

# Samfundsøkonomi og forhandlingsøkonomi

## Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark

AF OVE K. PEDERSEN

I vestlig politisk teori har det længe været en tradition, at de politiske institutioner, den politiske orden eller kort sagt staten var det ubestridelige objekt for analyse. (Olsen, J P, 1985:2-3)

Staten blev forstået i retsstatslig forstand som den suveræne, autonome, hierarkisk organiserede, internt magtbalancerede men eksternt udiferentierede forvalter af legaliseret tvangsmæssighed. (Nonet og Selznick 1978:53 ff; Olsen J P 1978:20 ff)

I takt med de sidste 20-30 års omfattende delegation af autonomi og autoritet fra stat til forskellige institutioner, har denne opfattelse af stat og af den politiske videnskabs genstand mistet forankring i virkeligheden. Den er gjort til myte – til statsmyte! (Dahl, R A; Dahl og Lindblom, 1953)

I denne artikel vil jeg beskrive, hvordan konstateringen og accepten af sådanne udviklingstræk i Danmark i 1950'erne førte til iværksættelse af en omfattende diskursiv og institutionel udvikling. En udvikling, der havde til formål, at løse *institutionelle samordningsproblemer* opstået i en multicentreret statsstruktur bestående i en lang række potentielt eller undertiden hierarkiserede, men ellers gensidigt autonome institutioner af såvel privat, offentlig som semi-offentlig karakter.

Mit udgangspunkt er en analyse af de diskursive og institutionelle forudsætninger for, at indkomstpøolitik og udgiftspøolitik er blevet de to mest afgørende økonomisk-politiske instrumenter i Danmark i 80'erne. Og min hovedtese er denne:

– at der i Danmark siden 50'erne er formuleret og udbredt et bestemt rationale for udpegning af samfundsmæssige problemer, mål og midler, kaldet *samfundsøkonomi*; og

– at der i denne forbindelse har fundet en sådan transformering af de økonomisk-politiske institutioner sted, at et særligt – og hidtil upåagt – styringssystem er opstået i 70'erne og 80'erne.

I det følgende vil jeg derfor vise, hvordan en omfattende diskursiv og institutionel udvikling finder sted (1) på grundlag af en multi-centreret statsstruktur; (2) gennem udpegningen af institutionelle samordningsproblemer i denne, og (3) gennem institutionalisering af, hvad jeg vælger at kalde *et samfundsøkonomisk rationale* til indløsning heraf.

I ny-institutionalistisk teori (Olsen, J P, 1985) og institutionel økonomisk teori (Hernes, G 1978:196 ff; Hirschman, A O 1968 og 1981; Nielsen, K, 1985) skelnes der mellem forskellige styringssystemer: markeder (prissystemet), hierarkier (det offentlige forvaltningssystem), kollektiver (forhandlingssystemet mellem organiserede interesser) og folkevalgte organer (afgørelsessystemet i repræsentative organer). (Hernes, G, 1978:223, 229; 1985:15 ff).

For disse teorier er det karakteristisk, at en række vigtige teoretiske spørgsmål rejses, men iøvrigt ikke analytisk indarbejdes. Det drejer sig først og fremmest om: – hvordan institutioner historisk konstitueres; dvs hvordan der over tid dannes *normative ordener*, *kognitive strukturer* og *ekspresive funktioner*, der på forskellig vis og med tilstræbte eller uplanlagte konsekvenser fremmer nogle og udelukker andre handlemuligheder.

Emnet for denne artikel er derfor en institutionel historie. Jeg skal beskrive tilblivelsen af en bestemt normativ, kognitiv og symbolsk orden: den samfundsøkonomiske forestilling; og hvorledes denne gøres til et rationale. Emnet er således ikke alene en institutionel historie, men også en *rationaliseringsproces*. (Habermas, J, 1982:332-66, 453-60)

Min tilgang er ideologianalytisk. Det vil sige: jeg har analyseret normer, paradigmer og symbols tilblivelse og anvendt kilder, hvori normer er formuleret og hvorved de er udbredt. Jeg har ikke foretaget nogen adfærdsanalyse. Og beskriver

ikke faktisk gennemførte beslutningsprocesser eller socialt manifesteret interaktion.

Artiklens formål er kort sagt: at vise på hvilken måde en samfundsøkonomisk forestilling siden 1950'erne er blevet formuleret og udbredt til indløsning af institutionelle samordningsproblemer i en pluralistisk statsstruktur.

Det er artiklens vigtigste pointe, at netop den multi-centrerede fordeling af autonomier og autoritet har skabt særlige samordningsproblemer og derved muliggjort en særlig styrings- og planlægningsform.

Jeg har valgt at kalde denne særlige form for *netværksstyring* og *konsensusplanlægning*. (Pedersen, O K, 1985:56 ff).

Først beskriver jeg – kortfattet – den institutionelle udvikling der har etableret en multi-centreret statsstruktur. Etableringen heraf kalder jeg *den legalistiske udvikling*.

Dernæst beskriver jeg – mere udførligt – det diskursive og institutionelle forsøg på at indløse institutionelle samordningsproblemer i en pluralistisk struktur. Forsøget kalder jeg *den økonomistiske udvikling*.

### Den legalistiske udvikling

Formålet med at beskrive denne første udviklingslinie er at give et bredt overblik over den institutionelle udvikling på det private arbejdsmarked fra 1800–1950.

Målet er at vise, hvordan fordelingen af institutionel magt har forandret sig over årene, og hvordan denne fordeling transformerer statsstrukturen fra monolistisk og suveræn til multicentreret og pluralistisk.

Den legalistiske udvikling er karakteriseret ved en ganske omfattende og dybtgående *retliggørelse* og *institutionalisering* af forholdet mellem arbejde og kapital.

Allerede fra begyndelsen af forrige århundrede underordnes forholdet mellem arbejde og kapital et formelt begreb for retssubjektivitet og stat. Sociale konflikter iklædes retsform og gøres til retligt regulerbare interpersonelle relationer, der legitimt kan sanktioneres ved udfoldelse af legal autoritet.

Denne retliggørelse sker fra år 1800 ved en langsom, men fortsat udbredelse af den individuelle kontraktsform. Feudale grænser sat ved status, køn, race, alder eller diagnose ophæves – dog aldrig fuldt ud. Alle fuldmyndige eller myndige mænd og ugifte kvinder tildeles autonomi til at ordne og binde sig (eller lade være) som de vil. Et

marked for arbejdskraft frigøres.

Markedet bliver en individuel frihedszone – frigjort fra statslig suverænitet og konstitueret ved, at stadig flere individer tildeles personretlig autonomi og formueretlig rets- og handleevne.

Fra 1870'erne organiserer den danske arbejder sig til kamp *mod* den individuelle kontraktsform og *for* den kollektive. Næsten 30 år går før kollektive lønftaler er gjort til almindelig aftaleform. Årene 1899–1901 spiller her en afgørende rolle.

I 1899 underskriver de to netop dannede hovedorganisationer DSF (senere LO) og DMA (senere DA), hvad der er blevet kaldt "arbejdsmarkedets grundlov". I denne Hovedaftale accepterer de deres gensidige organisationsret; de gør kollektive lønftaler til normal aftaleform, og de regulerer deres gensidige aktionsret.

Kun få måneder senere accepterer den danske Rigsdag de to organisationers autonomi til at regulere løn og arbejdsvilkår ved privatretlige aftaler (Eriksen, JH 1970:79, 86). Rigsdagen overlader til organisationerne at fortsætte retliggørelsen og institutionaliseringen af deres relationer.

Siden disse to epokegørende år har det institutionaliserede classesamarbejde ikke været antastet. Den institutionelle udvikling kan derimod beskrives ved en stadig mere udbredt og dybtgående retliggørelse og institutionalisering.

Gennem privatretlige aftaler og offentligretlig regelgivning er *flere* på arbejdsmarkedet blevet omfattet af *mere* detaljeret regulering på stadig *nye* områder.

Den legalistiske udvikling er kommet til udtryk gennem en privat og semi-offentlig institutionalisering.

Den *private institutionalisering* er typisk derved, at institutionerne er oprettet ved kollektiv aftale mellem organisationerne og omfatter en formaliseret fordeling af kompetencer til og beskrivelse af procedureregler for institutioner, hvori organisationerne er repræsenterede på medlemmernes vegne.

Fra 1890 konstitueres et stort antal private institutioner til at forhandle aftaler og mægle eller voldgifte interessekonflikter. Deres funktion bliver at løse eller at inddæmme konflikter gennem udviklingen af en forhandlingskultur og normer og regler for kompromistvang.

Den *semi-offentlige institutionalisering* er typisk derved, at institutionerne er oprettet ved offentligretlig handling, hvorved organisationerne på medlemmernes vegne tildeles autonomi og autoritet til – ved lovgivne procedureregler og bistået af minis-

terudpegede opmænd – at forlige interessekonflikter og afgøre retskonflikter.

Disse institutioner dannes særligt fra 1910 og indtil 1930'erne. Deres opgave er at inddæmme konflikter og gøre reguleringen af dem legitim ved udøvelse af legal autoritet. Dette sker inden for grænserne af det såkaldte *faglige reservat*, dvs området for de private og semioffentlige institutioners legitime myndighedsudøvelse. (Pedersen, O K 1985:13)

Området er uddifferentieret fra øvrige markedsrelationer, men stadig selvstændiggjort i forhold til de politiske institutioner.

De mest afgørende karaktertræk ved den legalistiske udvikling er:

- at først individer og senere organisationer udstyres med selvstændighed og at der dermed sættes retlige grænser for de centrale statsorganers styring af først det individuelle arbejdsmarked og siden det faglige reservat; og

- at der gennem den private og semi-offentlige institutionalisering finder en omfattende *delegation* af offentlig myndighed sted til de private organisationer.

Individer og organisationer modtager – eller tilkæmper sig – autoritet til – inden for retlige og institutionelle rammer – at regulere industrielle relationer autonomt eller semi-autonomt fra statslig intervention.

Denne delegation er sket til institutioner, hvori både kapital og arbejde er repræsenteret og hvor disse ved procedureregler er tvunget til kompromis.

På denne baggrund vil jeg påstå:

- først, at organisationerne på det private arbejdsmarked – måske ikke entydigt juridisk men faktisk – er gjort til en med regeringen/de enkelte ministre sideordnet myndighed på arbejdsmarkedet; og

- dernæst, at der derfor ikke findes eet autoritativt center for beslutninger, men en multi-centeret og pluralistisk struktur for gensidigt autonome og autoritative institutioner.

### Den økonomistiske udvikling

Formålet med at beskrive denne anden institutionelle udvikling er at vise, hvordan den multi-centerede og pluralistiske statsstruktur helt fra 1930'erne, men særligt fra 1950'erne danner grundlag for formulering og udbredelse af en samfundsøkonomisk forestilling til indløsning af institutionelle samordningsproblemer.

Den samfundsøkonomiske forestilling kan spo-

res tilbage til begyndelsen af 30'erne. Det er dog først i kommissionsbetænkninger og videnskabelige debatter i 50'erne at den gøres til *rationale*, dvs systematiseres eller gøres til en koherent doktrin for et samfund som sådan.

I den samfundsøkonomiske doktrin opfattes samfundet som en økonomisk organisme eller et aggregat af privat- og makroøkonomisk adfærd.

Formelt set består samfundsøkonomien i en aggregeret helhed af tusinder af iøvrigt gensidigt uafhængige økonomiske tildragelser. Men foruden at kunne hænge sammen ved begrebets eller den økonometriske models hjælp, kan samfundsøkonomien det også reelt – påstås doktrinen. Dog kun under ideale betingelser og kun hvis det tilstræbes. Den tusindtallige skare af individuelle og kollektive økonomiske beslutningstagere må ved fælles tilskyndelse følge et normativt påbud om at tage *samfundsøkonomiske hensyn*.

I denne artikel skal jeg vise, hvordan den samfundsøkonomiske forestilling gøres til et rationale; hvordan et ideal om ekstern og intern balance vinder udbredelse og hvordan det samfundsøkonomiske hensyn gøres til normativt imperativ.

Samtidig skal jeg vise, hvordan det netop her ved bliver muligt at udpege institutionelle samordningsproblemer og at definere målsætninger for og midler til indløsning heraf.

Over tid blev særligt to samordningsproblemer udpeget til de vigtigste:

1 – Hvordan at samordne arbejdsmarkedsorganisationernes kollektive aftaler om løn og arbejdsvilkår med overordnede samfundsøkonomiske målsætninger? og

2 – Hvordan at samordne den offentlige sektors ressourceforbrug med overordnede samfundsøkonomiske målsætninger?

Der er næsten 10 år mellem, at de to samordningsproblemer formuleres og derefter gradvis kommer til udtryk gennem ændringer i de institutionelle betingelser for såvel privat som offentlig økonomisk virke.

Dog er det karakteristisk, at det netop er gennem påpegnings af disse to problemer og gennem udvikling af institutionelle midler til indløsning heraf, at den samfundsøkonomiske forestilling i Danmark udvikles til økonomisk-politiske instrumenter.

Det samfundsøkonomiske rationale bliver i stort omfang identisk med udpegningen af netop

disse samordningsproblemer og med bestemte holdninger til indløsning heraf.

Særligt to holdninger vinder udbredelse. Den ene får navnet indkomspolitik; den anden udgiftspolitik. Og gennem institutionaliseringen af disse søges forskellige aktører (stat, organisationer og virksomheder) og forskellige styringssystemer (markeder, hierarkier, kollektiver etc) underlagt det samfundsøkonomiske hensyn.

Jeg beskriver først den indkomspolitiske institutionalisering; dernæst den udgiftspolitiske. Jeg afslutter artiklen med en generel beskrivelse af den samfundsøkonomiske forestillings formulering og udbredelse forstået som en rationaliseringsproces.

### Den indkomspolitiske institutionalisering

Samordningsproblemer på det private arbejdsmarked blev lokaliseret i en række betænkninger i 1950'erne. Særligt i Betænkning 154 om "Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik", 1956.

Det store institutionelle problem i efterkrigstidens Danmark blev her udpeget til:

– hvordan at styre løndannelsen uden at det sker ved en statslig lønfastsættelse, men med respekt for organisationers og virksomheders autonomi?

Eller:

– hvorledes at samordne beslutninger truffet i mange og forskelligt kompetente institutioner befolket af autonome organisationer? (Bet 154, 1956: 12–18, 32–33)

Problemerne blev formuleret som tre institutionelle mangler:

1) at der i organisationerne og bredt i befolkningen manglede en forståelse for lønnens placering i de økonomiske sammenhænge;

2) at der manglede særlige institutioner til at analysere og kommunikere sådanne sammenhænge; og

3) at organisationerne ikke havde tilstrækkelig beslutningskompetence overfor deres medlemmer. (Bet 154, 1956: 19–22, 50)

Betænkningen fra 1956 foreslår m a o, at beslutninger truffet i det faglige reservat underordnes et samfundsøkonomisk hensyn. Set i et længere tidsperspektiv kommer betænkningen til at fungere som det strategiske oplæg til den måske mest omfattende institutionelle innovationsproces på arbejdsmarkedet siden retliggørelsen og institutionaliseringen fra 1890 til 1910. Denne proces forløber gennem 1960'erne og 70'erne og mulig-

gør sidst i 70'erne, at en egentlig styring af løndannelsen og lønudviklingen kan gennemføres.

Hvordan denne proces gennemføres vil her blive beskrevet ved:

– en yderst kort beskrivelse af, hvordan den indkomspolitiske opfattelse udbredes gennem ideologiske kampagner; og ved

– en beskrivelse af, hvilke institutionelle transformationer, der gennemføres for at muliggøre en styring af lønnen.

Første gang indkomspolitik officielt blev foreslået i Danmark var i den omtalte betænkning. (Bet 154, 1956: 18–19, 59–60) Allerede fra dette tidspunkt var indkomspolitik og et design for institutionel samordning tæt knyttet sammen.

Udbredelsen af den indkomspolitiske budskab skete organiseret. Specielt til formålet oprettedes et økonomisk råd (Det Økonomiske Råd). Det skete 1962 og rådet blev sammensat af såkaldte økonomiske viismænd og af et repræsentantskab bl a med repræsentanter fra arbejdsmarkedets organisationer.

Fra første rapport i 1962 til sidste rapport i 1986 har indkomspolitik stået i centrum for rådets anvisninger. På det samfundsmæssige plan formåede rådets anvisninger at sætte den indkomspolitiske diskussion på dagsordenen i den politiske, den arbejdsmarkedspolitiske og vel også den økonomisk-videnskabelige debat. Fra en politisk henstilling i Bet 154, 1956 udviklede debatten sig over årene. I 1979 var indkomspolitik almindelig accepteret som et økonomisk politisk instrument for en længerevarende omfordeling fra løn til profit. (Andersen, H et al, 1983: 122–39)

Enhver organisation, regering eller institution bliver i denne periode tvunget til at legitimere sine lønpolitiske krav og beslutninger i forhold til en dominerende forståelse af de samfundsøkonomiske problemer, mål og midler.

For at kunne opretholde eller erhverve sig troværdighed i det politiske forhandlingsspil må organisationen kunne aggregere sine medlemmers lønkrav inden for rammerne af den samfundsøkonomiske forestilling. Muligheden for at stille krav, der ikke eksplicit tilstræber at tage samfundsøkonomiske hensyn, bliver begrænsede. Det samfundsøkonomiske hensyn bliver normativt bindende. (Habermas, J, 1982: 127, 267)

Udviklingen af indkomspolitikken til samfundsøkonomisk instrument forudsætter og frembringer nye typer af institutioner; ligesom ældre grundigt transformeres.

Blandt nydannede institutionstyper er:

– *Policy-institutioner*. I sidste del af 40'erne og gennem hele det næste tiår oprettes en række udvalg og kommissioner. Den vigtigste er Arbejds-markedskommissionen. Denne får ikke alene til opgave at udrede og fremkomme med forslag til løsning af problemer på arbejdsmarkedet, men formulerer og udbreder tillige en bestemt opfattelse af samfundsøkonomi og arbejdsmarkedspolitik. Kommissionen formulerer "den aktive arbejdsmarkedspolitik", herunder den teoretiske sammenhæng mellem løn, inflation og arbejdskraftens bevægelighed.

– *Kampagne-institutioner*. Som vi har set oprettes 1962 Det Økonomiske Råd med den opgave at analysere og kommentere den samfundsøkonomiske situation. Reelt gør Rådet mere end dette: sammen med universitetsinstitutter på landets to store universiteter formulerer og udbreder Rådet selve den samfundsøkonomiske doktrin. Sidst i 70'erne etablerer regeringen sin egen kampagneinstitution i Budgetdepartementet under Finansministeriet. Her sker der en egentlig matematisering af doktrinen i økonomiske modeller. Samtidig styrker organisationerne deres økonomiske sekretariater og ansætter "cheføkonomer". Bankerne etablerer analyse- og informationsafdelinger og ansætter også cheføkonomer. Vi får i det hele taget kampagne-kampe mellem cheføkonomer, regeringsøkonomer, universitetsøkonomer, økonomiske viismænd og Nationalbankens direktion.

– *Ad-hoc institutioner*. Disse består typisk af to eller trepartsforhandlinger mellem regering og organisationer. Og har sædvanligvis til formål at udstikke brede lønsrammer for overenskomstforhandlingerne. Fra midten af 70'erne udvikler disse forhandlinger sig til generelle økonomisk-politiske aftaler, hvori inddrages lønspørgsmålet, men også spørgsmål om finans-, skatte-, social- og arbejdsmarkedspolitik. Fra 1982 får trepartsmøderne mere karakter af "drøftelser" end af forhandling. Endelig begynder regeringer fra 1978 selv at udstikke lønrammer.

Indtil 1985 er disse dog alene ment som henstillinger til organisationerne. Ved lovindgrebet 1985 bestemmer Folketinget ensidigt lønfastsættelsen for omkring 4 000 overenskomster på det private og offentlige arbejdsmarked. Det er dog stadig op til organisationerne at implementere loven – og loven indeholder ingen sanktionsmidler ved brud. (Wæver, J 1985: 299–300)

Blandt de ældre institutioner, sker der væsentlige ændringer i:

– *Forhandlingsinstitutionen*. I 1957 etablerer organisationerne centrale forhandlingsudvalg, som forud for overenskomstforhandlingerne fastlægger køreplaner (tidsfølge, varighed, procedure etc) og som sætter lønrammer for såvel centrale som decentrale forhandlinger. Efter 1962 bliver udstikningen af disse lønrammer baseret på analyser og forslag udarbejdet af en i fællesskab nedsat gruppe af økonomer. På de enkelte virksomheder sker der også en omfattende institutionalisering. Der oprettes samarbejdsudvalg, teknologiudvalg, sikkerhedsudvalg og tillidsmandsinstitutionen gives en række beføjelser ifm forhandlinger om løn- og arbejdsvilkår.

– *Forligs- og sanktionsinstitutioner*. Igenom 70'erne opnår semi-offentlige institutioner udvidede kompetencer. Arbejdsretten f.eks udvider selv sine bemyndigelser i tiden efter 1972. I 1980'erne sker det ved en stramning af det såkaldte organisationsansvar, der fratager organisationerne retten til at opfordre til, deltage i, ytre sig om eller at forholde sig passivt til overenskomststridige strejker. (Pedersen, O K, 1986)

Det vigtigste træk ved alle disse institutionelle innovationer er, at der inden for de normative rammer sat af det samfundsøkonomiske rationale og de normative restriktioner sat af det samfundsøkonomiske hensyn, frembringes en kompleks form for politisk forhandlingsspil. Et spil hvori mange typer institutioner, befolket af f.eks ministre, opmænd, embedsmænd og organisationsrepræsentanter styrer og planlægger løndannelse og -udvikling på såvel det private som det offentlige arbejdsmarked.

Hvordan denne styring og planlægning foregår skal jeg senere give et bud på.

### Den udgiftspolitiske institutionalisering

Samordningsproblemer i den offentlige forvaltning blev lokaliseret i en række betænkninger, kommissionsrapporter og perspektivplaner fra 1957–73.

Allerede i Forvaltningskommissionen af 1946 (Andersen, E, 1952; Christensen, B, 1953) blev spørgsmålet om rationalisering af forvaltningens arbejdsmetoder taget op. Det var dog i de arbejdsmarkedspolitiske kommissioner i 1950'erne – og vel at mærke ikke fra centraladministrationen selv – at samordningsproblemer blev udpeget. Det skete først og fremmest i Tekniskkommissionen (Bet 229, Teknisk og naturvidenskabelig arbejds-

kraft, 1959: 79, 85) som opsamlede erfaringer fra Arbejdsmarkedskommissionen (Bet 143 om de store fødselsårsgange med særligt henblik på uddannelsesproblemet, 1956) og Specialarbejderkommissionen (Bet 221 "Uddannelse af ikke-faglærte arbejdere", 1959).

Problemet blev her præsenteret som et spørgsmål om arbejdsdeling mellem det nyoprettede Arbejdsministerium og Social- og Undervisningsministerierne. Kritikken blev begrundet i det særlige forhold, at ressortfordelingen mellem de tre var til hinder for gennemførelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik blev formuleret som løsning på forholdet mellem inflation (prisstabilitet) og løn samt beskæftigelse. Samtidig blev de organisatoriske og institutionelle forhold omkring løndannelsen udpeget som årsag til faglige og stedlige "flaskehalse" på arbejdsmarkedet og derved til løn pris inflation.

På denne måde blev løndannelse – og herved mulighederne for at gennemføre en indkomspolitik – koblet sammen med den offentlige administrations organisatoriske opbygning. Der blev etableret en tæt sammenhæng mellem, hvad der siden århundredeskiftet var sket institutionelt og organisatorisk på det private arbejdsmarked og effektiviteten i den offentlige sektor. (Petersen, J, 1985: 154–6)

Den aktive arbejdsmarkedspolitik forudsatte eller medførte en *integration* af arbejdsmarkedets organisationer i den offentlige forvaltning. En lang række udvalg, råd og nævn – her kaldet korporative institutioner – blev dannet; særligt indenfor Arbejdsministeriets ressortområde.

*De korporative institutioner* er typiske derved, at de etableres ved lov eller delegation, og at organisationerne – som en del af den offentlige forvaltning – udstyres med forskellige grader af autoritet og autonomi til – gennem forhandlings- og kompromisprægede beslutningsprocesser – at regulere og forvalte afgrænsede politiske områder.

Traditionen for statslig afgivelse af suveræniteten til de private organisationer på arbejdsmarkedet blev altså fortsat. Det skete også ved *decentraliseringen* af statslige opgaver og byrder til amter og kommuner i 1970'erne. Regionalt og lokalt blev der dannet et stort antal kommunale institutioner. Særligt på det arbejdsmarkeds-, uddannelses- og socialpolitiske område oprettes nævn og råd bestående af repræsentanter fra amter, kommuner, erhvervs- og interesseorganisationer.

*De kommunale institutioner* blev sædvanligvis

etableret ved lov eller delegation. De blev korporativt sammensat med de opgaver – inden for den offentlige forvaltnings grænser og gennem forhandlings- og kompromisprægede beslutningsprocesser – at beslutte, administrere, rådgive, sanktionere eller domsafgøre i forbindelse med såvel enkeltsagsafgørelser som planlægning.

Set i sammenhæng skete der altså i hele den velfærdsstatslige periode en betydelig delegation af suveræniteten til korporative og kommunale institutioner. Mellem stat, kommuner og organisationer etableres en multi-centreret og pluralistisk fordeling af autoritet og autonomi. Det skete sideløbende med, at stadig flere personer blev omfattet af stadig mere detaljeret regulering på stadig nye områder. Retliggørelse og multi-centreret institutionalisering gik hånd i hånd.

På denne baggrund blev der i 70'erne skabt to samordningsproblemer i den offentlige forvaltning:

*Det horisontale problem:* hvordan at samordne de enkelte ressortministeriers udgiftspolitiske krav til kommunerne med de overordnede samfundsøkonomiske målsætninger?

*Det vertikale problem:* hvordan at samordne beslutninger truffet inden for et klassisk forvaltningshierarki med beslutninger truffet i selvstændige og myndige korporative og kommunale institutioner?

Den første gang udgiftsplanlægning officielt blev bragt på bane var i Bet 388, 1965 (Bet om effektivisering af centraladministrationen, 1965: 14–15). Det var dog først fire år senere – i kommissoriet til PPI (Perspektivplanlægning 1970–1985, 1971) – at den blev formuleret som en egentlig målsætning. Såvel i PPI som i PPII (Perspektivplan-redegørelse 1972–1987, 1973) og i Budgetredegørelse 1972 (Finansministeriet, 1971) udpeges både det vertikale og det horisontale samordningsproblem.

Netop disse skrifter kan i dag betragtes som strategiske oplæg til en omfattende institutionel proces for indløsning af samordningsproblemer lokaliseret på grundlag af en samfundsøkonomisk forestilling. I denne proces kom den udgiftspolitiske opfattelse til at spille en afgørende rolle.

I den tidligere så berømte, men nu ligeså berygtede Bet 743 ("Planlægningen i Centraladministrationen", 1975: 49 ff) blev den udgiftspolitiske opfattelse sat overfor de to samordningsproblemer og i det mindste tre institutionelle mangler blev udpeget:

1 – En mangel på indsigt i den samfundsøkonomiske udvikling og herunder en mangel på konsekvensberegning af den offentlige sektors udgiftspolitik.

2 – En mangel på særlige institutioner til at analysere og kommunikere en sådan sammenhæng mellem samfundsøkonomiske forudsætninger for og konsekvenser af udgiftspolitikken.

3 – En mangel på budget- og regnskabsmetoder samt administrative procedurer, der kan muliggøre flerårig totalbudgettering for den offentlige sektor. (Bet 743: 61 ff)

I første omgang blev formuleringen og udbredelsen af den udgiftspolitiske opfattelse henlagt til de styringsgrupper, kommissioner og sekretariater, der var nedsat til at udfærdige perspektivplaner, budgetredegørelser og betænkninger. Senere blev Finansministeriets årlige Budget- og Finansredegørelser samt andre publikationer fra Budgetdepartementet kampagneredskaber.

Siden PPI og indtil den allerseneste finansredegørelse fra 1985 har udgiftspolitikken stået i centrum for Finansministeriets beskrivelse af den samfundsøkonomiske situation. Fra et generelt formuleret forslag i 1964–71 har den udgiftspolitiske opfattelse i 80'erne udviklet sig til et bredt accepteret økonomisk-politisk instrument for en langsigtet styring af den offentlige sektors ressourceforbrug.

I løbet af 20 år er således også det offentlige ressourceforbrug blevet underlagt hensynet til samfundsøkonomien. Ethvert parti, enhver regering og organisation bliver i denne periode tvunget til at legitimere sine ressourcepolitiske krav og beslutninger i forhold til en dominerende forståelse af de samfundsøkonomiske problemer. Også for den offentlige sektor bliver det samfundsøkonomiske hensyn normativt bindende.

Denne udvikling har fundet udtryk i frembringelse af flere – heriblandt nye – former for institutioner. Blandt de anvendte institutionsformer er:

- *policy-institutioner*. Disse oprettes gennem 60–70'erne til analyse og udstikning af handlingslinier for løsning af mangeartede tekniske og politiske problemer. Det er gennem disse udvalg – sædvanligvis bestående af repræsentanter fra udvalgte ministerier og kommunale organisationer – at den institutionelle opbygning af Budgetsamarbejdet og Sektorplanssystemet planlægges.

Til eksempel kan nævnes: EDB-samordningsudvalg, Budgetreformudvalg, Planinformationsudvalg, Finansieringsudvalg etc.

- *kampagneinstitutioner*. Disse dannes fra begyndelsen af 70'erne og Budgetdepartementet opnår i f.m. Budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner en særlig central position i forhold til kommunerne. Ligesom aktørerne på arbejdsmarkedet udstyrer også Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen sig med økonomisk-politiske sekretariater, der via redegørelser og andre typer af publikationer deltager i kampen om udpegnings af samfundsøkonomiske problemer, mål og midler. Til kampdeltagerne omkring indkomstpolicen føjer sig nu de kommunale organisationer, Indenrigsministeriet, samt enkelte store kommuner.

- *forhandlingsinstitutioner*. Disse oprettes fra 1970. Indtil 1980 er der tale om ad-hoc institutioner uden formelt fastlagte procedurer, men sædvanligvis sammensat af ministre og kommunale organisationsrepræsentanter. Her aftales løn- og investeringsrammer, skatte- og personalelofter. I 1980 formaliseres disse ad-hoc institutioner ved oprettelse af Kommunekontaktudvalget, der består i et minister- og et embedsmandsudvalg. Om trent samtidig nedsættes permanente råd med den opgave at forhandle EDB samordning, Budget- og regnskabsproblemer. Til at varetage stabsfunktionerne for disse forhandlingsinstitutioner oprettes 1974 Indenrigsministeriets Kommunale Afdeling (IMKA). Ligeledes opbygger de kommunale organisationer store sekretariater.

Det vigtigste træk ved alle disse institutionelle innovationer er, at der inden for de normative rammer sat af det samfundsøkonomiske rationale og de normative restriktioner sat af det samfundsøkonomiske hensyn, frembringes en kompleks form for politiske forhandlingsspil omkring den offentlige sektors budgetplanlægning. Aktørerne er regering, ministerier, partier, repræsentanter for erhvervs- og interesseorganisationer, de kommunale organisationer, enkelte større kommuner, cheføkonomer, universitetsøkonomer osv. Med forskellige formål og ressourcer indgår de i styringen og planlægningen af det offentlige ressourceforbrug.

Hvordan denne styring og planlægning foregår skal jeg nu beskrive.

#### Netværksstyring og konsensusplanlægning

Dette afsnit har til formål at vise, hvordan udbredelsen af den samfundsøkonomiske forestilling har muliggjort indløsning af samordningsproblemer.

Jeg vil vise, hvordan der ved udbredelsen af

begrebet samfundsøkonomi er skabt en rationalitetskontekst (Hernes, G, 1978:213; 1985:97) for spilrelationer i multi-centrerede statsstrukturer. En struktur der består i et stort antal private-, semioffentlige-, korporative-, kommunale-, kampagne-, policy- og ad-hoc institutioner.

Den samfundsøkonomiske forestilling er ikke blevet udviklet på een gang og gennem en forudtilrettelagt plan. Den er formuleret og udbredt gennem en rationaliseringsproces, hvor en lang række aktører gennem interessekampe og pragmatiske forsøg har søgt at løse institutionelle problemer.

Rationaliseringsprocessen har været langvarig og kompleks. Grundlæggende har det været tale om en politisk proces – en proces hvor gensidigt autonome og funktionelt differentierede institutioner har søgt at integrere hinanden i et forhandlingsspil gennem dannelse af institutionelle procedurer for *kommunikativ vedtagelse* af gensidigt bindende normer. (Willke, H, 1986: 290, 294–6)

Der har først og fremmest været tale om, hvad jeg kalder en *herredømmekamp*:

– (a) en politisk kamp om at formulere en samfundsforståelse; (b) at udbrede denne til almindeligt accepteret diskurs, (c) at omsætte den til institutionel forandring i et system af sociale relationer. (Pedersen, O K, 1985: 34)

ad a – Den samfundsøkonomiske forestilling er blevet gjort til *normativ orden*. Den er udviklet til norm for organisationer og individers aflæsning af, hvad der er "økonomisk virkelighed". Over tid er forestillingen blevet til en samfundsforståelse, hvori aktørerne kan forme opfattelser af samfundet som sådan, men også af egne-, andres- og fællesinteresser, og hvorved de kan skabe forestillinger om økonomiske afhængigheder eller modsætninger dem indbyrdes. (Habermas, J, 1982: 129 ff)

ad b – Den samfundsøkonomiske forestilling har også fået karakter af *kognitiv struktur*. Den er gjort til diskurs for økonomiske sammenhænge eller modsætninger og til ideal om et samfund i ekstern (handels- og betalingsbalance) og intern (løn-inflation; løn-beskæftigelse) balance. Dette har forudsat en præcisering og definition af begreber og en systematisering af begrebsstruktur. Det har også krævet, at forestillingen er blevet metodisk opbygget og gjort til en stadig mere kompleks meningssammenhæng om et samfund som sådan. (Habermas, J, 1982: 248–9, 348)

ad c – Endelig er den samfundsøkonomiske forestilling blevet tilført *ekspressiv funktion*. Der er skabt mulighed for *kampagnekampe* (Pedersen,

OK, 1985: 34), hvor institutioner overfor hinanden og offentligheden præsenterer opfattelser af, hvad der er fremtidige samfundsøkonomiske problemer, aktuelle målsætninger og rationelle midler. Gennem kampagnekampe iscenesættes den samfundsøkonomiske situation.

På denne baggrund er det vigtigt at understrege: at rationaliseringsprocessen er foregået gennem dannelse og udvikling af institutioner. Altså ved *institutionalisering*.

– Den normative orden er blevet formuleret af policy-institutioner, der ud fra værdiforestillinger om det fremtidige samfund har formuleret den samfundsøkonomiske forestilling.

– Den kognitive struktur er blevet skabt af universitetsinstitutter, policy- og kampagneinstitutioner, der har systematiseret den samfundsøkonomiske forestilling til metodisk opbygget og koherent diskurs.

– Den ekspressive funktion er blevet varetaget af kampagneinstitutioner, der har iscenesat opfattelser af fremtidige problemer, aktuelle målsætninger og effektive midler.

Rationaliseringsprocessen har således indebåret en omfattende institutionel innovation. Institutioner er blevet ændret, oprettet, nedlagt og dannet på ny. Hele tiden er det sket i – hvad jeg kalder – *en strategisk læreproces*.

Den samfundsøkonomiske forestilling er formuleret og udbredt ikke af én, men af mange politiske aktører i en strategisk proces.

Ved strategisk proces forstås jeg her en politisk kamp, der kan beskrives i spilteoretiske termer. Det er en proces, hvori der frembringes muligheder for, at aktørerne kan genkende egne-, andres- og fællesinteresser, hvori aktørerne kan forholde sig til hinanden som rationelle opponenter og søge at orientere sig imod og influere på hinandens beslutninger og hvori aktørerne bliver tvunget til at agere på grundlag af mangelfuld information og konstant usikkerhed. (Deutsch, K W, 1966: 51 ff; Habermas, J, 1982: 131, 140, 346)

Den samfundsøkonomiske forestilling er tillige formuleret og udbredt gennem ideologiske og politiske kampe. Forestillingen er derfor ikke naturgiven. Samfundsøkonomiske problemer heller ikke.

Dette indebærer dog ikke, at der automatisk er tale om en falsk forestilling, om fiktive problemer eller om semantiske problemløsninger.

Det samfundsøkonomiske rationale kan afspejle reelle økonomiske og institutionelle forud-



sætninger og have reelle organisatoriske og fordelingspolitiske effekter.

Men som enhver anden ideologi er det samfundsøkonomiske rationale til stadighed underlagt en tre-dobbelt gyldighedsfordring: om normativ rigtighed, om kognitiv sandhed og om ekspressiv troværdighed. (Habermas, J, 1982: 339) Og netop disse fordringer tvinger de involverede institutioner ud i en on-going læreproces.

Ved læreproces forstår jeg her – meget simpelt – den erfaring og viden den strategiske proces underlagt de tre gyldighedsfordringer ophober i institutioner. Disse institutioner er til stadighed underlagt kravet om:

- at den samfundsøkonomiske forestilling de formulerer er *normativ rigtig* set i forhold til eksisterende værdiforestillinger om det fremtidige samfund;

- at den samfundsøkonomiske diskurs de udvikler er kognitiv *sand* i forhold til den virkelighed den teoretisk søger at afspejle; og

- at de samfundsøkonomiske kampagner de iscenesætter og de konsekvenser og prognoser de præsenterer er *troværdige* i forhold til eksisterende erfaringer og forudsigelser.

Gennem en sådan strategisk læreproces er den samfundsøkonomiske forestilling gjort til rationale. Der er udviklet en meningssammenhæng, hvori ellers modsatte interesser formulerer et fælles perspektiv for deres fremtidige relationer.

Udviklingen er dog ikke sket fra 50'erne og afsluttet i 70'erne. Den er foregået over 20 år, men foregår også her – og – nu. Forestillingen er hele tiden til formulering og udbredelse og rationalisering. Der står konstant kamp om at formulere gensidigt bindende normer; om at udbygge og systematisere diskursen og om at definere den samfundsøkonomiske situation.

I denne rationaliseringsproces indtager i dag særligt kampagne- og forhandlingsinstitutioner en central plads.

*Kampagne-institutioner* har til funktion at operationalisere det samfundsøkonomiske rationale ved at præsentere opfattelser af den samfundsøkonomiske situation. I det hele taget søger kampagneinstitutioner at producere og mobilisere konsensus omkring én bestemt opfattelse af fremtidige problemer, aktuelle målsætninger og effektive midler. Sædvanligvis er disse institutioner bevæbnet med økonomiske makro-modeller (ADAM, SMEC), hvis talpræcise prognoser og konsekvensberegninger omgiver deres udsagn med en aura af videnskabelig objektivitet.

*Forhandlings-institutioner* (der kan være ad-hoc eller permanent oprettet) operationaliserer kampagner og udstikker evt talpræcise rammer for fremtidige eller underordnede forhandlinger.

Begge institutionstyper indgår i en ganske særegen form for makro-økonomisk styring og planlægning. Som sagt kalder jeg denne form for netværksstyring og konsensusplanlægning.

Formen hviler på en multi-centreret statsstruktur og er således usammenlignelig med en opfattelse af planlægning, der går ud fra:

- at alene staten kan gennemsætte sanktionerbare og bindende planer;

- at alene staten er organisatorisk, teknisk og personelt i stand til at udvirke planer og til administrativt at styre inden for rammerne af planer; og

- at styring og planlægning forudsætter et forfatningsretligt legalitetsprincip og et forvaltningsretligt over- underordningsforhold.

Formen er også usammenlignelig med en opfattelse af planlægning, som mener:

- at planlægning alene er identisk med instrumentel rationel handling;

- at planlægning alene går ud på, at indfri mål på den mest effektive måde; og

- at planlægning således ensidigt forudsætter systematiske, effektive, koordinerede og konsistente handlinger.

Konsensusplanlægning er således ikke en særlig kognitiv eller videnskabelig metode til at træffe problemløsende (effektive) beslutninger på. Det er heller ikke en hierarkisk organiseret proces baseret på bindende og sanktionerbare ordre afgivet centralt og implementeret lokalt.

Derimod består den i en både kort- og langsigtet politisk kamp, hvor det lange og korte sigte altid løber sammen her-og-nu!

*Først* består den i en strategisk rationaliseringsproces, hvorved en samfundsforståelse bliver formuleret og udbredt til normativt bindende og hvorved den omsættes til institutionelle forandringer i et system af sociale relationer.

*Dernæst* består den i en taktisk styringsproces, hvor der gennem kampagnekampe og forhandlinger sker en definition og implementering af fremtidige problemer, aktuelle målsætninger og effektive midler.

Ved konsensusplanlægning forstår jeg derfor grundlæggende set en politisk proces, hvorved funktionelt differentierede institutioner her-og-nu søger at integrere hinanden gennem dannelse af

procedurer for kommunikativ vedtagelse af gensidigt bindende normer og regler for fremtidige beslutninger.

Konsensusplanlægning er en proces, hvori indgår kampe om diskursive og institutionelle forandringer. Og en proces om den instrumentelle udnyttelse heraf. Det vigtigste ved denne proces er dog dette:

- at der gennem udbredelsen er sket – og sker – en *udpegelse* af deltagere og en *kolonisering* af deres fremtidige handlemuligheder.

Nogle deltagere er blevet inddraget, andre udelukket; nogle muligheder er blevet udelukket, andre fremmet. Nogle handlemuligheder er blevet umuliggjort, andre nødvendiggjort.

Således er der sket en kolonisering (Dencik og Dencik, 1975: 40–2) af de fremtidige handlerum og handlemuligheder.

Over tid er et bestemt antal *deltagere*, repræsenteret i forskelligartede og gensidigt autonome *institutioner*, gennem mere eller mindre ekspliciterede *spilleregler*, blevet bundet til hinanden indenfor en tilblivet *meningssammenhæng*, der frembringer og udelukker handlerum og handlemuligheder for gensidige og fremtidige handlinger.

Jeg forestiller mig derfor, at der ved den indkomstpolitiske og udgiftspolitiske institutionalisering er søgt, og måske stadig søges, gennemført en konsensusplanlægning. Ligeså forestiller jeg mig, at der ved indgåelse af kollektive overenskomster og offentlige budgetaftaler mellem stat og kommunale og korporative institutioner kan foregå en netværksstyring.

Netværksbegrebet er i de senere år blevet vidt og bredt anvendt – indenfor organisationsteorien (Aldrich og Whetten, 1981: 385 ff), erhvervsøkonomien (Hägg og Johanson (ed) 1982; Hammarqvist, Håkansson og Mattsson, 1982), den institutionelle økonomi (Hernes, G, 1978, North, D, 1971), institutionel historie-teori (Deutsch, K W, 1966; Berrefjord, 1978, 1984; Pedersen, O K, 1985) og korporatisme-forskningen (Kastendiek, H, 1981; Damgaard, E, 1981).

Det er generelt for disse teorier, at netværksbegrebet anvendes metaforisk frem for analytisk. Komplekse relationer og interaktioner søges billedliggjort ved et fletværk af løsere eller stærkere tråde. Artiklen her er ingen undtagelse. Som allerede understreget, har jeg ikke analyseret faktiske beslutningsprocesser. Jeg har derfor heller ikke studeret hvilke former for *koordinering*, der kan lokaliseres mellem beslutninger truffet i mange

institutioner. (Hellgren og Stjernberg, 1985: 2–3) Ej heller har jeg undersøgt mere strukturelle *afhængighedsformer* (Aldrich og Whetten, 1981: 400)

Jeg tør derfor kun påstå: at der på såvel det indkomstpolitiske- som det udgiftspolitiske område er tale om en række gensidigt autonome men iøvrigt autoritative institutioner, mellem hvilke der muligvis er en sådan funktionel arbejdsdeling, at de gensidigt er afhængige af hinanden og gensidigt må koordinere deres beslutninger.

Denne koordinering finder ikke sted gennem en centralt udvirket plan, et organisatorisk hierarki eller et prissystem. Derimod sker det – lyder min påstand – gennem institutionaliserede procedurer for kommunikativ vedtagelse af hvilke samfundsøkonomiske problemer, mål og midler at udpege og forhandle.

Der er således på de to områder dannet *institutionelle netværk*, hvor særligt kampagne- og forhandlingsinstitutioner spiller en rolle. Styringen via sådanne netværk finder sted, når der er skabt betingelser for:

- at et forhandlingsspil mellem gensidigt autonome parter, placeret i forskellige institutioner, kan foregå ud fra en samfundsøkonomisk problemkonception, som parterne selv har kontrollen over (via kampagne-institutioner), og som de selv kan implementere (via ad-hoc-og forhandlingsinstitutioner) inden for grænserne af de handlerum, de som myndige besidder i en multi-centreret statsstruktur.

I den netværksstyrede indkomst- og udgiftspolitik anvendes en række særlige styreformer. Fire skal nævnes:

- *Kampagnestyrening*. Herved forstår jeg en styreform, hvorved en aktør bevidst søger at påvirke andre aktørers forestillinger om de aktuelle samfundsøkonomiske problemer, mål og midler for hermed at bestemme, hvilken problemkonception, der skal ligge til grund for fremtidige handlinger.

- *Trusselstyring*. Herved forstår jeg en styreform, hvorved typisk regeringen – men ikke udelukkende denne – søger at påvirke rammerne for forhandlingerne ved – f.eks. – at true med lovgivning eller at trække sig fra forhandlingerne.

- *Rammestyrening*. Herved forstår jeg en styreform, hvor to eller flere aktører aftaler hvilke operative rammer de frivilligt vil acceptere at lægge til grund for fremtidige handlinger.

- *Organisationsstyring*. Herved forstår jeg en styreform, hvor private organisationer implemen-

terer aftaler overfor medlemmer eller medlemsvirksomheder gennem anvendelse af overtalelse, trusler, løfter, forslag og/eller informationer.

### Sammenfatning

I det foregående har jeg søgt at fremhæve, at der fra slutningen af 1950'erne og gennem 60'ernes vækstperiode er udviklet en bestemt rationel kontekst for udpegning af samfundsmæssige problemer, mål og midler. Dette har medført en sådan transformation af de økonomisk-politiske institutioner, at muligheden for en særlig form for makro-økonomisk planlægning er til stede fra slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne.

Kollektive overenskomster og offentlige budgetaftaler muliggør en planlægning af løndannelse og det offentlige ressourceforbrug. Det sker gennem en kompleks form for politisk kamp- og beslutningsproces, hvori indgår et større antal autonome parter i multi-centrerede netværk af institutioner.

Generelt vover jeg derfor at fremsætte denne hypotese:

– at vi i Danmark – gennem de sidste 20–25 år – har set udviklet en bestemt type makro-økonomisk planlægning, hvor det ved anvendelse af indkomst- og udgiftspolitik som økonomisk-politiske instrumenter, tilstræbes at indløse samfundsøkonomiske målsætninger gennem netværksstyret samordning af beslutninger truffet i en multi-centreret statsstruktur.

Denne makro-økonomiske planlægning har selv sagt intet med en liberal opfattelse af markedsøkonomi at gøre. Ej heller med nogen socialistisk opfattelse af en centralt ledet planøkonomi. Lige så lidt kan den sammenlignes med en blandingsøkonomisk organisering af forholdet mellem privat og offentlig sektor.

Det er derimod min tese, at der i Danmark – på det arbejdsmarkedspolitiske område i det mindste – er udviklet, hvad jeg vælger at kalde *en kampagnestyret forhandlingsøkonomi*.

Ligesom netværksbegrebet anvendes også begrebet forhandlingsøkonomi mere metaforisk end analytisk. Ole Bjerrefjord (1978: 154 ff; 1984: 27 ff) taler således om, at forhandlingsøkonomiske relationer indebærer "en klar kobling" mellem markedsforhold og politisk institutionalisering eller at markedsmekanismen er "indesluttet" af administrativ styring og forhandling.

Min definition er ikke mindre forløbig. Den lyder: forhandlingsøkonomi er en økonomi, hvor en væsentlig del af resourceallokeringen hverken foregår formidlet over et hierarkisk opbygget statsorgan eller et atomiseret privat marked, men udgår fra multi-centrerede beslutningssystemer og foregår gennem institutionelle procedurer for kommunikativ vedtagelse af konsensus mellem stat, organisationer og virksomheder (private såvel som offentlige).

Forhandlingsøkonomiske relationer udspringer således af de institutionelle betingelser for at samordne beslutninger truffet i institutioner underlagt forskelligartede styresystemer: pris-, forvaltnings-, afgørelses- og forhandlingssystemer. Forhandlingsøkonomi hviler på et overgribende styresystem – netværksstyring – der er i stand til at samordne beslutninger underlagt ellers kontrære styresystemer.

Det indkomstpolitiske tilfælde er eksemplarisk. Her er det muligt at samordne beslutninger på denne måde:

- Gennem kampagnekampe præsenteres samfundsøkonomiske problemer;
- Ved centrale forhandlinger mellem regering og organisationer (eller blot mellem organisationer) operationaliseres disse og der udstikkes (evt moralsk eller politisk bindende) rammer for underordnede forhandlinger;
- Gennem private organisationer implementeres rammer ved forhandlinger mellem underorganisationer og mellem virksomheder og fagorganisationer;
- Ved private og semi-offentlige institutioner mægles og voldgiftes tvister om fortolkning af og sanktioners brud på overenskomster.

Med visse forskelle indeholder den offentlige budgetplanlægning muligheden for samme type forhandlingsspil. Sådanne forhandlingsspil forudsætter visse bindende normer – dvs meningssammenhænge der er genkendt som gyldige af og retfærdiggjort ved fælles accept mellem en række bestemte aktører.

Hvis disse forudsætninger er til stede, påstår jeg, at der kan produceres og mobiliseres konsensus. Ved konsensus forstås det forhold, at de involverede aktører accepterer den fælles frembragte meningssammenhæng, respekterer at den er normativt bindende og ved om hinanden, at de gensidigt føler sig bundne.

En sådan konsensus er ikke statisk eller automatisk givet. Tværtimod. Aktørerne søger ved udvikling af institutionelle procedurer, at mobilisere

og producere konsensus og famler sig således fra den ene ustabile, reversible og øjeblikkelige konsensus til den anden.

Forhandlingsøkonomiske relationer hviler ma o på en række normativt bindende og ikke nødvendigvis juridisk sanktionerbare *imperativer*. Af sådanne kan nævnes.

- *Det samfundsøkonomiske imperativ*. Dette indbefatter, at de forskellige aktører accepterer det samfundsøkonomiske rationale som strategilinie for deres måde at forholde sig til kampen om udpegning af fremtidige problemer på.

- *Forhandlingsimperativet*. Dette indbefatter, at aktørerne accepterer at indgå i forhandlinger og her tilstræber at tage samfundsøkonomiske hensyn ved operationalisering af problemkonceptioner.

- *Aftaleimperativet*. Dette indbefatter, at aftaler holdes selvom de juridisk ikke kan sanktioneres, men fordi de føles enten moralsk eller politisk bindende.

Selvom konsensusproblemet således er et til stighed komplekst problem, er det ikke uløseligt. Det er netop en afgørende pointe i denne artikel, at der siden 1950'erne er opbygget institutioner og dermed iværksat procedurer for mobilisering og produktion af konsensus.

Der er oprettet policy-, kampagne- og forhandlingsinstitutioner med det formål, at formulere og formidle en fælles meningsfylde. Fra disse institutioner sker der en stadig bearbejdning af holdninger.

Holdningsbearbejdelse er blevet et makro-økonomisk styringsmiddel. Og et vigtigt sådant!

#### Referencer

- Aldrich, Howard og Whetten, David A, "Organization-sets, action-sets, and networks: making the most of simplicity", in Nystrom, Poul C og Starbuck, William H, *Handbook of Organizational Design, vol I*, Oxford, 1981.
- Andersen, Ernst, "Strøtanker om forvaltningens forenkling", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1952, p 163-175.
- Andersen, Henrik m fl, *Indkomstpolitisk planlægning og styring gennem retliggørelse og institutionalisering*, 3. del av et projekt, Inst for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1983.
- Bjerrefjord, Ole, *Rafnes Saken. Forhandlingsøkonomien i aksjon*, Oslo, 1984.
- Bjerrefjord, Ole, "Fra embedsmannsstat til embedsmannsstat?" in Gudmund Hernes (red), *Forhandlingsøkonomi og Blandingsadministrasjon*, Oslo 1978.
- Betænkning 143, "Om de store fødselsårge med særligt henblik på uddannelsesproblemet", Kbh, 1956.
- Betænkning 154, "Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik", Kbh, 1956.
- Betænkning 221, "Uddannelse af ikke-faglærte arbejdere", Kbh, 1959.
- Betænkning 229, "Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft", Kbh, 1959.
- Betænkning 388, "Om effektivisering af centraladministrationen", Kbh, 1965.
- Betænkning 743, "Planlægningen i centraladministrationen", Kbh, 1975.
- Christensen, Bent, "Forvaltningskommissionen og forvaltningsnævnet - mål og midler", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1953 p 339-360.
- Dahl, Robert A, *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, 1971.
- Dahl, Robert A og Lindblom, Charles, *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politics - Economic Systems Resolved into Social Processes*, New York, 1953.
- Damgaard, Erik, "Politiske sektorer, jerntrekanter eller mere løse netværk", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1981 no 4.
- Dencik, Lars og Dencik, Peter, "Planeringens Grænser", in Bjørkman, Torsten et al (red) *Planeringens Grænser*, Stockholm 1976.
- Deutsch, Karl W, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control* New York, 1966.
- Eriksen, Lars H, *En undersøgelse over mæglings- og voldgiftstankens udvikling i Danmark ca 1870-1910 således som den kom til udtryk hos arbejdsmarkedets parter, i den politiske debat og i lovgivningen*, Guldmaljeafhandling, Odense Universitet, 1970.
- Finansministeriet, "Budgetredegerelse 1972", Kbh, 1971.
- Habermas, Jürgen, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, 1982.
- Hammarkvist, K O, Håkansson, H og Mattson, L G *Marknadsföring för konkurrenskraft*, Malmö 1982.
- Hellgren, Bo og Stjernberg, Torbjörn, *Networks an analytical tool for understanding complex decision processes*, paper Stockholm, 1985.
- Hernes, Gudmund, (red), *Forhandlingsøkonomi og Blandingsadministrasjon*, Oslo, 1978.
- Hernes, Gudmund, *Økonomisk Organisering*, Oslo, 1985.
- Hirschman, Albert O, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Boston, 1970.
- Hirschman, Albert O, *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, 1981.
- Hägg, I og Johanson, J (red), *Företag i nätverk*, Stockholm, 1982.
- Kastendiek, Hans, "Die Selbstblockierung der Korporatismus-Diskussion", in von Alemann, Ulrick (red), *Neokorporatismus*, Frankfurt am Main, 1981, p 92-116.

- Nielsen, Klaus, *Synsvinkler på forholdet mellem den offentlige sektor og samfundsøkonomien*, Arbejdsrapport 2/1985, Inst for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1985.
- Nonet, Philippe og Selznick, Philip, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, 1978.
- North, Douglas C, "Institutional Change and Economic Growth" *Journal of Economic History*", 1971, no 1, p 118-125.
- Olsen, Johan P, "Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv", in Olsen, Johan P, *Politisk Organisering*, Oslo, 1978.
- Olsen, Johan P, "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen", *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 1985, no 1, p 1-14.
- Pedersen, Ove K, *Institutionel Historie*, FS og P, Roskilde, 1985.
- Pedersen, Ove K, "Den institutionelle fælde. Konflikter på arbejdsmarkedet 1985", in Amoroso, Bruno, og Jespersen, Jesper, *Samfundsøkonomisk rapport 1985*, (under udgivelse), 1986.
- "Perspektivplanlægning 1970-1985", PPI, Kbh, 1971.
- "Perspektiv-planredegørelse 1972-1987", PPII, Kbh, 1973.
- Petersen, John, *Samfundsøkonomi og arbejdsmarked i Danmark 1950-1970*, Specialeopgave, Inst f Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter, 1985.
- Wæver, Jørn, "Lov om fornyelse og forlængelse af kollektive overenskomster og aftaler m v", *Juristen*, 1985, p 292-300.
- Willke, Helmuth, "Three Types of Legal Structure: The conditional, the Purposive and the relational Program", in Teubner, G, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986 p 280-298.