

“En stramning af CO₂-målsætningen - gennem en reduktion af antallet af kvoter i det europæiske system og en tilpasset forøgelse af CO₂-afgiften for den ikke-kvoteomfattede del af økonomien - vil således føre til, at prisen på energi baseret på fossile brændsler stiger. Dette vil øge incitamentet til vedvarende energi.”

Fra kapitlet “Energipolitik, energiforbrug og CO₂-udledning”,
Økonomi og Miljø 2009



DØR og den politiske magt

Af Peter Munk Christiansen¹

Kollegiale organer som DØR spiller både en rolle som leverandører af viden og som leverandør af opbakning og legitimitet, til den politiske proces. Flere forhold kan tyde på, at den relative vægtning af viden og legitimitet er blevet forskudt til fordel for sidstnævnte. Det synes dog ikke at være tilfældet for DØRs vedkommende, fordi formandskabet har fastholdt en fagøkonomisk fokus. Formandskabets analyser af konsekvenserne af et nej til euroen lige op til folkeafstemningen i 2000 illustrerer dog, at det ikke er nemt at holde faglige vurderinger adskilt fra deres politiske implikationer.

Det Økonomiske Råd (DØR) er et barn af den korporative tradition, som indebærer inddragelse af organiserede interesser i rådgivning, beslutningsforberedelse og administration af mange forskellige politikker. Denne tradition blev grundlagt ved det 20. århundredes begyndelse og udviklet gennem krigs- og krisetider, så den efter krigen fremstod som en udbredt model inden for mange politikområder, om end mest inden for erhvervsområderne og de store velfærdsområder. I 1965 var der i alt 673 udvalg, råd og nævn tilknyttet centraladministrationen. Ved fødslen i 1962 var DØR således et blandt et utal af kollegiale organer, hvad det fortsat er i dag, hvor der med udgangen af 2010 eksisterede 436 råd, nævn, udvalg og kommissioner. Hvilken politisk rolle kan et sådant kollegialt organ spille, og er der sket ændringer i denne rolle i de forgangne 50 år? Og hvordan passer DØR ind i det billede?

Kollegiale organer, viden og legitimitet

Kollegiale forvaltningsorganer er en broget skare, der strækker sig over tekniske udvalg uden særlig politisk interesse til beslutningsforbere-

¹ Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.



382 dende kommissioner underlagt stor politisk og offentlig bevågenhed. I denne sammenhæng er det mest interessante den rolle, som kollegiale organer kan spille for politiske beslutninger. Man kan især fremhæve to typer output, som kan spilles ind i den politiske beslutningsproces (jf. Christiansen og Nørgaard 2009): Det ene er *viden*. Viden om hvordan et problem egentlig ser ud, hvordan det kan løses, tilsigtede og utilsigtede effekter af foreslåede løsninger etc. Viden dækker her forhold, som kan bidrage til at gøre politiske beslutninger bedre i teknisk forstand, dvs. mere målrettede og mere effektive. Det andet kan man kalde *legitimitet*. Det dækker over en egenskab ved beslutninger, som kan være lige så vigtig som viden: Den politiske og administrative beslutningsproces indebærer forhandlinger, studehandler, framing af problemer og løsninger, strategiske og taktiske overvejelser mv. Her kan kollegiale organer bidrage til at gøre det lettere – i nogle situationer dog også sværere – at træffe politiske beslutninger.

DØR har skullet bidrage med produktionen af viden såvel som legitimitet. I henhold til lovgrundlaget er DØRs opgave at ”følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser”. Nyt i forhold til den oprindelige formulering i Lov om økonomisk samordning fra 1962 er indskuddet om at ”belyse de langsigtede udviklingsperspektiver”. Ideen om samordning af de økonomiske interesser er et smukt udtryk for den tankegang, der ligger bag korporatisme: inddragelse af organiserede interesser i politiske og administrative beslutninger kan bidrage til at øge såvel deres operationelle som deres politiske effektivitet.

Ser vi generelt på denne korporative ide, er der dog sket en del i de forløbne 50 år. For det første er de institutionelle rammer for inddragelsen af interesseorganisationerne i forberedelsen af politiske beslutninger stærkt forandret. Forberedelse af politiske beslutninger var en stor del af opgaven for mange kollegiale organer i begyndelsen af 1960’erne. Det er det ikke mere. Der nedsættes i dag kun ganske få beslutningsforberedende kommissioner og udvalg sammenlignet med den gang.

Beslutningsforberedelse overlades i dag sjældent til kommissioner; den er trukket ind i centraladministrationen, hvor interesseorganisationer så inddrages, når det er opportunt for embedsmænd og politikere – og i nogle tilfælde inddrages de slet ikke. Det kan der være mange forklara-

ringer på. Blandt de vigtigste er, at kommissioner kan være et velegnet forum, når dagsordenen står på udvidelse af velfærds- og andre ordninger. De er noget mindre velegnede til at lave reformer af eksisterende programmer, fordi reformer næsten altid vil ramme nogle grupper koncentreret. I sådanne tilfælde kan interesseorganisationer være svære at have med at gøre.

Kommissioner har altid været en del af en politisk proces, og der har altid indgået overvejelser om strategi, taktik, opbakning mv., når et kommissionsarbejde er iværksat på et politisk vigtigt område. Men meget tyder på, at der er sket en stigende politisering af kommissionsvæsenet, når det så endelig bruges (Christiansen og Nørgaard 2009). Det er den anden ændring i den måde, hvorpå den korporative tænkning er blevet implementeret. Den betegner med de ovennævnte termer en forskydning i den relative vægt fra viden til legitimitet. Et par eksempler.

Kommunalreformen, hvis implementering startede i 1970, blev forberedt af to kommissioner, Kommunallovskommissionen og Kommunalreformkommissionen, de sad tilsammen 12 år, arbejdede med udgangspunkt i et bredt kommissorium og kom med forslag, som stort set alle blev bakket op af et bredt flertal i Folketinget og dermed realiseret. Strukturkommissionen, der forberedte kommunalreformen, som blev implementeret i 2007, sad i 14 måneder, havde et snævert kommissorium og kom med forslag, som kun i meget begrænset omfang blev vedtaget. Det var i stedet regeringens eget forslag udarbejdet parallelt med og lige efter kommissionens arbejde, som blev vedtaget af et snævert flertal i Folketinget og under intense politiske konflikter.

Socialreformkommissionen blev nedsat i 1964 og arbejdede i otte år. Kommissoriet var bredt, og kommissionen kom med mange entydige forslag, hvoraf en del blev vedtaget uden meget store politiske konflikter. Velfærdskommissionen blev nedsat næsten 40 år senere – i 2003. Den arbejdede i to år og kom løbende med en række entydige forslag. De fleste af forslagene var kontroversielle, og kun få af dem blev vedtaget – i hvert fald i første omgang. Til gengæld havde Velfærdskommissionen en effekt på lidt længere sigt. I hvert fald kan man se kommissionen som led i en bred og længerevarende politisk kamp om velfærdsreformer, hvoraf en del faktisk er blevet gennemført. Sammenlignet med Socialreformkommissionen handlede Velfærdskommissionen – i hvert fald relativt set – mere om legitimering end om viden.

384 Passer DØR også ind i billedet af en sådan generel, relativ forskydning fra viden til legitimering? Svaret er vel både et ja og et nej. Nej'et først: Det er lykkedes DØRs formandskab at opretholde en skarp arbejdsdeling mellem formandskabet og resten af medlemmerne, således at de økonomiske analyser gennemføres ud fra en fagøkonomisk vinkel, som nok er vågen over for tidens politiske strømninger, men som – i hvert fald udefra set – ikke lader sig sælge til bestemte interessebårne synspunkter. Det gør hverken analyserne fejlfri eller dækkende, men det sikrer, at DØR kan tale med større vægt end alle de mange økonomer, som lønnes af banker, interesseorganisationer eller tænketanke, og som sjældent eller aldrig siger noget, der står i modsætning til de interesser, som deres arbejdsgivere har.

DØRs nyttilkomne opgave peger også i retning af vægt på vidensaspektet: De offentlige kassers mangel på evne til selvdisciplin har fået politikerne til at vedtage en budgetlov og har i den forbindelse tildelt DØR opgaven at ”vurdere holdbarheden i de langsigtede offentlige finanser og den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo samt vurdere, om de vedtagne udgiftslofter er afstemt med de finanspolitiske målsætninger for de offentlige finanser givet de reformer og finansieringsinitiativer m.v., som er besluttet af et flertal i Folketinget. Det Økonomiske Råd skal endvidere vurdere, om de vedtagne udgiftslofter overholdes såvel i planlægningsfasen, som når regnskabet foreligger” (Lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd). At denne kontrolopgave er henlagt til DØR, kan ses som en anerkendelse af, at en effektiv og politisk uomtvistelig kontrol må indebære et armslængdeprincip. Der er fortsat behov for DØR som producent af uafhængig viden – også når denne viden er kontroversiel.

Når spørgsmålet om en mulig forskydning fra vidensaspektet til legitimitetsaspektet i forbindelse med kollegiale organers placering ovenfor blev besvaret med et delvist ja, hænger det sammen med, at DØRs analyser anvendes i den politiske argumentation for bestemte synspunkter. Det er der for så vidt ikke noget mærkeligt i. Politikere og interesseorganisationer har det med at bruge videnskabelige og andre analyser, så de passer i deres kram: Dem, de er enige i, omtales positivt, og dem, de ikke er enige i, omtales negativt eller slet ikke. Der er da også adskillige tilfælde, hvor DØRs medlemmer udtaler deres opbakning til eller kritik af formandskabets analyser, som falder i deres smag eller det modsatte. I

et enkelt tilfælde gik bølgerne endog meget højt. Det illustrerer, hvad der kan ske, når fagligheden for alvor udfordrer den politiske elite. Sagen er muligvis også det tilfælde, hvor DØR har haft den største politiske magt nogensinde – om end antagelig uforvarende. Vi taler naturligvis om DØR og ØMU'en.

DØR og ØMU'en - må et uafhængigt formandskab sige, hvad det vil?

Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) har spillet en betydelig rolle i den nyere politiske danmarkshistorie. Det danske nej til Maastricht i 1992 førte til de forbehold, som fortsat er gældende, og som danskerne muligvis får lejlighed til at udtrykke deres mening om gennem en folkeafstemning. Et af de fire forbehold vedrører ”den tredje fase af den Økonomiske og Monetære Union”, ØMU'en eller euroen, som det vel blot er blevet i dag. Den er i 1993, da danskerne stemmer ja til Edinburgh-aftalen, endnu et fremtidsfænomen.

Fire år senere, i 1997, mener DØRs formandskab dog, at det er på tide med en nærmere analyse af Danmark og ØMU'en (DØR 1997). Forårsrapporten indeholder da også et større kapitel herom. Udgangspunktet er, at ØMU'en har konsekvenser for Danmark, hvad enten vi bliver medlem eller ej. Kapitlet stiller derfor blandt andet spørgsmålet, hvilke konsekvenser det vil have at stå udenfor. Svaret er, at det nok er overskueligt, hvor meget det vil koste, når man ser på størrelser som transaktionsomkostninger, rentespænd og kurspolitik, hvis man ellers fører en ansvarlig økonomisk politik. Det fremgår af det såkaldte regeringsbrev, at DØRs store organisationer generelt tilslutter sig analysen. Der er kritik fra nogle af de mindre organisationer, eksempelvis fra Det Danske Handelskammer, der peger på, at der også burde være anlagt et virksomhedsperspektiv. Kritikken er dog begrænset, og der signaleres enighed fra Dansk Industri, DA, Håndværksrådet, Landbrugsrådet. LO svinger sig endda op:

”Formanden for Landsorganisationen gratulerede formandskabet med et specialkapitel om Danmarks forhold til ØMU'en, der må vurderes blandt de mest sobre, der er set i genren gennem mange år” (DØR 1997: s. XII).

386 Tre år senere banker virkeligheden på i form af en forestående dansk folkeafstemning, som skal finde sted 28. september 2000. Siden 1. januar 1999 har euroen været fælles mønt i 11 EU-lande. Kun fire af EU's 15 medlemslande har valgt at stå udenfor. Spørgsmålet er, om Danmark skal med. DØR vælger at gennemføre en ny analyse af Danmarks forhold til euroen. Analysen fremskyndes i anledning af folkeafstemningen. Hverken analyser eller konklusioner adskiller sig i det væsentlige fra analysen tre år tidligere, men de er nok sprogligt skærpet. Rapporten fremhæver, at valget om medlemskab eller ej i det væsentligste er et politisk spørgsmål, for de økonomiske konsekvenser er overskuelige (DØR 2000: s. 124). Det hedder, at der er "små og usikre økonomiske fordele og ulemper ved medlemskab" (DØR 2000: s. 125). Det hedder videre om det langsigtede perspektiv:

"Der er forskellige effektivitetsgevinster i form af sparede transaktionsomkostninger, en mulig indsnævring af rentespændet, fjernelse af valutakursudsving over for ØMU-landene og formentlig øget konkurrence ved at indtræde i valutaunionen, men gevinsterne vurderes ikke at være af stor betydning for den langsigtede udvikling i dansk økonomi" (DØR 2000: s. 6-7).

Vurderingerne er for så vidt ganske mainstream. I en lille bog, der udkommer omtrent samtidig med DØRs rapport og er udgivet af Rådet for Europæisk Politik og forfattet af Erik Hoffmeyer, Jesper Jespersen, Christen Sørensen og Claus Vastrup, er konklusionerne på linje med DØRs:

"Hvad angår rentespænd, er de samfundsøkonomiske konsekvenser næppe store, og prisdannelsesstyrke, handelsomfang, investeringer vil kun blive marginalt påvirket af et nej til ØMU'en" (Hoffmeyer m.fl. 2000: s. 103-5).

DØRs analyser i 2000-analysen er altså hverken substantielt forandrede i forhold til egne tidligere analyser eller meget anderledes end andre fagøkonomiske vurderinger. Men det er reaktionerne. Rosen for 1997-analysen er erstattet af direkte kritik. Dansk Industri indvender, at analysen undervurderer ØMU'ens fordele for erhvervslivet, og kritik rettes der fra Dansk Metal, Dansk Handel & Service, Landbrugsrådet, Håndværksrådet og SID. Også nogle af de tunge embedsmænd er kritiske. Finansministeriets og Økonomiministeriets departementschefer er henholdsvis

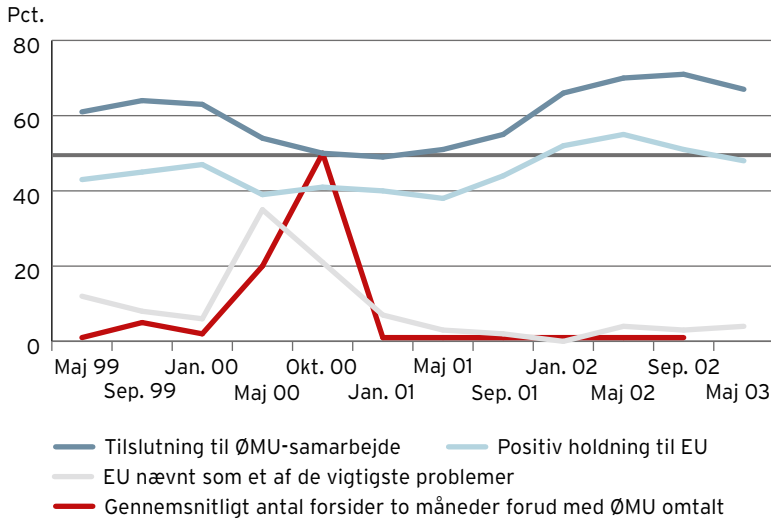
skuffede og kritiske, og nationalbankdirektøren retter en række konkrete kritikpunkter mod analysen. Endnu en gang er det dog LO, der tager prisen for den mest prægnante formulering:

”Repræsentanten for Landsorganisationen mente, at kapitlet nok var det ringeste, formandskabet har frembragt i mands minde. Det læner sig op ad kapitlet om samme emne fra 1997 uden at tage stilling til, at situationen nu er en anden, fordi ØMU’en er en realitet” (DØR 2000: s. XV).

Det står ikke helt klart, hvorfor analysen skulle være en anden, blot fordi ØMU’en er en realitet, men det er vel her, at viden og legitimitet støder sammen. Den politiske situation er nemlig forandret. En EU-folkeafstemning skal man ikke spøge med i en vælgerbefolkning, der otte år forinden havde vist, at den turde stemme nej til Maastricht på trods af stort set enig opbakning fra partier og organisationer.

Kritikken, der haglede ned over DØRs formandskab i medierne, fik i øvrigt et bizart efterspil, da det senere kom frem, at DØRs sekretariatschef, Peder Andersen, efter afstemningen angiveligt skulle være blevet ringet op af en højtstående finansministeriel embedsmand med besked om, at han – Peder Andersen – ikke ville have nogen fremtid i en stilling i centraladministrationen, om han skulle finde på at søge en sådan. Finansministeriets departementschef tager i *Berlingske Tidende* den 23. november 2000 afstand fra en sådan udtalelse og svarer på et spørgsmål, at han vil tænke over, om han vil foretage en intern undersøgelse af sagen. Den er gennemført allerede dagen efter, hvor samme departementschef til *Jyllands-Posten* siger: “Jeg har undersøgt sagen og må konstatere, at der er tale om en tom historie”. Peder Andersen fastholdt dog historien. Efter hans ophør i stillingen som sekretariatschef for DØR er karrieren ikke fortsat i centraladministrationen, men på Københavns Universitet – antagelig uden sammenhæng med den nævnte episode, som jo i hvert fald vidner om en engageret embedsstab i centraladministrationen.

Ved afstemningen 28. september 2000 stemte ikke mindre end 87,6 pct. af vælgerne, og et flertal af dem – 53,2 – stemte nej. Det var en overraskende klar afvisning af ØMU’en i betragtning af, at et klart flertal var for ØMU’en langt hen i 2000. Som figur 1 viser, var mere end halvdelen af vælgerne positive stemt overfor ØMU’en langt hen i 2000, og de blev det igen i løbet af 2001 – blot ikke omkring afstemningstidspunktet. Det



Kilde: Peter Munk Christiansen og Lise Togeby (2004). *Magten i Danmark*. København, Gyldendal.

er ikke klart, hvilken rolle DØRs analyse kan have spillet i den sammenhæng. *Jyllands-Posten* (24. nov. 2000) mener, at vismændene reelt satte ”tilhængerne af euroen skakmat”, og at deres analyse fik en ”kolossal gennemslagskraft, som tilhængerne aldrig kom sig over” – men det er selvfølgelig gætterier.

Lise Togeby (2004) viser i sine analyser af vælgervandingerne før og under eurokampagnen, at holdningerne til euroen svingede i takt med medieopmærksomheden. Da opmærksomhedsskabende nyheder overvejende er negative, vil nye grupper, som engageres i eurospørgsmålet – og med en stemmeprocent på 87,6 blev nye grupper mobiliseret – primært blive udsat for en negativ framing af euroen. Hertil kommer, at eurofortalerne ikke kørte en just elegant kampagne. Man kan dog ikke afvise, at DØRs formandskabs analyse har haft konsekvenser for holdningsdannelsen, fordi analyserne gjorde det sværere at skræmme vælgerne med konsekvenserne af et nej.



Fasthold uafhængigheden

Siden DØRs fødsel er der tilkommet ikke helt få aktører, der producerer økonomisk viden, der indgår som input til den store politisk-administrative beslutningsmaskine. Ministeriers, bankers, interesseorganisationers og tænketankes analyser beriger den offentlige debat og de politiske beslutninger – i hvert fald i de fleste tilfælde. Problemet med disse analyser er, at de, der producerer dem, står under kommando af en minister, en bank, en organisation eller en tænketank. Det er – må man håbe – i langt de fleste tilfælde ikke noget større problem. Men indimellem er det.

Økonomi er ingen eksakt videnskab og da slet ikke den slags økonomi, som DØR beskæftiger sig med. Økonomiske vurderinger kræver, nå ja, vurderinger, og de betjener sig af modeller, der i sagens natur er rettet bagud og derfor sjældent helt præcise – og da heldigvis også sjældent helt forkerte. I udøvelsen af en sådan metier er det eneste værn mod strategiske analyser og skæve skøn, at det er uafhængige og dygtige økonomer, der sidder ved rattet. Det er ikke nogen garanti, men det er bedre end alternativerne. Især når budskabet er kontroversielt.

Litteratur

Berlingske Tidende.

Christiansen, P.M. og L. Togeby (2004): *Magten i Danmark*. Gyldendal.

Christiansen, P.M. og A.S. Nørgaard (2009): *Kommissioner i dansk politik efter 1980*. I: J.G. Christensen, P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard (red.): *De store kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, s. 31-54. Syddansk Universitetsforlag.

Det Økonomiske Råd (1997): *Dansk økonomi, forår 1997*.

Det Økonomiske Råd (2000): *Dansk økonomi, forår 2000*.

Hoffmeyer, E., J. Jespersen, C. Sørensen og C. Vastrup (2000): *Danmark og ØMU'en. Økonomiske aspekter*. Systime.

Morgenavisen Jyllands-Posten.

Togeby, L. (2004): *Man har et standpunkt... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Aarhus Universitetsforlag.