdisynspunkt er tilfredsstillende. Og givet antallet af mulige værdisynspunkter (lighedsidealer, præstationsidealer, standsmæssige betragtninger m. m.), der kan anlægges, betyder det, som Weber understreger, at begrebet materiel rationalitet er mangetydigt.

Man kan nok udtrykke forskellen mellem de to begreber på den måde, at *formel rationalitet* *vedrører processen* (f. eks. beslutningsprocessen, produktionsprocessen) og foreligger, når bevidste »objektive« kalkulationer foretages, mens *materiel rationalitet* *vedrører resultatet* (beslutningen, produkterne og deres fordeling) og angiver, hvorvidt dette fra et eller andet synspunkt er rimeligt. Sondringen mellem formel og materiel rationalitet stemmer iøvrigt godt overens med Webers metodesyn: Det kan videnskabeligt fastslås, om der foreligger formel rationalitet, men det kræver en vurdering af fastslå, om en situation kan betegnes som materielt rationel. En sådan vurdering er for Weber ikke illegitim, den er snarere nødvendig, men den må ikke camoufleres som videnskab.

Det må bemærkes, at når Weber uden nærmere angivelser taler om »rationalisering«, tænker han sædvanligvis på formel rationalitet (og vi følger denne praksis). Weber mener således, at det er karakteristisk for den moderne kapitalisme, at der i stigende grad ligger nøgterne, tilsyneladende »saglige« og ekspertisebaserede beregninger, uden følelsesmæssige og sentimentale hensyn bag en række beslutninger.

Nu anvendte Weber begrebet (formel) rationalitet på mere end blot økonomiske aktiviteter bl. a. også vedrørende jura, religion, uddannelse og politik (jfr. nedenfor). Det rationalitetsbegreb, han alt i alt anvender – uden selv at sammenfatte det – er derfor noget bredere og delvis flertydigt.

I figur 1 har jeg forsøgt at skitsere nogle forskellige dimensioner i Webers bredere rationaliseringsbegreb. Mest generelt kan man sige, at rationaliserin-

gen ifølge Weber indebærer en tro på, at verden kan forstås »rationelt«, d. v. s. ved fornuftens brug, og kan kontrolleres gennem bevidste, fornuftsbaserede afgørelser (punkt 1). Dette »rationelle verdenssyn« kan bl. a. ses som en modsætning til en mystisk verdensforståelse (ukendte kræfter råder), til en fatalistisk skæbnetro og til blind lydighed over for traditioner. Denne generelle version af rationaliseringsbegrebet betoner Weber især i sine religions-sociologiske arbejder. Det andet punkt kan opfattes som en uddybning af, hvad fornuftsbaserede afgørelser indebærer: Nemlig det, at afgørelserne enten er baseret på nøje beregninger og opgørelser (det er hans definition af rationalitet ved økonomiske aktiviteter) eller på anvendelsen af et systematisk og klart formuleret regelsæt (en side af rationaliseringsbegrebet, der især får betydning for hans analyse af udviklingen i offentlige forvaltninger, retsvæsenet og musikken). I begge tilfælde baseres afgørelserne på ekspertise, enten som grundlag for de nøje beregninger eller som forudsætning for at kende, fortolke og anvende et regelsæt. En tredje dimension i det rationalitetsbegreb, Weber anvender, er, at afgørelserne træffes nøgternt, rent »sagligt« uden persons anseelse, således at der ikke tages specielle individuelle hensyn, hverken i form af positiv eller negativ diskriminering. Det reelt »saglige« (den materielle rationalitet) i en sådan afgørelsesmåde og dens resultater er der ikke hermed taget stilling til.

Figur 1: Webers rationaliseringsbegreb

Rationaliseringen indebærer	I modsætning til
1. En tro på at verden kan forstås rationelt og kontrolleres gennem bevidste afgørelser	Mysticisme Fatalisme At følge traditionen
2. At afgørelser træffes på basis af beregninger eller ud fra et systematisk opbygget regelsæt. I begge tilfælde under anvendelse af »ekspertise«	Løse skøn fra gang til gang Amatørisme Dilettanteri
3. At afgørelser træffes »sagligt«, d. v. s. »uden persons anseelse«	Nepotisme, rimelighedsbetragtninger, individuelle hensyn

Weber pegede endvidere på – og var bekymret for – at i *praksis* vil de organisationer, der varetager disse rationelle overvejelser d. v. s. bureaukrationerne, let kunne manipulere med sådanne »saglige« grunde. Denne *manipulation* sker ofte til bureaukraternes egen fordel. Weber taler i denne forbindelse om bureau-

kraternes tendens til selvforherligelse og bedreviden. Rationalitetstendensen indebærer imidlertid, at selv om afgørelser ikke træffes på rationel måde, så må de i det mindste begrundes ud fra »saglige« og »objektive« kriterier, fordi dette er det legitime handlemønster.

Til sidst kan der være grund til at understrege, at Webers rationalitetsbegreb ikke må forveksles med »rationalisering« i betydningen *arbejdsomorganisering* ved hjælp af tids- og metodestudier, indførelse af forskellige former for akkord og kontrolsystemer etc. Man kan kun sige, at rationalisering i denne betydning *kan* være ét eksempel – et ekstremt eksempel – på de tendenser, Weber tænkte på. Han siger et sted (WG s. 686):

»... man kalkulere i stigende grad ved hjælp af egnede målemetoder den enkelte arbejder og hans rentabilitetsoptimum på samme måde som med et hvilket som helst materielt produktionsmiddel. Den på dette grundlag opbyggede rationelle afretning og indøvelse af arbejdspræstationerne fejrer de højeste triumfer i form af det amerikanske system »scientific management«⁴⁾.

»Scientific management« er den amerikanske ingeniør F. W. Taylors oprindelige betegnelse for det, der nu sædvanligvis betegnes rationalisering (= arbejdsomorganisering). Men selvom rationalisering i denne betydning er et *eksempel* på det, Weber fremhævede, er Webers rationaliseringsbegreb både bredere og mere komplekst og bør derfor holdes ude fra det her nævnte begreb.

2.2. Rationalisering på mange områder

Rationalisering kan som nævnt ses som et nøglebegreb i Webers analyse af den moderne kapitalisme. Begrebet karakteriserer en udvikling, der ifølge Weber er foregået på *mange af samfundslivets områder*.

På de *økonomiske aktiviteter* område mener han således *ikke*, at det særligt karakteristiske ved den moderne kapitalismes virksomheder er deres profitstræben. Stræben efter vinding eller profit har ifølge Weber eksisteret i andre tidsperioder end under den moderne kapitalisme og eksisterer under den moderne kapitalisme ikke blot hos virksomheder, men også hos læger, kunstnere, røvere og tiggere. Det karakteristiske for de moderne virksomheder er derimod den *måde*, hvorpå profitstræbet udfoldes (og holdningerne til dette profitstræb – jfr. nedenfor om »kald« og »legitimitet«). Profitten efterstræbes nemlig på en rationel måde. Dette ser Weber blandt andet udtrykt i moderne virksomheders forfinede bogføring og statistik, nu om dage støttet af edb, af raffinerede markedsundersøgelsesteknikker og planlægningsmetoder. Og illustreret ved den systematiske anvendelse af en lang række ekspertgrupper til at betjene disse teknikker og i en villighed til at lade vante metoder, person-

4) Alle oversættelser fra WG og PS er foretaget af mig. BL.

lige hensyn og rimelighedsbetragtninger vige for resultaterne af nøgterne ekspertberegninger.

Inden for *uddannelsesområdet* betyder rationaliseringen, at der uddannes systematisk skolede og specialiserede fagfolk. Der satses på uddannelse snarere end dannelse. Resultatet er specialiserede, diplomhavende bureaukratiaspiranter – »Berufsmenschen«. De samme træk er kommet til at præge de kapitalistiske landes *videnskabelige udvikling*, hvor det eksperimentelle og det matematisk eksakte er blevet en hovedhjørnesteen ikke blot inden for naturvidenskaberne (som Weber fremhævede), men i en vis udstrækning i dag også inden for samfundsvidenskaberne.

Det er også en udvikling, der har berørt den *offentlige forvaltning og retsvæsenet*. For, som Weber ræsonnerer (PE s. 11), når de kapitalistiske virksomheder har brug for kalkulerbarhed internt, kræver de også et »sagligt« og forudberegneligt forvaltnings- og retsvæsen. Forvaltningen er blevet bureaukratiseret, og retsvæsenet har udviklet sig mod at lægge vægt på formel retfærdighed i forhold til gældende love. Også på *kunstens* område ser Weber en rationaliseringstendens, og han har især analyseret det, han kalder »den rationelle harmoniske musik« med dens harmonilære, generalbassystem, orkesteropbygning og nodeskrift. *Religionen* afmystificeres, trossætningerne systematiseres, »sekte« bliver til »kirke« d. v. s. bureaukratiseres. Også det *politiske system* under den moderne kapitalisme – det parlamentariske massedemokrati med dets partier der »rationelt« søger støtte på vælgermarkedet – ser Weber som udtryk for en rationaliseringstendens.

2.3. *Kald*

Hvad angår de økonomiske aktiviteter under den moderne kapitalisme, er der udover rationaliseringstendensen et træk, som Weber stærkt fremhæver. Det drejer sig om, at den rationelle profitstræben, der karakteriserer denne kapitalisme – kapitalismens ånd – ikke blot beskriver udbredte adfærdsformer, men under den moderne kapitalisme er blevet en *etik*, et *kald*, er blevet *legitimt* – noget den enkelte føler må og bør følges. Eller med mere moderne sprogbrug: den rationelle nytte- og profitorienterede holdning er (blevet) internaliseret. Dette er efter Webers opfattelse sket i et sådant omfang, at disse holdninger og normer – såvel profitstræbet på det økonomiske område som den rationelle indstilling – er blevet mål i sig selv, der realiseres så vidt, at det er hinsides al »rationalitet« og »nytte«. Kapitalismens formelt rationelle holdning har derfor i Webers øjne også noget irrationelt over sig (se f. eks. PE s. 29).

2.4. *Webers udviklingsanalyse*

I den hidtidige fremstilling er til stadighed understreget, som Weber gør det, at der tales om den *moderne* kapitalisme. Hermed antydes, at Weber også forestillede sig andre udviklingsstadier i kapitalismen. Weber opererede da

også i sine analyser med et treleddet skema, som nok mest logisk kan benævnes på den måde, det traditionelt omtales i tysk nationaløkonomi (f. eks. Sombart 1925):

Frühkapitalismus (»den tidlige kapitalisme« – Weber anvendte selv hyppigst dette begreb, enkelte gange begrebet »den førrationalistiske kapitalisme«).

Hochkapitalismus (»højkapitalismen« – Weber anvendte her hyppigst udtrykket den »moderne kapitalisme«, men også enkelte gange begrebet »højkapitalismen«).

Spätkapitalismus (»senkapitalismen« – Weber anvender vist ikke dette begreb, men taler i stedet om den »sejrende kapitalisme«, den »nutidige kapitalisme«).

Lad os først se på, hvad der *adskiller den tidlige kapitalisme fra ikke-kapitalistisk aktivitet* (se her og i det følgende figur 2). På »form«-området (det institutionelle plan) fremhæver Weber som nævnt en række træk, der karakteriserer den moderne kapitalisme (et fåtal der ejer produktionsmidlerne, et flertal formelt frie arbejdere, adskillelse af husholdning og erhverv, masseproduktion, rationel arbejdsorganisation m. m.).

Figur 2: Webers udviklingsmodel

	Ikke-kapitalisme	Tidlig kapitalisme	Moderne kapitalisme	Sen-kapitalisme
»Form« (institutionelle plan)	mange mulige formtræk		få ejere af produktionsmidler, arbejdere sælger arbejdskraft, adskillelse af husholdninger og erhverv m. m.	
»And« (holdnings- og adfærdsmæssige plan)	Ikke profit-stræben	Ikke-legitim og ikke-rationel profit-stræben	Legitim og rationel profit-stræben Protestantisk arbejds-etik	Ikke-legitim rationel profit-stræben »Protestantisk arbejds-tempo« uden etik

Det fremgår af Webers behandling af den tidlige kapitalisme, at disse formtræk ikke nødvendigvis behøver at være til stede, for at vi kan tale om kapitalisme. Og han analyserer faktisk en lang række af de mulige formtræk i førrationalistiske perioder.

Det afgørende ligger snarere på »ånds«-siden (det holdnings- og adfærdsmæssige plan), hvor det, der er særpræget for kapitalisme og kapitalistisk aktivitet til forskel fra ikke-kapitalisme, for Weber er, om der er tale om *profit-stræben*. At arbejde for at tilfredsstille sine og sin families minimale og traditionsbestemte behov og ophøre dermed, når disse er opfyldte, repræsenterer den alternative holdning. Når Weber afgrænser kapitalisme således, er det klart, at han fremhæver, at (tidlig) kapitalisme forekommer i næsten alle tidsaldre og kulturkredse (men selvfølgelig ikke *altid* i alle kulturkredse) – i Kina, i antikken, i Romerriget og i middelalderen.

Det, der karakteriserer denne *tidlige kapitalisme i forhold til den vesterlandske moderne kapitalisme*, er, at det under tidlig kapitalisme er en profitstræben, der *ikke* er rationel (igen: formel rationel) og *ikke legitimeret* (d. v. s. denne stræben har ikke »kalds«-præg og er ikke en etik).

Hvad angår rationaliteten er det således ifølge Weber karakteristisk for den tidlige kapitalisme, at man ikke anvendte de nøgterne beregninger over for forskellige muligheder, der er karakteristisk for den moderne kapitalisme. En form for tidlig kapitalisme kalder Weber for »*traditionel kapitalisme*« og nævner f. eks. (PE s. 38) den måde, forlæggere (d. v. s. arbejdsgivere der lod udføre hjemmearbejde til fast pris inden for tekstilindustrien) tidligere arbejdede på. Den ånd, der besjælede disse handelsfolk, var ikke den moderne kapitalismes ånd, men »den traditionelle livsholdning, profittens traditionelt fastsatte størrelse, den traditionelle arbejdsindsats, den traditionelle forretningsførelse, de traditionelle relationer til arbejderne og til den stort set traditionelle kundekreds, de traditionelle metoder ved kundehvervning og afsætning« (PE s. 38). En anden form for tidlig kapitalisme, der heller ikke har det rationelle præg, er »*røverkapitalismen*«, der forsøger at udnytte alskens spekulative og politisk betingede chancer.

Hvad angår legitimiteten: det at spare, at investere, at sælge dyrt og til så mange som muligt og at købe billigt, kort sagt at tilstræbe profit, er efter Webers opfattelse det hæderlige og respektable under den moderne kapitalisme. Men en sådan holdning »ville i oldtiden såvel som i middelalderen være blevet fordømt som udtryk for den mest smudsige gerrighed og for en slet og ret uværdig tænkemåde« (PE s. 31). Griskheden og pengebegæret hos visse grupper i disse kulturer kunne måle sig med vor, men det *afgørende* er, at det da højst blev tolereret og snarere krævede tilgivelse, mens det i den moderne kapitalisme er vejen til hæder.

Et andet særpræget »ånds«-træk ved den moderne kapitalisme i forhold til andre perioder er det, Weber kalder »*den protestantiske arbejdsetik*«, som

han ser som den moderne kapitalismes typiske indstilling til arbejdet. Disse holdninger, der også repræsenterer en etik, et kald, under den moderne kapitalisme, fordrer af arbejderen såvel som af forretningsmanden, at han er en samvittighedsfuld, sparsommelig og puritansk slider.

Mens Weber gjorde meget ud af at beskrive den moderne kapitalisme og analysere den i et historisk perspektiv, d. v. s. at sammenligne den med tidligere kapitalistiske og ikke-kapitalistiske former, gør han kun enkelte antydninger vedrørende *senkapitalismen* – den »nutidige kapitalisme«. Forskellen mellem denne og den moderne kapitalisme synes ikke primært at knytte sig til »form«-siden, men til »ånds«-siden, hvor det er hans antagelse, at de holdninger, der er indeholdt i »kapitalismens ånd«, taber deres kaldskaraktter. Det karakteristiske er derfor (for at anvende en bogtitel fra den Marx- og Weber-inspirerede senere tyske sociolog Jürgen Habermas), at der er »*legitimationsproblemer i senkapitalismen*«. Det betyder dog ikke, at den kapitalistiske ånds (øvrige) typiske holdninger forsvinder. Der stræbes fortsat efter profit, nu ikke fordi det er legitimt, men fordi det er nødvendigt. Formelt rationelle fremgangsmåder anvendes stadig, ikke fordi vi mere tror på dem, men fordi de er effektive. Og vi er ikke slidere som ud fra et kald (den protestantiske arbejdetik), men på grund af omstændighederne. Vi er tvunget til at følge kapitalismens ånd, hvis vi vil overleve, den forrige generation ville følge den.

Dette er Webers teoretiske skema. Ethvert af dets tre kapitalisme-kategorier udelukker de andre. Og ethvert er formuleret som et *ideal-type*-begreb i Webers forstand af dette udtryk, d. v. s. som en abstrakt, forenklet og skarpt opstillet tankemodel. Det var Weber meget om at gøre at holde den teoretiske analyse adskilt fra den empirisk-realistiske. Hvad der ikke er muligt på det teoretiske plan, kan derfor meget vel være muligt i den empiriske virkelighed. Her genfindes de forskellige kapitalismestadier ikke nødvendigvis i deres rene former, men snarere i forskellige blandingsformer, således at vi må tale om grader af moderne kapitalisme, af senkapitalisme m. v.

I den empiriske virkelighed kan alle tre kapitalismestadier også forekomme *samtidig* – på et og samme tidspunkt i et og samme samfund. Ser vi f. eks. på den måde, små *autoreparatører og smede i landdistrikter og udkantområder* endnu i dag arbejder på, har dette ofte væsentlige træk af traditionel (d. v. s. »tidlig«) kapitalisme. Husholdning og erhverv er her kun svagt adskilt. Ofte foregår aktiviteterne under samme tag, hustruerne hjælper med, og arbejdstiden er ikke fast afgrænset. Der er en traditionel kundekreds, som der ikke gøres særlige anstrengelser for at udvide. Forretnings- og arbejdsmetoderne er også førrationalistiske: der kalkuleres ikke strengt på tids- og materialeforbrug, der nærmest vurderes skønsmæssigt i den enkelte situation og i forhold til den enkelte kunde. Den løbende bogføring er i praksis kun en huskeliste over kreditorer og debitorer og årsregnskabet nærmest pro forma. Arbejds-

tempoet er roligt og giver plads for afbrydelser. Forholdet til kunderne er ikke strengt forretningsmæssigt og segmenteret (som blot et køber-/sælgerforhold), men mere diffust og individualiseret. Heroverfor står det moderne autoværksted, der tilhører den moderne kapitalisme, med dets arbejdsdisciplin, arbejdsedler, akkordsatser, faste priser og ensartede kundebehandling. Med dets »taxametrering«, som Sombart et sted siger om sådanne processer.

3. Bureaukratianalysen

3.1. Indledning

Bureaukratiet er ifølge Max Weber den forvaltningsform, der vinder frem i såvel offentlige som private organisationer i takt med og forårsaget af den moderne kapitalismes fremtrængen. Weber mente, at denne organiseringsform i stigende grad præger og vil præge såvel offentlige som private organisationer, der således i stigende grad vil komme til at ligne hinanden. Bureaukratiet var for ham et eksempel på den rationaliseringstendens, men også det kaldspræg, den moderne kapitalisme indebærer. Hvad angår rationaliseringen, er der tale om et nøgternt nærmest upersonligt system baseret på »saglige« beregninger og overvejelser foretaget af heltidsansatte specialister. Og kaldspræget kommet til udtryk ved, at det er en legitim struktur. Men dette må forstås rigtigt. Det er ikke således, at Weber (selv) mente, at dette var en legitim struktur, d. v. s. i overensstemmelse med ret og rimelighed. Men han fremsætter den hypotese, at denne struktur under den moderne kapitalisme typisk af f. eks. de ansatte opfattes som ret og rimelig (legitim). At de ikke (alene) underkaster sig p. gr. a. ydre tvang, men i vidt omfang (også) ud fra en indre overbevisning om, at sådan bør tingene være organisatorisk og arbejdsmæssigt.

Vor drøftelse af bureaukratimodellen er som nævnt struktureret efter de tre ovenfor nævnte typiske bureaukratimisforståelser.

3.2. Hensyn til medarbejdere og klienter

Misforståelse: Bureaukrati bygger på en menneskeopfattelse, der ikke tager hensyn til medarbejdere og klienters sociale og psykologiske behov.

Det drejer sig her om den misforståelse i den snævre tolkning, at bureaukratimodellen indebærer en antagelse om, at f. eks. de ansatte må kontrolleres for at bestille noget, samt at denne organisationsform ikke giver plads for psykologisk udfoldelse og social kontakt. Bureaukratiet indebærer ifølge den snævre tolkning en X-teori om mennesket – det er »dumt og dovent og vil ledes« (McGregor 1960). Dette opfattes da ofte som en »forkert« eller i alt fald umenneskelig menneskeopfattelse, hvis efterlevelse fører til vantrivsel. Det følger af denne misforståelse, at bureaukratiet stilles op over for og i modsæt-

ning til f. eks. Rensis Likerts »overlappende gruppestruktur«, der antageligvis skulle tilgodese sociale behov (kontaktbehov) eller organisationsformer byggende på en større eller mindre grad af individuelt (Herzberg) eller gruppemæssigt selvstyre.

Fremhæver Weber ikke ofte, at der, som bureaukratiseringen og rationaliseringen skrider frem, er stadig mindre plads til en »individuelt differentieret handlemåde« (f. eks. WG s. 687)? Og hævder Weber ikke, at bureaukratiet er en strengt upersonlig og følelseskold maskine? F. eks.:

»Dets specielle egenart, som kapitalismen byder velkommen, udvikler sig til større fuldkommenhed, jo mere det »afhumaniseres«, d. v. s. jo mere fuldstændigt det formår at udelukke kærlighed, had og alle rent personlige og overhovedet alle irrationelle, følelsesmæssige forhold, som unddrager sig kalkulation, fra arbejdsudførelsen«. (WG s. 563).

Hvor er så misforståelsen? Der er her tale om en vigtig skelnen for forståelsen af Weber. Det, der *ikke* er plads til i bureaukratiet, er ganske rigtigt den *individuelt* og spontant udformede handlemåde bestemt af personlige venskabsbånd, personlig hengivenhed, personlige opfattelser og ønsker. Og der er heller ikke plads til *ikke-kalkulerbare* følelser, *uberegneligt* had og kærlighed. Ikke-kalkulerbare. Læg mærke til indskuddet i citatet ovenfor »... som unddrager sig kalkulation...«. Det er nøgleordene. Heraf følger omvendt, at f. eks. psykologiske og sociale behov og forhold i høj grad kan inddrages i et bureaukрати, for så vidt disse forhold underkastes rationel beregning – og det forudser bureaukratianalysen en stigende udbredelse af. Denne »kalkulation« er på ingen måde bundet til den snævre menneskeopfattelse, som den primitive bureaukratifortolkning ser impliceret i bureaukratimodellen.

At sociale og psykologiske forhold ikke er udelukkede, fremgår f. eks. direkte af Webers diskussion af rationaliseringen inden for moderne krigsorganisationer. Weber argumenterer her for, at bureaukratiseringen og sagliggørelsen af disse organisationer *ikke* betyder, at »moralske« faktorer og forhold som entusiasme og hengivenhed udelukkes:

»Tværtimod: enhver moderne krigsføring overvejer netop de »moralske« elementer i troppernes præstationsevne, ofte mere end alle andre faktorer (og) arbejder med emotionelle midler af enhver art.... Det sociologisk afgørende er imidlertid...: at alt og netop også disse »imponderabilier« og irrationelle, emotionelle elementer »kalkuleres« rationelt, i det mindste i princippet lige som man kalkulerer det mulige udbytte af kul- og jernlejer« (fremhævelse i originalen – WG s. 688).

Citatet illustrerer, at det afgørende *ikke* er, at sociale og psykologiske forhold udelukkes, men den *måde*, de behandles på. Den måde, mennesker »kalkuleres« på i bureaukratiet, svarer i Webers øjne til den naturvidenskabelige og

økonomiske beregning af udbyttet af naturforekomster. Vi kan også her erindre om et tidligere anført citat om Scientific Management (afsnit 2.1), hvor han sammenligner menneskekalkulationen med den måde, man kalkulerer et rentabilitetsoptimum for »et hvilket som helst materielt produktionsmiddel«. Det, der går ud fra, er ikke mennesket (medarbejderen, klienten) som individuel størrelse, men som type, som en ting, som en maskine karakteriseret ved forskellige (herunder også psykologiske og sociale) lovmæssigheder.

I sin analyse af tingsliggørelsen i det kapitalistiske samfund opfatter den ungarske marxistiske sociolog Georg Lukacs netop inddragelsen af arbejderens »psykiske« forhold i virksomhedernes bevidste planlægning som et udtryk for *tingsliggørelse*. Dette stiller Lukacs over for at opfatte og behandle arbejderen som individuelt individ (Lukacs 1971, s. 145 - 6). Dette er en sontring, som Lukacs – der i sine unge år var elev af og ven med Weber – har overtaget direkte fra Weber. Og det er denne sontring og dette særprægede træk, Weber ønsker at fremhæve.

Det er en misforståelse at sige, at der i bureaukratiske organisationsformer ikke (kan) tages hensyn til f. eks. medarbejdernes sociale og psykologiske behov. Det kan der i høj grad. Hvis en given virksomhed eller forvaltning i sin organisations- og arbejdstilrettelæggelse går ud fra en X-teori, d. v. s. negligerer sociale og psykologiske behov med deraf følgende vantrivsel, er dette ikke udtryk for, at organisationen er bureaukratisk, men sandsynligvis for at den ikke er bureaukratisk nok. Den er nemlig dillettantisk, idet den ikke drager nytte af de nyeste erkendelser inden for arbejdspsykologi og motivationsteori.

Det karakteristiske er ikke, hvad der antages om mennesket, men at den givne menneskeopfattelse lægges til grund for systematiske beregninger og planlægningsforsøg. Og Webers analyse antyder tendensen til, at psykologiske og sociale forhold *i stigende grad* kalkuleres nøgternt og nærmest videnskabeligt. Og dette på en måde, hvor mennesker ikke opfattes og ikke behandles individuelt, men behandles som naturgenstande på samme måde, som naturvidenskaberne ser på den fysiske natur, økonomerne på afkastet fra en kulmine og landbrugseksperten på kreaturer i en moderne, videnskabeligt drevet, trivselsrigtig kostald.

På Webers tid var den moderne forretningsbogføring i de mest avancerede virksomheder allerede vidt udviklet. Denne forretningsbogføring henviser Weber til som et tegn på rationaliseringen under den moderne kapitalisme. Det, som Weber personligt kun havde mulighed for at se de svage første tegn på, forudsiger hans analyse ikke desto mindre: nemlig den store udvikling, der er sket i registrerings-, planlægnings- og ændringsmetoder på det ikke-økonomiske område. Mens samfundsvidenskaberne i Tyskland på Webers tid nok bedst kan karakteriseres som kulturræssonnerende – og en sådan karakteristik gælder da også Webers egne arbejder – er der i de mellemliggende år ikke mindst i USA sket det, at fag som f. eks. psykologi og sociologi for

store deles vedkommende har fået et langt mere *instrumentelt sigte*. Der er blevet udviklet måle- og forandringsteknikker, som har fundet omfattende anvendelse inden for offentlige og private virksomheder. Vi står nu i en situation, hvor f. eks. de mest avancerede virksomheder ikke alene udarbejder økonomiske regnskaber, men også sociale regnskaber. Vi har fået udviklet raffinerede psykologisk baserede personalebedømmelsesmetoder⁵⁾, og fra den smågruppe-sociologiske forskning er der blevet udviklet effektive sociale forandringsteknikker (sentivitetstræning og lignende). Vi behøver ikke længere at sige, at det kun er »i princippet«, at sociale, psykologiske og emotionelle forhold kalkuleres ligesom naturforhold eller som økonomiske forhold allerede på Webers tid blev behandlet.

De »moderne« organisationsteoretikeres kritik rammer ikke Weber. Det er Webers analyse og kritik, der rammer dem. Langt snarere end at repræsentere et alternativ og modstykke til bureaukratiet er de ideer, som f. eks. Likert og Herzberg lægger frem, udtryk for tendensen til i moderne bureaukratier at udstrække den rationelle opgørelse og beregning fra de rent økonomiske områder til mellemmenneskelige og psykologiske felter. Likert argumenterer således for, at virksomhederne har brug for målinger på nye områder (1961 s. 61):

»Virtually all companies regularly secure measurements dealing with end results, such as production, sales, profits, and percentages of net earnings to sales . . . Much less attention is given, however, to another class of variables . . . These variables seriously neglected in present measurements, reflect the current condition of the internal state of the organization: its loyalty, skills, motivations, and capacity for effective interaction, communication and decision-making«.

Et af hovedsigterne med Likerts arbejde er at udvikle videnskabeligt baserede måle- og forandringsteknikker vedrørende disse ikke-økonomiske variable. Og det er denne tendens til, at stadig flere forhold – også sociale og psykologiske – inddrages under den rationelt kalkulerede holdnings virkemåde, at Weber vil fremhæve.

5) Stillingsannonce i dagbladet Politiken 22.1.78: »MERCURI URVAL er en international konsulentorganisation, som har specialiseret sig i professionel personaleudvælgelse. Mercuri Urval har 11 kontorer i Europa og arbejder med opgaver i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Tyskland, Holland, Belgien og England. Vore metoder hører til de mest avancerede på markedet, og vi har gennem vort arbejde etableret et betydeligt »know how« omkring benyttelse af videnskabelige metoder og praktiske erfaringer i udvælgelsessituationen. Vi skal udvide vore aktiviteter og søger derfor unge konsulenter, København - Århus, civiløkonomer - psykologer - økonomer og andre veluddannede med sans for samarbejde. Vore arbejdsopgaver koncentrerer sig primært omkring udvælgelse til lederstillinger og stillinger inden for salg, markedsføring og andre specialfunktioner. På dette område repræsenterer vi en veludviklet speciel viden, og vi bruger nogle af de mest moderne udvælgelsesmetoder . . .«

3.3. Regler og skøn

Misforståelse: Alle beslutninger i et bureaukrati træffes efter faste regler (reglorienterede beslutninger); der kan ikke udøves skøn (konsekvensorienterede beslutninger).

Begreberne *reglorienteret adfærd* (beslutningsmåde) og *konsekvensorienteret adfærd* (beslutningsmåde) kan anvendes til at karakterisere det, som den snævre tolkning søger at fremhæve som karakteristisk for bureaukратиets beslutningsmåde. Ved den reglorienterede beslutningsmåde tænker man sig, at den enkelte beslutningstager, i dette tilfælde den enkelte bureaukrat, går frem på følgende måde: Over for en given »sag« overvejer han, hvor i regelsættet – og et omfattende regelsæt antages at eksistere – sagen bør indplaceres, d. v. s. undersøger hvilke regler, der gælder for en sag af den pågældende karakter. Når denne indplacering har fundet sted, vælger han den forholdsregel, den »løsning«, som den pågældende regel foreskriver – uanset konsekvenserne. Ved den konsekvensorienterede beslutningsmåde tænkes beslutningstageren konkret at overveje, hvilke forskellige midler (løsninger) der står til rådighed, og blandt disse vælge det, der bedst synes at opfylde de mål, beslutningstageren og organisationen søger at fremme. Vi kan i denne situation også tale om, at beslutningstageren udøver et sagkyndigt »skøn«. Selvom opfattelsen sjældent præciseres ved hjælp af disse begreber, illustrerer de meget godt den snævre fortolkning: Bureaukrati = reglorienteret adfærd. Konsekvensorienteret adfærd = ikke-bureaukrati.

Det er vor opfattelse, at dette begrebspar *ikke* belyser den forskel mellem bureaukratiske og ikke-bureaukratiske organisationsforhold og beslutningsmåder, som Weber ønskede at fremhæve. Begge beslutningsformer, og altså også konsekvensorienteret adfærd, er typiske for bureaukratier. Man kan snarere sige, at det er fællestrækkene mere end forskellene mellem disse to former, som Weber fandt interessant.

Alene en betragtning af Webers rationaliseringsbegreb må føre os til den konklusion, at der er vigtige *fællestræk* mellem de to beslutningsmåder. Begge beslutningsformer indebærer således, at der træffes »bevidste afgørelser« (punkt 1 i figur 1). I begge tilfælde forudsætter beslutningerne ekspertise og den konsekvensorienterede beslutningsform »beregninger« (punkt 2 i figur 1). Ved en konsekvensorienteret adfærdsmåde skal bruges ekspertise for at opregne og bedømme forskellige muligheder. Ved reglorienteret adfærd kræves viden om bestående regler, lovgivning og præcedens – på mange f. eks. offentlige forvaltningsområder er dette hele fagstudier for sig. Hertil kommer, at beskrivelsen af den konsekvensorienterede beslutningsmåde nærmest er en parafrase af kernen i Webers formelle definition af formel rationalitet vedrørende økonomiske aktiviteter (= »beregninger« foretages). Da Weber ser bureaukratiet som organisatorisk bærer af og udtryk for rationalisering, ville det repræsentere

en gabende inkonsistens i hans analyse, hvis formelt rationelle, økonomiske aktiviteter ikke skulle anses at høre hjemme i et bureaukrati. Endelig er begge beslutningsmåder efter deres karakter egnede til at producere »saglige« beslutninger uden persons anseelse (punkt 3 i figur 1), der ikke baseres på luner eller helt personlige præferencer.

Det er korrekt, at Weber meget indgående diskuterer, hvorledes regelafgørelser er blevet dominerende på retsvæsenets område og har fået stor betydning inden for den offentlige forvaltnings område. Grunden til denne interesse fra Webers side er, at han ser regelafgørelser som et *eksempel* på og endog som den typiske form for rationalisering inden for disse områder, mens han snarere, hvad angår den private sektor og de økonomiske aktiviteter, peger på de kvantitative og ekspertmæssige beregninger som *eksempel* på og som den typiske form for rationalisering. Der er ikke tale om, at han opfatter regelafgørelser som *identisk med* rationalisering og dermed bureaukrati, således at ikke regelafgørelser skulle repræsentere ikke-bureaukrati.

Men vi er ikke henvist til blot at argumentere indirekte på dette punkt. Weber udtaler sig for så vidt klart nok om spørgsmålet, ovenikøbet i hovedafsnittet i WG om bureaukrati. Efter at have drøftet betydningen af afgørelser i henhold til faste lovregler inden for det moderne bureaukratiserede retsvæsen – hvor han faktisk så den regelorienterede metode som dominerende – skriver Weber:

»Det er dog fuldstændigt klart, at »saglighed« og »fagmæssighed« ikke nødvendigvis er identisk med, at der hersker generelle abstrakte normer. *Ikke engang* inden for moderne retsafgørelses områder«.
(Min fremhævelse. WG s. 565).

Weber slutter sin drøftelse af dette punkt således:

»Det afgørende for os er kun: at der principielt bag enhver handling i et ægte bureaukratisk forvaltningssystem ligger et system af rationelt diskuterbare »grunde«, d. v. s. enten subsumption under normer *eller* afvejning af mål og midler«.
(Min fremhævelse. WG s. 565).

Bureaukrati omfatter således såvel regelorienteret adfærd (»subsumption under normer«) som konsekvensorienteret adfærd (»afvejning af mål og midler«). Det afgørende træk, Weber vil fremhæve, er den stadige udbredelse af bevidste, ekspertise- og/eller regelbaserede afgørelsesformer uden persons anseelse.

3.4. Bureaukratiets effektivitet og Webers vurdering af bureaukratiet

Misforståelse: Weber anså et stift, formelt system (»bureaukrati«) for mere effektivt end fleksible, »demokratiske« organisationsformer. Som følge heraf anbefalede han en bureaukratisk organisationsform.

Det antages her for det første, at Weber anså bureaukratiet for den mest effektive organisationsform, som tænkes kan. Dette opfattes således, at Weber direkte eller underforstået stillede en bureaukratisk – det vil ifølge den snævre opfattelse sige en stiv, regelbunden, »mekanisk« organisationsform uden plads til sociale og psykologiske hensyn – over for det, der ifølge den snævre opfattelse anses for ikke-bureaukratiske organisationsformer, nemlig organisationsformer byggende på forskellige former for fleksibilitet, selvstyre og gruppemæssig samvirken. I denne sammenligning menes Weber at hævde, at bureaukratiet er de øvrige former overlegent, hvad angår »effektivitet«. Det hævdes sædvanligvis også, at han ikke var »klar over« de »dysfunktioner«, altså problemer som bureaukratiformen skulle være behæftet med. Det er først noget, senere organisationsforskere har fundet ud af.

Det fremgår nu undertiden af den snævre fortolkning – omend sædvanligvis underforstået – at *fordi* Weber anså bureaukratiet for en effektiv organisationsform, så gik han også ind for den, foreslog og anbefalede den. Hermed tegnes således billedet af »virksomhedskonsulenten« Weber som en skikkelse på linie med ingeniørerne F. W. Taylor og Fayol, der drev propaganda for hver deres foretrukne organisationsprincipper.

3.4.1. Bureaukratiets effektivitet

Det er nok lettest at vikle dette garnnøgle af misforståelser op ved at se på Webers synspunkter om bureaukratiets effektivitet.

Det er ikke helt galt at hævde, at Weber anså bureaukratiet for en effektiv organisationsform. I en vis forstand kan man sige, at »bureaukrati« – d. v. s. idealtypen, ikke nødvendigvis ethvert faktisk ministerium eller forretningsorganisation – i Webers analyse *pr. definition* er »effektiv«. Webers analyse kan nemlig tolkes således, at det er hans intention at vise, hvorledes effektivitet som praksis og frem for alt som idé og norm (»kald«) er trængt ind i den vestlige kultur, og hvorledes den spreder sig fra område til område under den moderne kapitalisme. Bureaukratiet er da effektivitetsidéens udtryk på organisationslivets område ⁶⁾.

6) Spørgsmålet om bureaukratiets »effektivitet« er i sig selv et spørgsmål i bureaukratiets ånd. Det er netop kun under den moderne kapitalisme, som Weber ser den, at organisationsformer vil blive vurderet ud fra, om de er »effektive« snarere, end om de ud fra religiøse, standsmæssige eller traditionelle betragtninger er tilfredsstillende. At spørgsmålet om forskellige organisationsformers »effektivitet« er blevet et nøglespørgsmål i forskning og praksis – hvad det kun i meget ringe grad var på Webers tid – ville Weber kunne se som en bekræftelse på sin udviklingsanalyse.

Nu anvendte Weber ganske vist sjældent eller aldrig begrebet »effektivitet«. Det nærmeste begreb i Webers vokabular er (*formel*) *rationalitet*. Hvis begrebet »effektivitet« i dets moderne betydning antages at henvise til forholdet mellem anvendte midler og opnåede resultater, er »effektivitet« og (*formel*) *rationalitet* imidlertid i mange henseender beslægtede begreber. Dog med den nuanceforskel, at *rationalitet* henviser til processen – at der overvejes, bruges ekspertise, hensigtsmæssige midler etc., mens effektivitet vel må antages at henvise til en vurdering af sluttilstanden – at der *er* blevet valgt hensigtsmæssige midler.

Der er især to steder (i WG), hvor Weber direkte udtaler sig om bureaukratiets »effektivitetsmæssige« egenskaber.

Det ene sted, hvor Weber direkte henviser til begrebet *formel rationalitet*, lyder i en ret direkte oversættelse af originalens knudrede sprog således (WG s. 128):

»Den rent bureaukratiske – altså den bureaukratisk-monokratiske ⁷⁾ – aktmæssige forvaltningsform er efter al erfaring den form for magtudøvelse, der hvad angår præcision, stadighed, disciplin, stramhed og pålidelighed, altså beregnelighed for magthaverne og interessenterne, præstationernes intensitet og omfang, *formel* universel anvendelighed på alle opgaver, og hvad angår mulighederne for rent *teknisk* at gøre præstationerne perfekte, i alle disse henseender, den mest formelt *rationelle* form for magtudøvelse«.

Det andet sted uddyber Weber denne karakteristik, idet han skriver (WG s. 561 - 562):

»Den afgørende grund til den bureaukratiske organisationsforms fremtrængen er fra gammel tid dens rent *tekniske* overlegenhed over enhver anden forvaltningsform. En fuldt udviklet bureaukratisk mekanisme forholder sig til disse andre former på nøjagtig samme måde, som en maskine til de ikke-mekaniske produktionsmetoder. Præcision, hurtighed, entydighed, sagkyndighed, kontinuerlighed, diskretion, ensartethed, streng underordning, færre gnidninger, mindre sagmæssige og personlige omkostninger – disse faktorer optimaliseres ved en streng bureaukratisk, specielt ved en monokratisk forvaltning udøvet af skolede embedsmænd – *sammenlignet med* (min fremhævelse – BL) alle kollegiale, æres- og bierhvervsformer for forvaltning. I det omfang det drejer sig om komplicerede opgaver er betalt bureaukratisk arbejde ikke alene mere præcist, men i sidste ende endog ofte billigere end det formelt ubetalte æreserhvervsarbejde«.

7) Monokratisk: med én »top«.

For Weber er bureaukratiet således den formelt mest rationelle og den teknisk mest overlegne forvaltningsform. Hermed mener Weber også at sige, at den *kun* er den *teknisk* mest effektive organisationsform. At bureaukratier ikke er begavet med en overpolitisk indsigt og på ingen som helst måde automatisk indebærer materiel rationalitet, som mange af Webers hovedsageligt højreorienterede fagfæller mente (Beetham 1974 s. 63 - 64). Selv om den snævre fortolkning ikke får denne nuance med, er det overvejende korrekt at hævde, at Weber anså bureaukratiet for »den mest effektive« forvaltningsform.

De væsentlige misforståelser begynder ved spørgsmålet om, hvad Weber *sammenlignede med*. Opfattelsen, at bureaukratiet er den »mest effektive« forvaltningsform, får først mening, når det specificeres, hvilke alternative forvaltningsformer der tænkes på. Her antager den snævre opfattelse – ofte underforstået – at Weber sammenlignede bureaukratiet med »moderne« organisationsformer byggende på »fleksibilitet«, på gruppearbejde, på større eller mindre grad af gruppemæssigt eller individuelt selvstyre eller på ikke-regelorienterede beslutningsmåder. Dette er noget vrøvl. Disse forskellige organisationsformer og -strukturer vil sædvanligvis repræsentere forskellige varianter af bureaukrati d. v. s. organisationsforhold, hvor beslutningerne træffes, og sagerne bearbejdes (eller søges truffet og bearbejdet) bevidst og systematisk på grundlag af indsamlet viden og opgørelser og af heltidsantatte, trænede folk.

Det var ikke forskellene mellem en firkantet komandovej og tværgående samarbejde, som Weber ønskede at fremhæve. Heller ikke forskellen mellem beslutningssituationer præget af et fuldkomment regelsæt og situationer, hvor en sagkyndig og trænet medarbejder vælger løsninger ud fra en konkret vurdering af forholdene. Disse distinktioner er udmærkede og nyttige. De er blot ikke relevante for Webers hensigter. Han analyserede de fælles grundtræk ved disse forskellige bureaukratiske »varianter«.

Det, som Weber sammenlignede med, var de forvaltnings- og organisationsformer, som bureaukratiet historisk set har og er ved at afløse. Weber diskuterede flere sådanne *før-bureaukratiske forvaltningsformer*. F. eks. organisationsmønstre byggende på tradition, vanemæssige og helliggjorte måder at gøre tingene på – dette er f. eks. den måde han beskriver »førrationalistiske« forretningsorganisationsformer på. Eller organisationer der er bundet sammen af hengivenhed for lederen, og hvor afgørelserne præges af personlige hensyn og gunstbevisninger. Det Weber imidlertid oftest nævner som modstykke til bureaukratiet, især i forbindelse med analyser af udviklingen inden for den offentlige administration, er forvaltning baseret på ikke-ansatte ikke-eksperter, hvor de, der udfører arbejdet, altså er lægmænd, der arbejder i hæders- eller bierhverv – *dilettantforvaltning*.

Som det tydeligt fremgår af Webers tekst – se f. eks. sidste del i sidste citat ovenfor: »... sammenlignet med alle kollegiale, æres- og bierhvervsformer for forvaltning ...« – mener Weber, at bureaukratiet *teknisk set* er en sådan dilet-

tant-forvaltning« overlegen. En sådan dilettantforvaltning kan – afhængig af hvordan den nærmere er beskaffen – i mange henseender siges at være »bedre« (materiel mere rationel) end bureaukratiet – den kan måske være mere fantasi-rig, mere i overensstemmelse med folkeviljen eller mere materiel retfærdig, men det, Weber vil fremhæve, er, at en bureaukratisk forvaltning er dilettantforvaltningen teknisk set overlegen – den er hurtigere, præcisere og mindre omkostningskrævende.

Det er *bl. a.* på grund af denne overlegenhed over dilettantforvaltning, at bureaukratiet har vundet frem. Weber (WG s. 128):

»Udviklingen af »moderne« organisationsformer på alle områder (stat, kirke, hær, parti, virksomhed, interesseorganisation, forening, stiftelse, og hvad det nu måtte være) er simpelthen identisk med udviklingen og væksten i bureaukratisk forvaltning: dets opståen er f. eks. kimcellen til den moderne vestlige stat. Man skal ikke ud fra alle tilsyneladende modtilfælde, hvad enten det er kollegiale interessent-repræsentationer eller parlamentariske udvalg eller »råds-diktaturer« eller hæderserhverv eller lægdommere eller andet, og især ikke ud fra jamren over det »hel-lige bureaukrati« lade sig bedrage et øjeblik: Alt *kontinuerligt arbejde* udføres af *ansatte i kontorer*. Vort samlede dagligliv er bestemt af disse rammer Man har kun valget mellem »bureaukratisering« og »dilet-tantisering« af forvaltningen, og det store middel til den bureaukratiske forvaltnings overlegenhed er *fagviden*«

Et andet sted karakteriserer Weber lægmandselementets rolle i moderne bureaukratiske organisationer, især i partier og interesseorganisationer således (PS s. 329):

»Det reale arbejde i alle organisationer udøves således i stigende grad af betalte ansatte og arbejdskraft af enhver art. Alt andet er eller bliver i stigende grad appretur⁸⁾ og reklame«.

Modstykket til bureaukrati var for Weber således forvaltningsformer baseret på blandinger af traditionalisme, personlige hensyn og frem for alt præget af dilettantisme. Det var i forhold til sådanne forvaltningsformer, at Weber anså bureaukratiet for mere effektivt.

8) Appretur: overfladebehandling

3.4.2. Et eksempel på en bureaukratiseringsproces: Detailhandelen

Webers tankegang kan belyses med et eksempel. Vi kan f. eks. se på den bureaukratisering, der er sket inden for *detailhandelen*⁹⁾.

I detailhandelen, især inden for distributionen af fødevarer, er der i årene efter Anden Verdenskrig sket en såkaldt »strukturrationalisering«, hvor en lang række enkeltstående detailforretninger – ismejerier, kolonialforretninger – er blevet afløst af især supermarkeder. Denne udvikling kan anskues som en bureaukratiseringsproces i Webers forstand. For en oversigt over den følgende fremstilling henvises til figur 3.

*Ismejeriet*¹⁰⁾ ejedes af dem, der udførte arbejdet. De beskæftigede var både arbejdere og ansatte. Både hvad angår de anvendte produktionsmidler (lokaler, telefon, bil etc.) og f. eks. hvad angår arbejdstid, var der næppe noget klart skel mellem arbejde og privatliv. I *supermarkedet* ejes produktionsmidlerne af andre end dem, der udfører arbejdet.

Figur 3: »Ismejeriet« og »supermarkedet«

	»Ismejeriet« førbureaukratisk	»Supermarkedet« bureaukratisk
Ejerskab	Ejes af dem, der arbejder i virksomheden	Ejerskab adskilt fra medarbejder-skab
Privat/firma	Diffus grænse f. eks. vedrørende produktionsmidler og arbejdstid	Skarp grænse
Arbejds- og kompetance- deling	Uovervejet, traditionalistisk	Systematisk og sagkyndigt tilrettelagt
Arbejdsopgaver	Varetages »dilet-tantisk«	Varetages af »eksperter«
Forholdet til kunderne	Individualiseret	Alle behandles ens

9) I min artikel »De folkevalgtes reducerede indflydelse i det kommunale skatteligningsarbejde«, Økonomi og Politik, nr. 2, 1979, s. 3 - 24, gennemgås lidt mere udførligt et andet eksempel – nu fra et offentligt forvaltningsområde – på en bureaukratiseringsproces.

10) »Ismejeriet« (der også repræsenterer kolonialforretningen) og »supermarkedet« anvendes i det følgende som idealtipe-begreber d. v. s. forenkede, skarpt optrukne modeller.

Dette træk fremhæver Weber ofte som en forudsætning for bureaukratiet – som rent ansatte er »bureaukraterne« tvunget til at underkaste sig disciplinen. Produktionsmidlerne anvendes kun i begrænset omfang til de ansattes »private« formål, ligesom arbejdstiden er klart afgrænset.

Hvad angår arbejds- og kompetencedelingen i ismejeriet var denne hyppigt uovervejet, traditionelt bestemt og farvet af, at det var mand og kone, der – måske sammen med hjemmeboende børn – drev forretningen. Kønsrollemønstre og traditionel familiestruktur bestemmer således i vidt omfang arbejds- og myndighedsdelingen – hustruen gør rent, manden laver regnskab og køber ind etc. Traditionalisme snarere end rationel tilrettelæggelse. I supermarkedet – såvel i den enkelte forretning som i kædehovedkvarteret – er bevidst defineret en række »stillinger«, der søges besat med de sagligt set bedst kvalificerede, hvor de particularistiske familiemæssige bånd i ismejeriet forhindrer noget sådant.

En række af ismejeriets funktioner varetages diletantisk og traditionalistisk. Indehaveren og hans familie forestår selv indkøb, regnskab, »reklame«, forretningsindretning, salg, efteruddannelse og arbejdsdeling. I supermarkedet er ethvert af disse områder overladt særligt trænede ansatte – især i supermarkedskædernes hovedkvarterer. Vi finder her som heltidsansatte eller hyret fra servicefirmaer »indkøbere«, testlaboratiemedarbejdere, regnskabs- og edb-specialister af enhver art, reklame-folk, lay-out-specialister, uddannelses- og personalespecialister o. s. v. Professionalismen og kalkulationen gennemtrænger således hvert led af supermarkedets arbejdsmåde. Selv de mindste detaljer som den enkelte vares optagelse i sortimentet og fysiske placering i forretningen er resultatet af nøje, måske kvantitative overvejelser.

Man skal ikke lade sig narre af tilsyneladende »tilbagekridt« i denne proces. Når supermarkeder og lavprisvarehuse i deres salgslokaler opretter »mini-butikker«, f. eks. for »ung mode«, vin, kosmetik eller ost, har dette intet med de gamle detailhandelsforretninger at gøre. Ethvert træk ved disse butikker i butikkerne – fra det forsænkede loft, over den dæmpede musik, den pseudo-individuelle betjening til varesortimentet – er nøje gennemkalkuleret og ekspertmæssigt analyseret. Der er intet traditionelt, reelt individuelt eller diletantisk ved disse handelsformer.

Forholdet til kunderne i ismejeriet var i et vist omfang individualiseret – kunderne behandledes ikke nødvendigvis ens ud fra et sæt af faste principper. Dette kom f. eks. til udtryk ved kreditgivning, der i ismejeriet byggede på løse skøn og individuelle hensyn eller fordomme. I modsætning hertil gælder der sædvanligvis i supermarkedet den faste regel, der administreres uden persons anseelse, at der ikke ydes kredit ¹¹⁾. Forholdet til kunderne i supermar-

11) I stormagasiner – en anden bureaukratiseret detailhandelsinstitution – ydes typisk kredit, men her er afgørelsen overladt til en særlig sagkyndig »kontoafdeling«, som ved hjælp af systematiske oplysninger – f. eks. fra kreditoplysningsbureauer – og på basis af en fast kreditpolitik tager stilling til kreditgivningen.

kedet er endvidere strikt handelsmæssigt, hvor det i ismejeriet kan omfatte flere dimensioner (gensidig hjælp, sympati, fjendskab m. v.).

Webers analyse sigter på at fremhæve, at supermarkedets organisation er ismejeriets teknisk overlegen. Det er i denne sammenhæng *ikke* afgørende, om man i supermarkedet arbejder med selvstyrende grupper i forskellige afdelinger, om supermarkedsledernes kompetance er stor eller lille, eller om der er en flydende arbejdsdeling inden for reklameafdelingen. Og det er *ikke* afgørende om man i supermarkedet går på kurser i organisationsudvikling og tager afstand fra et »stift bureaukratisk system«, eller om man tilbyder stillingsbeskrivelser, klare kommandoveje og faste regler. I det omfang disse organisationsforhold overhovedet har noget med bureaukratianalysen at gøre, er det alene på den måde, at hvis de er rationelt tilrettelagt – f. eks. på basis af analyser og forslag udarbejdet af ansatte eller hidkaldte konsulenter – styrker snarere end svækker de supermarkedets bureaukratisk karakter.

3.4.3. Webers holdning til bureaukratiet

Vi kan nu gå videre og se på den misforståede antagelse, at Weber ikke var klar over en række af de interne »dysfunktioner« i bureaukratiet – effektivitetshæmmende træk – som en række forskere har påpeget.

Der er for det første det problem, at nogle af de »dysfunktioner«, som den snævre fortoldning regner med er problemer, der opstår ved praktiseringen af den snævre bureaukratimodel. Dette gælder således de problemer, der er knyttet til en strikt anvendelse af et omfattende regelsæt, til en skarpt fastlagt arbejds- og myndighedsdeling og til praktiseringen af et system, hvor der ikke tages psykologiske og sociale hensyn. Af gode grunde analyserede Weber ikke de dysfunktioner, der måtte følge i kølevandet på sådanne træk, for disse træk var ikke centrale for hans bureaukratimodel.

Det er imidlertid rigtigt, at Weber ikke i større omfang analyserede »indre« problemer i en bureaukratisk organisationsform. Det var heller ikke hans intention. Hovedsigtet med hans arbejde var derimod historisk-komparativt med fokus på, hvorledes samfundet og dets institutioner (retsvæsen, familien, de politiske institutioner, religionen, den private og offentlige administration og produktion) set under ét – har udviklet sig.

For at bruge nogle moderne udtryk: Weber ønskede at analysere *udviklingen* på »makro-plan«, ikke problemer på »mikro-plan« under givne historiske forudsætninger. Hvad der således er udtryk for en bevidst intention, et valg, opfatter den snævre bureaukrati-fortolkning – for hvilken mikro-spørgsmål overhovedet kun synes at eksistere – som en undladelsessynd.

Dette betyder ikke, at Weber anså bureaukratiet og dets fremmarch som problemløs. Tværtimod. Men hans vurdering af bureaukratiet var ikke knyttet til, om det repræsenterede en effektiv organisationsform, eller om det i større eller mindre grad indebærer utilsigtede effektivitetshæmmende bivirkninger.

Den snævre bureaukratfortolknings fortalere her derimod ofte netop dette vurderingsmæssige ståsted: hvis bureaukrati er eller var en »effektiv« organisationsform, så er den også »god«, kan anbefales og er i det hele taget værd at stræbe efter. Hvis det i større eller mindre grad er en ineffektiv organisationsform, må den forkastes. Det er også derfor, den snævre fortolkning har så svært ved at forstå Weber. Når de ser, at Weber anså bureaukratiet for en effektiv organisationsform (selv om det som nævnt typisk misforstås, hvad han sammenlignede med), glider det let derhen, at Weber anbefalede bureaukratiet, at dette var hans »organisationslære«.

Afgørende for Webers bedømmelse af bureaukratiet var snarere, hvorledes bureaukratiseringen især i den offentlige forvaltning påvirker samfundets politiske system ¹²⁾. I dette perspektiv så han bureaukratiet som en konstant trussel mod *individuel frihed og politisk demokrati*.

Bureaukraterne, d. v. s. embedsmændene, har for Weber en naturlig interesse i kontrolfrihed og i at udbygge og befæste deres egen magtstilling. Ud fra disse interesser og ved hjælp af hemmelighedskræmmeri, intriger og på grund af overlegen fagkyndighed *kan* de tilrive sig magten fra de nominelle magthavere, hvad enten disse udgøres af et folkevalgt parlament, en medlemsvalgt bestyrelse eller for den sags skyld af lønmodtagerrepræsentanter i en virksomheds bestyrelse eller borgere i en ligningskommission. Et bureaukrati, der på denne måde har taget magten over de nominelle magthavere, et bureaukrati der er blevet til embedsmandsvælde, ser Weber som en »livløs maskine« og som »stivnet ånd«. På samfundsplan fører et sådant magtforhold til en »øvrighedsstat«, hvor borgerne er »retsløse« og »ufri« og »forvaltes« som en flok køer, og hvor eventuelle folkevalgte køres af embedsmændene.

Hvis et ukontrolleret bureaukrati d. v. s. et embedsmandsvælde først får lov til at vinde fodfæste, vil det være et »stålhus«, der ikke bryder sammen af sig selv før hele den kultur, det tilhører, bukker under.

Disse problemer mente Weber ikke kunne løses ved forsøg på at »afskaffe« bureaukratierne eller ved »afbureaukratisering«. Noget sådant anså han for illusorisk. Den bureaukratiske organisationsform vandt for ham at se frem med jernhård ubønhørlighed bl. a. på grund af bureaukratiets rent tekniske overlegenhed. (Bureaukratiets effektivitet er derfor for Weber i modsætning til den snævre fortolknings fortalere *en del af problemet*). Det der for ham at se var brug for var en stærk udefra kommende ikke-bureaukratisk f. eks. politisk kontrol.

12) De synspunkter, der refereres her og i det følgende, kommer stærkest til udtryk i en berømt artikel »Wahlrecht und Demokratie in Deutschland«, PS s. 245 - 291, hvor Weber i forbindelse med diskussionen om Tysklands forfatning efter Første Verdenskrig argumenterede for et parlamentarisk-demokratisk regeringssystem. Artiklen har stået centralt i flere nyere (om-) fortolkninger af Webers macrosociologi f. eks. i to arbejder, vi har henvist til et par gange ovenfor, nemlig Beethams og Mommsens.

Både den politiske højre- og venstrefløjs forslag til samfundsopbygning, anså Weber, ville indebære kimen til en forstærket bureaukratisering uanset modsatrettede intentioner. Weber bedømte således, at udviklingen i Sovjetunionen ville gå i retning af en styrkelse snarere end en svækkelse af staten og dens forvaltningsapparat. Og hvad angår dele af den tyske højrefløjs forslag om »organiske« og »korporative« samfundsformer, mente Weber, at dette ville bidrage til at udvikle snarere end afvikle en bureaukratisk øvrighedsstat. (Begge prognoser har slået til).

I debatten om Tysklands forfatningsform efter Første Verdenskrig indtog Weber det (i tyske akademiske kredse iøvrigt overordentligt upopulære) standpunkt, at kun en almindelig valgret, et parlament med vidtgående beføjelser over for administrationen og en stærk folkevalgt præsidentinstitution (svarende til f. eks. systemet i USA) kunne holde bureaukratiet i skak. Desværre gjorde Weber ikke meget ud af at generalisere og analysere denne »løsning« f. eks. hvad angår ikke-statslige bureaukratier.

Sammenfattende om Webers holdning til bureaukratiet kan vi sige, at han så bureaukратиets fremtrængen som en potentiel trussel mod individuel frihed og demokrati. Han frygtede den ukontrollerede magt, der derved samledes på få hænder. Denne fare kunne for ham at se ikke afværges ved »afbureaukratisering«, men kun ved en stærkere politisk og folkelig *kontrol* med de bureaukratiserede institutioner.

4. Afslutning

Et spørgsmål, som denne undersøgelse rejser, men kun skitse-mæssigt kan antyde svaret på, er: Hvorfor er den snævre bureaukrati-tolkning så udbredt?

Flere faktorer spiller formentlig en rolle. For det første er der generelt tale om, at studiet af klassikerne degenererer inden for (organisations)sociologien. Det gælder ikke blot Weber, men også f. eks. Michels, Taylor, Mayo (og Hawthorne-forsøgene) og endog nyklassikere som f. eks. Burns og Stalker (*The Management of Innovation*) for blot at nævne nogle, der indgår i organisationsteoriens autoriserede forhistorie. De præsenteres hyppigt på anden-, trediehånd i færdigpakket, brugsparat og steriliseret udgave. Ud fra ret formelle kriterier – som Kuhn (1977) f. eks. nærmest anvender – kan dette ses som udtryk for en vis »modenhed« i disciplinen. Enhver begynder ikke selv »forfra« fra klassikerne, men bygger videre på bestående traditioner, hvori klassikerne allerede er indordnede. At noget sådant er ved at ske, forekommer oplagt, men at det uanset retningen af disse traditioner bør hædres med udtrykket »modenhed«, forekommer diskutabelt.

Disse indtil for få år siden dominerende traditioner inden for faget udgør en anden forklarende faktor. Webers historisk-komparative intentioner er ganske enkelt vanskelige at indpasse i de ret pragmatiske, indadorienterede styre-

teorier, som i en årrække har domineret store dele af organisationssociologien¹³⁾. Konsekvensen heraf er, at man har måttet læse Weber meget selektivt – typisk som en tidlig organisationslæreprædikant – for overhovedet at få ham med.

I denne forbindelse spiller det – som en tredje faktor – nok en rolle, at skandinavisk organisationsforskning (som anden samfundsvidenskab) i årene efter Anden Verdenskrig har været stærkt præget af engelsksproget (især amerikansk) forskning. Selv Weber-forståelsen er hovedsageligt blevet formidlet ad denne vej snarere end gennem studier af Webers arbejder direkte eller fra tyske forskningstraditioner. Dette har bl. a. medvirket til den pragmatiske og styringsorienterede farvning af Weber-forståelsen, der omtales ovenfor, som er særligt typisk for amerikansk organisationsteori (og anden samfundsvidenskab). Det har yderligere betydet, at Weber hyppigt er blevet fortolket af forfattere, der ikke kendte det intellektuelle miljø og de tankeretninger, som Weber også i sin bureaukratianalyse på nogle punkter var del af og videreførte og på andre punkter vendte sig imod.

Hertil kommer endelig rent sproglige barrierer for amerikanske men hyppigt også for skandinaviske forskere. Det er f. eks. bemærkelsesværdigt, at en samlet oversættelse til engelsk af Webers arbejder først i disse år er på vej. Webers såkaldte »politiske skrifter« (senere udgiveres udtryk), der som nævnt indeholder Webers stærkeste kritik af bureaukratiet, er vist først for få år siden blevet tilgængelige på engelsk.

Der er næppe tvivl om, at den snævre bureaukratifortolkning er en misforståelse af Webers intentioner. Forlader vi imidlertid Weber som udgangspunkt, leder denne artikel frem til, at der er (mindst) to tolkninger af bureaukrati-begrebet. Disse to tolkninger – den snævre bureaukratifortolkning og denne artikels bureaukrati-fortolkning er opsummeret i *figur 4*.

Selv om den snævre tolkning ikke er i overensstemmelse med Weber, kan den alligevel være nyttig i visse sammenhænge. Den fokuserer på den organisationsinterne struktur i et statisk perspektiv. Dens væsentligste problem eller vurderingskriterium er »effektivitet«. Dens subsidiære problem er »trivsel«. Ved analyser inden for disse rammer og især i pædagogisk sammenhæng, kan den snævre fortolkning være et godt udgangspunkt og skræmmebillede. Fortolkningen omfatter nemlig en række meget udbredte organisationsmyter om, at orden, plan, regler, hieraki og formalisering er hensigtsmæssige måder at organisere på. Myter som det fra flere synspunkter er værd at tage op til debat.

13) Mortensen (1977) giver en rammende beskrivelse og kritik af disse traditioner.

Figur 4: To bureaukratimodeller

	»Den snævre bureaukrati- fortolkning«	Denne artikels bureaukrati- fortolkning
Grundopfattelse af bureaukratiet	Stram, ufleksibel, regelorienteret og menneskefjendsk organisationsform	Sagkyndige ansatte der træffer formelt rationelle beslutninger
Sigte	Organisationslære	Analyse af udviklingen under kapitalismen
Menneskemodel	Snæver, tager ikke hensyn til sociale og psykologiske behov (X-teori)	Mennesket behandles som objekt, såvel dets materielle som sociale og psykologiske behov kalkuleres nøgternt
Beslutninger	Træffes efter faste regler	Træffes efter faste regler <i>eller</i> på grundlag af sagkyndige, velover- vejede skøn
Problem	Effektivitet (trivsel)	Magt (tingsliggørelse)

Den bredere bureaukratifortolkning, vi har argumenteret for i denne artikel, tager et andet udgangspunkt. Den fokuserer på organisationsformernes udvikling i et kapitalistisk samfund, på den rationaliseringsproces, som stadig flere organisationer præges af, og som stadig omfatter flere *områder* (f. eks. sociale og psykologiske relationer) inden for organisationslivet (og samfundslivet). Fortolkningen peger på, hvorledes denne rationaliseringsproces indebærer en tingsliggørelse af sociale relationer, en ændring i retning af upersonlig og ekspertbaserede afgørelsesformer både som ideal og virkelighed og en magtfor skydning fra nominelle politiske eller folkevalgte magthavere til embedsmænd. Det er på disse områder, at Webers bureaukratianalyse har alt for upåagtede muligheder for forståelsen af nutidige forhold.

Litteraturhenvisninger

- Albrow, Martin:* Bureaucrati – et hovedbegreb i samfundsdebatten, Fremad, København 1972.
- Beetham, David:* Max Weber and the Theory of Modern Politics, Allen & Unwin, London 1974.
- Bruun, H. H.:* Science, Values and Politics in Max Weber's Methodology, Munksgaard, København 1972.
- Fivelsdal, Egil:* Om Max Webers sociologi, s. IX - XXVIII, i Max Weber: Makt og byråkrati, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1971.
- Genefke, Jens:* Organisationsudvikling i perspektiv: Teorier om virksomhedsledelse, i Fl. Balvig: Organisationsudvikling, LOK, København 1970.
- Hegland, Tore Jacob:* Byråkratiet – egenskaper og problemer, findes bl. a. i Finn Junge-Jensen og J. C. Ry Nielsen (red.): Klassisk organisationsteori, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 3. udgave, København 1976, s. 45 - 58.
- Kuhn, Thomas S.:* The Essential Tension, University of Chicago Press 1977.
- Käsler, Dirk:* Weber Bibliographie, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, vol. 27, nr. 4, 1975 s. 703 - 30.
- Likert, Rensis:* New Patterns of Management, McGraw-Hill Company, New York 1961.
- Lukacs, Georg:* Historia och Klassmedvetande, Bo Cavefors, Stockholm 1971 (original: Geschichte und Klassenbewusstsein, 1923).
- Lund, Reinhard:* Centralisering og bureaukratisering, Nyt Nordisk Forlag, København 1979.
- March, James G.:* Introduction, i March (ed.): Handbook of Organizations, Rand McNally & Company, Chicago 1965.
- Mayntz, Renate:* Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, i Mayntz (hrsg.): Bürokratische Organisation, Kiepenheuer & Witsch, 2. oplag, Köln-Berlin 1971, s. 27 - 35.
- McGregor, Douglas:* The Human Side of Enterprise, McGraw-Hill Company, New York 1960.
- Mommsen, Wolfgang J.:* The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber, Harper & Row, New York 1974.
- Mortensen, Nils:* Samfundsudvikling og virksomhedsorganisation – en teoretisk skitse med illustrationer, i Sociologiske perspektiver på arbejde og produktion i 70'ernes Danmark, udgivet af Dansk Sociologforening, København 1978, s. 249 - 283.
- Ramström, Dick:* Administrativa processer, Svenska Bokförlaget, Stockholm 1964.
- Rubenowitz, Sigvard:* Personaleledelse og arbejdspsykologi, Steen Hasselbalchs Forlag, København 1968.
- Seyfarth, Constans & Gert Schmidt:* Max Weber Bibliographie: Eine Dokumentation der Sekundärlitteratur, Enke, Stuttgart 1977.
- Sombart, Werner:* Prinzipielle Eigenart des modernen Kapitalismus, i Grundriss der Sozialökonomik. IV. Abteilung, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1925.
- Stammer, Otto (ed.):* Max Weber and Sociology Today, Basil Blackwell & Mott, Oxford 1971.
- Weber, Max:* Wirtschaft und Gesellschaft, 5. reviderede oplag, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1972 (1. oplag 1922) – i teksten betegnet WG.
- Weber, Max:* Gesammelte Politische Schriften, 3. oplag, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1971 (1. oplag 1921) – i teksten betegnet PS.
- Weber, Max:* Makt og byråkrati, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1971.
- Weber Max:* Den protestantiske etik og kapitalismens ånd, Fremad, København 1971 – i teksten betegnet PE.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

Året 1978 var for OECD-området som helhed præget af opadgående konjunkturer. Fra og med sommeren 1978 satte et opsving ind i Vesteuropa, samtidig forblev aktivitetsniveauet i USA højt til trods for den gradvise stramning af pengepolitikken. Industriproduktionen lå i 2. halvår 1978 5 pct. over niveauet året før i OECD-området som helhed. I USA steg industriproduktionen i 2. halvår med 6,8 pct., mens stigningstakten i Vesteuropa var mere afdæmpet.

Indeks for industriproduktionen i OECD-området, 1975 = 100

	1977				1978			
	1. kvrt.	2. kvrt.	3. kvrt.	4. kvrt.	1. kvrt.	2. kvrt.	3. kvrt.	4. kvrt.
USA	113	116	118	118	119	122	125	127
Japan	115	115	115	117	120	122	123	125
OECD-Europa	111	110	110	110	111	112	113	114
OECD totalt	112	113	113	114	115	117	118	120

Det moderate internationale opsving følges nu af stigende inflation, en udvikling der er blevet yderligere forstærket af olieprisforhøjelserne. De forhøjelser, der blev vedtaget af OPEC-landene i december, var oprindeligt anslået til at ville udgøre ca. 10 pct. i 1979. Standsningen af olieeksporten fra Iran skabte imidlertid en mangelsituation, der accelererede prisstigningerne, og OPEC-landene vedtog på denne baggrund i slutningen af marts yderligere forhøjelser, således at skønnet for olieprisforhøjelser i år nu ligger nærmere de 20 pct.

Den stramning af pengepolitikken i USA, der blev proklameret den 1. november 1978, slog tilsyneladende igennem i 1. kvartal i år. De foreløbige opgørelser viser, at væksten i BNP i 1. kvartal kun udgjorde 0,7 pct. på årsbasis mod 4,4 pct. i det foregående kvartal. Inflationen har været stadigt stigende. I de første 3 måneder udviste forbrugerpriserne en stigningstakt på 13 pct. på årsbasis, og de ligger nu ca. 10 pct. over niveauet sidste år. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster i 1978 blev på 15,96 mia. \$ mod 15,29 mia. \$ i 1977. Merimporten var aftagende i de sidste måneder af 1978, og denne tendens er fortsat i de første måneder af 1979. Det er ikke mindst i samhandelen med Japan, der er sket en reduktion af handelsbalanceunderskuddet.

I UK blev der udskrevet valg til afholdelse den 3. maj, efter at regeringen blev væltet på et mistillidsvotum. Der er fortsat ikke skabt grundlag for videreførelse af indkomspolitikken i UK. Lønningerne ligger nu 15 pct. over niveauet sidste år, mens forbrugerpriserne er steget 9 - 10 pct.

De bedre konjunkturer i Vesteuropa er især skabt af opsvinget i *Vesttyskland*, der er blevet forstærket af lempelsen af finanspolitikken vedtaget efter Bonn-topmødet i juli 1978. I år vil 14 mia. DM blive pumpet ud for at stimulere økonomien; men dette modvirkes til en vis grad af en momsforhøjelse på 1 pct. point, der træder i kraft pr. 1. juli. Opsvinget og olieprisforhøjelserne har ført til stigende inflation. Forbrugerpriserne ventes i år at stige med op imod 4 pct. mod 2,6 pct. i 1978. For at holde den indenlandske likviditet stram og fastholde den lave inflationstakt har Vesttyskland ændret sin interventionspolitik på valutamarkedet. I de første 2 måneder i år faldt de tyske valutaeserver med 4,7 mia. DM som følge af salg af dollar og optagelse af amerikanske statslån i Vesttyskland. Endvidere har Bundesbank i april måned forhøjet diskontoen og Lombard-satsen med 1 pct. til henholdsvis 4 og 5 pct.

I Sverige næres frygt for, at olieprisforhøjelserne skal betyde, at det bliver nødvendigt at genforhandle overenskomsterne på arbejdsmarkedet. Disse overenskomster tillader en maksimal prisstigning fra januar til oktober i år på 5 pct., men i de 3 første måneder er forbrugerpriserne steget med 2,1 pct., således at priserne kun må stige med 2,9 pct. i de efterfølgende 7 måneder. En tilsvarende genforhandlingsklausul var gældende i 1978, hvor priserne måtte stige maksimalt $7\frac{1}{4}$ pct. mellem januar og december måned, og det lykkedes virkelig at få nedbragt prisstigningstakten til dette niveau, bl. a. ved at yde subsidier til visse produkter.

DEN DANSKE ØKONOMI

SV-regeringens forlængelse af de kollektive overenskomster

Forligsmanden opgav 13. marts at mægle om en fornyelse af de pr. 1. marts 1979 udløbne kollektive overenskomster. For at undgå den truende storkonflikt greb SV-regeringen ind i overenskomstforhandlingerne, og den 28. marts 1979 vedtog Folketinget loven om forlængelse af de kollektive overenskomster og aftaler m. v.

Det betyder, at de hidtil gældende overenskomster forlænges for en 2-årig periode, idet der dog bl. a. foretages følgende ændringer:

- de ændringer af overenskomsterne, som parterne er enige om inden lovens ikrafttræden den 30. marts, respekteres,
- garantibetalingen forhøjes pr. 1. marts 1979 med 1,20 kr. til 32,60 kr.,

- dyrtidsreguleringen bibeholdes. De 2 indefrosne dyrtidsportioner bortfalder. I stedet forlænges ferien med 1 uge til 5 uger,
- for det andet overenskomstår kan der aftales yderligere forbedringer, især til fordel for de lavest lønnede inden for en ramme på 225 mio. kr. for LO/DA området og inden for $\frac{3}{4}$ pct. af lønsummen på det øvrige arbejdsmarked,
- for den offentlige sektor fastsættes en samlet ramme på $1\frac{3}{4}$ pct. af lønsummen, for hvilken der kan gennemføres ændringer for at afhjælpe opståede uligheder i forhold til den øvrige del af arbejdsmarkedet. Endvidere forbedres taktreguleringen, så dækningen sættes op fra 50 til 75 pct.

Samtidig med forlængelsen af arbejdsmarkedets overenskomster vedtog Folketinget loven om begrænsninger af avancer og af lønstigningers indregning i priserne. Lovens formål er at lægge loft over de selvstændige erhvervsdrivendes indtægtsstigninger på samme måde, som der er lagt rammer for lønmodtagernes indtægtsstigninger. Ved at begrænse det omfang hvori lønstigningerne kan indregnes i priserne, tilsigter loven endvidere at afdæmpe lønglidningen.

Samlet budget for staten og kommunerne 1979

I januar 1979 offentliggjorde Finansministeriet for første gang en samlet budgetoversigt for staten og kommunerne. De nedenfor anførte hovedtal er foreløbige.

Statens og kommunernes budgetter 1979. Byrdefordeling

Mia. kr. (pris- og lønniveau 1979)	Stat	Kommuner	I alt
Udgifter			
Sociale pensioner	22,8	0,1	22,9
Arbejdsløshedsdagpenge	10,2	–	10,2
Serviceydelser og andre indkomst-overførsler	65,1	64,7	129,8
Investeringsudgifter	7,7	12,6	20,3
Generelle tilskud til kommuner	16,2	– 16,2	–
Andre udgifter	6,1	–	6,1
Udgifter i alt	128,1	61,2	189,3
Indtægter			
Indkomstskatter	38,9	39,1	78,0
Formue- og ejendomsskatter m. v.	4,3	5,1	9,4
Merværdiafgift	32,2	.	32,2
Andre afgifter	23,0	.	23,0
Andre indtægter	16,1	14,7	30,8
Indtægter i alt	114,5	58,9	173,4
Underskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet	13,6	2,3	15,9

Anvendelsen af arbejdskraft, varer og andre tjenester i den offentlige sektor vil ifølge budgetoversigten vise en betydelig vækst fra 1978 til 1979. Dette skyldes især en kraftig stigning i de kommunale udgifter. I alt er det offentlige forbrug beregnet til at stige med 5 - 6 pct. i faste priser fra 1978 til 1979 mod en stigning på omkring det halve fra 1977 til 1978. De offentlige investeringer skønnes at stige omkring 3 pct., hvilket er af samme størrelsesorden som fra 1977 til 1978.

Nationalbankens årsberetning 1978

Om udsigterne for 1979 hedder det i Nationalbankens beretning for 1978, at betalingsbalanceunderskuddet må ventes fortsat at ligge på et højt og muligvis stigende niveau samtidig med, at arbejdsløsheden er stor, og underskuddet på statsfinanserne yderligere forøges. Gældsætningen til udlandet har nået en størrelse, hvor rentebetalingerne viser kraftig vækst. Samtidig øger den stigende afdragsbyrde det valutariske finansieringsbehov. Således vil afdragene på den nuværende offentlige udenlandske gæld vokse fra godt 2 mia. kr. i 1978 til 7 mia. kr. i 1983.

Det fortsatte behov for udenlandsk låntagning og finansieringen af det stigende underskud på statsfinanserne skærper kravene til den allerede overbelastede pengepolitik.

Det er et væsentligt led i stabiliseringspolitikken, at underskuddet på statsfinanserne overvejende skal finansieres ved salg af statspapirer til andre end banker og sparekasser. Denne politik må fastholdes. Ellers vil likviditeten uden for banksystemet vokse så meget, at der ikke kan bevares et fast greb om valutaforholdene, ligesom der på længere sigt opstår risiko for øget inflationspres.

Forudsætningen for den ønskelige lempelse af pengepolitikken er en forbedring af betalingsbalancen gennem tilbageholdenhed i det indenlandske forbrug og en omkostningsudvikling, der styrker konkurrenceevnen overfor udlandet. Dette vil åbne mulighed for en holdbar nedbringelse af arbejdsløsheden og lette den påkrævede afvikling af underskuddet på statsfinanserne. Drejes udviklingen i denne retning, konkluderes det i beretningen, at vejen er banet for en lempelse af pengepolitikken og en sænkning af renten og dermed for en mere hensigtsmæssig udvikling på kreditmarkederne.

Produktion og beskæftigelse

Danmarks Statistiks opgørelse af industriens ordre- og omsætningssituation i perioden december 1978 - februar 1979 viser en omsætningsfremgang på 6 pct. i forhold til samme periode året før. Målt i faste priser var omsætningen uforandret. Ordreindgangen og ordrebeholdningen steg henholdsvis 9 pct. og 11 pct., d. v. s. en smule mere end i den foregående tre måneders periode.

Industriens ordre- og omsætningssituation: Hovedområder - årlig ændring i procent dec. 1978 - feb. 1979 i forhold til dec. 1977 - feb. 1978

	Omsætning (lb. priser)	Omsætning (mængde)	Ordreindgang	Ordrebeholdning
Industri i alt excl. skibsværfter heraf:	+ 6	-	+ 9	+ 11
Investeringsgodeindustri	+ 11	+ 6	+ 13	+ 10
Mellemproduktindustri	+ 4	- 5	+ 9	+ 8
Forbrugsgodeindustri	+ 5	+ 1	+ 8	+ 14

Investeringsgodeindustrien. Som det fremgår af tabellen steg omsætningen målt i løbende priser med 11 pct. Omsætningen på hjemmemarkedet steg 15 pct. og på eksportmarkedet 8 pct. Stigningen på 13 pct. i ordreindgangen dækker over 24 pct. fremgang på hjemmemarkedet og 4 pct. på eksportmarkedet. Ordrebeholdningen steg 12 pct. for hjemmemarkedets vedkommende og 9 pct. for eksportmarkedets.

Mellemproduktindustrien. I modsætning til investeringsgodeindustrien var fremgangen for mellemproduktindustrien størst på eksportmarkedet. Omsætningsfremgangen på 4 pct. dækker over 13 pct. fremgang på eksportmarkedet og uændret salg til hjemmemarkedet. For ordreindgang og ordrebeholdning var stigningen for eksportmarkedet henholdsvis 20 pct. og 10 pct., mens stigningen for hjemmemarkedet var henholdsvis 4 pct. og 7 pct.

Forbrugsgodeindustrien. Omsætningen i løbende priser steg 7 pct. for hjemmemarkedet og 1 pct. for eksportmarkedet. Hvad ordreindgang og ordrebeholdning angår var stigningerne fra hjemme- og eksportmarkedet praktisk talt de samme.

Nedenstående tabel viser industriens ordre- og omsætningssituation for de enkelte industribrancher i perioden november 1978 - januar 1979.

Industriens ordre- og omsætningssituation: Brancher - årlig ændring i procent nov. 1978 - jan. 1979 i forhold til nov. 1977 - jan. 1978

	Omsætning (lb. priser)	Omsætning (mængde)	Ordreindgang	Ordrebeholdning
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	+ 3	+ 2	+ 7	-
Tekstil, beklædning- og læderindustri	+ 10	+ 4	+ 9	+ 23
Træ- og møbelindustri	+ 5	- 1	+ 4	+ 15
Papir- og grafisk industri	+ 12	+ 4	+ 8	+ 14
Kemisk industri	+ 4	- 2	+ 8	+ 5
Sten-, ler- og glasindustri	- 1	- 8	- 7	+ 1
Jern- og metalværker og støberier	+ 4	- 6	+ 17	- 4
Jern- og metalindustri excl. skibsværfter	+ 12	+ 6	+ 12	+ 10
Anden industri	+ 8	+ 3	+ 8	+ 22

Arbejdsløshedssituationen. Danmarks Statistik har pr. 1. januar 1979 om-
lagt ledighedsstatistikken. F. eks. opgøres arbejdsløshedsprocenterne nu i for-
hold til den samlede arbejdsstyrke og ikke som tidligere i forhold til samtlige
lønmodtagere. Det gennemsnitlige antal registrerede fuldtidsledige, herunder
arbejdsløshedsforsikrede samt ikke-forsikrede ledige, henvist til arbejdsformid-
lingen fra de kommunale bistandskontorer, blev for februar 1979 opgjort til
205.546 svarende til en arbejdsløshedsprocent på 7,8. Korrigeret for sæsonens
og vejrligets indflydelse blev ledighedsgennemsnittet for februar 1979 6,6 pct.
mod 6,9 pct. i januar 1979 og 7,0 pct. i februar 1978.

Ifølge arbejdsformidlingsstatistikken var antallet af nyanmeldte ledige plad-
ser (der har stået ubesat i mindst 1 uge) 1.331 ved udgangen af februar 1979.
For månederne december 1978 - februar 1979 var antallet af ledige pladser
næsten en halv gang større end i samme periode året før.

Beskæftigelsen. Danmarks Statistiks beskæftigelsesundersøgelse viser ifølge
en foreløbig opgørelse en stigning i arbejdsstyrken fra oktober 1977 til okto-
ber 1978 på godt 46.000 personer til i alt 2.625.000. I samme periode er be-
folkningen i alderen 15 - 74 år vokset med 23.000 personer, mens resten af
tilgangen stammer fra en reduktion i antallet af personer, der står uden for
arbejdsstyrken. Erhvervsfrekvensen, der angiver antallet af personer i arbejds-
styrken i procent af den samlede befolkning, er således steget fra 69,7 til 70,5.
Dette skyldes en stigning i kvindernes erhvervsfrekvens på 1,5 pct. point til
60,0. Kvindernes erhvervsfrekvens har været stadigt stigende siden 1972, hvor
den var 53,5, hvorimod mændenes næstsøn uændret har ligget på 81.

Antallet af beskæftigede er fra 1977 til 1978 undersøgelsen steget med knapt
47.000 til i alt 2.495.000. Beskæftigelsesfrekvensen er dermed vokset fra 66,1
til 67,0. Beskæftigelsesfrekvensen faldt i perioden 1973 - 1975, men er siden
steget, således at den i oktober 1978 var højere end før nedgangen.

Fordelt på erhvervsgrupper viser administration, liberale erhverv m. v. den
største stigning med knapt 40.000 flere beskæftigede. Derimod er beskæftigel-
sen faldet indenfor landbruget, engros- og detailhandelen.

Betalingsbalance og udenrigshandel

Ifølge Danmarks Statistiks foreløbige opgørelse af betalingsbalancen for 4.
kvartal 1978 var underskuddet på de løbende poster 2,8 mia. kr., hvilket er
350 mio. kr. mere end i 4. kvartal 1977.

Betalingsbalanceunderskuddet for 1978 blev 7,7 mia. kr. mod 10,1 mia. kr.
i 1977, d. v. s. en forbedring på 2,4 mia. kr. Det fremgår af følgende tabel, hvor-
ledes de enkelte poster på betalingsbalancen har bidraget til underskuddet.

Betalingsbalancens løbende poster året 1978

	Indtægter	Udgifter	Nettoindtægter 1978	Nettoindtægter 1977
	året 1978			
	mio. kr.			
Eksport (fob) / import (fob)	64.905	78.055	-13.150	-16.125
Søtransport	10.690	7.765	2.925	2.940
Rejser	6.210	6.330	- 120	- 15
Øvrige varer og tjenester	9.585	4.955	4.630	4.065
De europæiske Fællesskaber	6.225	2.230	3.955	3.450
Renter, udbytter o. lign.	2.860	7.485	- 4.625	- 3.240
Ensidige overførsler	350	1.670	- 1.320	- 1.145
I alt	100.825	108.490	- 7.665	-10.070

Underskuddet på varehandelen (fob) blev 3,0 mia. kr. mindre end i 1977, mens der på de usynlige poster var et fald i nettoindtægterne på 0,6 mia. kr. til 5,5 mia. kr. De største forskydninger på de usynlige poster var i nettoudgifterne til renter, udbytter o. lign., der steg med 1,4 mia. kr. eller godt 40 pct. til 4,6 mia. kr. Baggrunden for den kraftige stigning er de senere års hastige vækst i Danmarks samlede udlandsgæld. Ultimo 1978 var nettogælden overfor udlandet 58,5 mia. kr. Derimod steg nettoindtægterne fra »øvrige varer og tjenester« samt fra »De europæiske Fællesskaber« med henholdsvis 0,6 mia. kr. og 0,5 mia. kr.

Den samlede offentlige nettolåntagning i udlandet var i 1978 7,4 mia. kr., mens den registrerede private nettolåntagning var 6,6 mia. kr. Valutareserverne blev forøget med 5,5 mia. kr. til 17 mia. kr. ved udgangen af 1978.

Den samlede indførsel og udførsel, månedsvis i 1978 og 1979
(værdi i mio. kr.). ¹⁾

	Indførsel		Udførsel		Merindførsel	
	1978	1979	1978	1979	1978	1979
Januar	6.463,4	6.982,1	4.711,3	5.359,8	1.752,1	1.622,3
Februar	6.230,5	6.678,9	5.281,3	5.319,8	949,2	1.359,1
Januar - februar	12.693,9	13.661,1	9.992,6	10.679,6	2.701,3	2.981,5
Marts	6.849,3		5.205,3		1.644,0	
April	6.349,2		5.350,1		999,1	
Maj	6.598,2		5.416,2		1.182,0	
Juni	6.755,1		6.016,5		738,6	
Juli	5.331,5		4.062,2		1.269,3	
August	6.856,9		5.281,0		1.575,9	
September	6.853,8		5.872,6		981,2	
Oktober	7.247,3		5.949,5		1.297,8	
November	7.512,3		5.787,6		1.724,7	
December	7.125,9		5.823,7		1.302,2	
Året i alt	80.174,6		64.757,3		15.417,3	

¹⁾ Opgjort efter specialhandelsprincippet.

Handelsbalanceunderskuddet for januar - februar 1979 er af Danmarks Statistik opgjort til 3,0 mia. kr. mod 2,7 mia. kr. i samme periode 1978. For hele 1978 er underskuddet på handelsbalancen opgjort til 15,4 mia. kr.

Danmarks Statistiks indeks for udenrigshandelen viser, at i 1978 var importen målt i faste priser 3 pct. større end i 1977. Importen af varer til anvendelse indenfor landbruget steg 1 pct., og importen af varer til bygge- og anlægsvirksomheden steg 4 pct. Importen til øvrige byerhverv steg 5 pct. Mængden af importerede brændselsstoffer m. v. var den samme i 1978 som i 1977, men da priserne i gennemsnit var 5 pct. lavere, faldt værdien af den samlede import. Størst fremgang viste importen af maskiner og andet kapitaludstyr, som målt i faste priser steg 10 pct. Importen af transportmidler faldt 3 pct., hvilket skyldes en 10 pct.'s tilbagegang i importen af motorkøretøjer til erhvervsmæssig brug m. v., mens importen af personbiler steg 3 pct. Importen af forbrugsvarer faldt 2 pct.

Målt i faste priser var eksporten i 1978 6 pct. større end i 1977. Eksporten af animalske og vegetabiliske landbrugsprodukter steg henholdsvis 9 pct. og 32 pct. Eksporten af kød- og mælkekonserves steg 4 pct. Industrieksporten steg ligeledes 4 pct. Eksporten af f. eks. møbler, plastvarer og industrielt forarbejdede landbrugsprodukter steg med mere end 10 pct., mens eksporten af øl og transportmidler faldt. Eksporten af skibe over 250 brt. og fly faldt fra 2,2 mia. kr. i 1977 til 1,3 mia. kr. i 1978.

Forbrug og investering

Forbrug. Danmarks Statistiks detailomsætningsindeks steg i perioden december 1978 - februar 1979 med 8,1 pct. i løbende priser i forhold til samme periode året før. I samme tidsrum viste indekset målt i mængder og sæsonkorrigeret en stigning på 2,3 pct. Mængdeindekset for omsætningen med nærings- og nydelsesmidler steg 5,7 pct., mens omsætningen med beklædning m. v. faldt 3,1 pct. og omsætningen med »andre forbrugsvarer« faldt 4,7 pct.

Antallet af nyregistrerede personbiler var i tidsrummet december 1978 - februar 1979 36.934, hvilket er 15.914 flere end samme periode året før. I 1978 blev der i alt nyregistreret 133.395 personbiler, hvilket var 5,7 pct. færre end i 1977. Det samlede antal personbiler i Danmark ultimo 1978 var 1.407.730.

Erhvervsinvesteringer. I december 1978 - februar 1979 blev der nyregistreret 5.706 vare- og lastbiler, hvilket var 82 færre end i samme periode året før. I 1978 blev der i alt nyregistreret 22.149 vare- og lastbiler, hvilket var 35 pct. færre end i 1977. Det samlede antal vare- og lastbiler var ved udgangen af 1978 265.045.

I 4. kvartal 1978 blev der påbegyndt 877.700 m² erhvervsbyggeri, hvilket var 15.600 m² mindre end i samme kvartal 1977. Påbegyndelserne af øvrige

erhvervsejendomme (landbrugsbygninger) viser fortsat den største stigning med en vækst på 13,5 pct. I 4. kvartal 1978 er påbegyndelserne af fabrikker og værksteder et par procent større end i samme kvartal 1977.

Boligbyggeri. I månederne december 1978 - februar 1979 blev der fuldført 7.896 nye lejligheder, hvilket var godt 9 pct. færre end i den tilsvarende periode året før .

I 1978 blev der i alt fuldført 34.218 lejligheder. Geografisk fordelte nybyggeriet sig således: 27 pct. af lejlighederne lå i Hovedstadsregionen, 12 pct. på Sjælland iøvrigt, Lolland, Falster og Bornholm, 10 pct. på Fyn, 18 pct. i Syd- og Vestjylland, 19 pct. i Østjylland og 15 pct. i Nordjylland.

Pris- og lønudviklingen

Prisindeks

	Råvarepris- indeks		Engrospris- indeks		Forbruger- prisindeks		Månedspris- indeks	
	1978	1979	1978	1979	1978	1979	1978	1979
	1968 = 100 ¹⁾		1968 = 100		1975 = 100		Jan. 1975 = 100	
Januar	298	289	216	224	129,2	137,9	128,2	135,3
Februar	295	299	218	227	129,8	138,7	128,9	136,1
Marts	294		219		130,7		129,6	137,2
April	295		219		131,2		130,1	
Maj	295		220		132,3		132,0	
Juni	289		222		132,6		132,3	
Juli	289		220		132,9		132,4	
August	289		221		133,5		133,0	
September	288		221		134,4		133,9	
Oktober	285		221		136,9		134,3	
November	283		223		137,8		135,5	
December	286		222		137,9		135,4	

¹⁾ 1977-vægte

Råvareprisindekset steg 5,7 pct. fra november 1978 til februar 1979, hvor indekset er opgjort til 299. Stigningen skyldes først og fremmest, at råvarepriserne på brændsel m. v. i ovennævnte periode steg med 7,3 pct. Der var stigninger i samme størrelsesorden på oliefrø, nåletræ og metaller, mens rå kaffe fortsat var svagt faldende.

For 1978 blev råvareprisindekset i gennemsnit opgjort til 291, hvilket var et fald på 3,6 pct. i forhold til 1977.

Engrosprisindekset steg fra november 1978 til februar 1979 med 1,8 pct. Dermed var indekset steget 4,1 pct. i forhold til februar 1978. Engrosprisindekset for produktionsmidler lå i februar 1979 5,9 pct. højere end i samme

måned året før, mens indekset for forbrugsvarer kun var stseget 1,4 pct. Fordelt efter oprindelse steg indekset for dansk-producerede varer 4,2 pct. og for importvarer 3,6 pct.

For 1978 blev engrosprisindekset i gennemsnit opgjort til 220, hvilket var en stigning på 4,3 pct. i forhold til 1977.

Forbrugerprisindekset blev i februar 1979 opgjort til 138,7, hvilket var 6,9 pct. højere end i februar 1978. Det var en smule mere end de 6,7 pct. forbrugerprisindekset i januar 1979 lå højere end i januar 1978. Dermed blev den faldende prisstigningstakt, der var observeret siden februar 1978, brudt.

For 1978 blev forbrugerprisindekset i gennemsnit opgjort til 133,3, hvilket var 10,1 pct. mere end i 1977. Indenfor hovedvaregrupperne viste fødevarer den mindste stigning med 8,5 pct. Beklædning og fodtøj steg 9,6 pct., brændsel og belysning 10,2 pct., indbo og husholdningstjenester 11,0 pct., transport 9,4 pct., fritidsudstyr og underholdning 11,3 pct.

Månedsprisindekset blev i marts 1979 opgjort til 137,2, hvilket er en stigning på 5,9 pct. i forhold til marts 1978.

Reguleringspristallet for januar 1979 blev opgjort til 135,4 og udløste derved en dyrtidsportion ved indeks 133.

Lønudviklingen. Timelønsindekset for industriens arbejdere lå i december 1978 9,7 pct. højere end i december 1977, mens månedslønsindekset for industriens funktionærer i samme periode steg 7,9 pct. For 1978 som gennemsnit var stigningen henholdsvis 10,2 pct. og 8,9 pct.

Penge- og kapitalmarkedet

Der var enighed mellem regeringen og Danmarks Nationalbank om, at renteforholdene indenfor pengeinstitutsektoren fortsat skulle holdes i ro efter udløbet af indlånsrenteaftalen ultimo marts 1979. På den baggrund anmodede Nationalbanken bankerne og sparekasserne om at tiltræde en aftale gående ud på, at de gennemsnitlige udlånsrenter skulle fastholdes på niveauet for 1. kvartal 1979 for tiden frem til 31. december 1979. Pengeinstitutter, hvis udlånsrenter havde ligget særligt lavt i forhold til gennemsnittet for 1978, kunne dog tilpasse renten opefter med højst 0,2 pct. point pr. kvartal. De pengeinstitutter, der tiltræder aftalen, kan opnå lån i Nationalbanken på særligt gunstige vilkår. Danmarks Sparekasseforening og Den Danske Bankforening anbefalede deres medlemmer at tiltræde aftalen.

Danmarks Statistik opgjorde den effektive udlånsrente for kassekreditter i bankerne til 15,1 pct. for 4. kvartal 1978. Det er et fald på 0,3 pct. point i forhold til 3. kvartal 1978 og et fald på 2,7 pct. point i forhold til 4. kvartal 1977.

I slutningen af 1978 steg salget af danske statsobligationer til udlandet meget kraftigt. I 1. halvår 1978 var nettosalget 200 mio. kr. og i 2. halvår næsten 1700 mio. kr. En foreløbig opgørelse for januar 1979 viste et nettosalg på 800 mio. kr. På denne baggrund besluttede regeringen med virkning fra 6. februar 1979 at stoppe for salget af statsobligationer til valutaudlændinge.

Obligationsrenten har været faldende i 1. kvartal 1979. Den effektive rente på 20-årige 10 pct. åbne serier i almindelig realkredit faldt fra 18,1 pct. ultimo 1978 til 16,7 pct. ultimo marts 1979. Tilsvarende faldt renten på 10 pct. statsobligationer 1977/85 fra 17,3 pct. til 15,6 pct.

Anne-Katrine Pilegaard
20/4 1979