

MARTIN MARCUSSEN

OECD og
idéspillet
Game over?

Martin Marcussen

OECD og idéspillet Game over?

Hans Reitzels Forlag

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet, der forventes afsluttet i 2003, ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, der udgives på Hans Reitzels Forlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen. Man kan læse om Magtudredningen på hjemmesiden www.ps.au.dk/magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

OECD og idépillet. Game over?

© Magtudredningen, forfatteren

og Hans Reitzels Forlag A/S, København 2005

Omslag: Harvey Macaulay, Imperiet

Sat med Plantin Light hos Satsform, Risskov

ISBN 8779347916

Til Emilie

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om opavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Indhold

Kapitel 1: Indledning	9
Kapitel 2: OECD's organisation og funktionsmåde	26
Kapitel 3: OECD og idéerne	75
Kapitel 4: OECD som idé-opfinder	89
Kapitel 5: OECD som idé-mødeplads	113
Kapitel 6: OECD som idé-agent: Globaliseringsdiskursen som case	148
Kapitel 7: OECD som idé-købmand: Forvaltningsetikken som case	174
Kapitel 8: OECD som idé-autoritet i Danmark	190
Kapitel 9: OECD's fremtid i idéspillet – Game Over?	224
Litteratur	242

Forord

OECD er den mest ukendte 'kendte' internationale organisation, som Danmark er medlem af. De fleste ved, at organisationen OECD eksisterer, og at den har noget med økonomi at gøre. Det er imidlertid de færreste, der vil være i stand til at redegøre yderligere for, hvad formålet med OECD er, og hvordan organisationen fungerer. Af denne grund alene er det nyttigt at skrive en bog om OECD. Der eksisterer nemlig ikke ret meget sammenhængende litteratur om organisationen og da slet ikke på dansk.

Grunden til, at Magtudredningens ledelse har ønsket sig en bog om OECD, er dog en anden. OECD producerer viden, og viden er som bekendt magt. OECD formulerer ikke ret mange formelle love og regler, der skal efterleves i Danmark, og organisationen har ingen penge at dele ud af, i modsætning til for eksempel den Europæiske Union. Men OECD er med til at formulere, hvad danske embedsmænd, politikere og medierne skal mene om så forskellige ting som transportøkologi, internationale læseundersøgelser, ventelistegarantier, inflationsrisici, migration og meget mere. Ingen mennesker har automatisk en mening om alting, men fordi OECD fremstår som en autoritativ kilde til objektiv og saglig viden for danske embedsmænd, politikere og journalister, bliver det i et magtperspektiv vigtigt at forstå, hvilken rolle OECD har for meningsdannelsen herhjemme. Den usynlige, strukturelle og 'bløde' magt adskiller sig fra den synlige, derved at ingen direkte tvinger aktørerne på den danske politiske scene til at mene noget som helst. Meningsdannelsen med OECD som mellemliggende variabel finder sted via socialisering, kopiering og sammenligning med andre lande. Resultatet af magtanvendelsen, om den så er synlig eller usynlig, er dog nogenlunde den samme. Embedsmænd, politikere og journalister i alle OECD's medlemslande og ofte også i lande, der ikke er medlemmer af organisationen, begynder at opfatte de samme ting i deres omverden som problemer, og de begynder at tage de samme instrumenter i anvendelse for at løse disse problemer. Der finder altså på mange måder en vis form for ensretning sted, hvad angår de meninger, disse politiske eliter har om økonomi, miljø, undervisning og så videre.

Denne bog vil forsøge at kaste lys over de roller, som OECD spiller i den meningsdannelsesproces, der finder sted blandt for eksempel danske politikere, embedsmænd og journalister. I stedet for 'meninger', tales der i bogen om 'idéer', som er det begreb, der bruges i videnssociologien. I stedet for at tale om en 'kamp om meninger', tales der i bogen om et såkaldt 'idéspil', som består i, at OECD indhenter, bearbejder og spreder idéer på mange forskellige måder. Det er disse mange måder, der vil blive diskuteret i denne bog, alt imens der gives eksempler fra hverdagen i dansk politik og forvaltning.

I forbindelsen med udarbejdelsen af bogen har jeg trukket på ganske mange anonyme embedsmænd i både den danske centraladministration og OECD, som velvilligt har stillet op til lange personlige interview. De skal alle have stor tak for den tid og indsigt, de har stillet til min rådighed. Flere udkast til bogen er efterfølgende blevet gennemlæst af nogle af disse interviewpersoner, og mange faktuelle fejl er blevet udbedret. Også for dette skal de have stor tak, selvom alle resterende fejl og mangler naturligvis er mit eget ansvar. En bog om et emne, der på mange måder er uberørt i den eksisterende litteratur, kunne ikke være blevet til noget uden deres hjælp. Herudover skal Magtudredningens ledelse have tak for, at de har givet mig mulighed for overhovedet at skrive bogen. Den skal have tak for de mange indholdsmæssige kommentarer, der forhåbentlig også har været med til at gøre bogen mere læseværdig. Tak skal også gå til mine kolleger på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, som har bidraget med deres synspunkter, og dermed nuanceret bogens diskussion betydeligt. Endelig skal mine forskningsassistenter cand.scient.pol. Katrine Wied Christensen samt stud.scient.pol. Therese Hyll Larsen have stor tak for en kolossal kyndig indsats i forbindelse med indsamlingen og behandlingen af en del af det empiriske baggrundsmateriale.

Bogens empiriske materiale er hentet fra 55 interview med embedsmænd og -kvinder i både OECD og Danmark, 12 interview med danske folketingsmedlemmer, fuld adgang til OECD's arkiv, bibliotek og dokumentdatabase (OLIS) samt deltagelse i enkelte OECD-komitémøder. Der er altså tale om et ret omfattende baggrundsmateriale, der dog på ingen måde betyder, at det sidste ord er skrevet om OECD's funktionsmåde og relation til den danske centraladministration. Denne bog bør derfor udelukkende ses som en enkelt iagttagers fortælling om OECD's rolle i idéspillet.

Indledning

Jeg må indrømme, at jeg bedre kan lide at være til EU-topmøde. Det er lige ind i flyveren, og så er der kamp til stregen om hvert komma i teksten. Det her er mere akademisk (Erhvervsminister Jan Trøjborg (S), citeret i *Berlingske Tidende*, 1998).

Daværende erhvervsminister Jan Trøjborg påpeger her et væsentligt aspekt af samarbejdet i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD): Der tænkes tanker! Embedsmænd og i nogen udstrækning også ministre mødes i OECD-regi ikke så meget for at forhandle, men for at diskutere, lære og få inspiration. Emnet kan vedrøre næsten hvad som helst fra papirproduktion til inflationens udviklingstendenser, men det grundlæggende formål er, at deltagerne via OECD kommer til en fælles forståelse af et problems eksistens og eventuelle løsninger herpå. Herved klædes embedsmænd på intellektuelt og socialt til at indgå i en konkret forhandling i andre politiske fora. OECD er ikke et sted, hvor der primært udkæmpes kampe over forhandlingsbordet – i så fald er det ikke kampe, der vedrører indholdet i lovttekster, men sandsynligvis stridigheder af metodisk art eller vedrørende tolkningen af indsamlede data.

OECD er et sted, hvor der finder 'konsultation' sted, som organisationens første generalsekretær, Thorkil Kristensen, yndede at udtrykke det (Kristensen, 1967b: 106). For ham var konsultation ensbetydende med, at mennesker mødes uden politiske bagtanker og uden hensyn til, om nogle af disse kom fra store og andre fra små stater. Det eneste, der skulle tælle i det endelige regnskab, var det gode arguments magt. OECD burde være et forum, der ideelt set kunne hjælpe embedsmænd og politikere fra en lang række stater til at bevæge sig op i deliberationens (samtalens) sfære. En sådan opstigning til de akademiske luftlag behøver ikke nødvendigvis at være ensbetydende med, at man mister jordforbindelsen, men derimod en indikation på, at man tilegner sig det intellektuelle overblik og ikke lader sig forblinde af snævre strategiske og kortsigtede hensyn. Thorkil Kristensen havde således en kolossal tænketank i tankerne, da han

sidst i 1950'erne blev bedt om at tage embedet som OECD's første generalsekretær, og han satte personligt en ære i selv at tænke mange af de tanker, som organisationen senere blev kendt for.

For at være troværdig skulle organisationen på alle måder fungere uafhængigt af medlemsstaterne, fordi politik og nationale karrierer ikke lader sig kombinere med vidensproduktion i verdensklasse. Fordi alle andre nationale og internationale instanser var ubehjælpeligt indvævet i politiske hensyn, så Thorkil Kristensen det som OECD's pligt og fornemste formål at tænke de tanker, som andre ikke kunne tænke og oven i købet tænke højt. På den måde vil organisationen godt nok også komme til at tænke nogle tanker, som ingen kunne bruge i praksis, men det er de vilkår, som den frie vidensproduktion eksisterer under. Frie tanker lader sig ikke producere i et forretningsmæssigt perspektiv, hvor det på forhånd defineres, hvilke idéer der er nyttige, og hvilke det ikke er værd at beskæftige sig med.

Nogenlunde sådan kan man beskrive den optimisme og idealisme, der i den indledende periode i OECD's historie herskede blandt medarbejdere og ledelse i OECD. Gennem årene har OECD's funktioner og roller imidlertid ændret sig i markant grad, og et gennemgående tema i denne bog vedrører, hvorvidt og i hvilket omfang de oprindelige idealer kan siges stadig at gælde for OECD.

OECD er ikke først og fremmest en regelproducerende international organisation. I sammenligning med Den Europæiske Union (EU) og Verdenshandelsorganisationen (WTO) er det en helt ubetydelig mængde love, der vedtages i OECD. Organisationen har heller ikke rådighed over økonomiske midler, der gør den i stand til at yde bistand til medlemslandene på den ene eller den anden måde. Hermed adskiller OECD sig klart fra internationale organisationer som Den Internationale Valutafond (IMF) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD). Men hvad er det så, der fortsat gør denne organisation så tiltrækkende for de lande, der står i kø for at blive medlemmer? Og hvad er det, der gør, at organisationen tilsyneladende stadig kan oppebære en vis status i medlemslandene som seriøs og central aktør blandt det store udbud af internationale organisationer, der er blevet skabt i efterkrigsperioden?

I denne bog vil der blive argumenteret for, at en mere fyldestgørende forståelse af OECD's virke og betydning for den danske centraladministration kræver en diskussion af, hvorledes OECD spiller det såkaldte 'idéspil'. OECD producerer ikke regler og fordeler ikke økonomiske midler, men organisationen indsamler, bearbejder og

spredde viden, information og idéer på en måde, der gør, at moderne centraladministrationer ikke kan tillade sig at ignorere den. Fortjent eller ufortjent har OECD gennem årene, men særligt i organisationens første leveår, fået opbygget et renommé af saglighed. Renoméet vedligeholdes ved at spille det stadig mere komplicerede idéspil.

I starten stod Thorkil Kristensen som den fysiske garant for organisationens seriøsitet i forbindelse med udviklingen af nye policy-koncepter, nye problemdefinitioner og nye forslag til, hvorledes medlemsstaterne kunne arbejde med problemløsning i praksis. OECD spiller her rollen som *idé-opfinder*, der som nævnt går ud på at tænke de tanker, som ingen andre kan eller tør tænke. Men en ting er at tænke tanker, en helt anden er at sprede disse tanker til et større publikum, først og fremmest OECD's medlemslande. Selvom der måtte blive udviklet enkelte idéer, som ingen kunne bruge, var det ét af Thorkil Kristensens formål, at de udviklede idéer skulle komme så mange til gode som muligt. OECD måtte ikke være et akademisk elfenbenstårn, men tværtimod selv være aktiv i spredningen af de nyudviklede idéer. En vigtig del af idéspillet er således, at OECD fungerer som en *idé-mødeplads*, der tillader, at politikere, og især nationale embedsmænd, regelmæssigt mødes i Paris i små grupper for at udveksle tanker i en nogenlunde uforpligtende og tvangsfri atmosfære. Filosofien var, at samtale er den bedste måde at indlære på og den hurtigste måde at få skabt en fællesskabsfølelse og en oplevelse af et kollektivt ansvar for at håndtere grænseoverskridende og dermed fælles problemer.

OECD's roller som idé-opfinder og -mødeplads fremgår meget godt af organisationens egen selvforståelse sidst i 1960'erne. I en detaljeret beskrivelse af OECD's opgaver og funktioner fremgår, at OECD har til formål at udvikle en konsensus blandt medlemsstaterne omkring, hvad det vil sige, at en økonomisk politik er 'effektiv', og at en sådan fælles forståelsesramme skal skabes gennem 'konsultation' og 'konstruktiv gensidig kritik'. OECD's opgave i den forbindelse beskrives netop som den at optræde som en tænketank, der indsamler, behandler og spreder viden og som et forum, hvori repræsentanter fra medlemslandene kan mødes og lære af hinanden (OECD, 1969: 1-9).

Dette var udgangspunktet, men siden er der kommet flere vigtige roller til i et stadig mere kompliceret idéspil. Det har for eksempel været klart hele vejen igennem OECD's historie, at organisationens medlemsskare består af både centrale og af mindre centrale stater i

verdensøkonomien. Man kan sågar tale om et center og en periferi blandt verdens absolut rigeste stater. Det er også klart, at de aller-rigeste stater både har fungeret som den væsentligste indtægtskilde for organisationen og ofte også som forbilleder for de øvrige stater. Dette er et faktum, som organisationen OECD og den fungerende generalsekretær ikke i praksis har kunnet ignorere. Nogle gange kan man således tale om, at OECD har arbejdet som en *idé-agent* for de mest magtfulde medlemsstater, hvilket betyder, at organisationen har fungeret som et instrument til at sprede idéer, der har deres rødder i de centrale OECD-lande, videre til OECD's periferilande. Når man således benævner OECD som 'de rige landes klub', er det ikke helt forkert at sige, at man her har en håndfuld kernelande i tankerne og ikke lande som Tjekkiet, Ungarn og Polen.

Men OECD spiller også flere roller i det såkaldte idéspil. For eksempel var OECD i de tidligere år så godt som alene om at udbyde analyser og idéer. Det er ikke tilfældet længere. I dag eksisterer der dusinvis af internationale organisationer, som ved siden af deres hovedbeskæftigelse som regelproducenter og finansieringsinstitutter også tilbyder sig på 'idé-markedet'. Den umiddelbare konsekvens af denne konkurrencesituation er, at OECD nu ikke længere kan tage sin eksistensberettigelse og legitimitet for givet. Tværtimod opleves det i OECD, som om det er blevet nødvendigt at kæmpe for livet. I modsætning til Thorkil Kristensens tid som generalsekretær er der ikke længere råd til, at organisationen af og til kommer til at tænke tanker, som ingen har brug for. Tværtimod er det i dag vigtigere end nogen sinde, at organisationen kan gøre sig gældende på det globale idé-marked med opsigtsvækkende, gode og rigtige idéer. Konkret må organisationen nu være meget opmærksom på at producere de idéer, som 'kunderne' selv føler, at de har brug for, snarere end at producere idéer, som medlemmerne udelukkende får kendskab til via OECD. Fra at være en trendsætter er OECD således blevet en trendfølger, eller en *idé-købmand*, der sætter en ære i at kunne udbyde den vare, der tilfældigvis måtte være efterspørgsel efter. Kritikere vil mene, at organisationen herved ikke længere fungerer som en instans, der kan tænke de tanker, som ingen andre tør eller kan tænke, men tværtimod bekræfter alle og enhver i, at dét de tænker er rigtigt.

Disse roller i idéspillet som idé-producent, idé-mødeplads, idé-agent og idé-købmand, vil blive diskuteret grundigere i de følgende kapitler. Man kan sige, at disse roller, set fra organisationen OECD's synspunkt, er kernen i idéspillet. Men hertil må føjes en femte rolle,

som også hører til dette idéspil, og som baserer sig på den opfattelse af OECD, som nationale embedsmænd og politikere har af organisationen. For ti og tyve år siden var OECD i stand til at præge forsiden i de landsdækkende medier, når en ny publikation om for eksempel Danmarks økonomi blev publiceret. Det kan organisationen ikke længere. Men hvordan opfatter danske politikere og embedsmænd OECD i dag? Hvilken rolle spiller den for dem? Der vil blive argumenteret for, at OECD i den nationale politiske debat spiller rollen som *idé-autoritet* eller *-censor*, idet den via sin mytiske videnskabeligt baserede legitimitet taler med en vis pondus og inddrages af de nationale politiske aktører, når dette bedst kan betale sig. OECD kan altså give en national politisk aktør en forhandlingsressource, hvis organisationen producerer idéer, der passer ind i vedkommendes politiske program. Modsat kan et politisk program undermineres, hvis det ikke kan finde støtte i den OECD-producerede viden. Den rolle kan organisationen OECD kun spille så længe, at den er indehaver af en global legitimitet i forhold til samtlige aktører i de nationale politiske spil. Og det lader faktisk til at være tilfældet i Danmark.

Hvorfor denne bog?

Man kan med god ret spørge sig selv, hvorfor der i forbindelse med Magtudredningen bør skrives en bog om OECD's roller i idéspillet? Det bør der, fordi der paradoksalt nok hersker en udbredt uvidenhed om, hvad en 'kendt' organisation som OECD egentlig laver, og hvilke konsekvenser denne og lignende organisationer har for meningsdannelsen i det danske politiske system. Vi ved en hel masse om organisationer som den Europæiske Union, der producerer love og regler, men vi ved ikke ret meget om de organisationer, der indhenter, omformer og spreder viden og idéer. Viden er som bekendt magt (Foucault, 1980), og i det perspektiv passer denne bog fint ind i Magtudredningens fokus. Denne bog har det helt særlige fokus, at den vil diskutere OECD's roller i idéspillet ved at inddrage eksempler, der har med den danske centraladministration at gøre. Centraladministrationen er den gruppe af aktører, der har den største kontakthoved og erfaring med OECD, så det er særligt interessant at komme til en større forståelse af, hvordan disse aktører interagerer med OECD og med hvilke konsekvenser.

På det helt generelle niveau passer denne bog ind i den igang-

værende diskussion om *den offentlige forvaltnings opbrud* (Beck Jørgensen et al. 1996). En del af denne diskussion omhandler internationaliseringen af centraladministrationen i Danmark (Marcussen & Ronit, under forberedelse), Norden (Jacobsson, Lægred & Pedersen, 2001) og Europa generelt (Dyson, 2001). I et beslutningsproces-perspektiv er det ikke længere – hvis det nogensinde har været tilfældet – muligt at skelne mellem isolerede forvaltningslag på lokalt, nationalt og europæisk niveau. Disse lag er i stigende grad sammenvævede og inddelt i sektorspecifikke og grænseoverskridende segmenter. Fokus for denne bog er ikke så meget at undersøge, hvorfor og hvorvidt denne internationalisering har fundet sted, men snarere hvordan den kommer til udtryk. Konkret vil spørgsmålet være, hvilken rolle en international økonomisk organisation som OECD spiller i det internationale idéspil, og hvilke relationer den danske centraladministration har i forhold hertil.

Desuden er det relevant at skrive en bog om OECD, fordi vi som nævnt ikke ved ret meget om denne organisation. Denne *uvidenhed* er overraskende, fordi vi her taler om en ældre organisation, som blev etableret efter anden verdenskrig, og som har udviklet sig i rasende hast lige siden. På trods af OECD's over 40 år lange historie og på trods af, at de fleste mener at have hørt om organisationen, eksisterer der ikke på dansk en længere fremstilling om dens virke og virkning. Dette er ydermere overraskende al den stund, at den meget kendte danske Venstre-politiker Thorkil Kristensen som nævnt var organisationens øverste chef i en årrække. Man kan endog argumentere for, at Thorkil Kristensen har været den vigtigste generalsekretær i organisationens historie, idet han som den første leder af organisationen havde en unik mulighed for at sætte sit eget helt personlige præg på dens udvikling og praktiske funktionsmåde. Når nye generalsekretærer efterfølger tidligere, er der allerede etableret et sæt rutiner og en forforståelse i organisationen, som er svær at forandre grundlæggende. I denne bogs afsluttende kapitel vil der således blive argumenteret for, at et muligt svar på organisationens nuværende identitetskrise er at vende tilbage til det udgangspunkt, som Thorkil Kristensen var fortaler for. OECD er karakteriseret af en række magtkampe internt i organisationen, mellem organisationens medlemmer og i forhold til andre internationale organisationer. Den måde, hvorpå Thorkil Kristensen oprindeligt definerede OECD's identitet, er måske svaret på de stadig mere alvorlige udfordringer, organisationen står overfor i dag. Endelig er det overraskende, at vi

ikke har mere faktuel viden om OECD al den stund, at vi her taler om en organisation, som har verdens rigeste økonomier som medlemmer. Langt størstedelen af klodens BNP findes hos OECD's 30 medlemsstater. Det handler altså om et forum, som potentielt kan samle tilstrækkelig med finansielle og politiske ressourcer til betydelige politiske aktioner på globalt plan. Organisationen befinder sig desuden i en rivende vækst i den forstand, at ansøgninger fra potentielle nye medlemsstater strømmer til. For disse lande er OECD-medlemskab ensbetydende med at tilhøre 'de riges klub', og ud over den anerkendelse og indflydelse dette i sig selv giver, resulterer medlemskab konkret i betydeligt forbedrede lånevilkår på de finansielle markeder.

Den sparsomme udenlandske litteratur, der i forvejen eksisterer om OECD, tenderer mod at være ganske formalistisk i analysen af organisationens rolle for dansk politisk beslutningstagning. Enten fremlægges juridiske betragtninger om organisationens produktion af formelle reguleringsinstrumenter som konventioner og henstillinger (se eventuelt Long, 2000), eller opmærksomheden rettes mod organisationens rolle i forbindelse med dannelsen, udbygningen, optimeringen og konsolideringen af et såkaldt frit marked for varer, serviceydelser og kapital (se eventuelt Henderson, 1993; 1996). Jurahåndbogens betragtninger om retlig regulering og den økonomiske grundbogs betragtninger om markedsoptimering indfanger mange væsentlige aspekter af OECD's rolle for dansk politisk beslutningstagning, men måske ikke de væsentligste! I modsætning til disse analyser vil der i denne bog blive givet eksempler på, hvorledes OECD i en række konkrete situationer har spillet forskellige roller i *idéspillet*, og det vil blive diskuteret, hvad dette har betydet for meningsdannelsen i Danmark. Der er visse organisationer, som med tiden har fået en status af at være 'øverste sandhedsvidne' – både i befolkningen, og blandt politikere og embedsmænd. De fleste har således hørt OECD omtalt som 'den internationalt anerkendte tænketank'. Journalister studerer da også de regelmæssigt udsendte vurderinger af klodens og de enkelte medlemsstaters økonomi og omtaler disse, ofte ganske kritikløst, som karakterbøger eller evalueringsrapporter, der kan bruges til at kritisere eller rose den siddende regering. En sådan status er ikke alle internationale økonomiske organisationer forundt. Alene derfor kan der være god grund til at undersøge, hvordan OECD har opnået denne status, og hvordan organisationen anvender denne status i sit virke. Når 'sandhedsudsagn' defineres uden for Danmarks

grænser og uden for den nationale politiske debat, er dette i sig selv en grund til at undersøge OECD's roller i idéspillet i et magtperspektiv.

Bogens hovedformål er at klarlægge, hvordan OECD håndterer idéspillet, og løbende diskutere hvilken relation den danske centraladministration har hertil. Som antydnet ovenfor kommer diskussionen til at dreje sig om, hvordan OECD særligt spiller roller som idé-opfinder, idé-mødeplads, idé-agent, idé-købmand og idé-autoritet. Med det formål for øje trækker bogen på 67 interview med embedsmænd i OECD, den danske centraladministration og folketingspolitikere. Der trækkes også på materiale fra OECD's bibliotek og arkiv samt fra OECD's elektroniske dokumentdatabase OLIS. Endeligt er en del vigtige indtryk samlet ved, at forfatteren har fået lov til at overhøre møder i OECD, hvor embedsmænd fra medlemslandene var til stede. Det sidste har givet et indtryk af rutinerne, miljøet og stemningen i OECD. Når der gives eksempler i det følgende, er det typisk dette materiale, der tages udgangspunkt i.

I det følgende vil der blive givet en kort historisk orienteret præsentation af omstændighederne omkring OECD's grundlæggelse. Denne præsentation følges i næste kapitel op af en gennemgang af organisationens struktur og funktionsmåde. Dernæst vil det såkaldte idéspil blive diskuteret nærmere, og i de følgende kapitler vil de forskellige roller, som spilles i dette spil, blive diskuteret. Til sidst afsluttes bogen med nogle overvejelser om, hvorhen organisationen OECD udvikler sig – eller bør udvikle sig for at komme ud af den identitetskrise, som det lader til, organisationen befinder sig i. Det diskuteres desuden, hvorledes den danske centraladministration eventuelt kunne bruge organisationen OECD bedre og anderledes i fremtiden.

OECD's tidlige historie i meget korte træk

Marshall-hjælpen faldt på et tørt sted. På grund af dollarknapheden henvendte Nationalbanken sig i oktober 1947 til den kgl. bankkommissær, handels- og forsyningsminister Axel Kristensen (V) for at understrege alvoren, og at det nu var 'uomgængeligt nødvendigt, at der træffes indgribende foranstaltninger til standsning af den udvikling, der har fundet sted' (Mikkelsen, 1999: 29). Den danske økonomi var godt nok karakteriseret ved høj beskæftigelse, men uden-

rigshandlen stagnerede og var på nogle områder direkte i tilbagegang. Man havde simpelthen ikke dollarreserver til at købe de for landet så nødvendige råvarer i udlandet (Lidegaard, 2001: 284-285). Der var derfor udbredt lettelse at spore blandt danske økonomiske beslutningstagere, da den amerikanske udenrigsminister George C. Marshalls tale af 5. juni 1947 også viste sig at få konkrete følger i form af direkte dollartilskud og betingede lån (Sørensen, 1997: 160).¹

En af betingelserne for at få Marshall-hjælpen var, at europæerne selv kunne organisere dens anvendelse og maksimere dens effekt gennem samarbejde. Ernest Bevin og George Bidault, den franske og britiske udenrigsminister, tog derfor hurtigt initiativ til at samle et bredt udsnit af de europæiske udenrigsministre i Paris, hvor det blev klart, hvilke lande der ønskede at indgå i et europæisk samarbejde om at koordinere Marshall-hjælpen, og hvordan organiseringen af denne skulle finde sted i praksis. Man dannede konkret en europæisk økonomisk samarbejdskomité (CEEC), som sammen med det amerikanske økonomiske samarbejdsagentur (ECA) skulle blive enige om statutterne for en organisation samt størrelsen af og vilkårene for hjælpen (Barbezat, 1997: 34). Den 16. april 1948 var man nået så langt, at en lang række europæiske lande kunne underskrive 'Konventionen om Europæisk Økonomisk Samarbejde', som i den første artikel nedsatte organisationen OEEC og placerede denne i Paris. OEEC skulle 13 år senere blive afløst af den organisation, vi i dag kender som OECD.

Danske repræsentanter for Udenrigsministeriet var med hele vejen og fulgte disse forhandlinger tæt. Det var Folketinget derimod ikke. Ganske vist var det Udenrigspolitiske Nævn blevet inddraget undervejs, men kun for at diskutere sekundære aspekter af Marshall-hjælpens indhold. Nævnet var ikke blevet involveret i hverken planlægningen af Marshall-hjælpens organisering i OEEC eller i udviklingen af betingelserne for hjælpens udbetaling. De sidste var nedfældet i en særlig 'Overenskomst om Økonomisk Samarbejde mellem Danmark og Amerikas Forenede Stater', der var blevet underskrevet af udenrigsminister Gustav Rasmussen (u.p.) 29. juni 1948. På trods af at der var gået tolv måneder, siden George C. Marshall havde holdt sin berømte tale på Harvard Universitet, blev Folke-

1 Alan S. Milward (1984: 112) er imidlertid af den opfattelse, at effekten af Marshall-hjælpen på den danske økonomi var 'entirely marginal'.

tinget kun inddraget i behandlingen gennem en særlig hasteprocedure, som fandt sted i de allersidste dage i juni og i de første dage i juli 1948. Der var altså ikke megen folkelig eller parlamentarisk debat omkring Marshall-hjælpen, hvilket understreger, at økonomisk samarbejde i internationale organisationer i overensstemmelse med grundloven formelt set var at betragte som Kongens, det vil sige regeringens Hedtofts (S), gebet. Det var først meget senere, at økonomisk politik med internationale elementer blev demokratiseret i den forstand, at Folketinget blev involveret (Marcussen, 2001).

Hasteproceduren og det åbenlyse behov for en dollarindsprøjtning kan måske forklare, hvorfor to helt centrale embedsmænd i den periode, hvor OEEC blev forhandlet og skubbet i gang, Erik Ib Schmidt (Det Økonomiske Sekretariat) og Hans Tabor (Udenrigsministeriet), ikke erindrer, at man blandt danske politikere dengang var optaget af suverænitet, når man diskuterede OEEC (Schmidt, 1993: 264-65; Tabor, 1995: 14-15). Dette må dog være en erindringsforskydning. I den korte og hastige behandling af sagen i Folketinget udtrykker både venstre- og højrefløjsoppositionen betænkeligheder ved netop OEEC's og den indgående overenskomsts konsekvenser for Danmarks suverænitet. Aksel Larsen (DKP) udtrykte sig mest radikalt:

Man har ... Sikkerhed for, at Godkendelsen af Marshall-Overenskomsten vil føre til omfattende og dybtgaaende amerikansk infiltration i hele vort Erhvervsliv, hele vor Produktion og vor Udenrigshandel. Vi vil paa disse omraader miste vor Selvstændighed uden til Gengæld at have faaet blot det, der ligner Sikkerhed for effektiv økonomisk Hjælp til Genopbygningen. Vi vil ikke være Herre over vor Valutakurs eller vor indre Pengepolitik (Rigsdagsaarbog 1947-48, spalte 5721).

Men også Venstres ordfører, Thorkil Kristensen, udtrykte bekymring i den retning:

Det er jo vigtigt for os som suverænt Land at understrege, at det naturligvis er de i den danske Forfatning nævnte kompetente Organer, som bestemmer, hvilken økonomisk Politik der skal føres i dette land ... Det maa naturligvis være saadan, at hvad vi skal gennemføre i dette land, skal vi bestemme (Rigsdagsaarbog 1947-48, spalte 5630-5631).

Disse bekymringer blev dog fortrængt, og samtlige partier i Folketinget, undtagen det kommunistiske, stemte for ratificeringen af såvel 'Konventionen om Europæisk Økonomisk Samarbejde' som 'Overenskomsten om Økonomisk Samarbejde mellem Danmark og Amerikas Forenede Stater'. Suverænitetsspørgsmålet fik dog ingen konsekvenser for hverken ratificeringen af konventionen eller anvendelsen af Marshall-hjælpen. En forklaring herpå kan være, at der på det udenrigspolitiske område herskede en politisk kultur præget af pragmatisk funktionalisme (Kelstrup, 1991; Branner, 2000: 363). En indikation på dette er, at den socialdemokratiske ordfører, Gustav Pedersen, vedholdende understregede, at 'overenskomsten ikke indeholder *politiske* betingelser', at 'der her er Tale om en *økonomisk* Aftale', og at 'den danske Stat er politisk lige saa suveræn, efter Overenskomsten er ratificeret, som før' (Rigsdagsaarbog 1947-48, 1. juli 1948, spalte: 5617-18).

OEEC med dets ministerråd, eksekutivkomité, sekretariat, generalsekretær og en række specialiserede komitéer blev formelt nedsat i 1948 og fik hovedsæde på *Château de la Muette* ved Boulogne-skoven i Paris. Ved et ministerrådsmøde den 4. august 1948 blev det besluttet, at hvert medlemsland skulle udarbejde en plan for anvendelsen af Marshall-hjælpen for hele den fireårige ydelsesperiode (1948-1952). De individuelle planer skulle være færdige to måneder efter, den 1. oktober, for derefter at blive kritisk gennemgået i Paris. Det var hårde odds, og rigets bedste mænd måtte sættes på sagen. Nyt var det, at den danske centraladministration skulle til at lægge planer fire år ud i fremtiden. I forløberen for nutidens Økonomiministerium, Det Økonomiske Sekretariat (DØS), var man netop i foråret 1948 begyndt at udarbejde de første nationalbudgetter (Trier, 1997: 105-108), så det var naturligt, at Udenrigsministeriet nu overlod arbejdet til den mest erfarne mand på dette område, Erik Ib Schmidt. Efter en intens arbejdsperiode kunne han drage til Paris for i oktober, november og december 1948 at deltage i behandlingen af de enkelte medlemslandes langtidsprogrammer. I sine erindringer skriver Erik Ib Schmidt (1993: 267), at 'hvert lands program efter kritisk gennemgang af OEEC's økonomer blev underkastet en regulær eksamination ... Resultatet kunne blive en henstilling til landet om at ændre den programmerede økonomiske politik, og bag sådanne henstillinger lå en trussel om, at det kunne få følger for tildelingen af hjælp, hvis henstillingen ikke blev fulgt'.

Erik Ib Schmidt (1993: 269) kunne i 1948 ikke skjule sin entusi-

asme for dette europæiske samarbejde, der var i sin vorden. I sine erindringer citerer han fra et manuskript, som han på det tidspunkt havde læst højt fra i et radioforedrag:

Det var noget helt enestående, at ledende diplomater og økonomer således efter tur møder frem i en international forsamling og lader sig gennemeksaminere i deres lands økonomiske politik. Og dette foregår i en venskabelig ånd. Fortsætter man på den måde, kan det ikke undgå at sætte sig spor i den økonomiske politik. Der vil gradvis vokse en ny erkendelse op, hvor man forstår hinanden og ser, hvor stærkt landene er bundet sammen. Kun må det i høj grad ønskes, at denne forståelse får lov til at brede sig til videre kredse end de eksperter, som deltager i forhandlingerne.

På trods af – eller måske på grund af – dets hurtige og centralistiske etablering startede OEEC samarbejdet i en atmosfære af optimisme, idealisme og en overraskende effektivitet. Den danske delegation mente dog ikke, at det var realistisk at udligne dollarunderskuddet på betalingsbalancen i løbet af de fire programmerede år, hvilket ellers var et eksplicit krav fra amerikanernes side. Det gik ikke så galt som forventet, og det skulle vise sig, at de opstillede betingelser gav problemer på en helt anden led. Amerikanerne forlangte, at de enkelte medlemslande gradvist skulle neddroge de kvantitative importrestriktioner, som alle europæiske lande havde indført siden krisen i 1930'erne. Til partiet Venstres og landmændenes store fortrydelse ønskede den socialdemokratisk ledede regering ikke at fjerne alle hindringer betingelsesløst. Man ønskede at beskytte den danske industri mod konkurrence udefra – i det mindste indtil den danske produktion igen var nået op på et konkurrencedygtigt niveau. I foråret og sommeren 1950 forværredes betalingsbalancen imidlertid kraftigt, hvilket udviklede sig til en politisk krise og regeringens afgang i oktober. Den nye venstre-konservative koalitionsregering (1950-53) under ledelse af Erik Eriksen (V) begyndte straks at afvikle en række handelsrestriktioner, men den måtte indse, at det var umuligt at leve op til OEEC's liberaliseringskode på dette område uden samtidig at skade den sårbare danske industri.² Allerede i 1951

2 OEEC's liberaliseringskode bestod konkret af et sæt regler, der forbød forskelsbehandling mellem Danmarks forskellige samhandelspartnere og foreskrev en gradvis ophævelse af de kvantitative restriktioner. Allerede i november 1949 blev det besluttet i

havde der derfor udviklet sig en konsensus blandt danske økonomiske beslutningstagere om, at OEEC's liberaliseringskrav var i direkte modstrid med ønsket om at skabe økonomisk vækst og beskæftigelse (Sørensen, 1997: 164). Da en socialdemokratisk ledet regering med statsminister Hans Hedtoft (S) i spidsen kom tilbage til magten i 1953, begyndte man derfor at overveje alternative samarbejdsfora i den nordiske kontekst – en nordisk toldunion.

Det billede, der tegner sig, er med andre ord, at så længe der var penge at hente i OEEC, og så længe kravene for deres udbetaling var i overensstemmelse med prædefinerede danske handelsinteresser, kunne der spores en udbredt støtte til OEEC-samarbejdet i Danmark. Da Marshall-hjælpen som planlagt blev indstillet i 1952, og da regeringer på både venstre- og højrefløjen havde overbevist sig selv om, at handelsliberaliseringer ikke burde overdrives, svandt interessen for dette europæiske samarbejde ind. Hans Tabor (1995: 23) beskriver denne indledningsvise entusiasme og samarbejdsvillighed og den efterfølgende skepsis på følgende måde:

OEEC ... begyndte som et strålende historisk eksperiment ... [OEEC] repræsenterede en udvikling, der ville have været utænkelig før Anden Verdenskrig. Samtidig sporedes en imponerende idealisme hos de fremmeste i sekretariatet og en betydelig fremsynethed hos flere af de delegerede ... gradvis udviklede OEEC en slags skyggeboksnings, mens den reelle politiske og økonomiske kamp foregik andetsteds – desværre ofte med fuld musik.

En udbredt holdning var derfor, at så længe der var Marshall-midler at hente og distribuere, tjente OEEC sit formål fuldt ud. Den første murren i krogen begyndte imidlertid straks efter, at midlerne slap op.

Der er dem, der i dag ikke tilskriver OEEC nogen som helst rolle for europæisk politik og økonomi i efterkrigstiden, at organisationen ikke var andet end et analyseinstitut, og at de afgørende beslutninger ikke blev truffet i OEEC-regi (Milward, 1984: 168). Korrekt er det, at OEEC, ligesom det nuværende OECD, ikke kan tage en række

OEEC's ministerråd, at hvert medlemsland skulle afvikle 50 procent af samtlige restriktioner for import af landbrugsvarer, råstoffer og industriprodukter. Året efter, i oktober 1950, blev dette krav sat op til 60 procent og fra januar 1951 helt op til 75 procent. I 1956 var 90 procent af den indbyrdes samhandel frigjort fra kvantitative restriktioner. Kun på området for landbrugsvarer viste det sig svært at reducere handelsbarriererne.

sanktioner i anvendelse for at håndhæve vedtagne beslutninger. Efter 1952 havde organisationen ikke engang en finansiel basis, der gjorde, at man kunne støtte nogle politiske tiltag frem for andre. Organisationen blev et organ, hvor man gennem gode argumenter, forhandlinger og overtalelse søgte at nå frem til 'consensus on sound policy' (Mikkelsen, 1999: 28).

De fleste vurderer således OEEC's rolle – ikke som en direkte håndhævende myndighed – men som et forum, hvor der gradvist blev udviklet et vedvarende samarbejdsklima og en forståelse, som efterhånden bredte sig videre ud i de nationale centraladministrationer. Jens Otto Krag (1967: 401) skriver således i anledningen af OEEC's 20-årsdag:

OEEC blev rammen om et forbilledligt effektivt samarbejde, som fortsatte efter Marshall-planens ophør og førte til den liberalisering af handelen og frigørelsen af de internationale betalinger, der i så høj grad har været forudsætningen for det videregående samarbejde i de vesteuropæiske markedsdannelser.

Marshall-hjælpens ophør falder i øvrigt sammen med, at det konservative parti i Storbritannien kom til magten for første gang siden 1945. I marts 1952 foreslog den nye britiske regering at skære 60 procent af organisationens administrative budget. Man mente ikke, der var nogen fremtid i regionale organisationer, og tilbød at stå i spidsen for at bringe de europæiske stater ind i et mere globalt samarbejde. Det endte med, at man blev enige om kun at skære 28 procent af OEEC's generelle budget (Nelson, 1970: 48), men signalet var tydeligt nok: OEEC måtte enten pakke sammen eller finde en anden formålsparagraf med en anden medlemskare. I løbet af 1950'erne forsøgte organisationen således at finde andre jagtmarker, hvilket ikke var så ligetil. Andre internationale organisationer som GATT og IMF havde allerede sat sig på de kvantitative handelshindringer som tariffier og kvotaer, vekselkurserne og det internationale bankvæsen. Dette koblet med, at europæerne i løbet af 1950'erne fik stadig sværere ved at samarbejde, fik det til at se sort ud for OEEC. Det nydannede fællesmarked ('de seks') og det endnu nyere EFTA ('de syv') tegnede de to modpoler i det europæiske politiske landskab, og OEEC blev, som Hans Tabor skriver, en kampplads, hvor de indbyrdes uoverensstemmelser fik lov at stå frem i lys lue snarere end at være et forum for gensidig inspiration.

Det er i denne kontekst, at USA atter engang kommer europæerne til undsætning og foreslår sidst i 1959 en ny organisatorisk konstruktion, der adskiller sig fra OEEC ved, at medlemsskaren også inkluderer USA og Canada. I Europa var der fortalere for en sådan model (bl.a. Jean Monnet), og støtte kunne ligeledes findes i FN og NATO (Griffiths, 1997: 242-244). OEEC's medlemsskare kunne lige akkurat overkomme deres indbyrdes stridigheder og vedtog at nedsætte et firemandsudvalg (*Group of Four on Economic Cooperation*), der skulle udforme et grundlag for et nyt og forynget samarbejdsorgan.

I april 1960 forelå det første udkast, som foreslog at udvide medlemsskaren med USA og Canada, samt at fokus for den nye organisation, ud over at beskæftige sig med økonomisk politik i medlemslandene, også skulle være rettet mod økonomisk udvikling i tredje verdens lande. Derfor blev det foreslået at kalde den nye instans for 'Organisationen for Økonomisk Udvikling og Samarbejde' (OECD) og at bibeholde dens placering i Paris. Dette kunne både englænderne, franskmændene og amerikanerne acceptere, hvorfor det også endte med at blive grundlaget for den nye konvention. Den danske Udenrigsminister Jens Otto Krag (S) havde sat sit personlige præg på udarbejdelsen af grundlaget for den nye organisation, hvilket betød, at flere af de store lande i april 1960, herunder USA, over for den danske ambassadør i Paris, Eyvind Bartels, havde givet udtryk for, at man gerne så Krag som organisationens første generalsekretær (Lidegaard, 2001: 655-656). Jens Otto Krag tøvede imidlertid med at tage beslutningen om at forlade dansk politik og lod tiden gå. Den 22.-23. juli 1960 mødtes medlemslandene i Paris for at finde løsninger på de sidste udestående uoverensstemmelser, og Jens Otto Krag blev i den forbindelse presset af Frankrig og Tyskland til at komme med en klar udmelding angående den ledige stilling som generalsekretær. Hans svar blev et nej, og han anbefalede samtidig, at en anden dansker, Thorkil Kristensen, blev udnævnt som OEEC's sidste generalsekretær og til at varetage den vigtige opgave som OECD's første generalsekretær. Udenrigsminister Jens Otto Krags kandidatur havde lagt i skarp konkurrence med kandidaturet fra den senere generalsekretær, Émile van Lennep, fra Holland. Amerikanerne udtrykte imidlertid nu et ønske om at få Thorkil Kristensen, som man havde lært at kende, da han var finansminister i årene 1950-53 i Erik Eriksens venstre-regering, på posten. Jens Otto Krag bad derefter embedsmanden og den senere ambassadør Jens Christensen ringe til Thorkil Kristensen

for at høre, om han eventuelt ville være interesseret i jobbet. Det var han – endog særdeles meget, idet Thorkil Kristensen lige havde forladt sit parti Venstre for at blive løsgænger i Folketinget. Jens Otto Krag trak derefter officielt sit eget kandidatur tilbage, og da der viste sig at være flertal blandt OEEC's medlemsstater for en kandidat med politisk erfaring, trak også hollændernes kandidat sig (Andersen, 1994: 200-201; Kristensen, 1989: 76).³ Det blev således også Thorkil Kristensen, der blev den naturlige formand for det forberedende udvalg, der skulle udarbejde den endelige OECD-konvention, som officielt blev undertegnet den 14. december 1960 for derefter at overgå til ratifikation i medlemslandene.

Heller ikke denne konvention formåede at skabe ret meget debat i den danske politiske kontekst. Denne gang skyldtes det imidlertid ikke manglende tid til at debattere teksten. Der gik faktisk fire måneder fra undertegnelsen i december 1960 til den endelige vedtagelse efter anden behandlingen i Folketinget den 12. april 1961. Årsagerne skal nok findes i to forhold. For det første var det jo en cadeau til Danmark, at en af landets fremmeste politikere og tidligere ministre, Thorkil Kristensen, var blevet udpeget til det ærefulde hverv at være OECD's generalsekretær og samtidig være en af hovedaktørerne bag OECD-konventionens konkrete udformning. Sådanne poster havde man tidligere ikke været bæret med i den danske politiske kontekst. Thorkil Kristensens udnævnelse prises da også af samtlige talere, da 'Overenskomsten af 14. december 1960 om Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling' debatteredes i Folketinget den 5. april 1961. En anden åbenlys grund til, at denne omdannelse ikke fremkaldte større protester i Folketinget, kunne være, at OECD i forhold til OEEC på mange måder var blevet gevaldig udvandet. Organisationen havde ingen penge, som kunne uddeles til alskens gode formål, og i tillæg kunne organisationens driftsudgifter forventes at stige i fremtiden. Uden penge ville organisationen ikke kunne opnå samme pondus som den tidlige OEEC. Desuden var organisationens beslutninger nok bindende, men disse skulle vedtages med enstemmighed. Af samme grund blev der heller ikke talt om suverænitetstafgivelser i forbindelse med debatten om OECD i Folketinget. Endelig var der et kompetenceområde, som OEEC havde haft afgørende indflydelse på, nemlig handelsliberaliseringer gennem en streng libe-

3 10 år efter skulle Émile van Lennep vende stærkt tilbage som Thorkil Kristensens efterfølger. Omstændighederne omkring dette vil blive diskuteret i kapitel to og fire.

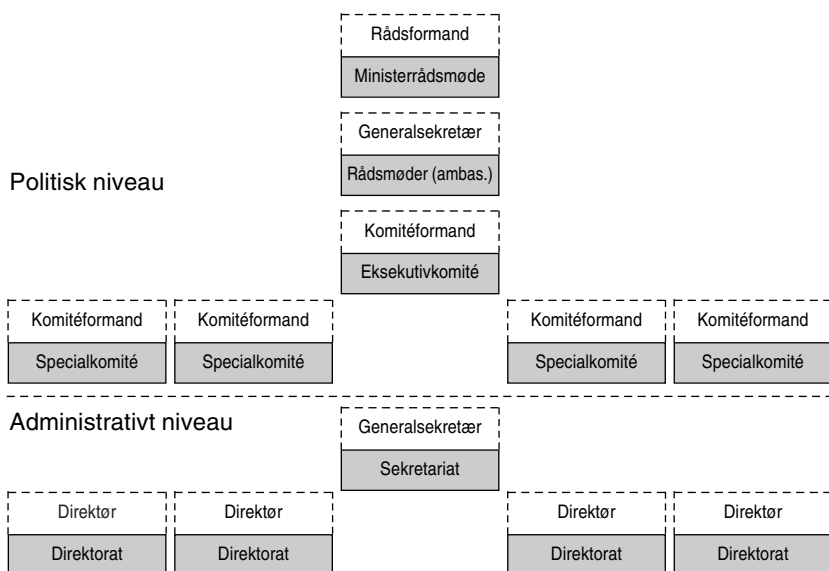
raliseringskode, som næsten var forsvundet efter amerikansk og canadisk initiativ og erstattet med en uforpligtende målsætning om, at organisationens medlemmer i fællesskab skulle tilstræbe at fremme verdenshandelen. På samme måde som det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) havde fået færre supranationale træk end Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, var OECD altså blevet en organisation, som i sammenligning med OEEC var endnu mere afhængig af dets medlemmers beredvillige og frivillige indsats. Et paradoks er derfor, at så snart en international organisation har en vis form for juridisk og økonomisk pondus og kompetence, tales der i de nationale parlamenter med bekymrede miner om national suveræniteten. Så snart organisationen udvandes organisatorisk, finansielt og juridisk, kritiseres samme organisation imidlertid for at være 'en tynd gang suppe' (Morten Lange, SF, Folketingsårbog 1960-61, 5. april 1961, sp. 2682).

Til sammenligning kan der laves en reference til den markante opmærksomhed, der fra officiel svensk side blev rettet mod den nye OECD-konvention. I Sverige var man ganske tilfreds med enstemmighedsprincippet i OECD, idet dette stemte helt overens med det svenske udenrigspolitiske princip, ifølge hvilket ethvert element af supranationalitet bør tolkes som i konflikt med neutralitetspolitikken. Alle parter i Riksdagen udtrykte stærk utilfredshed med, at handelskompetencerne helt var trukket væk fra OECD-regi, og man benyttede også enhver lejlighed til at lufte denne utilfredshed direkte over for særligt USA og Canada i de forberedende forhandlinger (Sjöstedt, 1973: 24-25). Selvom man i Danmark også begræd dette aspekt af den nye organisations kompetencegrundlag, var man dog fra officiel side knap så vedholdende i den åbenlyse kritik, hvilket uden tvivl gjorde det nemmere for USA, Frankrig og Storbritannien at udnævne en dansker til den betydningsfulde post som generalsekretær!

Det er vigtigt at diskutere, hvordan OECD bliver til for at kunne forstå, hvilke roller organisationen kommer til at spille i de næste fire årtier. Thorkil Kristensen er som nævnt vigtig i den meget tidlige fase og formår at give OECD noget af den 'videnskabelige' autoritet, som organisationen i stor udstrækning stadig lever højt på. Nutidens OECD har naturligt nok udviklet sig meget i forhold til det oprindelige, det samme har de roller, som OECD spiller. I næste kapitel vil det derfor være et formål i sig selv at få et indblik i den moderne organisations funktionsmåde og opbygning. I kapitel tre vil vi gå videre og diskutere, hvad der skal forstås med det såkaldte idéspil.

OECD's organisation og funktionsmåde

OECD's grundstruktur afspejler, at der er tale om en interstatslig og ikke en supranational organisation. Den ligner i øvrigt andre interstatslige organisationers struktur såsom Den Internationale Valutafond (IMF), og den har ikke ændret sig meget i forhold til OEEC's struktur. Meget forenklet består strukturen af en 'politisk' del med mødefora (Råd og komitéer), hvor medlemslandenes repræsentanter kan mødes, og hvor beslutninger træffes, og en 'administrativ' del, der rummer OECD's sekretariat, og som fysisk er lokaliseret i Paris.



Figur 2.1. OECD's grundstruktur

Det politiske niveau

Rådet er det øverst besluttende organ i OECD-strukturen. En gang årligt, gerne i maj eller juni måned, samler Rådet medlemsstaternes udenrigs- og økonomiministre til ministerrådsmøder.⁴ I princippet skulle der være mellem 50 og 60 ministre til stede under disse møder. Hertil regnes de medfølgende departementschefer og andre, der gør, at mødelokalet er ganske fuldt. Ved ministerrådsmødet i maj 1999 repræsenteredes Danmark af ambassadør Gunnar Ortmann og departementschef for Økonomiministeriet Michael Dithmer. I juni 2000 skulle ministrene for de to ministerier, Niels Helveg Petersen og Marianne Jelved, selv have mødt op, men blev forhindret af en flystrejke. I stedet mødte den danske OECD-ambassadør Flemming Hedegaard og OECD-ambassaderåd Christoffer Bertelsen op på Danmarks vegne. Det er ikke udsædvanligt – intenderet eller uintenderet – at ministerrådsmøderne i OECD-regi har svært ved at samle ministre omkring dagsordenspunkterne. I maj 2001 var det dog Danmark, der havde formandskabet for OECD, hvorfor Danmark var repræsenteret med ikke mindre end fire ministre, nemlig stats-, udenrigs-, økonomi- og miljøministeren. I alt var der på dette sidste ministerrådsmøde indskrevet ikke mindre end 744 personer, hvoraf 68 var ministre.⁵ Alle disse personer kan ikke være i mødelokalet på samme tid, og det er langt fra alle indskrevne, der fysisk møder op under selve mødet.

Ministerrådsmøderne indledes nogle gange med en *tour de table*, hvor de enkelte medlemsstatsers delegationer bliver tildelt maksimalt seks minutter til at fremlægge deres generelle synspunkter om de emner, der måtte være på dagsordenen. Det siger sig selv, at dette er en særdeles langstrakt proces, som gerne karakteriseres af småsnakken, mumlen og almindelig utålmodighed. Deltagerne får imidlertid tid til at studere deltagerlisten og kan i ro og mag forberede et eventuelt bi-

- 4 I princippet kan man sammenligne dette mødeforum med ECOFIN i EU-sammenhæng. ECOFIN er også et besluttende forum, der samler økonomi- og finansministrene fra EU's medlemslande. Ved ECOFIN-møderne har medlemslandenes udenrigsministre dog normalt ikke adgang.
- 5 Ministerrådsmødet i maj 2001, hvor Danmark havde formandskabet var ekstraordinært stort, idet der i parallelle sessioner afholdtes møder om blandt andet miljø og energi. Blandt de største nationale delegationer var Japan (35), USA (33), Italien (32) samt Sverige (32). De mindste delegationer kom fra Slovakiet (11) og Luxembourg (10). Danmark havde indskrevet i alt 25 personer på deltagerlisten, herunder 6 fra Statsministeriet, 5 fra Udenrigsministeriet, 5 fra Økonomiministeriet, 5 fra Miljø- og Energiministeriet og 4 fra Danmarks permanente OECD-delegation i Paris.

lateralt møde med en kollega fra et andet land. Pauserne bliver således ofte brugt til at søge sammen i smågrupper med henblik på at få afklaret diverse udeståender med fagfæller fra andre medlemsstater.

Som man kan se af tabel 2.1., er dagsordenen for ministerrådsmødet 2000 ikke specielt omfattende. Kun de vigtigste og helt centrale sager når op på dette beslutningsniveau, hvor fokus rettes mod de overordnede udviklingslinjer i medlemslandenes økonomier. Uformelt eksisterer der en regel om kun at bringe to – højst tre – emner på dagsordenen for ministerrådsmøderne. I maj 2001 arrangerede Danmark, med miljøminister Svend Auken i spidsen, som noget ekstraordinært et såkaldt miljøforum forud for og parallelt med ministerrådsmødet i OECD, der havde til formål at henlede offentlighedens opmærksomhed på nødvendigheden af at integrere økologiske hensyn i overvejelserne omkring den almindelige økonomiske politik. Under selve ministerrådsmødet var det den danske statsminister, der fungerede som rådsformand, og han fik ved sin tilstedeværelse markeret, at mødet denne gang skulle være noget særligt. Det danske formandskab fik således promoveret en dansk politisk prioritet på internationalt plan, men hvorvidt denne strategi kan gå hen og blive begyndelsen til en institutionel nydannelse, der giver ministerrådsmøderne mere politisk indhold og signalværdi, vil fremtiden vise.⁶

Dagsordenen for det årlige ministerrådsmøde forberedes af en forhandlingsgruppe under ledelse af en af OECD's vicegeneralsekretærer og præsenteres derefter for formanden for ministerrådsmødet, der normalt plejer at godtage forslaget uden de store indvendinger. Disse retningslinjer nedfældes i det årlige arbejdsprogram, som udformes og vedtages under ministerrådsmødet.

Resten af året samles Rådet to gange om måneden på ambassadørniveau.⁷ Hvert medlemsland har således en *OECD-delegation* placeret i Paris, hvor den øverste ansvarlige for denne delegation, ambassadøren, repræsenterer medlemslandet til dagligt. Det er altså her, man med enstemmighed træffer de fleste beslutninger. Den tidligere danske OECD-ambassadør, Torben Mailand Christensen, var formand for en uformel arbejdsgruppe af ambassadører, der havde

6 Disse årligt tilbagevendende ministerrådsmøder skal ikke forveksles med en række supplerende ministermøder i komitéregi. Landbrugs-, miljø-, arbejds- og finansministrene har gjort det til en vane at mødes i Paris på komiténiveau. Disse møder erstatter dog ikke de deciderede ministerrådsmøder, som er den øverste besluttede instans.

7 Dette beslutningsniveau kan sammenlignes med COREPER i EU's organisatoriske hierarki. I COREPER samles medlemslandenes faste repræsentanter i Bruxelles med henblik på at tage beslutninger på områder, der ikke egner sig til ministerdrøftelser.

Tabel 2.1. Eksempel på dagsorden for ministerrådsmødet 26.-27. juni 2000

Monday 26 June

ADOPTION OF THE AGENDA AND INTRODUCTORY STATEMENTS 11:30 - 12:45

- The Chair, Australia's Treasurer, Mr. Peter Costello and the Secretary-General
- Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC) and Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC)
- Chair of Economic Policy Committee (EPC)

POLICIES FOR GROWTH AND SOCIAL COHESION 12:45 - 16:00

ADVANCES IN TECHNOLOGY: CHALLENGES FOR GOVERNANCE 16:30

Tuesday 27 June

REINFORCING THE MULTILATERAL SYSTEM 8:30 - 11:30

APPROVAL OF THE DRAFT COMMUNIQUE AND OTHER BUSINESS 11:30

Kilde: www.oecd.org

sat sig for at forbedre beslutningskapaciteten i Rådet. Man besluttede sig for at bibeholde princippet om konsensus i Rådet, men også at igangsætte nogle forudgående uformelle konsultationsprocedurer, der havde til formål at skabe en gensidig forståelse blandt ambassadørerne således, at der ikke opstod direkte konfliktsituationer i Rådsregi (OECD, 1997h).

Formelt set har Rådet muligheden for at træffe 'beslutninger' (*decisions*) med gyldighed for alle medlemslande. Denne mulighed bliver dog brugt i mindre og mindre omfang. Derimod bliver der af og til vedtaget en række 'anbefalinger' (*recommendations*). Det vurderes, at der i 1997 blev vedtaget ca. 40 gældende beslutninger og 130 anbefalinger (Bonvin & Morrison, 1998: 31). Der holdes ikke decide-rede afstemninger. Ønsker et land ikke at tage del i en afgørelse, kan landets repræsentant mundtlig gøre opmærksom på, at han/hun afholder sig fra at stemme. Herved kan idéen om konsensus opretholdes og anbefalingen, der er rettet mod de stiltiende, men støttende lande, kan vedtages enstemmigt. Herudover kan Rådet ty til 'deklara-tioner' og 'forståelser' (*arrangements, understandings*). Disse redska-ber har i lighed med de øvrige ingen formel juridisk status, og de tjener først og fremmest til at påføre de deltagende medlemsstater en moralsk forpligtelse til at respektere de indgående aftaler.

Tabel 2.2. OECD's medlemslande

	1948 (OEEC)	1961 (OECD)	1964	1969	1971	1973	1994	1995	1996	2000
1. Belgien	×									
2. Danmark	×									
3. Storbritan.	×									
4. Frankrig	×									
5. Grækenland	×									
6. Holland	×									
7. Island	×									
8. Irland	×									
9. Italien	×									
10. Luxemb.	×									
11. Norge	×									
12. Portugal	×									
13. Sverige	×									
14. Schweiz	×									
15. Tyrkiet	×									
16. Tyskland	×									
17. Østrig	×									
18. Spanien		×								
19. Canada		×								
20. USA		×								
21. Japan			×							
22. Finland				×						
23. Australien					×					
24. New Zeal.						×				
25. Mexico							×			
26. Tjekkiet								×		
27. Ungarn									×	
28. Korea									×	
29. Polen									×	
30. Slovakiet										×

Ministerrådet vælger for hvert møde en formand blandt medlemslandene og to næstformænd. I 2001 var det som nævnt Danmark, der havde hvervet som mødeformand og fik i den anledning arrangeret en række møder, hvor såvel økonomi-, udenrigs- og miljømi-

nistrene mødtes for at diskutere temaet bæredygtig udvikling. På ambassadørniveau er det generalsekretæren, der leder rådsmøderne. Efter ministerrådsmøderne fremlægger generalsekretæren og rådsformanden de opnåede resultater for pressen. Disse resultater fremgår af et dertil udformet fælles kommuniké, som er det fysiske bevis på, at der har fundet et møde sted, og at man faktisk samarbejder. Bag kommunikéet kan der gemme sig adskillige ugers og måneders intensiv tovtrækning mellem medlemslandene (læs: medlemslandenes OECD-ambassadører) indbyrdes og mellem disse og generalsekretæren. I dette forløb opstår der et klart billede af, hvilke elementer (de såkaldte 'parenteser') der kunne blive kontroversielle, og som ikke umiddelbart kan skabe konsensus i Rådet. Disse uoverensstemmelser bliver således intensivt gransket under et særligt møde, som enten finder sted forud for ministerrådsmøderne eller i parallelsessioner hertil. Hvis der herefter stadig skulle være alvorlige uoverensstemmelser, tages disse få punkter enten ud af teksten eller introduceres på dagsordenen for ministrene – forudsat at generalsekretæren har en nogenlunde god fornemmelse for, at punkterne ikke skaber konflikt. Konflikt er en del af samarbejds mønsteret, men denne konflikt må for alt i verden ikke fremstå offentligt i form af uenighed om kommunikéteksten. Dette kunne give den opmærksomme del af verdenspressen en opfattelse af, at det knager i samarbejdet. Generalsekretæren kan eventuelt samle en udvalgt gruppe af ministre til særlige frokostmøder, hvor alle andre (eksperter og rådgivere) er fysisk udelukkede. I hele OECD's levetid kan der ikke findes ret mange eksempler på, at ministrene i den sidste seance ikke har kunnet kommet til enighed om en kommunikétekst.⁸

Efter to dage kan samtlige ministre og embedsmænd således rejse tilbage til hovedstæderne med et mere eller mindre indholdsfuldt kommuniké. Det endelige dokument er holdt i en sådan tone, at en udefrakommende, der ikke kan læse mellem linjerne, og som ikke kender OECD's arbejde i detaljer, ikke bare ved at læse kommunikéet kan forstå, hvorvidt dokumentet har været omgæret af store diskussioner og uenigheder, eller om kommunikéet vil gå over i historien som en parentes. Det efterfølgende pressemøde bliver imidlertid typisk holdt i en sådan tone, at de tilstedeværende journalister får

8 Der findes dog eksempler på, at visse lande har udtrykt reservationer over for nogle dele af det fælles kommuniké. Et eksempel er kommunikéet for ministerrådsmødet i 1997, hvor Luxembourg og Schweiz i en fodnote tog afstand fra en deklaration, der berørte deres nationale banklovgivning.

opfattelsen af, at mødet endnu engang har været en succes, og at der er sket betydelige fremskridt i samarbejdet.

Eksekutivkomitéen består af medlemslandenes ambassaderåd under ledelse af en ambassadør, der udpeges årligt af Rådet. Dette er først og fremmest et organ, der forbereder rådsmøderne, og det kan sammenlignes med de arbejdsgrupper i EU-sammenhæng, der mødes forud for COREPER-møderne. Det er her, man forsøger at skabe enighed, så beslutninger kan træffes med enstemmighed, og det er her, man videredirigerer vigtige sager til ambassadørerne på rådsniveau. Omgangstonen på eksekutivniveauet er mere uformel end på rådsniveau, og der foregår deciderede åbne diskussioner om politiske emner med henblik på at lære og forstå nye argumenter og problemstillinger, at overbevise samtalepartnere med gode argumenter og til sidst at komme til enighed. Det synes som om, at der er tale om dobbeltarbejde, når medlemsstaternes ambassadører og ambassaderåd mødes på både eksekutiv- og ministerrådsniveau. Det er ofte den samme skare af mødedeltagere og den samme dagsorden, der er tale om. Ambassaderådene forbereder møderne på eksekutivniveau og deltager ofte selv i møderne på rådsniveau for at tage de formelle beslutninger.

Siden 1972 er der blevet skabt en ekstraordinær eksekutivkomité med navnet 'Executive Committee in Special Session' (CESS). Den samler to gange om året medlemslandenes højst rangerede embedsmænd på det økonomiske område, og den har opnået en særdeles prestigefyldt status. I CESS kan man dog ikke tage beslutninger. Fra de oprindelige G7-lande møder de såkaldte sherpaer op, som er G7-ministrenes øverste embedsmænd, der har til opgave at forberede G8-møderne (Putnam & Bayne, 1987: 49-50). G8-møderne finder tidsmæssigt sted efter det årlige ministerrådsmøde i OECD, og ofte tager man i G8 udgangspunkt i eller refererer til de diskussioner, der har fundet sted i CESS eller under OECD-ministerrådsmøderne (Tabor, 1983b). Med tiden er OECD således blevet et forum, hvor små lande, der ikke er med i G8 sammenhæng, har en lille chance for at påvirke dagsordenen ved de årlige G8-møder. Men at det modsatte også er tilfældet, at de oprindelige G7-lande i stor udstrækning bruger OECD til at udføre næsten konsulentagtige tjenester, vil blive diskuteret yderligere i kapitel seks.

På det politiske niveau er der nedsat en lang række *specialkomitéer*, der kan have varierende medlemskreds. De vigtigste komitéer (for eksempel Økonomisk Politisk Komité (EPC) og Komitéen for Udvik-

lingshjælp (DAC)) samler samtlige medlemslande med repræsentanter på det allerhøjeste embedsmandsniveau. Formanden for disse komitéer vælges for et år eller flere ad gangen af komitéens medlemmer. Valget foregår normalt ved, at kun en enkelt person nomineres af en eller flere af de øvrige medlemmer, hvorefter den nominerede takker for tilliden. Det er altså sjældent, at der opstår deciderede kampafstemninger om formandshvervet. Typisk for OECD er, at konflikter afklares forud for møderne og ikke under møderne. En markant undtagelse fra dette princip om tilstræbt forudgående enighed udgør valget i 2000 til formand for den meget prestigefyldte EDRC-komité, hvori der årligt udarbejdes surveys om hvert enkelt medlemslands økonomi. Konflikten opstod ved, at den franske OECD-ambassadør såvel som den danske OECD-ambassadør havde opstillet hver sin kandidat, og begge havde de samlet en betydelig koalition bag deres respektive kandidater. Da ingen af ambassadørerne ønskede at trække deres kandidat tilbage, fungerede komitéen med en midlertidig formand, alt imens der i foråret og sommeren 2000 blev afholdt flere hemmelige afstemninger. Ved hver lejlighed fik den danske kandidat, professor Niels Thygesen ved Københavns Universitet, et flertal i forhold til den franske embedsmand Pierre Achard. Til sidst indså den franske ambassadør, at det ikke var muligt at opnå flertal for vedkommendes kandidat, som blev trukket tilbage. Herefter kunne komitéen med enstemmighed vælge professor Niels Thygesen som formand (OECD, 2000h, 2000i).

Det er op til komitéformanden samt viceformændene, der tilsammen udgør komitéens bureau, at formulere et arbejdsprogram, der kan realisere det mandat, der på et tidspunkt er blevet vedtaget på rådsniveau. Der er mange måder, hvorpå formanden kan gribe dette hverv an på. I alle tilfælde er han afhængig af den arbejdskraft, som komitéens øvrige medlemmer er villige til at bidrage med. Det er ikke udsædvanligt, at OECD's sekretariat kun stiller en til halvanden årsværk til rådighed for komitéens eller arbejdsgruppens aktiviteter. Arbejdslættet må altså trækkes i medlemsstaternes centraladministrationer, hvilket kan betyde, at arbejdets kvalitet bliver meget svingende, især hvis komitéen ikke regnes for en af de centrale i OECD. Formanden er også ofte afhængig af, at medlemmerne vil bidrage med ekstraordinære og øremærkede finansielle tilskud. Det er de såkaldte 'partout money', der er en betegnelse for, at pengene indgår i OECD-budgettets 'part two' (se nedenfor). Det er således muligt for særlige ivrige medlemmer at påvirke komitéens eller gruppens ar-

bejde i betydelig udstrækning. Endelig kan formanden i nogle tilfælde være afhængige af den arbejdskraft, som de deltagende observatører kan levere. Disse observatører kan være repræsentanter fra frivillige organisationer, private parter eller andre internationale organisationer.

Der er en kolossal variation mellem de enkelte komitéer og arbejdsgrupper. Mødefrekvensen kan variere fra hvert andet år til mange gange om året. EDRC samles for eksempel op til 30 gange om året. Nogle grupper mødes ekstraordinært i medlemsstaterne, og atter andre arrangerer workshops og konferencer i forlængelse af OECD-møderne. Nogle grupper samtaler kun og udveksler erfaringer, andre grupper har sat sig for at udvikle formelle eller uformelle regelsamlinger på specifikke policy-områder. I nogle grupper deltager op til hundrede personer, i andre kun en håndfuld. Der er grupper, som ved hvert møde har nye medlemmer til stede, og der er grupper, hvor medlemmerne har mødtes regelmæssigt gennem mange år og i mange forskellige fora. Der er nogle grupper, der er politiserede, og derved bliver genstand for en intensiv lobbyvirksomhed fra interesserede eksterne parter. Der er andre grupper, der lever en total anonym tilværelse. Endelig er der grupper, som jævnlige søger et nyt mandat, når det gamle er opfyldt, og der er grupper, som stadig kæmper med et gammelt mandat, der ikke rigtigt lader sig manifestere i konkrete resultater.⁹

Komitéerne er ikke traditionelle forberedende udvalg, som vi kender dem fra EU. Meget af det, der foregår her, når ikke længere og skal heller ikke nå ret meget længere. Komitéarbejdet, der årligt samler omkring 40.000 nationale embedsmænd til møder, hvor man diskuterer og godkender diverse publikationer, er selve kernen i OECD samarbejdet. Denne aktivitet er meget rammende blevet betegnet som en 'permanent intergovernmental conference' (OECD, 1998f: 12).

Komitéerne kan selv vedtage deres dagsordner og er i det store og hele selvkørende. Det er således på dette niveau, at tyngden i samtalen, erfaringsudvekslingen og læringsprocessen foregår og altså ikke på rådsniveau. Kun principprogrammer og udkast til beslutninger om formelt samarbejde skal op at vende i Rådet. Rådet og eksekutivkomitéen kan beslutte at nedsætte en ny komité, og de enkelte komitéer kan selv nedsætte en eller flere nye arbejdsgrupper. Som det

9 Se appendiks 5.1. for en summarisk beskrivelse af et typisk halvårligt møde i den forbrugerpolitiske komité (CCP).

Table 2.3. Komitéstrukturens udvikling

1961	1961-1980	1980-2000
Council (1961) Budget Committee (1961)	+ 5 Liaison committees, working parties, boards and groups.	+ 2 groups Committee on Cooperation with non-members (1997)
Executive Committee (1961)	Executive Committee in Special Session (1972)	
Economic Policy Committee (1961) Working Party no. 1 – 3 (1961) Economic and Development Review Committee (1961)	Working Group on Short Term Economic Prospects (1963) Committee for Monetary and Foreign Exchange Matters (1973)	
	Environment Policy Committee (1970) + 5 specialized working groups	+ 15 special groups, sessions, bodies, task forces, panels
Development Assistance Committee (1961) Technical Cooperation Committee (1961-1990)	+ 2 working parties + 3 working parties	Public Management Committee (1990)
Trade Committee (1961)	+ 3 working parties	+ 2 special groups
	Committee on International Investment and Enterprises (CIME) (1975) + 3 working groups	+ 2 special groups
	Committee on Financial Markets (1969) Group of Financial Statisticians (1967)	+ 2 special groups
	Committee on Fiscal Affairs (1971) + 4 working parties	+ 2 special sessions
	Group of National Experts on Science and Technological Indicators (1962) Committee for Scientific and Technological Policy (1972)	Committee for Information, Computer and Communications Policy (1982) + 7 special parties and groups
	Committee on Consumer Policy (1969)	
Industry Committee (1961)	+ 4 working parties and programmes Steel Committee (1978)	+ 4 working parties
Employment, Labour and Social Affairs Committee (1961)	+ 4 working parties	+ 1 working party
	Centre for Educational Research and Innovation (CERI) (1967) Education Committee (1970)	
Committee for Agriculture (1961) Fisheries Committee (1961)	+ 5 working parties and meetings	+ 4 groups and parties

Kilde: OECD (1998a) og Chavranski (1997: 56).

Table 2.4. Formænd og viceformænd i OECD's komitéer og arbejdsgrupper, 1998 og 2001

1998	Formænd	Næst- formænd	Rang*	2001	Formænd	Næst- formænd	Rang*
USA	23	46	1	USA	20	49	1
Frankrig	14	23	2	Frankrig	13	29	2
Japan	5	41	2	Japan	2	48	3
Schweiz	15	20	4	Storbrit.	17	17	4
Tyskland	13	22	5	Canada	14	18	5
Canada	11	23	6	Italien	9	21	6
Storbritan.	13	14	7	Sverige	11	14	7
Holland	10	13	8	Tyskland	8	14	8
Australien	10	11	9	Schweiz	6	15	9
Sverige	7	17	9	Holland	7	10	10
Norge	5	14	11	Australien	6	10	11
Belgien	6	9	12	Østrig	2	18	11
Østrig	6	7	13	<i>Danmark</i>	5	11	13
Italien	4	10	14	Norge	7	6	14
Finland	2	11	15	Finland	3	12	15
OECD	5	1	16	Belgien	4	9	16
Ungarn	3	2	17	Korea	0	16	17
Portugal	2	4	17	Spanien	2	8	18
Irland	3	1	19	Mexico	2	6	19
Spanien	2	3	20	Irland	2	4	20
Mexico	0	7	20	Ungarn	2	3	21
<i>Danmark</i>	2	1	22	New Zeal.	1	5	21
New Zeal.	1	3	22	Tjekkiet	1	5	23
Tjekkiet	1	2	24	Grækenland	0	5	24
Grækenland	0	3	24	OECD	2	0	25
Korea	0	3	24	Portugal	0	4	26
Luxemb.	1	0	27	Polen	0	3	27
Polen	0	1	28	Slovakiet	1	0	28
Island	0	0	29	Island	0	1	29
Tyrkiet	0	0	29	Tyrkiet	0	1	29
Slovakiet	-	-	31	Luxemb.	0	0	31
Andre				Andre			
EU-Kom- missionen	0	6		EU-Kom- missionen	1	6	
Chevron Corporation	1	0		Shell International	1	0	
Sydafrika	0	1		Argentina	1	0	
NATO	1	1		Rusland	0	1	
ESA	0	1		Slovakiet	0	1	
Europa- rådet	1	0		Sydafrika	0	1	
I alt	167	321			150	372	

* Rangordenen udregnes ved, at en formand tæller 1 point og en næstformand 0,5 point

fremgår af oversigten i tabel 2.3. ovenfor, er dette en mulighed, som man virkelig har taget til sig. Man kan med rette tale om, at OECD-strukturen med dens 140 komitéer og arbejdsgrupper har fået en byzantinsk opbygning (OECD, 1998f).

Af tabel 2.4. kan man se, at der er stor forskel på, hvor mange formænd og viceformænd de enkelte lande har i OECD's komitéer og arbejdsgrupper. USA topper suverænt listen efterfulgt af Frankrig. Det er imidlertid ikke kun de store bidragsydere, der indtager flest topposter i OECD's komitéer og arbejdsgrupper. Små lande som Sverige og Schweiz har uforholdsvist mange poster i forhold til en stor bidragsyder som Tyskland. Japan holder sig traditionelt til viceformandsposterne, selvom tallene kan svinge noget fra år til år. Danmark har i de senere år haft succes med at få valgt mange embedsmænd ind i en række komitéers ledelse. Således indtager Danmark formandskabet for ikke mindre end fem komitéer og arbejdsgrupper og næstformandskabet for 11. Der eksisterer, så vidt vides, ikke en officiel dansk politik om, at danske embedsmænd som led i en 'aktiv internationalisme' skal søge at tage poster i internationale fora. Tværtimod er det opfattelsen, at et sådan engagement er 'frivilligt' i den forstand, at de enkelte embedsmænd herved udelukkende opnår at få en ekstra arbejdsbyrde ved at acceptere ledende poster i OECD-komitéerne. De danske formænd og næstformænd, som denne forfatter har talt med, er dog alle enige om, at de gennem deres positioner er betydeligt bedre i stand til at fremføre danske mærkesager i OECD-regi, end de ville have været som menige medlemmer.

Den tidligere danske generalsekretær for OECD, Thorkil Kristensen, pegede ofte på, at kernen i OECD-samarbejdet netop var den konsultation, som fandt sted i komitéregi. Han definerede 'konsultation' som 'regular discussion between officials coming from capitals, regular examination of the policies of each individual member country, studies undertaken by expert groups on problems of special interest, or informal recommendations to countries, etc.' (Kristensen, 1967b: 106). Formålet med den hyppige mødeaktivitet – konsultationen – var ifølge Thorkil Kristensen at udvikle et fælles tankesæt, der skulle danne rammen om en nogenlunde ensartet og videnskabeligt underbygget definition af problemer og løsninger i den økonomiske politik. Et fælles idégrundlag kunne udvikles gennem intens personlig interaktion, og med hjælp fra OECD's videnskabelige medarbejdere ville disse idéer udmønte sig i fælles politikprogrammer over hele OECD-området.

Table 2.5. Danske formænd og næstformænd i OECD's komitéer og arbejdsgrupper, maj 2001

Formænd	
Sekretariatschef Niels Andreas Dabelstein, Udenrigsministeriet	Working Party on Aid Evaluation
Departementschef Jørgen Rosted, Erhvervsministeriet	Committee on Industry and Business Environment
Professor Niels Thygesen, Københavns Universitet	Economic and Development Review Committee
Afdelingschef Adam Wolf, Finansministeriet	Public Management Committee
Kontorchef Jytte Ølgaard, Forbrugestyrelsen	Committee on Consumer Policy
Næstformænd	
Agronom Kitt Bell Andersen, Skov og Naturstyrelsen	Joint working party on agriculture and the environment
Kontorchef Thomas Becker, Energi- styrelsen	Environment Policy Committee
Afdelingschef Per Callesen, Finans- ministeriet	Working Party no. 1 on macro-economic and structural policy analysis
Specialkonsulent Erik Egemose Grib, Danmarks Statistik	Statistical Working Party
Regionschef Jan Hendeliowitz, AF-storstrøm	Co-operative action programme on local economic and employment development
Kontorchef Ove Sten Jensen, Danmarks Nationalbank	Working Party on Debt Management
Sekretariatschef Lars Erik Jönsson, Danmarks Turistråd	Tourism Committee
Fuldmægtig Ulrikka Kjær-Andersen, Sundhedsministeriet	Working party on social policy
Konsulent Hugo von Linstow, It- og Forskningsministeriet	Committee for Scientific and Technological Policy
Kontorchef Leif Mortensen, Miljøstyrelsen	Working Group on Waste Management Policy
Fuldmægtig Mona Mejsen Westergaard, Miljøstyrelsen	Working Group on Transport

Tit og ofte pegede Thorkil Kristensen på Den Økonomisk Politiske Komité (EPC), og især komitéens arbejdsgruppe nr. 3 (WP3), som værende helt central for idé-udvikling og -spredning (Kristensen, 1963: 419). Faktisk stod denne beskedne mand ikke af vejen for at udnævne WP3 til 'one of the most important international bodies in existence' (Kristensen, 1967b: 106). I princippet er det kun G10-landene som er medlemmer af denne komité, hvilket i særlig grad fremmer forståelsen blandt deltagerne og lysten til at diskutere selv meget følsomme emner i fællesskab (OECD, 1998f: 53). Den internationale presse refererede allerede på et meget tidligt tidspunkt til denne arbejdsgruppe som 'the most exclusive economic club in the world ... by reason of its [members'] access to the innermost economic secrets of state and the extreme frankness which is supposed to inform their discussion' (*The Times*, 1967: 22).

Det meste af det, som skrives af de ansatte i *The Economic Department*, det vil sige den del af OECD's sekretariat, der understøtter blandt andet EPC og WP3, publiceres i form af de velkendte *OECD Economic Surveys* ('karakterbøgerne') og *OECD Economic Outlook*. Før dette finder sted, foregår der imidlertid en intens interaktion mellem ansatte i *The Economic Department* og medlemslandene. Et af disse interaktionsfora er den ovenfor nævnte Økonomisk Politisk Komité (EPC), som samles to gange om året på et absolut ledende embedsmandsniveau. Fra det danske Finansministerium er det formelt set departementschefen, der deltager i disse møder, men også departementschefen fra Økonomiministeriet og repræsentanter fra Nationalbanken er tilstede. Formålet med disse møder er at overvåge den makroøkonomiske udvikling i medlemslandene og diskutere eventuelle policy-strategier. Forud for EPC-mødet har der fundet en række forberedende møder sted i arbejdsgrupper, hvor Finansministeriets afdelingschefer eller kontorchefer deltager aktivt. Der er tre sådanne mødeforberedende arbejdsgrupper under EPC: (1) *The Working Group on Short-Term Economic Prospects*, (2) *Working Party No. 1* og (3) *Working Party no. 3*. Working Party 3 (WP3) er som nævnt ovenfor lidt speciel, idet den består af repræsentanter fra økonomi- og finansministerierne samt centralbankerne fra de 10 rigeste industrilande (G10), hvorfor Danmark, som ikke er medlem af G10, kun er repræsenteret, fordi den svenske delegation har inviteret de danske repræsentanter med i deres gruppe.

Et andet interaktionsforum under EPC er *The Economic and Development Review Committee (EDRC)*, som fokuserer på de enkelte

medlemslandes økonomier (Marcussen, 2002). Siden juli 2000 er det som tidligere nævnt den danske økonomiprofessor ved Københavns Universitet, Niels Thygesen, der er formand for denne centrale komité (*Børsen*, 2000j). Næsten hvert år udarbejdes et landestudium, der baserer sig på oplysninger, som dels er fremskaffet af medlemslandet selv på opfordring af OECD, dels er anskaffet af OECD's ansatte, som tager på en interviewrundfart i relevante offentlige myndigheder for at blive informeret om specifikke policyområder og fremtidige planer (OECD, 2000j). På grundlag af disse informationer udarbejder et par ansatte i OECD's såkaldte lande-deske et første udkast til landerapporten, som rundsendes til de øvrige medlemslande. Dette første udkast udgør grundlaget for et heldagsmøde i EDRC, hvor embedsmænd fra to medlemslande fungerer som kritiske eksaminatorer i forhold til det land, som rapporten omhandler (OECD, 2001d). Under mødet er det op til det enkelte land at svare på nærgående spørgsmål fra de øvrige mødedeltagere, og mødet afsluttes med, at komitéformanden kort og klart opsummerer et sæt retningslinjer for den videre udarbejdelse af rapporten. Dette er en meget vigtig fase i eksaminationsprocessen, idet denne konklusion fremhæver de punkter, hvorpå det første udkast skal tilpasses, og de punkter, som får lov at stå uberørt i rapporten, på trods af det undersøgte lands eksplicite protester. Det endelige ansvar for rapportens indhold ligger i EDRC og ikke hos medlemslandet, som af og til udsættes for kritik i disse rapporter (OECD, 1998e). Det varierer meget fra land til land, hvorvidt disse rapporter ved publiceringen i hjemlandet møder en stor pressedækning eller ej. Ofte er det sådan, at medlemslandets politikere offentligt må forsvare eller forklare landets økonomisk-politiske strategi på grundlag af rapportens konklusioner – derved har disse rapporter fået tilnavnet 'karakterbøgerne' (*Politiken*, 1990).

I modsætning til *The Economics Department* og dennes tilknyttede komité, EPC, er *The Public Management Service* og den tilknyttede *Public Management Committee* ikke at henregne til et af OECD's centrale koncentrationsområder. Hvor EPC kan betegnes som 'kæmpen' i OECD-sammenhæng, hører PUMA-komitéen til blandt 'dværgene'. *The Public Management Committee/Service (PUMA)* blev først dannet i 1990 med den officielle målsætning at tilvejebringe information, analyser, vurderinger og anbefalinger om offentlig forvaltning, at formidle modeller for god forvaltningspraksis og regelmæssigt at publicere rapporter om forvaltningsrelevante spørgsmål og

udviklinger. Det, der i dag kaldes PUMA, hed oprindeligt TECO (*Technical Cooperation Committee*), som blev grundlagt med OEEC's omdannelse til OECD i 1961. Den gang hørte området formelt til under 'udvikling i den tredje verden'.

I PUMA-komitéen er hvert medlemsland repræsenteret på chefniveau af en person, der konkret beskæftiger sig med forvaltningspolitik – i Danmark er dette en repræsentant fra Finansministeriet. Komitéen mødes to gange om året i maj og oktober for at diskutere PUMA's arbejde og for at diskutere konkrete problemstillinger fremlagt af komitéens sekretariatet. Forud for komitémødet samles *bureauet*, der består af PUMA-komitéens formand og næstformænd, med henblik på at forberede komitémøderne. I skrivende stund er det afdelingschef i Finansministeriet, Adam Wolf, der er formand for PUMA-komitéen. Der afholdes bureau møder i Paris umiddelbart før hvert PUMA-komitémøde. Derudover afholdes der bureau møde hvert halve år på skift i de tre lande, som har repræsentanter i bureauet.

PUMA's *sekretariat* består af fastansatte medarbejdere på tidsbegrænsede kontrakter, udstationerede medarbejdere fra medlemslandene, der er finansierede af medlemsstaterne selv, og løstansatte konsulenter og assistenter. Sammen tilvejebringer disse sekretariatsmedarbejdere det materiale og udarbejder de arbejdsoplæg, som udgør udgangspunktet for møderne i både bureauet og komitéen. Der har desuden ved en enkelt lejlighed i maj 1996 fundet et såkaldt ministermøde sted i PUMA-regi. Disse møder samler en række ministre, men erstatter som nævnt tidligere ikke de formelle ministerrådsmøder. PUMA er også et forum, hvor medlemslandenes *budgetchefer* årligt inviteres til møde i den såkaldt *Senior Budget Officials Group*, ligesom det fungerer som bindeledet for en række mere eller mindre selvstyrende og uformelle netværk mellem medlemslandenes forvaltningskyndige chefer.¹⁰

Det er klart, at der ikke på noget tidspunkt tages formelt bindende beslutninger i hverken *The Economic Policy Committee* eller *The Public Management Committee*. Det væsentlige i denne sammenhæng er snarere spørgsmålet om idé-spredning gennem samfundsinternationalisering, det vil sige den proces, hvorved embedsmænd i for ek-

10 Blandt disse netværk under PUMA-komitéen kan nævnes 'Working Party on Human Resources Management', 'Working Party on Regulatory Management and Reform', 'Senior Officials from Centres of Government' og 'Working Group on Strengthening Government-Citizen Connections' (OECD, 1998f: 71-72).

sempel Finansministeriet, Økonomiministeriet og Nationalbanken udvikler problemdefinitioner og -løsninger i OECD-regi og overfører disse i mere eller mindre eksakt form til det nationale miljø. International idé-spredning er et spørgsmål om 'at lære over grænser' (Lerdell & Sahlin-Andersson, 1997). Ved et indlæg under en konference for danske forvaltningsforskere i 1999 pegede afdelingschef i Finansministeriet Adam Wolf således på, at ministeriets inspirationskilde nummer ét på det forvaltningspolitiske område er 'OECD og andre internationale organisationer'.

Det administrative niveau

Ansvar for den daglige ledelse af OECD's sekretariat er placeret hos *generalsekretæren*, der vælges af ministerrådet for en femårig periode. Denne periode kan forlænges op til flere gange, hvilket også har været tilfældet tidligere. Den nuværende generalsekretær, canadieren Donald J. Johnston, har således siddet på posten siden 1996, og han fik i 2001 fornyet sit mandat for endnu en periode. Det usædvanlige denne gang var, at der tilsyneladende ikke kunne findes konkurrerende kandidater til denne internationale toppost, hvorfor genudnævnelsen foregik ganske udramatisk. I korridorerne nævnte man danskeren Henning Christophersen, briteren Leon Brittan og svenskeren Carl Bildt som mulige kandidater. Det er alle sammen nuværende og tidligere aktive toppolitikere med økonomisk indsigt. De takkede imidlertid nej til at blive opstillet som kandidater.

Generalsekretæren foreslår Rådet at udpege en række kandidater som *vicegeneralsekretærer*, som skal have fornyet deres kandidatur hvert andet år. Det er en fast rutine, at der vælges en vicegeneralsekretær fra henholdsvis USA, Japan, EU-området og blandt europæiske OECD-medlemmer, der ikke er medlemmer af G7.¹¹ Det er op til den til enhver tid siddende generalsekretær at tildele de skiftende vicegeneralsekretærer et specifikt ansvarsområde.

Ud over at lede møderne i Rådet har generalsekretæren initiativret. Han har det endelige ansvar for at forberede dagsordenerne til ministerrådsmøderne, til de ordinære rådsmøder og til de enkelte komitéer, hvis han ønsker det. Som international embedsmand drager

11 I skrivende stund er Thorvald Moe, Norge (1998-); Herwig Schlögl, Tyskland (1998-); Seiichi Kondo, Japan (1999-) og Sally Shelton-Colby, USA (1999-) vicegeneralsekretærer.

Tabel 2.6. Generalsekretærer, 1948 - 2001

1948-1955:	Robert Marjolin (Frankrig) - OEEC
1955-1960:	René Sergent (Frankrig) - OEEC
1961-1969:	Thorkil Kristensen (Danmark)
1969-1984:	Émile van Lennep (Holland)
1984-1996:	Jean-Claude Paye (Frankrig)
1996- :	Donald Johnston (Canada)

han i princippet fordel af at kunne referere til den formelle uafhængighed, han har i forhold til medlemslandene. Denne uafhængighed rækker dog ikke videre, end at han skal hente organisationens indtægtsgrundlag ind hos medlemsstaterne i forbindelse med den årligt tilbagevendende budgetrunde, og at han er afhængig af ministerrådet i forbindelse med forlængelsen af sit mandat. Generalsekretæren, som er OECD's officielle repræsentant udadtil, deltager ofte i møder og forhandlinger i andre internationale organisationer og fora. At han ikke kan tage beslutninger i internationale forsamlinger på OECD's vegne, uden først at have indhentet tilladelse fra ministerrådet illustrerer atter engang, at generalsekretærens formelle uafhængighed ikke kan bruges til så meget i den forbindelse.

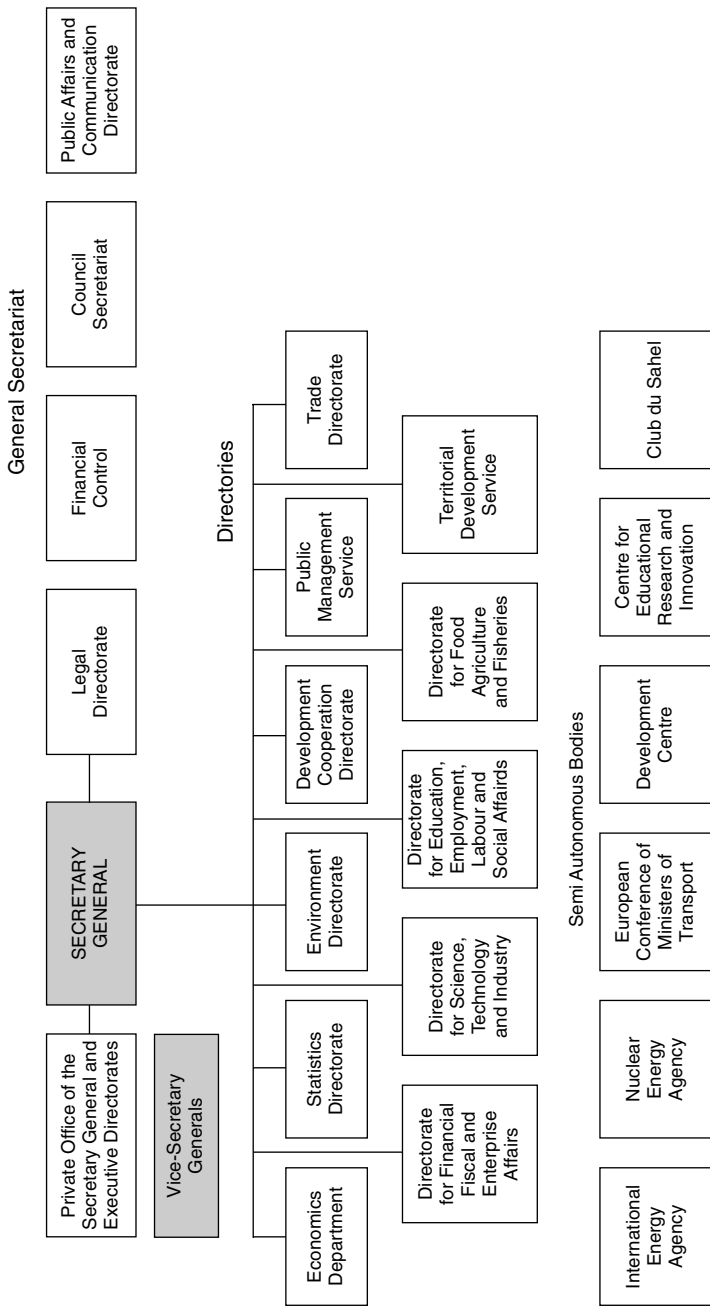
Der er tradition for, at generalsekretæren sidder på posten i en relativ lang periode. I den periode er der som oftest ikke meget politisk debat om generalsekretæren som person. Når tiden imidlertid nærmer sig en udskiftning, opstiller forskellige medlemslande normalt kandidater, og der opstår en klassisk konflikt på tværs af Atlanten. I 1979 udløb Émile van Lenneps anden periode, og han var parat til at trække sig tilbage. På det tidspunkt var man dog ikke i stand til at blive enige om en afløser, så man bestemte, at Émile van Lennep skulle udnævnes for endnu en femårig periode med den klausul, at han frivilligt skulle gå af cirka halvvejs gennem forløbet. Det gjorde han også i marts 1982, og diverse medlemsstater, herunder Danmark, begyndte atter at opstille potentielle kandidater. Fra amerikansk side pegede man på en central embedsmand i Ronald Reagans administration, Myer Rashish, og fra europæisk side var der udbredt støtte til Otto von Lambsdorff, den daværende tyske økonomiminister, og senere til den tyske embedskvinde Helga Steeg og til den tidligere italienske skatteminister Filippo Maria Pandolfi. Sverige foreslog dog deres egen kandidat, handelsminister Staffan Burgenstam Linder. Det

samme gjorde belgierne, som pegede på vicepremierminister José Desmarais, og danskerne, der pegede på økonomiminister Ivar Nørsgaard (*Herald Tribune*, 1981). Hans Tabor skriver i sine erindringer, at han i denne periode havde lange samtaler med Svend Auken om, hvorvidt det ville være karrierefremmende for Auken på lidt længere sigt at søge posten som generalsekretær i OECD (Tabor, 1995: 32). Det blev de tilsyneladende enige om, at det ikke var, og den socialdemokratiske regering valgte da også at opstille Ivar Nørsgaard. Men heller ikke denne gang kunne man finde en kandidat, der kunne støttes enstemmigt af alle medlemslande. Resultatet blev således, at Émile van Lennep måtte fortsætte perioden ud (*Herald Tribune*, 1982).

I slutningen af perioden blev der atter engang opstillet en række kandidater, og med amerikansk støtte blev den franske embedsmand Jean-Claude Paye valgt. Dennes genvalg i 1989 forløb uproblematisk, men i 1994-95 udbrød atter en diplomatisk krise i forbindelse med udnævnelsen af en generalsekretær. Amerikanerne havde fået nok af at have europæere på denne toppost og mente, at turen nu var kommet til en kandidat fra det amerikanske kontinent. Konkret havde man canadieren Donald Johnston i tankerne. Fra europæisk side støttede franskmændene genudnævnelsen af Jean-Claude Paye, men også andre kom på tale, herunder tyskeren Lorenz Schomerus, briter Nigel Lawson, hollænderen Ruud Lubbers og danskeren Henning Christophersen (*Herald Tribune*, 1994; *Le Monde*, 1994; *Le Figaro*, 1994). Efter i månedsvis at have fungeret uden generalsekretær, med den svenske OECD-ambassadør Staffan Sohlman som interimsgeneralsekretær, nåede man endelig frem til det kompromis, at den eksisterende generalsekretær skulle forblive på posten indtil 1996, hvorefter canadieren Donald Johnston skulle tage over. Den liberale canadiske eksminister fik sit mandat på et løfte om at ville strømline og rationalisere OECD's organisation.

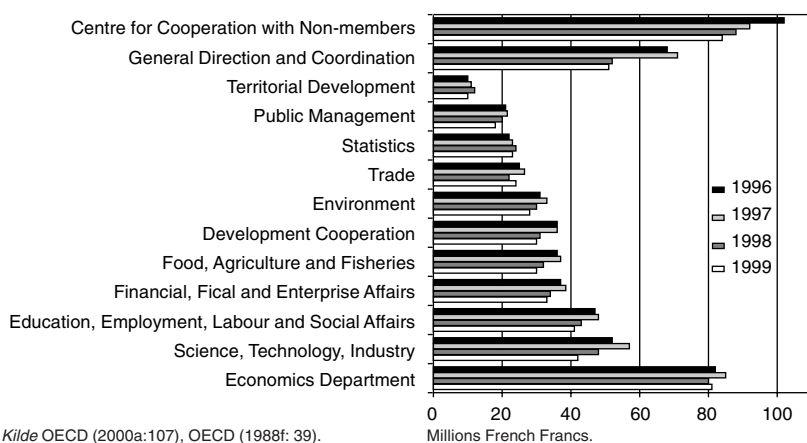
Generalsekretæren har ud over sit *personlige kabinet* et *generalsekretariat* til sin rådighed, der kan yde assistance af logistisk, juridisk, finansiel og pressteknisk art og dermed sikre, at råds- og eksekutivmøderne forløber ubesværet, at organisationens regelproduktion administreres, og at der er hånd i hanke med økonomien og personalestrukturen.

Til at forberede de mange komitémøder tager komitéformændene OECD's *sekretariat* (der ikke skal forveksles med ovennævnte 'generalsekretariat') til hjælp. OECD's sekretariat er opdelt i direktorater/services, der alle ledes af en direktør. Hvert direktorat service-rer flere beslægtede komitéer og arbejdsgrupper samtidigt.



Figur 2.2. OECD's sekretariat

Der er stor forskel på størrelsen af disse direktorater og på deres interne og eksterne anseelse. I figur 2.3. kan man sammenligne de enkelte direktorater på OECD's udgiftsbudget.



Kilde OECD (2000a:107), OECD (1988f: 39).

Figur 2.3. Udgiftsposter for OECD-direktorater (part I)

OECD-ansatte er opdelt i fire grupper: A (akademisk uddannede administratorer), L (tolke og oversættere), B (sekretærer og informationsmedarbejdere) og C (chauffører, rengøring etc.). Disse grupper er opdelt i grader og kategorier. Med henblik på at illustrere anciennitetsstrukturen blandt OECD-ansatte embedsmænd er den skattefri grundløn (det vil sige rensat for tillæg) for ansatte på A-niveau angivet i tabel 2.7. nedenfor. Avancement mellem grader (for eksempel fra A4 til A5) sker ved udnævnelse, hvorimod lønstigninger mellem kategorier (for eksempel fra A4-kat.1 til A4-kat.2) sker automatisk ved årlige eller toårige intervaller.

Tabel 2.7. Grundløn per måned for OECD-ansatte på A-niveau per 1. januar 2001, dkr.

Kategori	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
A7	76.212	78.765	81.318	83.871	87.701	91.531					
A6	69.622	71.547	73.472	75.397	78.285	81.173	84.061	86.949			
A5	58.911	60.561	62.211	63.861	65.511	67.161	69.637	72.113	74.589	77.065	79.541
A4	50.871	52.198	53.525	54.852	56.179	57.506	59.494	61.482	63.470	65.458	67.446
A3	43.775	45.007	46.239	47.471	48.703	49.935	51.784	53.633	55.482	57.331	59.180
A2	35.478	36.431	37.384	38.337	39.290	40.243	41.674	43.105	44.536	45.967	47.398
A1	27.766	28.601									

Kilde: OECD's lønningsskontor og OECD (2000f: 41).

For at give et indtryk af lønniveauet for A-ansatte i OECD kan man som eksempel tage en dansk embedskvinde på 30 år med medfølgende mand og et barn på to år, der har søgt og opnået at få stilling i OECD's sekretariat. Det første år kan hun, medregnet diverse tillæg, påregne at modtage følgende skattefrie årsløn:

Dkr. 540.084,- (grundløn, A3-kat.2)

Dkr. 97.215,- (18 procent udetillæg)

Dkr. 32.405,- (6 procent tillæg til hushold)

Dkr. 31.776,- (fast tillæg per medfølgende barn)

Dkr. 50.000,- (engangsbeløb – flytteomkostninger)

I alt: Dkr. 751.480,-

Godt 10 procent fratækkes grundlønnen til pensionsindbetalinger og syge-, livs- og invaliditetsforsikringer. Hertil kommer seks ugers optjent ferie og frirejser mellem Paris og Danmark for hende selv, familien og en eventuel børnepasser. Dette er lidt mindre, end hvad en tilsvarende funktionær i EU-Kommissionen på samme niveau får udbetalt (lønkasse A6 løntrin 2).¹² Det svarer derimod til lønniveauet i NATO og Europarådet (OECD, 1999c) og til den løn, der gives en dansk fuldmægtig på midlertidig udsendelse til udlandet. For den sidste personalekategoris vedkommende eksisterer der imidlertid en lang række individuelle ordninger.

Ansatte i OECD giver flere forskellige begrundelser for, at internationale diplomater aflønnes på dette for en embedsmand relativt høje niveau. En første begrundelse tager udgangspunkt i sociologen Max Webers antagelse om, at offentligt ansatte embedsmænd må være 'ubestikkelige' og derfor ikke være nødsaget til at tage beskæftigelse ved siden af jobbet. For at sikre sig den fulde loyalitet fra embedsmandens side skal den offentlige forvaltning kunne tilbyde lønninger, som den enkelte kan leve af. Ansættelse i den internationale forvaltning er da også ofte forbundet med en række ekstraomkostninger – såsom dobbelt husførelse og mange udenlandsrejser – som ikke kan dækkes ind med en almindelig nationalt ansat embedsmands løn. En anden ofte fremhævet begrundelse fra OECD's personalesektion er, at OECD konkurrerer med andre internationale or-

12 Rådsforordning nr. 2804/2000 af 18. december 2000. Forskellen beror først og fremmest på, at lønninger udbetalt i euro tillægges 32 procent ved omveksling til danske kroner for at holde den lønnede skadesløs. De britiske lønninger tillægges således 60 procent.

ganisationer og de nationale forvaltninger om at tiltrække de absolut dygtigste embedsmænd. En af metoderne til at klare sig i denne konkurrence er at tiltrække personale ved hjælp af særdeles favorable lønningsstrukturer. Lønnen og jobbet i OECD tiltrækker især unge embedsmænd og -kvinder fra medlemslandene, som dog typisk, på trods af lønniveauet, ikke vælger at etablere sig livsvarigt i Paris. Mobiliteten blandt ansatte i OECD er, som det senere kan ses af tabel 2.10., ganske stor.

Tabel 2.8. viser fordelingen af OECD-ansatte (A-grad) per direktorat. Trenden, der blev afbilledet ovenfor med hensyn til budgetposter, gentages her, idet de fire 'store' på budgettet (ECO, DAF, STI og ELS) også er de 'store', hvad angår bemanning. Klart distanceret i forhold til de øvrige er dog det helt centrale *Economics Department*, som også udgør kernen i selve OECD's selvopfattelse.

Fra 1995 er der sket en ikke ubetydelig reduktion i antallet af OECD-ansatte, hvilket fremgår af tabel 2.9.

Der er dog samtidig fundet en mindre stigning sted i antallet af 'andet OECD-aflønnet personale', og den overordnede reduktion i antallet af OECD-ansatte har tilsyneladende ikke fundet sted blandt OECD's embedsmænd på A-niveauet, hvilket fremgår af tabel 2.10. Faktisk er antallet af A-grads ansatte svagt stigende i den periode, hvor den nuværende generalsekretær Donald Johnston har regeret (1996-). Det er blandt sekretærerne (kategori B) og blandt servicefolkene (kategori C), der er foretaget de største reduktioner.

Ligesom generalsekretæren er hver enkelt af de ansatte i princippet uafhængige af deres hjemland og bør og kan ikke føle sig tvunget til at modtage instrukser fra dette land. Der er i princippet heller ikke noget, der tilsiger, at den enkelte ansatte skal arbejde specielt meget med problemstillinger, som er specifikke for vedkommendes hjemland. Medarbejderen underskriver ved ansættelsesforløbets begyndelse en erklæring om uafhængighed, og denne er ligeledes beskrevet i detaljer i medarbejdermappen, der er tilgængelig på OECD's intranet. I praksis er der dog flere ting, der peger på, at denne politiske og funktionelle uafhængighed er en teoretisk konstruktion. For de årlige landestudiers vedkommende er det således ofte landsmænd, der udarbejder disse rapporter, og som foretager hele forarbejdet, hvilket indebærer en ikke ubetydelig kontakt med hjemlandets centraladministration. Hvis dertil lægges, at den gennemsnitlige anciennitet er ganske kort på trods af de ovenfor nævnte meget favorable ansættelsesvilkår, vil de fleste A-grads ansatte sandsynligvis ikke i praksis helt

Tabel 2.8. A-grads ansatte per direktorat

Direktorat/ service	Ansatte (A-grad)	Heraf kvinder
DIRECTORATES		
ECO – Economics Department	84	18
DAF - Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs	65	18
STI – Directorate for Science, Technology, and Industry	52	15
ELS – Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs	49	14
ENV – Environment Directorate	41	13
AGR – Directorate for Food Agriculture and Fisheries	38	7
PUM – Public Management Service	34	10
DCD/DAC – Development Cooperation Directorate	28	11
STD – Statistics Directorate	22	9
ECH – Trade Directorate	20	7
TDS – Territorial Development Service	15	
SEMI-AUTONOMOUS BODIES		
IEA – International Energy Agency	78	17
AEN – Nuclear Energy Agency	35	3
DEV – Development Centre	14	4
CER – Centre for Education Research and Innovation	11	2
SAH – Club du Sahel	8	3
CEM – Conférence Européenne des Ministres de Transport	7	1
GENERAL SECRETARIAT		
SGE – Secrétariat Générale	59	11
EXECUTIVE DIRECTORATES		
ITN – Information, Technology and Network Services	36	9
PAC – Public Affairs and Communications Directorate	34	9
HRM – Human Resource Management	14	8
OPS – Operations Service	10	4
FIN – Budget and Finance Service	9	3
IOS – Interorganisations Study Section on Salaries and Prices	7	-
JPS – Joint Pensions Administrative Section	3	-
ADP – Staff Association	2	-
LCS – Language and Conference Service	2	0
EXD – Executive Directorate	1	0
Total	756	202

Kilde: OECD (2000b: 16, 20 og 36).

Tabel 2.9. Udviklingen i antal OECD-ansatte og OECD-lønnede (total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fastansatte	1.803	1.805	1.860	1.894	1.905	1.934	1.867	1.818	1.688	1.651	1.632
Projektansatte	28	43	37	46	68	111	118	146	156	185	225
OECD-ansatte	1.831	1.848	1.897	1.940	1.973	2.045	1.985	1.964	1.844	1.836	1.857
Konsulenter	74	70	86	98	100	99	104	88	69	74	62
Medhjælpere	107	122	169	191	198	184	173	177	144	133	158
Praktikanter	38	27	41	39	50	52	41	42	36	50	53
OECD-lønnede	2.050	2.067	2.193	2.268	2.321	2.380	2.302	2.269	2.093	2.093	2.130

Kilde: OECD (2001a: 3).

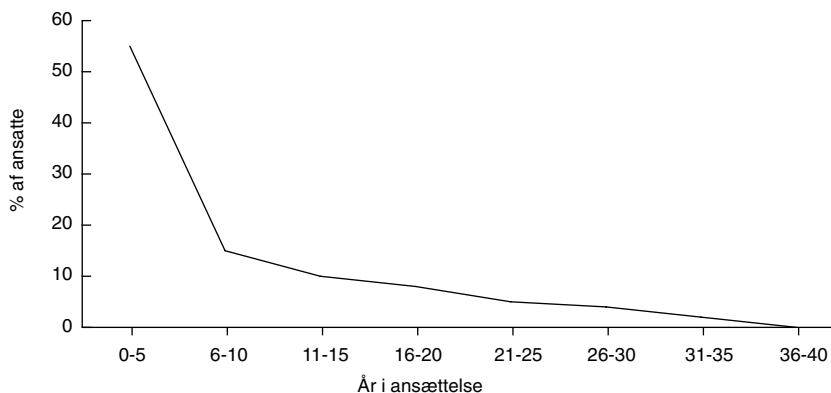
Tabel 2.10. Udviklingen i antal OECD-ansatte (A-grad)

	1960	1969	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total antal ansatte (A-grad)	135	205	643	668	705	714	761	747	778	755	773	797
Gennemsnitlig lønkategori	-	-	7	7	6	6	6	6	6	6	6	6
Gennemsnitlig alder	-	-	45	45	44	44	45	45	44	44	45	44
Gennemsnitlig anciennitet	-	-	6	6	5	5	5	5	5	4	4	4

Kilde: OECD (2001c: 16), OECD (1996c: 4) og Sjøstedt (1973: 198).

kunne undslå sig at tænke på, at de en gang i fremtiden skal hjem til deres hjemlands centraladministration for at fortsætte karrieren. Set fra en typisk OECD-embedsmands synspunkt kan det med andre ord ikke betale sig at 'brænde alle broer bag sig' i forholdet til hjemlandet. Nedenstående figur viser, at 70 procent af alle OECD ansatte på A-niveauet har været i tjenesten mindre end ti år. Gennemsnitsalderen er altså lav i forhold til en typisk national centraladministration.

OECD praktiserer ikke en rigid fortolkning af fordelingen af ansatte per medlemsstat. Tabel 2.11. illustrerer, hvorledes OECD-ansatte med A-grad fordeler sig (Slovakiet ikke medregnet). Det fremgår, at de fransk- og engelsktalende lande (de to officielle hovedsprog) generelt set er overrepræsenterede i forhold til deres bud-



Kilde: OECD (2001c: 31).

Figur 2.4. Års ansættelse, A-grad, 2000

getbidrag. Dette gælder dog ikke for USA's vedkommende. USA besætter kun godt 16 procent af A-posterne, men bidrager med 25 procent af budgettet. England og Frankrig er stærkt overrepræsenterede blandt OECD-personalet, hvorimod især Japan halter bagefter.

Kvinder er ligeledes underrepræsenterede blandt OECD's personale, hvilket fremgår af tabel 2.12. Der er derfor opstået en ansættelsespraksis, der går ud på, at man i ansættelsessituationer, hvor to jævnbyrdige ansøgere konkurrerer om en stilling, foretrækker kandidater, der er kvinder eller kommer fra en af de underrepræsenterede medlemsstater.

Ansættelsesbetingelserne er blevet ændret de senere år med Donald Johnston som generalsekretær. Som liberal canadisk minister blev han udnævnt til at tage ansvaret for en drastisk omstrukturering af organisationen i overensstemmelse med nyere ledelsesprincipper – New Public Management – som i større eller mindre udstrækning også anvendes i mange af medlemslandene (OECD, 1997i, 1997j). Hver ansat skal derfor regelmæssigt opstille en række klare mål for sig selv og sin enhed. Disse mål skal jævnligt diskuteres og evalueres med den umiddelbart foresatte. Samtaler med et udsnit af de ansatte i PUMA og ECO indikerer da også, at der bruges ganske meget tid på evaluering og afrapportering. Tid, som enten må udmønte sig i mere overarbejde end normalt, eller ganske simpelt må tages fra projektarbejdet. Hvad angår projektarbejdet, er det også en typisk indvending, at det er sværere nu end tidligere at få accept til nye projek-

Table 2.11. OECD-employees (A-grade) per member state, percent of total

Land	1991	1995	2000	Bidrag til budget 1964	Bidrag til budget (part I) 2000
Australien	3,86	4,34	4,77	-	1,81
Belgien	3,11	1,84	2,01	2,23	1,24
Canada	6,07	8,15	7,03	6,95	2,72
<i>Danmark</i>	<i>1,24</i>	<i>1,84</i>	<i>2,01</i>	<i>1,21</i>	<i>0,80</i>
Storbritannien	12,44	12,09	11,29	13,90	6,19
Finland	0,62	0,92	1,38	-	0,59
Frankrig	22,55	20,37	19,70	11,61	6,84
Grækenland	2,02	1,45	0,88	0,51	0,50
Holland	3,11	2,63	2,26	2,25	1,95
Irland	2,64	1,71	1,88	0,32	0,30
Island	0,16	0,79	0,50	0,10	0,10
Italien	4,20	3,68	5,40	5,88	5,61
Japan	5,75	5,12	5,65	7,20	22,27
Korea	-	-	1,00	-	2,00
Luxembourg	0,16	0,13	0,13	0,10	0,10
Mexico		0,53	0,50	-	1,50
New Zealand	0,93	1,18	1,00	-	0,27
Norge	0,16	0,66	1,00	0,91	0,72
Polen	-	-	0,63	-	0,49
Portugal	0,47	0,79	0,75	0,31	0,48
Schweiz	1,71	1,45	1,25	1,91	1,55
Spanien	0,47	0,79	2,13	1,71	2,80
Sverige	2,64	1,97	2,38	2,52	1,14
Tjekkiet	-	-	0,38	-	0,19
Tyrkiet	1,09	1,05	1,13	0,44	0,78
Tyskland	7,15	7,23	5,65	13,78	10,86
Ungarn	-	-	0,38	-	0,17
USA	15,86	17,87	15,93	25,00	25,00
Østrig	1,40	1,45	1,00	1,16	1,03
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Kilde: OECD (1996c: 13; 2001c: 22 og 26).

Tabel 2.12. Kvinder ansatte i grad A

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A7	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
A6	1	1	1	2	2	2	3	2	3	3
A5	7	7	9	12	15	14	17	18	13	11
A4	35	35	41	46	50	53	51	51	53	54
A3	89	94	86	84	98	96	98	97	102	116
A2	11	18	19	19	19	19	29	28	26	21
A1	4	6	6	5	8	6	8	10	11	22
I alt	147 (23%)	161 (24%)	162 (23%)	168 (24%)	192 (25%)	190 (25%)	206 (26%)	207 (27%)	209 (27%)	228 (29%)

Kilde: OECD (2001c: 37) og OECD (1996c: 17).

ter og undersøgelser og dermed sværere at få finansieret projektarbejdet. Der er således opstået en ganske hård konkurrence både internt i de enkelte direktorater og mellem direktaterne om at tiltrække midler fra en stadig mere betrængt budgetsum. I forhold til tidligere sker nyansættelser nu som hovedregel kun for afgrænsede åremål. Disse ansættelseskontrakter kan dog fornys, men med den store mobilitet og den relativt unge alder blandt OECD-ansatte taget i betragtning, kan det forudses, at relativt mange vil fortsætte i anden stilling, når deres åremålsansættelse er udløbet. Det fremgår dog også, at allerede på nuværende tidspunkt er størstedelen (68 procent) af A-graderne ansat på åremål.

Tabel 2.13. Ansættelsesformer (A-grad), 1999

Grad	Åremåls-ansættelse	Tidsubegrænset ansættelse	Total	% med åremålsansættelse
A7	11	7	18	61%
A6	12	16	28	43%
A5	63	54	117	54%
A4	160	102	262	61%
A3	203	69	272	75%
A2	58	2	60	97%
A1	16	0	16	100%
Total	523	250	773	68%

Kilde: OECD (2000b: 29).

OECD's budget

OECD's årlige udgiftsbudget beløber sig til godt og vel 1,9 milliarder kroner. Langt størstedelen af dette budget (80-90 procent) anvendes til aflønning af de godt og vel 2.000 ansatte og i stigende grad til pensionsudbetalinger. Resten af beløbet anvendes til almindelige driftsomkostninger ved OECD's virke. Der er ikke, i modsætning til andre økonomiske organisationer som IMF og EU, nogle deciderede fondsmidler, som kan anvendes til finansiel støtte af diverse eksterne projekter. Det er altså ikke, fordi OECD er en finansiel skattekasse, at organisationen tiltrækker medlemmer og interesseret opmærksomhed fra hele verden. I tabel 2.14. er udgiftssiden af OECD's budget opstillet i nogle hovedposter, og man bemærker, at der er lavet en distinktion mellem såkaldte 'generelle udgifter' i part I og 'øvrige udgifter' i part II.

Tabel 2.14. OECD's budgetposter

Sektion 1: Udgifter, finansåret 1999, franske frank

Part I: Generelle udgifter	
Chapter 1: Secretaries General	9.096.000
Chapter 2: Permanent Staff	692.944.900
Chapter 3: Official Travel etc.	40.065.850
Chapter 4: Operating Costs	80.622.050
Chapter 5: Printing	13.759.600
Chapter 6: Information and Press	12.162.200
Chapter 7: External Interpretation	3.984.800
Chapter 8: Furniture and Equipment	5.204.600
Chapter 9 – 21	—
Part I, total	956.200.000
Part II: Øvrige udgifter	
Chapter 30: International Energy Agency	121.700.000
Chapter 31: Development Centre	34.300.000
Chapter 32-66	—
Part II, total	390.240.000
Tillægsbudget – Pensioner	
Chapter 70: Tax adjustment of pensions	20.400.000
Chapter 71: Pensions and Leaving Allow.	278.850.000
Pensions, total	299.250.000
Udgifter, total i franske frank:	FF 1.645.690.000

Kilde: OECD's budgetoversigt 1999.

Den skelnen, der er mellem part I og part II kan begrundes i to forhold. For det første er de 'øvrige udgifter' i stor udtrækning rettet mod såkaldte halvautonome enheder, der ikke ligesom de almindelige direktorater indgår som en fast bestanddel af OECD's sekretariat. Disse enheder har deres eget sekretariat og egen ledelse og altså også deres selvstændige budgetlinjer: 'øvrige udgifter'. For det andet adskilles de to dele af budgettet ved, at indtægterne tilvejebringes på lidt forskellige måder. For de generelle udgifters vedkommende bidrager alle medlemsstater med en særligt udregnet procentsats baseret på det enkelte lands bruttonationalprodukt og befolkningstal. Som det fremgik af tabel 2.11., bidrager Danmark således med 0,80 procent af det samlede generelle budget. De syv store lande bidrager med i alt 80 procent af budgettet, og det er sandsynligvis uundgåeligt, selvom det ikke er officielt anerkendt, at disse bidrag også reflekterer de enkelte landes reelle indflydelse i OECD-regi. Budgetbidraget er for eksempel et tal, der ofte fremhæves, når der skal udnævnes kandidater til ledende poster i OECD (Chavranski, 1997: 69).

Hvad angår de øvrige udgifter, er det langt fra alle medlemsstater, der er involverede i alle øvrige projekter. For hvert projekt beregnes således en helt særlig procentsats, der skal finansiere udgifterne. Af tabel 2.15. kan man se Danmarks del i sådanne særlige projekter. Et medlemsland kan vælge at lægge en stor aktivitet inden for et særligt område og eventuelt bidrage med en proportionel set større andel, end strengt taget er krævet jævnfør dets størrelse. Miljøministeriet investerede således godt kr. 3 millioner i ministerrådsmødet i maj 2001, og det har lovet at fortsætte denne årlige betaling i de efterfølgende tre år med henblik på at føre rådkommunikéet ud i livet. Tidligere har særligt Erhvervsministeriet investeret betydelige ressourcer i projekter af særlig interesse for Danmark. Modsat kan et medlemsland vælge at trække sig ud af et område, hvilket Danmark for eksempel i september 1999 valgte at gøre i forhold til en arbejdsgruppe vedrørende frugt og grøntsager. I 2000 beløb det samlede danske bidrag til OECD's budget sig til kr. 14,6 millioner, hvoraf kr. 8,3 millioner vedrørte Danmarks faste bidrag til part I. I 2001 er det overordnede bidrag steget til kr. 15,5 millioner, hvoraf kr. 8,5 millioner henhører under part I. For part II midlernes vedkommende er der en lang række individuelle ministerier, der yder hvert deres bidrag på forskellige sagområder.

Table 2.15. Danmarks bidrag til part II af OECD's budget**Part II bidrag fra Danmark, 1999**

Development Centre (Udenrigsministeriet)	1,22%
Nuclear Energy Agency (Energistyrelsen)	0,79%
Nuclear Energy Agency Data Bank (Energistyrelsen)	1,28%
Centre for Educational Research and Innovation (Undervisningsministeriet)	0,78%
Programme for cooperation in the field of Road Transport (Trafikministeriet)	0,81%
European Conference of Ministers of Transport (Trafikministeriet)	1,71%
Special Programme on the Control of Chemicals (Miljøstyrelsen)	0,79%
Steel Committee (Udenrigsministeriet)	0,77%
Cooperative Research Project on Biol. Resource Management (Fødevarerministeriet)	0,80%
Financial Action Task Force on Money Laundering (Udenrigsministeriet)	0,82%
Megascience/Global Science Forum (Forskningsministeriet)	0,79%
Agricultural Codes and Schemes – Seeds (Fødevarerministeriet)	0,82%
Agricultural Codes and Schemes – Tractors (Fødevarerministeriet)	0,82%
Agricultural Codes and Schemes – Forests (Fødevarerministeriet)	1,31%
Agricultural Codes and Schemes – Fruits & Vegetables (DK udtrådte 8/9/99)	1,83%
Local Economic and Employment Development (Arbejdsministeriet)	?

Kilde: OECD's budgetoversigt 1999 og Udenrigsministeriet.

Endelig er en stor og stigende del af OECD's driftsbudget (20 procent) dedikeret til at udbetale pensionsmidler til tidligere ansatte OECD-funktionærer. Den nuværende pensionsordning blev skabt som følge af, at samtlige ansatte i en kort periode i begyndelsen af 1970'erne strejkede på grund af de manglende pensionsrettigheder (*Le Monde*, 1973). I 1977 blev de indbetalte pensioner kapitaliseret af medlemsstaterne og overført til det generelle budget. Dette gav budgettet en midlertidig saltvandsindsprøjtning i en periode, hvor der var mangel på midler til nye initiativer. Det betød imidlertid også, at de indbetalte pensionsmidler ikke kunne investeres og dermed give et afkast. I starten af OECD's levetid var der ikke brug for så mange pensionsudbetalinger, hvilket betød, at de indbetalte pensionsmidler sagtens kunne dække alle udbetalingerne og mere til. Men 25 år efter er den aftalte pensionsordning blevet en tikkende bombe under OECD's budget (*Berlingske Tidende*, 1997). Nu overstiger de udbetalte midler langt størrelsen af de indbetalte midler, og

medlemslandene må hvert år gribe til ekstraordinære indbetalinger på OECD's pensionskonto (OECD, 1996f). For at finde en løsning herpå har man i 2000 etableret en selvstændig pensionsfond, som er delvist frakoblet det generelle budget. Arbejdet med at reformere OECD's budgetstruktur og -procedure fortsætter i de kommende år.

For den del af udgifterne, der vedrører del I, har der i perioden 1980-1995 de facto eksisteret en politisk beslutning om nulvækst. Det vil sige, at den totale budgetsum ikke måtte stige med mere end det almindelige omkostningsniveau i Frankrig i samme periode. Denne målsætning har været nogenlunde respekteret til og med 1995. Problemet med en organisation som OECD, der er strengt baseret på konsensus, er imidlertid, at det lader til, at det er nemmere at finde enstemmighed omkring oprettelsen af nye arbejdsgrupper og komitéer, end det er at finde en tilsvarende enighed om at nedlægge komitéer og grupper, som kun et absolut minimum af medlemsstaterne har interesse i.

Netop udfordringen med at ophæve og løbende evaluere de mange eksisterende arbejdsgrupper og komitéer var en af hovedproblemstillingerne i en større undersøgelse af OECD's komitéstruktur, der blev gennemført i 1998. Undersøgelsen blev igangsat, efter at man på ministerrådsmødet i Paris den 26. og 27. maj 1997 ikke kunne blive enige om et forslag stillet af generalsekretær Donald Johnston om at ændre beslutningsproceduren, så flere afgørelser kan træffes med almindeligt flertal i stedet for den gældende regel om enstemmighed. Meningen med forslaget var at gøre det nemmere for OECD at skaffe sig af med de aktivitetsområder, som kun et lille antal medlemmer har interesse for. Den såkaldte *Vinde-rapport*¹³ anbefaler imidlertid til støtte for generalsekretæren, at komitéer og arbejdsgrupper kan nedlægges, hvis der generelt er en meget stor, men ikke nødvendigvis enstemmig, støtte hertil blandt medlemsstaterne. Konkret foreslås, at de eksisterende 140 komitéer og arbejdsgrupper reduceres til 108 (OECD, 1998f: 10), hvilket der dog endnu ikke har vist sig at være stemning for blandt OECD-ambassadørerne. Denne handlingslammelse kombineret med en politiske målsætning om nulvækst kan derfor udgøre kimen til konflikter i løbet af budgetproceduren.

Fra og med 1996 – sammenfaldende med Donald Johnstons generalsekretærperiode – har man dog ikke kunne holde denne nul-

13 Hr. Vinde er tidligere vicegeneralsekretær i OECD og valgt til at lede dette arbejde på grund af sit detaljerede indblik i OECD's komitéstruktur.

vækstambition. Den amerikanske kongres besluttede på et tidspunkt at genoverveje de amerikanske finansielle bidrag til en række internationale organisationer, herunder OECD (*Les Échos*, 1995). I et hug skar man 25 procent af alle bidrag, hvilket bevirkede, at OECD for første gang måtte vedtage et budget uden at have vished om, hvor pengene skulle komme fra. I maj måned 1996 forbarmede Kongressen sig imidlertid og gav grønt lys for en del af det amerikanske bidrag. Det samlede budget blev således amputeret med ikke mindre end fire procent i forhold til 1995, hvis man inkluderer de franske prisstigninger. Man var altså kommet ind i en minusvækstperiode, som fortsatte i 1997. En del penge blev hentet ind ved at fremskynde cirka 125 ansattes afsked og ved at fastfryse lønningerne for en tid.

For at finde en mere permanent løsning på finansieringsproblemet diskuterer man i øjeblikket muligheden for at forøge part II af budgettet, der som nævnt er baseret på frivillige bidrag, de såkaldte 'partout money'. Denne løsning vil betyde, at organisationens værdigrundlag skal forandres grundlæggende. Fra at være et uafhængigt organ, der udvikler 'frie' tanker til alles bedste uden henblik på enkeltmedlemmer, bliver organisationen en enhed, der på konsulentbasis arbejder på at fremme visse (velhavende) landes præferencer. En sådan struktur vil betyde, at det formelle princip om, at alle stemmer vejer lige meget, forsvinder. I øjeblikket er det sådan, at de største bidragsydere i nogle situationer også er dem, der sidder med størst indflydelse på organisationens udvikling. Dette uformelle princip vil blive formaliseret med den nævnte udvikling og give samarbejdet en helt anden karakter og dynamik. Herudover kan det tilføjes, at organisationen alt andet lige bliver mere uigennemsigtig ved, at medlemslandene i stadig stigende udstrækning betaler bidrag via en lang række forskellige kanaler, og ved at OECD's sekretariat og tjenester betjener de enkelte medlemsstater på et utal af forskellige præmisser.

Danmarks udgifter til OECD-samarbejdet inkluderer også, ud over de ovenfor præciserede takster, udgifterne til opretholdelsen af en permanent OECD-repræsentation i Paris samt rejse- og opholdsudgifter i forbindelse med de mange møder, hvori der deltager danske embedsmænd.¹⁴ Hvad angår det sidste punkt, anslår OECD selv,

14 Udenrigsministeriets udetjeneste består af godt 70 ambassader, 16 generalkonsulater samt 7 multilaterale repræsentationer, hvor OECD-repræsentationen hører under den sidste kategori. Af andre multilaterale repræsentationer kan nævnes dem, som er tilknyttet EU, NATO, FN (New York og Genève), OSCE og Europarådet (Udenrigsministeriet, 2001b: 6).

at medlemsstaterne i gennemsnit bruger lige så mange midler på at sende nationale embedsmænd frem og tilbage mellem hovedstæderne og Paris, som de hver især samlet indbetaler til part I og II af OECD's budget (OECD, 1998f: 21). For Danmarks vedkommende beløber rejseomkostningerne og dagpengebetalingerne sig altså skønmæssigt til kr. 14 millioner på årsbasis.

Med hensyn til den permanente OECD-repræsentation oplyser Udenrigsministeriet, at de lokale udgifter til den danske repræsentation på 6, rue Jean Richepin i Paris i 1998 blev bogført til kr. 4.573.940,- til dækning af de ansattes løn (en korrespondent, en regnskabsmedarbejder, en administrativ medarbejder og en vagtmester) samt driftsudgifter. Hertil skal lægges de udstationerede diplomaters lønninger (4,5 fuldtidsansat). Budgettet for 1999 var kr. 400.000,- lavere, og fra og med den 22. december 1999 blev der opnået betydelige samdriftsbesparelser ved at flytte den danske delegation til lokaler på den danske ambassade i Paris på 77, Avenue Marceau. En tilsvarende sammenlægning af ambassade og repræsentation fandt sted i Bruxelles.

Sammensætningen af den danske OECD-delegation er et udtryk for, hvorledes Udenrigsministeriet har prioriteret den relative vigtighed af OECD's diverse politikområder. I år 2000 bliver der således

Tabel 2.16. Sammensætning af den danske delegation ved OECD, 77, Avenue Marceau, Paris, forår 2001

Flemming Hedegaard, ambassadør	(fuld tid)
Peter Hertel Rasmussen, ministerråd	(stedfortræder – fuld tid)
Jørgen Rønne Lotz, ministerråd	(Finansministeriet – fuld tid)
Peter Baumann, ministerråd	(Fødevarermin. – kvart tid)
Michael Schilling, energi- og miljøattaché	(Energistyrelsen – fuld tid)
Thomas Becker, energi- og miljøattaché	(ad hoc)
Bjørn Denninger, fødevareattaché	(kvart tid)
Sanne Thorup, korrespondent med betegnelsen attaché	
Fordelingen af mandetimer:	
OECD's politik	37,1%
Udviklingsbistand	8,1%
Handelspolitik	6,2%
Energi- og miljøpolitik	19,7%
Økonomisk politik	15,8%
Administrative opgaver	13,1%

Kilde: Udenrigsministeriets sekretariat

lagt flest mandetimer/ugeværk i OECD's generelle politik, såsom budgetproceduren og forberedelsen af ministerrådsmøderne (ambassadøren og stedfortræderen) samt områderne økonomisk politik, fødevarer, energi og miljø. De øvrige koncentrationsområder varetages af danske embedsmænd, som flyves ind fra København.

For mere end 35 år siden rejstes et kritikpunkt, der vedrørte de udstationerede delegationers status i hjemlandet. Det blev hævdet, at de nationale OECD-delegationer i Paris fungerede som en oplagingsplads for diplomater, der af personlige eller politiske årsager var uønskede i hjemlandet:

Quite naturally, the composition and influence of the permanent delegations varies a good deal. In a few instances the OECD post in Paris seems to have been used as a refuge for officials whose presence in the home offices was not considered desirable for political or personal reasons; in others it seems that the persons most easily spared were sent to Paris. More important is a genuine personnel problem, particularly among the smaller nations. They just do not have enough highly skilled officials to staff the growing number of important foreign posts (Aubrey, 1967: 122).

Blandt de anonyme interview, som denne forfatter har foretaget med embedsmænd i OECD og i den danske centraladministration, har det imidlertid *ikke* kunnet bekræftes, at danske diplomater sendes til OECD-delegationen, hvis de af den ene eller den anden grund var uønskede på den hjemlige politiske scene, tværtimod. Derimod er der flere, der har peget på, at der måske eksisterer et problem, hvad angår det lave antal diplomater, som er udstationeret på den danske OECD-delegation.

Antallet af ansatte embedsmænd i den danske delegation er lille i forhold til gennemsnittet for de øvrige nationale delegationer. Der er ansat lige så få diplomater i den danske delegation som i de helt små staters delegationer, og langt fra så mange som i den tyske, koreanske og især i den japanske delegation, som ifølge de tilgængelige oplysninger har ikke mindre end 42 embedsmænd udstationeret i Paris. Den japanske delegation kan praktisk talt sætte mindst en fuldtids-ansat på hvert sagområde, som OECD beskæftiger sig med, hvilket ifølge flere interviewpersoner også klart lader sig mærke med hensyn til mødetilstedeværelse og mødeforberedelse. Den begrænsede be-

manding på den danske OECD-delegation er et udtryk for et politisk-organisatorisk valg, hvor man har vurderet, at man i højere grad end for eksempel Norge, Finland og Holland vil varetage kontakten til OECD hjemmefra og derfor flyve nationale embedsmænd ind til møder i Paris, når det vurderes nødvendigt.

Tabel 2.17. Ansatte embedsmænd i de nationale OECD-delegationer i Paris*

Land	Ansatte	Land	Ansatte	Land	Ansatte
EU-Kommissionen		Belgien			
Island		Canada	9	Spanien	15
Irland	4	Holland			
Luxembourg		Italien			
Slovakiet					
<i>Danmark</i>	4,5	Finland	10	USA	16
		Grækenland			
Sverige		Australien	11	Tyskland	18
New Zealand	6	Norge			
Tjekkiet					
Ungarn					
Frankrig		Mexico	12	Korea	26
Schweiz	7				
Østrig					
Portugal		Tyrkiet	14	Japan	42
Polen	8				
Storbritannien					

* Antallet af ansatte ved delegationerne er for Danmarks vedkommende opgjort i 'fuldtidsstillinger', hvorimod det for de øvrige nationale delegationers vedkommende drejer sig om 'personer med diplomatstatus' tilknyttet de enkelte delegationer.

Der kan ikke gives præcise tal for, hvor stor mødeaktiviteten i Paris er, og hvor meget af denne, der har dansk deltagelse fra enten den danske OECD-delegation i Paris eller fra ministerierne hjemme i Danmark. En gennemgang af diverse mødekalendere for et helt år viser, at mødeaktiviteten svinger meget fra måned til måned.¹⁵

15 Vinde-rapporten (OECD, 1998f: 6) anslår en noget større mødeaktivitet, end den der umiddelbart kan registreres i de månedlige mødekalendere. For eksempel angives det, at der i gennemsnit er 15-20 møder om dagen og cirka 3.000 møder på årsbasis inklusiv ministermøder, konferencer og diverse workshops.

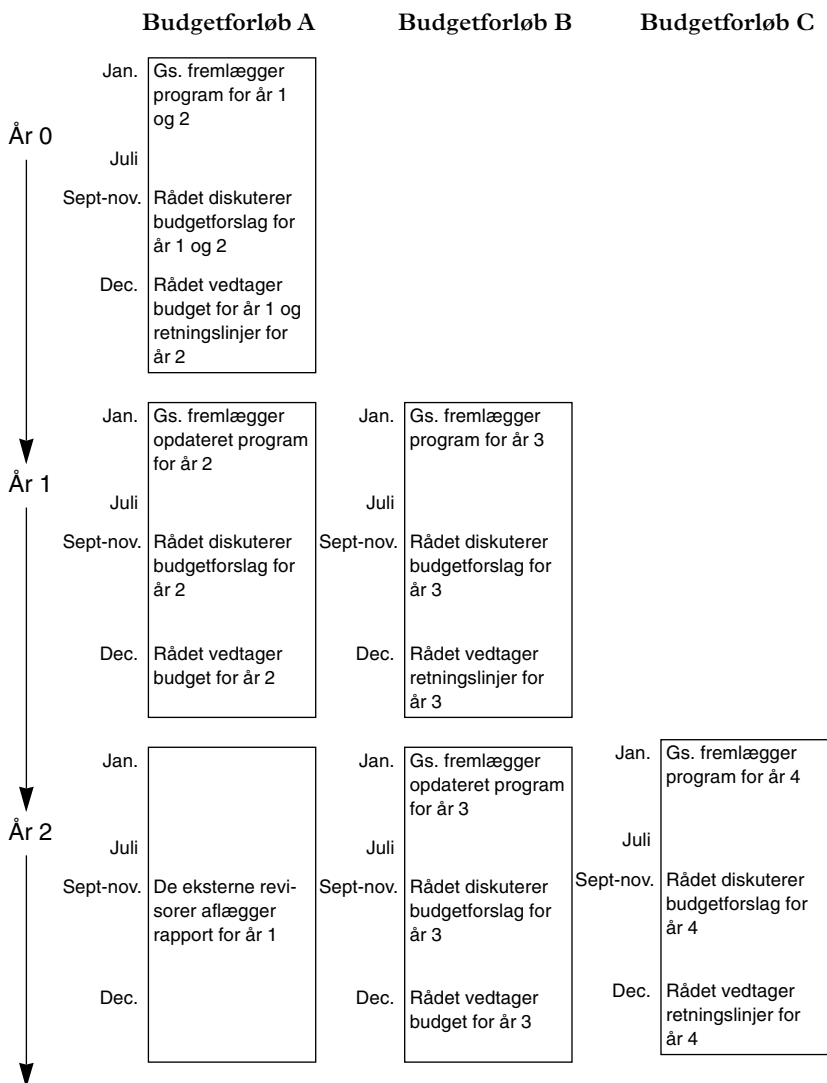
Tabel 2.18. Mødeaktivitet i OECD, juni 2000 - maj 2001

Måned	Antal møder	Antal mødedage
Juni	101	162
Juli	40	75
August	3	8
September	58	110
Oktober	90	151
November	104	173
December	70	97
Januar	52	78
Februar	74	118
Marts	40	70
April	76	122
Maj	63	99
I alt	771	1.263

Som en ufuldstændig indikator på hvor meget danske embedsmænd deltager i disse mange møder, kan man tage udgangspunkt i en spørgeskemabesvarelse, som den danske delegation udarbejdede i forbindelse med en af OECD's egne rundspørger angående formel mødedeltagelse i OECD's komitéer i løbet af 1997.¹⁶ OECD oplister 124 komitéer og arbejdsgrupper (ikke alle mulige er inkluderet på listen), hvorefter den danske delegation har vurderet, hvem der fra dansk side deltager i disse komitéer og hvor ofte. Svarene viser, at der er dansk deltagelse i 96 af disse komitéer og arbejdsgrupper, og at de danske ministerielle embedsmænd, der flyves ind fra København, først og fremmest koncentrerer deres indsats omkring miljøområdet og områderne for skatter og det private erhvervsliv. Delegationen i Paris placerer derimod en stor arbejdsbyrde på området for økonomisk politik.

Hvis vi antager, at en komité/arbejdsgruppe i gennemsnit afholder tre møder om året, kan det beregnes, at der årligt deltager embedsmænd fra København i 276 møder og embedsmænd fra den danske OECD-delegation i 129 møder. Den umiddelbare konklusion kan være, at embedsmændene i København deltager i cirka dobbelt så mange møder som embedsmændene i den danske OECD-delegation i Paris. Dette vil dog ikke være en korrekt gengivelse af for-

16 Telefax af 24. august 1999, journal nummer 95.C.7.a.



Kilde: fremstillet på grundlag af OECD (1994). Gs = Generalsekretæren.

Figur 2.5. OECD's budgetprocedure

holdene. For det første varetager den danske OECD-delegation ofte de meget mødetunge fora – altså de fora, der mødes betydeligt oftere end tre gange om året. For det andet fremgår det ikke af oversigten, i hvor stor en udstrækning delegationen deltager i uformelle møder, der ikke er opført i den officielle mødekalendar.

En af de ting, der optager en forholdsvis stor del af tiden i den danske delegation, er administrationen af OECD's budget. Budgetåret løber fra 1. januar til 31. december. Det komplicerer beskrivelsen, og forløbet, af budgetproceduren, at man arbejder med toårige budgetfremskrivninger. Der er således ikke mindre end fire forskellige finansår involveret i de løbende budgetforløb. Under rådsmøderne må man kontinuerligt diskutere det forgående, det igangværende og de to kommende finansår. Dette er søgt illustreret i figur 2.5. Meget af dette arbejde finder sted i budgetkomitéen og eksekutivkomitéen på vegne af rådet, hvilket naturligvis aflaster råds- og ministerrådsmøderne betydeligt.

Som et sidste skridt i OECD's budgetprocedure underkastes det umiddelbart afsluttede finansår en detaljeret granskning af en gruppe *revisorer*, der er ansat af medlemsstaterne uden for OECD's budget, og som årligt aflægger rapport til budgetkomitéen efter at have indhentet deres budgetmateriale hos generalsekretærens *finanskontrollør*. Budgetkomitéen videresender den pågældende rapport og egne kommentarer til Rådet med henblik på endelig godkendelse af det foregående finansårs forløb. Som nævnt tidligere arbejdede generalsekretariatet og budgetkomitéen i løbet af år 2000 på at omstrukturere budgetproceduren og -strukturen. Man regner med, at den nye procedure kan tages i anvendelse fra finansåret 2002-2003.

OECD's funktioner

I et forsøg på at vurdere, hvorvidt OECD som organisation kan siges at have betydning for danske politiske beslutningsprocesser, kan man tage udgangspunkt i tre typer af internationalisering: beslutningsinternationalisering, probleminternationalisering og samfundsinternationalisering (Goldmann, 1999). Det aspekt, som enhver international økonomisk organisation uafvendeligt bliver forholdt til, er, hvorvidt den producerer fælles regler, der skal efterleves i medlemsstaten. *Beslutningsinternationalisering* er en betegnelse for, at der i efterkrigstiden er opstået en stor mængde internationale organisationer, som mange stater deltager i. I disse organisationer tages ofte en række beslutninger gennem fælles beslutningstagning, hvorved også Danmark kan blive tvunget til at acceptere fælles regler, som der ikke nødvendigvis er fuld opbakning til i Folketinget. Beslutningsinternationalisering har som konsekvens, at den danske central-

administrative beslutningsproces ikke længere kan ses som klart afgrænset til 'det nationale', men derimod som integreret med andre grænseoverskridende forvaltningslag. En international regelproduktion kan tage mange former, men da det er et særdeles håndgribeligt kriterium for indflydelse, er det også mængden og arten af disse regler, der ofte kommer til at danne grundlaget for en vurdering af en international organisations betydning for Danmark og det danske politiske system. Der er ingen tvivl om, at EU vil score højt på dette kriterium, men det forholder sig måske lige modsat med OECD. Dette vil blive studeret nøjere i de følgende kapitler, hvor det vil blive diskuteret, hvad det er for en type regler og normer OECD producerer, og hvordan disse legitimeres.

Probleminternationalisering er et udtryk for, at der særligt i de sidste tredive år er opstået en række grænseoverskridende problemfelter, som intet land – stort eller lille – kan forholde sig fornuftigt til uden at samarbejde med andre. De typisk nævnte eksempler er miljø, migration, økonomisk vækst, militær sikkerhed og kriminalitet, som alle på den ene eller anden måde er grænseoverskridende problemfelter, der kræver en vis form for samarbejde mellem nabostater. En international organisation kan vurderes på, om den hjælper de deltagende stater til at løse nogle af disse grænseoverskridende problemer. Her tænkes ikke på, hvorvidt den internationale organisation løser problemet gennem en fælles regelproduktion, hvilket blev behandlet ovenfor. Her tænkes snarere på, om den internationale økonomiske organisation 'klæder de enkelte medlemsstater på' til at kunne forstå problemernes omfang og art. Derudover tænkes der på, hvorvidt den internationale økonomiske organisation præsenterer deciderede løsningsforslag, som de enkelte medlemslande enkeltvis eller i fællesskab kan tage op i andre internationale organisationer eller i andre fora. For at kunne spille denne væsentlige rolle kræver det, at den internationale økonomiske organisation har en særdeles veludviklet analysekapacitet, at den forstår at formidle disse analyser, og at den forholdsvis betingelsesløst stiller disse data og analyser til rådighed for medlemsstaterne. Det er måske på dette område, at OECD spiller en ikke uvæsentlig rolle i forhold til det danske politiske system. Konkret producerer OECD en stor mængde statistik og analytiske publikationer, og en vigtig del af OECD's selvforståelse er også, at man producerer viden.

OECD's direktorater anvender mange af deres ressourcer på at indhente og bearbejde statistisk materiale. Man har lagt et stort ar-

bejde i at samle, offentliggøre og harmonisere data, der i udbredt grad anvendes i såvel politiske, som videnskabelige og journalistiske sammenhænge. OECD har på dette område især en fordel med hensyn til organisationens produktion af komparativ statistik og analyser, som oftest udgør grundlaget for de beregninger, der foretages i andre internationale økonomiske organisationer eller i nationale publikationer – i Danmarks tilfælde for eksempel *Økonomisk Oversigt* fra Økonomiministeriet, *Finansredegørelsen* fra Finansministeriet og *Dansk Økonomi* fra Det Økonomiske Råds Sekretariat. Redegørelser fra andre ministerier, styrelser, halvoffentlige og -private instanser inddrager ligeledes i høj grad statistisk materiale fra OECD.

Upåagtet den store og vigtige produktion af direkte anvendelige statistik er OECD blevet beskrevet som en papirmølle. Den tidligere ambassadør for den danske OECD-delegation (1979-1986), Hans Tabor, mener at kunne spore denne udvikling tilbage til Thorkil Kristensens tid som generalsekretær for organisationen:

OECD udviklede sig i hans otte år til en produktiv papirmaskine ... Organisationens mistede i realiteten dengang muligheden for at spille en afgørende rolle vedrørende de økonomiske spørgsmål, der efterhånden blev overtaget af organisationen af de syv store industrielle lande, G7 ... I stedet udviklede OECD sig gradvis til et centrum for undersøgelser af medlemslandenes indsats med hensyn til økonomisk politik og bistand til udviklingslandene – uden nogen form for besluttende myndighed ... OECD forblev en 'research'-organisation uden besluttende myndighed og i realiteten uden større politisk indflydelse (Tabor, 1995: 28-29).

I Poul Nyboe Andersens biografi om Thorkil Kristensen antydes en tilsvarende udvikling. Thorkil Kristensen engagerede sig tilsyneladende kraftigt i områderne 'udviklingspolitik' og 'forskning' og anvendte ikke sin tid, som generalsekretærene både før og efter ham på administrative forhold og dag-til-dag problemer. På et tidspunkt i 1966 murede generalsekretæren sig sågar bogstaveligt talt inde på sit kontor i et par måneder for personligt at udarbejde en rapport til ministerrådet på 114 sider om fødevareproblemer i udviklingslande (Andersen, 1994: 205-206). I forlængelse heraf er det blevet hævdet, at OECD i især den første periode manglede lederskab (Aubrey, 1967: 118, 120). Sjöstedt skriver, at 'för många bedömare har

OECD under Kristensens mandat i alltför hög grad fungerat som ett forskningsinriktat internationellt stabsorgan' (Sjöstedt, 1973: 200-201).

Det er altså interessant at se, hvorledes Thorkil Kristensen som OECD's første generalsekretær var med til at tegne linjen for organisationens arbejdsprofil for de mange efterfølgende år. Der er nok ingen tvivl om, at Thorkil Kristensen personligt satte stor pris på forskningsrelaterede arbejdsopgaver og overlod administrationsopgaverne til sine nærmeste medarbejdere. Det kunne han netop gøre, fordi OECD ikke repræsenterede det samme som organisationens forgænger, OEEC. OEEC skulle på især amerikanernes forlangende fordele finansielle midler og kontrollere deres anvendelse samt tilvejebringe et liberalt marked for handel med varer og tjenesteydelser. Heroverfor stod OECD, som 'blot' skulle indhente, bearbejde og sprede viden og idéer. Med sin personlige indsats som informationsproducent og -formidler var Thorkil Kristensen med til at konstituere den nye organisation inden for de rammer, der var blevet givet. Som personificeret rollemodel var Thorkil Kristensen med til at definere en ny identitet for en organisation, som havde udspillet en gammel rolle.

Hvorom alting er, så er dagsordenspunkterne for møderne omkring komitéerne altid særdeles underbyggede og fulgt op af baggrundspapirer og diverse udkast til beslutninger. Alle med fuld adgang til OLIS-netværket, der er en OECD-dokumentdatabase til intern brug, kan ikke være i tvivl om, at OECD's direktorater og serviceenheder producerer en kolossal mængde af udkast, 'briefings', rapporter og referater. Det meste af dette er imidlertid til intern brug og er ikke tilgængelig for den typiske danske embedsmænd eller politikere. Der er dog ikke grund til at tro, at produktionen af interne dokumenter er større i OECD end i andre internationale organisationer eller i de nationale centraladministrationer. Forskellen er sandsynligvis, at man med OLIS-netværket faktisk kan få et overblik over hovedparten af det producerede materiale i modsætning til andre internationale organisationer, der ikke tilbyder adgang til deres interne dokumenter på netværksbaserede databaser.

De ca. 250 årlige offentlige publikationer, som man typisk forbinde OECD med, er altså kun toppen af isbjerget. Disse publikationer dækker hele OECD's arbejdsområde, og det er disse rapporter, som journalister og lægmand bliver præsenteret for, og som tegner OECD's profil i forhold til en større offentlighed. Styrken i OECD's

publikationsaktivitet er det komparative perspektiv. Dette går igen selv i de specifikke landestudier. De enkelte landestudier indeholder for eksempel i større og større grad fælles temaer, der gør det muligt at forholde disse studier indbyrdes til hinanden (OECD, 2001e). Et enkelt blik på listen af publikationer i OECD's online publikationskatalog vil nok få den interesserede til at undre sig over, om en så relativ lille organisation nu også kan og bør dække alle disse mange sagområder. Den nuværende generalsekretær har i et strateginotat slået til lyd for, at OECD kun skal beskæftige sig med et sagområde i den udstrækning, at dette område ikke på tilfredsstillende vis kan dækkes af de enkelte medlemsstater selv uden transnational samarbejde (OECD, 1997g: 6). Set i dette lys vil det være svært at finde en begrundelse for, at en publikation som 'Belfast's Lessons for Policy and Partnership' (2000) figurerer på OECD's publikationsliste.

Midt i publikationshavet træder særligt de to økonomiske flag-skibsrapporter frem: *Economic Outlook* (publiceret siden 1967 to gange om året i juni og december) og *Economic Surveys* (for Danmarks vedkommende publiceret siden 1970 cirka hver 18. måned). Begge produceres i The Economics Department. *Economic Outlook* publiceres i et oplag på 14.000, hvor de øvrige kun når op på et par tusinde kopier. Den bliver produceret under generalsekretærens ansvar, og der er i princippet ingen udefrakommende, der vil kunne intervenere i produktionsprocessen og derved påvirke dens indhold eller konklusioner. Rapporten bliver diskuteret i EPC, uden at denne dog skal godkende selve rapporten. Som nævnt tidligere forholder det sig noget anderledes med *The Economic Surveys*, hvor The Economic and Development Review Committee (EDRC) også inddrager det pågældende medlemsland i flere stadier. Rapporten bliver således ikke publiceret, hvis den ikke opnår godkendelse i komitéen, hvor medlemslandene er repræsenteret. I udgangspunktet skulle dette betyde, at rapporten bliver ganske harmløs. Alligevel er der flere eksempler på, at disse rapporter har fået en ikke ubetydelig opfølgning i det pågældende medlemsland (*Politiken*, 1990). Det mest markante eksempel er sandsynligvis, at Margaret Thatcher som engelsk premierminister i 1985 uden held forsøgte at censurere en rapport, som allerede var blevet godkendt i EDRC. Den engelske delegerede havde godkendt rapporten, og OECD's generalsekretær nægtede at kalde den tilbage. Derefter forsøgte Margaret Thatcher at få forflyttet en (engelsk) direktør i The Economics Department, som havde haft ansvaret for udarbejdelsen af den pågældende rapport.

Det lykkedes dog heller ikke. Et andet eksempel er, at OECD i tidsrummet 1995-1998 med *Economic Outlook* lagde sig i spidsen for en kampagne for at få især de store EU-medlemmer til at opfylde ØMU'ens konvergenskriterier. Dette irriterede tilsyneladende mange politikere og embedsmænd i Frankrig, Tyskland og Italien. I Danmark har disse landestudier været mere selektivt anvendt af oppositionen og regeringen, alt efter om landestudierne har været kritiske eller rosende. Dette vil blive nærmere diskuteret i kapitel otte.

Det lader altså til at være væsentligt at studere, hvorledes OECD har en betydning for dansk politisk beslutningstagning gennem de ovenfor beskrevne oplysende og meningsdannende aktiviteter. Hvorvidt dette er tilfældet, er et gennemgående emne for de følgende kapitler. Kontakt til en bredere offentlighed er i øvrigt forsøgt opnået ved at etablere særlige landekontorer i Berlin, Bonn, Washington, Tokyo og Mexico City og med en yderst veludviklet og til stadighed opdateret website: www.oecd.org og ved i det hele taget at opprioritere organisationens kommunikationsstrategi (OECD, 1997g: 14-5).

Endelig kan man tale om *samfundsinternationalisering*, der er et udtryk for, at de normer, rutiner og identiteter, der eksisterer blandt borgere i et land, ikke lader sig definere på baggrund af ydre landegrænser. Den nye informationsteknologi gør, at befolkningen har adgang til information og nyheder, som samfundseliten før havde monopol på. Den nye kommunikationsteknologi gør, at folk kommunikerer med folk i andre lande. Nye muligheder for at rejse hurtigt og billigt åbner op for, at befolkningen møder fremmede kulturer og tænkemåder. Nye undervisningsformer indeholder udlandsophold og sprogindlæring. Grundtanken i begrebet samfundsinternationalisering er den, at nye transnationale kontaktmønstre og dialoger danner grundlaget for, at nye sociale tilhørsforhold konstrueres. Mens man i en verden, hvor der finder beslutnings- og probleminternationalisering sted, konstant må opfinde nye teknikker for at fremme den nationale interesse så effektivt som muligt, indebærer samfundsinternationaliseringen, at de nationale embedsmænd og politikere grundlæggende er begyndt at se anderledes på, hvad det er for en præferencestruktur, man forsøger at tilfredsstille i det nationale politiske spil. Beslutnings- og probleminternationaliseringen indebærer, at man i en verden af nogenlunde uforanderlige politiske målsætninger må finde på nye spilleregler for at kunne føre disse målsætninger ud i livet. Samfundsinternationaliseringen indebærer derimod, at centrale spillere begynder at sætte spørgsmålstejn ved de prægivne in-

teressedefinitioner, redefinerer disse og udvikler nye teknikker med henblik på at realisere dem i praksis.

Det kan vise sig, at OECD netop spiller en meget central, men også ganske uagtet rolle på dette væsentlige område. Som diskuteret ovenfor er OECD en mødeplads og et centrum for diskussion. Mødepladsen er karakteriseret ved regelmæssighed, uformalitet, bredde og lukkethed. Regelmæssigheden betyder, at der er mulighed for, at den enkelte nationale embedsmand kommer til at indgå i en interaktionsrutine inden for en relativ afgrænset kreds af kolleger fra andre lande. Denne 'konsultation', som Thorkil Kristensen valgte at kalde den, kan i bedste fald bevirke, at der for det første skabes tætte bekendtskaber, at forståelses- og kommunikationsbarrierer nedbrydes, og at en læringsproces igangsættes.

For det andet bevirker uformaliteten, at spillereglerne i høj grad udformes af de medvirkende, at der er plads til improvisation og nytænkning, og at mødepladsen kan komme til at fremstå som et frirum i forhold til sædvanligvis stærkt formaliserede dagligdags arbejdsrutiner. Dette skulle igen være yderst befordrende for den fordringsløse og gensidige dialog.

For det tredje er mødepladsen bred i den forstand, at OECD involverer embedsmænd fra alle tænkelige sago­mråder. Vi taler altså om, at næsten alle dele af den nationale centraladministration på den ene eller den anden måde får mulighed for at indgå i et netværk på OECD's mødeplads. Næsten alle embedsmænd i centraladministrationen er på et eller andet tidspunkt i deres karriere involveret i en møderække i Paris. Nogle er mere involverede end andre – og noget af denne aktivitet får mere håndgribelige effekter end andet – men i alle tilfælde rejses der et eller andet sted en bevidsthed hos den enkelte om, at der er internationale kolleger og fora, der har tilkæmpet sig erfaringer, som man eventuelt kan drage god nytte af.

Endelig for det fjerde er mødepladsen lukket. Dette karakteristika er et resultat af de ovenfor nævnte forhold. Det er vigtigt at forstå, at embedsmænd med teknisk og faglig indsigt og stolthed, der mødes på komiténiveau, netop ikke har et udpræget behov for at indgå i en uafbrudt dialog med befolkningen, pressen eller deres politikere for den sags skyld. I modsætningen til ministerrådsniveauet har man ikke behov for efter hvert møde i en komité at erklære over for offentligheden, at nye landvindinger er blevet nået. På komiténiveauet bestemmer man i stor udstrækning selv dagsordenen for de mange møder samt deres frekvens, varighed og omfang. Lukketheden er et

resultat af, at vi taler om interaktion på embedsmandsniveau, men det er i høj grad også en forudsætning for, at læringsprocessen bliver effektiv, reel og vedvarende. Samfundsinternationalisering handler netop om transnationale læringsprocesser. OECD spiller en rolle ved, at organisationen virker som en katalysator for læringsprocesser blandt embedsmænd i OECD-området. De næste kapitler vil behandle disse forskellige aspekter af OECD's indflydelse på danske politiske beslutningsprocesser.

Appendiks 2.1. Danske embedsmænd med formandsposter i OECD's komitéer og arbejdsgrupper

År	Danske Ambassadører	Danske komitéformænd
1970	Vagn Hoffmeyer Hoelgaard	H. J. Kristensen (Committee for Agriculture) J. Worm (Maritime Transport Committee)
1971	Vagn Hoffmeyer Hoelgaard	H. Kjems (Programme on Educational Building: Steering Committee) H. J. Kristensen (Committee for Agriculture) J. Worm (Maritime Transport Committee)
1972	Vagn Hoffmeyer Hoelgaard	H. Kjems (Programme on Educational Building: Steering Committee) H. J. Kristensen (Committee for Agriculture) J. Worm (Maritime Transport Committee)
1973	Vagn Hoffmeyer Hoelgaard indtil 23. Januar 1973. Derefter Vagn Aage Korsbæk fra 9. februar 1973	H. Kjems (Programme on Educational Building: Steering Committee) H. J. Kristensen (Committee for Agriculture) J. Worm (Maritime Transport Committee)
1974	Vagn Aage Korsbæk	H. Kjems (Programme on Educational Building: Steering Committee) H. J. Kristensen (Committee for Agriculture) J. Worm (Maritime Transport Committee)
1975	Vagn Aage Korsbæk	H. Kjems (Steering Committee for Educational Building) J. Worm (Maritime Transport Committee)
1976	Vagn Aage Korsbæk	J. Hertoft (Fisheries Committee) H. Kjems (Steering Committee for Educational Building) J. Worm (Maritime Transport Committee)
1977	Vagn Aage Korsbæk	Ingen
1978	Vagn Aage Korsbæk	Niels Ersbøll (Governing Board of the International Energy Agency)
1979	Hans Tabor	Niels Ersbøll (Governing Board of the International Energy Agency) K. E. Tygesen (Executive Committee in Special Session: Group on the North-South Economic Issues)
1980	Hans Tabor	H. Tabor (Working Party on Information) K. E. Tygesen (Executive Committee in Special Session: Group on the North-South Economic Issues)

År	Danske Ambassadører	Danske komitéformænd
1981	Hans Tabor	H. Tabor (Working Party on Information) K. Westergård (Manpower and Social Affairs Committee)
1982	Hans Tabor	H. Tabor (Working Party on Information) K. Westergård (Manpower and Social Affairs Committee)
1983	Hans Tabor	P. Ottosen (Committee for Agriculture) H. Tabor (Executive Committee)
1984	Hans Tabor	P. Ottosen (Committee for Agriculture) H. Skouenborg (High-Level Group on Commodities, Executive Committee in special Session) H. Tabor (Executive Committee)
1985	Hans Tabor	P. Ottosen (Committee for Agriculture) H. Skouenborg (High-Level Group on Commodities, Executive Committee in special Session) H. Tabor (Executive Committee)
1986	Henrik Munck Netterstrøm	H. Krøll (Fisheries Committee) P. Ottosen (Committee for Agriculture) H. Skouenborg (High-Level Group on Commodities, Executive Committee in special Session)
1987	Henrik Munck Netterstrøm	H. Krøll (Fisheries Committee) P. Ottosen (Committee for Agriculture)
1988	Henrik Munck Netterstrøm	N. Hummeluhr (Education Committee) H. Krøll (Fisheries Committee) Henrik Munck Netterstrøm (Working Party on Staff Policy)
1989	Jens Christensen	N. Hummeluhr (Education Committee) H. Krøll (Fisheries Committee)
1990	Jens Christensen	N. Hummeluhr (Education Committee) H. Krøll (Fisheries Committee)
1991	Gunnar Riberholdt	N. Hummeluhr (Education Committee) H. Krøll (Fisheries Committee) S. R. Larsen (Payments Committee)
1992	Torben Mailand Christensen	H. Krøll (Fisheries Committee)
1993	Torben Mailand Christensen	H. Krøll (Fisheries Committee)

År	Danske Ambassadører	Danske komitéformænd
1994	Torben Mailand Christensen	Ingen
1995	Torben Mailand Christensen	Ingen
1996	Torben Mailand Christensen	Jytte Ølgaard (Committee on Consumer Policy)
1997	Flemming Hedegaard	Jytte Ølgaard (Committee on Consumer Policy)
1998	Flemming Hedegaard	Niels Andreas Dabelstein (Working Party on Aid Evaluation) Jytte Ølgaard (Committee on Consumer Policy)
1999	Flemming Hedegaard	Niels Andreas Dabelstein (Working Party on Aid Evaluation) Jytte Ølgaard (Committee on Consumer Policy)
2000	Flemming Hedegaard	Niels Andreas Dabelstein (Working Party on Aid Evaluation) Jørgen Rosted (Committee on Industry and Business Environment) Niels Thygesen (Economic and Development Review Committee) Adam Wolf (Public Management Committee) Jytte Ølgaard (Committee on Consumer Policy)
2001 1/9-2001:	Flemming Hedegaard Peter Brückner	Niels Andreas Dabelstein (Working Party on Aid Evaluation) Jørgen Rosted (Committee on Industry and Business Environment) Niels Thygesen (Economic and Development Review Committee) Adam Wolf (Public Management Committee) Jytte Ølgaard (Committee on Consumer Policy)

Kilde: OECD (1970-1989). Activities of OECD. Report by the Secretary-General. Paris; OECD (1990-1995). The Annual Report of the OECD. Report by the Secretary-General. Paris; OECD (1996-2001). Annual Report. Paris.

OECD og idéerne

Som konklusion vedrørende OECD vil jeg sige følgende: Organisationen er på det økonomiske område inderlig overflødig ... Bortset fra beskæftigelsesterapi ser jeg derfor ikke visdommen i at opretholde OECD som et økonomisk forum ... spild af tid, papir og penge (Tabor, 1995: 39).

På det forvaltningspolitiske område er OECD vores største inspirationskilde i dag (Wolf, 1999).

Disse to citater illustrerer, at der er særdeles stor forskel på, hvorledes to centrale embedsmænd i det danske politiske system vurderer OECD's betydning for dansk politisk beslutningstagning. Begge embedsmænd har et endog meget indgående kendskab til OECD's arbejdsmetoder og funktionsmåde, men ifølge det første citat er OECD ganske enkelt en overflødig organisation. Ifølge det sidste er OECD en af de mest centrale organisationer.¹⁷

De forskellige vurderinger skyldes flere forhold. For det første iagttager de to embedsmænd OECD fra forskellige positioner i den danske centraladministration. Hans Tabor vurderer OECD's rolle for udformningen af dansk økonomisk politik, hvorimod Adam Wolf begrænser sig til at evaluere organisationens indsats på det forvaltningspolitiske område. For det andet anvender de to iagttagere forskellige kriterier i deres vurdering af OECD's virke og betydning. Hans Tabor vurderer mængden og effektiviteten af OECD-udviklede overvågnings-, kontrol- og reguleringsforskrifter, hvorimod Adam Wolf peger på kvaliteten og nytten af OECD-produceret viden. Disse skillelinjer er særdeles vigtige.

To nuværende nationalbankdirektører samler disse to skillelinjer op i en og samme sætning. I en artikel diskuterer de, hvilken betyd-

¹⁷ Hans Tabor er pensioneret OECD-ambassadør og tidligere udenrigsminister, og Adam Wolf er afdelingschef i Finansministeriet og formand for PUMA-komiteén.

ning de regelmæssige lande-surveys, der udformes i *The Economic Department* og diskuteres i *The Economic and Development Review Committee* (EDRC), kan tænkes at have for det pågældende land:

Den overvågning, der udøves i EDRC, bliver relativ tandløs, og fører næppe til skærpede krav med hensyn til makroøkonomisk beredskab i det enkelte land. Overvågningen har primært karakter af informationsudveksling. At tale om en 'karakterbog' fra OECD er således noget overdrevent. I alt fald har eksaminanden større indflydelse på karakteren end sædvanligt. Måske er den vigtigste effekt af denne landeovervågning, OECD foretager, at der – specielt i de senere år – offentligt bliver peget på strukturproblemer, hvilket kan bidrage til holdningsskift og en større erkendelse af situationen (Andersen & Thomsen, 1996: 394).

På den ene side stiller de to nationalbankdirektører sig meget skeptiske overfor, om OECD gennem produktionen af rapporter kan presse et medlemsland til at bringe 'orden i sit eget hus'. På dette område er EU og ØMU'ens konvergenskriterier meget mere effektive. Konvergenskriterierne indeholder både en gulerod (medlemskab i ØMU'ens tredje fase) og en pisk (bøder ved gentagne og vedvarende overtrædelser af kriterierne). Ifølge Bodil Nyboe Andersen og Jens Thomsen kan en årlig rapport fra OECD ikke spille den samme rolle. Hermed er de enige med Hans Tabor, der ikke tilskriver organisationen den store betydning for dansk økonomisk politik. På den anden side peger de imidlertid på, at det ikke kan udelukkes, at OECD spiller en rolle, hvad angår den faktor, som Adam Wolf kaldte 'inspiration'. OECD kan medvirke til 'holdningsskift' og 'større erkendelse af situationen'. Vi taler altså ikke om et direkte tilpasningspres fra OECD's side, men mere om en dynamisk proces, gennem hvilken de deltagende parter indgår i en læreproces (Argyris & Schön, 1978). Nye og gamle problemer analyseres på nye måder, og nye løsningsmuligheder bliver en del af det meget brede repertoire af policy-instrumenter, der til enhver tid tages i anvendelse af centraladministrationen. De medvirkende oplever ikke nødvendigvis dette som et tilpasningspres. Det er en læreproces, der finder sted ubemærket, mens den står på, men som ofte bliver forbavsende tilstedeværende for den enkelte centraladministrative embedsmand, hvis den hører op.

Internationale organisationers funktion og virke bør derfor ikke

kun bedømmes på, hvor mange beslutninger, der formelt træffes, og på hvilken status disse beslutninger har i medlemsstaterne. Tværtimod kan en international organisation som OECD være vigtig, fordi den varetager en vigtig holdnings- og forståelseskabende funktion, der er en forudsætning for, at organisationens medlemmer effektivt kan træffe afgørelser i andre internationale organisationer (Nelson, 1970: 12). En afgrænset fokus på OECD's beslutningskapacitet negligerer, for det første at OECD spiller en konsensuskabende rolle i landskabet af internationale organisationer, og for det andet at der i organisationer som Verdenshandelsorganisationen (WTO) og den Europæiske Union (EU) er et vitalt behov for, at medlemmerne på forhånd har opnået en minimal grad af forståelse af de fælles udfordringer og problemer, de er samlet for at løse. I virkeligheden er OECD's væsentligste kendetegn *ikke*, at der træffes beslutninger, der har retlig virkning i medlemsstaterne, men derimod at organisationen er med til at skabe teknisk indsigt og interkulturel forståelse, hvilket betyder, at der faktisk kan træffes beslutninger i andre internationale og nationale fora (Nelson, 1970: 159-60).

En konkret optælling af det formelle juridiske output fra OECD viser således, at der i 1998 kun eksisterer cirka 180 gældende OECD-forskrifter i alt (Ougaard, 1999). Heraf er totredjedele (120) såkaldte 'anbefalinger' (recommendations), som ikke er bindende for medlemsstaterne. I OECD-regi eksisterer der endvidere kun 35 deciderede 'beslutninger' (decisions), som har bindende effekt for medlemsstaterne. De resterende 25 forskrifter udgøres af 'aftaler' (agreements) og 'fælles deklARATIONER' (declarations). Halvdelen af de 180 forskrifter er oven i købet vedtaget inden for et enkelt område, nemlig miljø og nuklear sikkerhed (Long, 2000: 51, 59, 68, 79, 96, 114). Resten fordeler sig over de øvrige sagsområder, som OECD beskæftiger sig med. Heroverfor står EU's Ministerråd, som alene i 1998 vedtog over 200 forordninger, der har direkte effekt i medlemsstaterne, og som har forrang for den nationale lovgivning. Hertil kommer et meget stort antal direktiver, beslutninger og henstillinger (Kommissionen, 1999).

Det står altså klart, at en vurdering af OECD's betydning for nationale politikbeslutninger ikke kan begrænses til at vurdere OECD's beslutningskompetence og den danske forvaltnings deltagelse i OECD's beslutningsprocesser. Et sådan udgangspunkt vil uafværge- ligt lede til den konklusion, som Hans Tabor drager ovenfor, at OECD er inderlig overflødig.

Et andet udgangspunkt kunne derfor være at betragte OECD som et 'idébehandlingssystem', der indsamler, bearbejder og formidler idéer.¹⁸ For at forstå, hvad dette indebærer, vil begreberne 'indlæring' og 'idéer' blive diskuteret i det følgende korte afsnit, hvorefter OECD's forskellige måder at indsamle, bearbejde og formidle idéer vil blive emnet for den resterende del af bogen.

Læring og idéer

Det er ikke sådan, at alle mennesker hver morgen står op af sengen og spørger sig selv, hvad de bør tro på i dag, og hvad de bør stille sig skeptisk overfor. Det er faktisk de allerfleste ting i hverdagen, som individet tager for givet det meste af tiden. De fleste mennesker forventer, at tingene forholder sig i dag, som de gjorde i går, og skænker dem derfor først en tanke, hvis de opdager, at dette ikke er tilfældet (Fiske & Taylor, 1991: 150-1). For at komme til et sådant stade af forgivethed må det enkelte menneske dog gennem en lang række af socialiseringsprocesser (Berger & Luckmann, 1966: 150; Tolbert & Zucker, 1996). Socialisering er en proces, der betegner indlæring af nye oplevede fakta. Komplet indlæring kendetegnes ved, at de oplevede fakta bliver internaliseret – altså kommer til at fungere som et filter for ny indlæring. Nye fakta opleves altså på baggrund af allerede internaliserede fakta.

Socialisering/indlæring finder sted hver gang individet træder ind i et nyt socialt fællesskab. Det kan være en familie (man fødes og opdrages), skolen (man lytter til underviseren og læser lektierne), klubben (man lærer spillets regler og omgangstonen) eller arbejdet (man lærer rutinerne og kravene). I hver af disse supplerende sociale fællesskaber indlærer og internaliserer individet visse sociale fakta, som med tiden bliver taget for givet. I løbet af hverdagen og livet kommer individet altså til at spille mange supplerende roller, som ikke umiddelbart opleves som i strid med hinanden. Individet er hurtigt til at tilpasse sig nye situationer. Rollen som far, ægtemand, fuldmægtig, fodboldmålmand og vicevært lader sig altså nemt forene i praksis, selvom disse roller hver for sig er forbundet med helt særegne karakteristika og forventninger. Hvad man legitimt kan tillade sig at gøre i den ene rolle, lader sig ikke gøre i den anden. På jobbet i ministeriet

18 Se Sjöstedt (1973: 1) for begrebet 'informationsbehandlingssystem'.

kan man ikke tale til sine kolleger, som man taler til sin hustru, sit barn eller sine fodboldkolleger. Der er forskellige regler for acceptabel opførsel i forskellige typer af sociale sammenhænge.

Det enkelte menneske stiller ikke spørgsmålstejn ved dette meget komplicerede sæt af sociale normer hver eneste dag. De fleste har ingen problemer med at jonglere mellem de forskellige roller på én og samme tid, men dette kan kun lade sig gøre, hvis rollerne er nogenlunde forudsigelige. En betingelse for, at et menneske kan håndtere alle disse sociale normer på en gang, er, at de i det mindste betragtes som nogenlunde stabile af det enkelte menneske (Kuran, 1998). Mange vil sige, at et centralt kendetegn ved det postmoderne samfund er, at de før så stabile sociale normer nu er under konstant forandring – at det enkelte menneske ikke bør eller kan tage sine mange supplerende roller for givne (Hannerz, 1992; Bauman, 1998). Hvis det er tilfældet, er dette nok noget, der går hen over hovedet på de fleste mennesker. Faktisk er mennesket kendetegnet ved, at det som oftest ignorerer, at sociale fakta forandres (Festinger, 1957). Mennesket er fantastisk dygtigt til at få nye oplevelser og indtryk til at passe ind i den allerede eksisterende forestillingsverden. Set fra det enkelte menneskes synspunkt ser verden ikke ud, som om alting totalt forandres hver eneste dag. Heldigvis for det! For det enkelte menneske har simpelt hen ikke mentalt overskud eller kapacitet til altid at skulle spekulere over, hvem det er, og hvad der forventes af det i denne eller hin sociale kontekst. For at kunne skifte meningsfyldt mellem de mange eksisterende sociale roller forudsætter det, at individet i det mindste oplever en vis form for stabilitet. Hvis der vitterlig ikke er stabilitet, konstruerer de fleste mennesker en vis form for kognitiv stabilitet ved effektivt at ignorere sociale fakta, der ikke passer ind i den eksisterende forestillingsverden (Festinger, 1957; Jarvis, 1976: 382-407). Det enkelte menneske lever livet med skyklapper på simpelthen for at kunne overleve mentalt.

Dette betyder imidlertid ikke, at individet er uimodtagelig for ny viden – det betyder blot, at de fleste mennesker ikke kan opleve, forstå og indlære alting hele tiden. Det enkelte menneske er selektiv i indlæringsprocessen. Derfor bliver det interessant at forstå, hvilke forhold der gør, at det enkelte menneske faktisk kan indlære nye ting.

Det er i dette social-psykologiske perspektiv, at det bliver interessant at undersøge, hvilken rolle OECD spiller i den danske beslutningsproces. Hvis OECD faktisk, som nævnt af Adam Wolf ovenfor, først og fremmest udgør en 'inspirationskilde' for danske embeds-

mænd, hvordan spiller OECD så denne vigtige rolle? I det følgende vil der blive præsenteret ikke mindre end fem forskellige måder, hvorpå OECD kan hjælpe danske embedsmænd til at lære nye ting. Først skal der dog siges et par ord om begrebet 'idéer'.

Indtil videre er det kun blevet diskuteret, hvorledes det enkelte individ spiller flere gensidigt supplerende sociale roller i hverdagen, og at individet under særlige forhold er i stand til at indlære nye sociale fakta, men også at individet ikke lærer alting hele tiden. Når vi taler om 'idéer', så handler det ikke så meget om, hvad det enkelte *individ* foretager sig – eller i de fleste tilfælde ikke foretager sig – men om hvad en bestemt social *gruppe* foretager sig. Kan man forestille sig, at en homogen social gruppe faktisk opfatter sociale fakta på baggrund af de samme kognitive vidensstrukturer? Eller med andre ord, kan man forstille sig, at bare fordi man er 'økonom' af profession, har man en tendens til at konceptualisere samfundsmæssige problemstillinger med det begrebsapparat, som man finder i nationaløkonomiske grundbøger? Eller bare fordi man er ansat som fuldmægtig i Finansministeriet, har man en tilbøjelighed til at agere som centraladministrationens 'elite', der på tværs af de øvrige ministerier føler det som en pligt at være 'ansvarlig', 'ledende' og 'kontrolrende'? Kan det være tilfældet, at man, bare fordi man regelmæssigt deltager i et bestemt internationalt forum, begynder at opfatte sig selv som en del af dette internationale fællesskab, og endda begynder at fatte loyalitet mod dette? Forudsat at det giver mening, at individer, der i kraft af deres profession (økonom), stilling (fuldmægtig i finansministeriet) eller interaktionsformer (deltagelse i internationale fora), også deler en fælles verdensanskuelse, bliver det interessant at undersøge: Hvori består denne fælles verdensanskuelse, og hvorledes forandres denne, og hvilke sociale konsekvenser har det, at gruppen deler netop denne verdensanskuelse?

Det er disse spørgsmål, der gør det relevant at studere 'idéer'. Idéer er grundstenen i enhver social gruppes fælles verdensforståelse. En idé kan på et generelt niveau defineres som en 'fælles kognitiv struktur'. En verdensanskuelse består af mange sådanne kognitive strukturer, hvilket bedst kan illustreres med et eksempel. Lad os tage de førnævnte idealtypiske finansministerielle embedsmænd, der regelmæssigt deltager i internationale møder med internationale kolleger. Det vil ikke være helt forkert at sige, at deres verdensanskuelse baserer sig på flere mere eller mindre dybe kognitive strukturer som: (i) troen på kristendommens grundelementer, markedsøkonomien

og det parlamentariske demokratiske politiske system, (ii) troen på, at en 'ansvarlig økonomisk politik' indebærer overskud på finansloven, lav inflation og faste valutakurser, og (iii) troen på, at lange arbejdstimer er udtryk for loyalitet og dermed karrierefremmelse. På det dybeste niveau finder vi kognitive strukturer, der næsten aldrig betvivles. Det er særdeles sjældent, at en social gruppe sætter spørgsmålstegn ved elementer, der ligger så dybt i den danske selvforståelse, at de er nævnt i grundloven – såsom vores religiøse tilhørsforhold og det parlamentariske demokrati. På dette niveau er det svært at forestille sig, at læring kan finde sted, at der kan indtræffe begivenheder, der for alvor og over en kam kan få den finansministerielle embedsmandsstand til at genoverveje sine grundopfattelser. Disse dybe elementer vælger vi at tro er grundbestanddelen i den finansministerielle selvopfattelse – men også i den gennemsnitlige danske befolkning. En idé blev ovenfor defineret som 'fælles kognitive strukturer', og særligt på dette dybe analyseniveau bør det gå op for os, hvor meget sociale grupper egentligt kan tage de grundlæggende elementer af deres verdenssyn 'for givet'.

Hvad angår det andet element, troen på en stabilitetsorienteret økonomisk politik, forholder det sig lidt anderledes. Vi taler ikke om generelle principper som 'demokrati, kristendom og markedsøkonomi', som meget få personer i dagens danske samfund sætter spørgsmålstegn ved, vi taler derimod om et sæt principper, som man kun kan forstå det fulde indhold, omfang og konsekvens af, hvis man besidder en særlig fagteknisk viden om samfundsøkonomiske forhold. De fleste folk på gaden vil være enige i, at 'inflation', 'arbejdsløshed' og 'gæld' er noget skidt, men det vil kun være særligt uddannede personer – for eksempel ansatte i centraladministrationen – som vil være i stand til nøjagtigt at argumentere for, hvad den tekniske sammenhæng mellem disse variabler er. Vi taler her om en type 'fælles kognitiv struktur', som i modsætning til den ovenfor nævnte struktur, er meget specifik for en profession og en stilling.

Bag ved idéen om den 'stabilitetsorienterede økonomiske politik' er en antagelse, der vedrører forholdet mellem konkurrerende økonomiske paradigmer. I 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne ville den finansministerielle embedsmand og de fleste centraladministrative kolleger have defineret 'stabilitetsorienteret økonomisk politik' som et spørgsmål om, at staten intervenerede med en aktiv finans-, penge- og valutakurspolitik for at få folk i arbejde. Man mente, at staten på kort sigt og med vedvarende konsekvenser var i stand til at

justere den hastighed, hvormed samfundsøkonomiens hjul drejede rundt. For tredive år siden var der ingen økonom eller embedsmand, der med sine sanser i fuld behold offentligt vovede at stille spørgsmålstegn ved denne kausale logik. Hvis man alligevel gjorde dette, hvilket Milton Friedman gjorde i 1962, hvor han reintroducerede monetarismen i en moderne udgave, kunne man ikke vinde gehør i de kredse, hvor de politiske beslutninger blev taget. Der var simpelt hen en udbredt konsensus omkring en bestemt måde at opfatte samfundsøkonomiens kausale logikker på. Denne konsensus var uden for diskussion. Tredive år senere definerer man imidlertid den 'stabilitetsorienterede økonomiske politik' noget anderledes. I dag vil ingen økonomer med aspirationer om at blive inddraget i den politiske beslutningsproces på et centralt niveau offentlig hævde, at inflation er acceptabel, og at devaluering udgør et anvendeligt og legitimt policy-redskab. Der har bredt sig en konsensus omkring en ny form for stabilitetsorienteret politik. Denne nye konsensus kan betragtes som en fælles kognitiv struktur, der bliver taget for givet, og som er afgørende for, hvorledes den finansministerielle embedsmand opfatter den sociale verden og dens problemer. Som dette eksempel illustrerer, er denne type af 'kausale idéer' foranderlige. Ikke fra dag til dag, men snarere fra årti til årti. Det betyder ikke, at idéen ikke umiddelbart bliver taget for givet, og at der ikke eksisterer en konsensus omkring den, det gør der bestemt, men snarere at denne type idé faktisk under visse omstændigheder lader sig forandre (Marcussen, 2000a).

Endelig er der den tredje type idé – spørgsmålet om den interne arbejdsmoral og dynamik i Finansministeriet (Jensen L., 2001). Givet, at der eksisterer en kultur i Finansministeriet, som accepterer og prissætter lange arbejdstimer, og som direkte belønner denne holdning med forfremmelse og/eller lønmæssige tillæg, kan man konstatere, at denne organisatoriske kultur, eller som vi kalder det i denne kontekst, denne 'fælles kognitive struktur', er begrænset til kun at omfatte medarbejderne i en særlig organisation. Hvor vi ovenfor har talt om den gennemsnitlige danske borger og den gennemsnitlige centraladministrative embedsmand, taler vi nu om en idé, der afgrænser sig til en helt specifik organisation i centraladministrationen, Finansministeriet, eller måske endda enkelte kontorer i dette ministerium. Vi har altså indsnævret vores sociale gruppe betydeligt og valgt at fokusere på en enkelt fælles kognitiv struktur, der har indflydelse på de interne samværsformer. Man kan givetvis indsnævre denne sociale gruppe endnu mere, og man kan helt sikkert finde på

mange flere typer af idéer, som det kunne være relevant at diskutere i forhold til forskellige konstellationer af sociale grupper. Pointen er, at den enkelte gruppe af embedsmænd har flere mere eller mindre dybt indlejrede kognitive strukturer, som der ikke stilles spørgsmål til i hverdagen. Når man undersøger, hvorledes OECD på flere forskellige måder kan igangsætte en læringsproces blandt danske embedsmænd, er det altså vigtigt hele tiden at holde sig for øje, hvilke typer af idéer OECD forsøger at indsamle, bearbejde og sprede. Der er også vigtigt at notere sig, hvilken gruppe af embedsmænd, der står for skud, når OECD optræder som et sådant idébehandlingssystem.

Idéspillet

Som diskuteret ovenfor er hele OECD's eksistensberettigelse – i modsætning til OEEC – at indhente, bearbejde og formidle idéer. OECD kan derfor benævnes som et idé-behandlingssystem. OECD's idé-indhentning, idé-bearbejdning og idé-formidling kan imidlertid udfolde sig på mange forskellige måder. I den resterende del af denne bog vil der blive givet empiriske eksempler, der underbygger en række hypoteser om, hvordan forholdet er mellem OECD som et idé-behandlingssystem og danske politiske beslutningsprocesser. Mere præcist, vil der blive skelnet mellem følgende fem måder, hvorpå OECD deltager i idéspillet:

- OECD som idé-opfinder (kapitel 4)
- OECD som idé-mødeplads (kapitel 5)
- OECD som idé-agent/mellemmand (kapitel 6)
- OECD som idé-købmand (kapitel 7)
- OECD som idé-autoritet (kapitel 8)

Tilsammen udgør disse fem måder at indhente, bearbejde og formidle idéer forskellige roller i dét man kan kalde et idéspil. I de følgende kapitler vil der blive givet en række separate eksempler på, hvorledes disse roller fungerer på specifikke sagområder, og hvad de betyder for den danske centraladministration. Det er dog ikke sådan, at disse fem roller i idéspillet fungerer helt uafhængigt af hinanden. Tværtimod er der mange overlap mellem disse roller, og ofte fungerer de sammen eller i forlængelse af hinanden på et afgrænset sagområde. Man kan også godt forestille sig, at nogle roller er mere ka-

rakteristiske for OECD i nogle tidsperioder end i andre. Der er altså et dynamisk forhold mellem disse roller, selvom de af analytiske årsager er diskuteret hver for sig i denne bog.

Rollen som *idé-opfinder* indebærer, at OECD's sekretariat egenhændigt udvikler nye idéer. I dette perspektiv udgør OECD en videnskabelig tænketank, der ser det som et succeskriterium i sig selv at studere virkeligheden ud fra alternative synsvinkler. Resultatet af dette arbejde er, at der kontinuerligt produceres rapporter med forslag til, hvad der til enhver tid bør betragtes som et problem, som nationale politikere og embedsmænd bør beskæftige sig med. I forlængelse af dette produceres der forslag til anderledes og bedre policy-instrumenter, der kan tages i anvendelse med henblik på at løse disse udpegede problemkomplekser. Det er ikke altid, at medlemsstaterne er lige lydhøre over for disse forslag, men nogle gange, når forholdene er de rigtige – det vil sige, når der har opsamlet sig en tilpas stor efterspørgsel efter nye idéer, og når timingen er perfekt – får de OECD-producerede idéer en synlig og kraftig gennemslagskraft i den politiske virkelighed i medlemsstaterne.

Groft sagt kan man sige, at OECD i rollen som idé-opfinder fungerer i en form for isolation fra omverdenen. Perspektivet tager for givet, at idéerne udvikles inden for rammerne af organisationen OECD og ikke hos medlemsstaterne. Det forholder sig meget anderledes, når OECD spiller rollen som *idé-mellemmand* eller idé-agent. Udgangspunktet er her, at OECD, ud over et meget kompetent sekretariat, også består af en række medlemsstater, som betaler kontingent, og som ønsker at anvende OECD til at realisere statsspecifikke målsætninger. Eller sagt anderledes, nogle gange opfinder OECD ikke selv de idéer, som organisationen er med til at sprede blandt dets medlemmer, nogle gange er det de enkelte medlemsstater, der udvikler nye idéer, og via OECD har held til at sprede disse idéer til en større landeskare. Hvor OECD i idé-opfinderrollen kunne opfattes som en principal og en international aktør i egen ret, der spreder idéer blandt en lang række agenter, det vil sige medlemsstaterne, forholder det sig lige omvendt, når OECD spiller rollen som idé-mellemmand. Her er det medlemsstaterne, der er principaler, og som strategisk forsøger at anvende en agent, det vil sige OECD, til at realisere egne politiske målsætninger (Barnett & Finne-more, 1999).

Nogle gange kan det give fornyet indsigt i idéspillet, hvis man betragter OECD som en *idé-købmand* eller idé-agentur. For at forstå

denne rolle skal man et øjeblik forestille sig, at OECD i nogle situationer fungerer under de samme præmisser i den globale økonomiske og politiske kontekst som transnationale selskaber. For at overleve på det globale marked for varer og serviceydelser må disse selskaber konstant være opmærksomme på, hvad der rører sig hos kunderne. Kundegrundlaget må analyseres, markederne må udvides, produkterne må tilpasses, og nye salgs- og promotionsstrategier må tages i anvendelse. OECD kan altså betragtes som én international organisation blandt mange, der producerer en særlig vidensbaseret vare, som mange andre organisationer også forsøger at sælge. Da der kun er en begrænset mængde kunder (medlemsstater), opstår der en voldsom konkurrence blandt disse internationale organisationer om at tiltrække sig kundernes opmærksomhed og derved undgå sparekunder eller trussel om direkte nedlæggelse. I dette perspektiv må internationale organisationer, ligesom en international købmand, forsøge at sælge den vare som interesserer kunden, snarere end at producere en vare, der ikke kan finde afsætning. I modsætning til rollen som idé-opfinder, producerer OECD i rollen som idé-købmand kun viden, som organisationen ved, at der er en garanteret efterspørgsel efter. I modsætning til rollen som idé-agent producerer organisationen OECD ikke kun varer, som de store medlemmer er interesserede i, men tværtimod varer som tilfredsstillende alle medlemmernes behov på samme tid. Hvis et medlem ikke konstant får value-for-money, tiltrækkes dette medlem af andre internationale service-udbydere. I en stærk konkurrencepræget global kontekst er der, for at bruge en anden terminologi, en stor sandsynlighed for, at utilfredse 'kunder' vælger 'exit' optionen snarere end 'loyalty' og 'voice' optionerne (Hirschman, 1970).

Rollen som *idé-mødeplads* er igen meget forskellig fra de øvrige roller i idéspillet. Her er det mest sigende at betragte OECD som et forum og en kontekst, der tillader og bidrager til, at medlemsstaterne mødes i Paris med en ganske stor frekvens. OECD som organisation kan skabe rammerne for, at dette møde kan finde sted, og at mødedeltagerne serviceres på tilfredsstillende vis før, under og efter mødet. Organisationen har i dette perspektiv ikke en afgørende indflydelse på, hvilke idéer der spredes, idet rollen udelukkende indebærer, at en konstruktiv læringsproces igangsættes. Læringsprocessen skulle gerne være et resultat af det fysiske møde mellem forskellige personer, der i udgangspunktet har forskellige verdensopfattelser og måske endda divergerende syn på, hvilke forhold der kan defineres

som et problem, og hvordan disse problemer eventuelt løses. Gennem en social interaktionsproces, der konkret kan komme til udtryk i form af socialisering, efterligning eller gruppepres, tilpasser deltagerne deres holdninger til hinanden og rejser hjem til hovedstæderne og deres organisation med et delvist eller komplet modificeret syn på det pågældende emne. Dynamikken opstår altså i mødet mellem repræsentanter fra medlemslandene, men en forudsætning for at læring finder sted er, at OECD forstår at spille rollen som idé-mødeplads.

Endelig kan man i nogle tilfælde bedre forstå OECD's rolle i de nationale politiske beslutningsprocesser, hvis man betragter organisationen som en *idé-autoritet*. Når OECD spiller rollen som idé-mødeplads, er vores opmærksomhed rettet mod de sociale processer, der finder sted mellem deltagerne i de mange mødefora i Paris. Det forholder sig noget anderledes, når vi anskuer OECD som idé-autoritet, idet vi nu studerer de nationale politiske kontekster. Formålet er nu at vurdere, hvilken status OECD har i de nationale politiske debatter. Der er nogle fora, der har fået en næsten gudestatus i de nationale politiske debatter, hvilket kommer til udtryk ved at udsagn, der kommer fra disse fora, per definition betragtes som ufejlbarlige og udtryk for en højere visdom. Som aktør i det nationale politiske spil fristes man derfor til aktivt at inddrage disse udsagn i ens egen argumentationskæde med henblik på selv at fremstå som en vidensautoritet, der ikke kan udsættes for kritik. Modsat frygter de aktive spillere i de nationale politiske spil, at OECD-produceret viden bruges aktivt imod dem. Hvis det er tilfældet, vil vedkommende sandsynligvis blive sat ud på et sidespor for en periode, indtil en ny argumentationskæde bliver fremført, og som har referencer til andre autoritetsgivende vidensproducenter og myndigheder.

Idéernes magt og magten over idéerne

Udgangspunktet for, at det overhovedet giver mening at tale om OECD i idéspillet og studere de forskellige roller, som OECD kan indtage i dette spil, er, at viden betragtes i et magtperspektiv. For det første kan viden forstås som det fænomen, at man har nogle informationer, som andre ikke har adgang til eller kapacitet til at bruge. Man kan tale om en ressource-asymmetri, hvor en part har noget information, den anden ikke har, og at denne asymmetri kan udlig-

nes, hvis den anden får adgang til denne information. Hvis OECD opfattes som en idé-opfinder og -producent, kan man sige, at hele OECD's virke er baseret på at producere viden, som ingen andre har. OECD har således en status i forhold til medlemsstaterne, der giver organisationen autoritet. Den tyske sociologi Max Weber pegede i den forbindelse på, at et bureaukrati kunne give autoritet blandt borgerne ved netop at være indehaver af en ekspertise, som borgerne ikke har (Beetham, 1996: 15).

Hvis OECD opfattes som idé-mødeplads, hvor organisationen først og fremmest fungerer som et forum, der har til opgave at sikre, at nationale embedsmænd tilegner sig information, kan man også studere dette i et magtperspektiv. De pågældende embedsmænd vender tilbage til de nationale kontekster med ny information, som ingen andre har, hvorved der opstår en ressource-asymmetri i de nationale centraladministrationer. Man kan skelne mellem de internationale embedsmænd i centraladministrationen på den ene side, og de nationale embedsmænd, der ikke har adgang til internationale informationskilder på den anden side.

Man kan imidlertid også betragte viden som et socialt konstrueret fænomen. Vidensmagt er nu ikke længere et spørgsmål om at besidde faktuelle informationer, men snarere et spørgsmål om, at man kan være med til at definere, hvad der kollektivt bør betragtes som faktisk 'rigtig' og 'forkert' viden, som normativ 'god' og 'dårlig' viden og som 'almen' eller 'ekspert' viden (Foucault, 1980). Vi kan ofte få en opfattelse af, at der eksisterer viden, der er objektiv, og teorier og kausale sammenhænge, der er generelle og uafhængige af tid og rum. Hvis vi derimod tænker tilbage og studerer for eksempel undervisningsbøger over en længere historisk periode, vil man få den oplevelse, at relevant og korrekt viden i høj grad repræsenteres forskelligt i tid og rum. De udsagn, der er autoritetsgivende i én periode, er det ikke nødvendigvis i en anden. Vores opfattelse af den sociale virkelighed udvikles gennem en lang række sociale interaktionsprocesser. Videnssociologi har til formål at studere, hvorledes vore opfattelser af verden opstår og forandres, herunder også vores definitioner af hvilken viden vi accepterer, og hvilken viden vi forkaster (Berger & Luckmann, 1966; Schütz, 1962). Når OECD fungerer som en idé-mellemmand for en medlemsstat, bidrager organisationen til at sprede en særlig problemforståelse, der er dominerende i en bestemt social kontekst, men ikke nødvendigvis i andre. Lykkes OECD's forehavende, kan vi forvente, at en type idéer bliver domi-

nerende, og helt eller delvist fortrænger allerede eksisterende idéer på et område. Det, der i virkeligheden finder sted i denne proces, er, at en aktør i det globale idéspil på en effektiv måde formår at sprede sin egen forståelse af den komplekse sociale virkelighed, og derved automatisk kommer til at træde frem som en autoritet i Weber's forstand. Via OECD har et medlemsland altså sikret sig en magtposition i forhold til de øvrige. En magtposition, der ikke er baseret på at have noget de andre medlemslande ikke har, men derimod baseret på, at man definerer, hvad man i fællesskab bør tænke og ræsonnere om politik.

Det samme princip gør sig gældende, når OECD spiller rollen som idé-autoritet. Så længe OECD kan opretholde myten om, at dens udsagn er udtryk for en større sandhed og baseret på den objektive videnskab, vil OECD effektivt kunne give sig til kende i de nationale politiske debatter, og de nationale aktører vil af egen fri vilje inddrage OECD som en legitimitets- og autoritetsgivende aktør i de nationale debatter. En sådan status kan opretholdes via lederskab og godt købmandshåndværk. Formår OECD imidlertid ikke at opretholde denne status, behøver det ikke at have noget at gøre med, at OECD nu ikke længere producerer kvalitetsinformation. Det kan også have noget at gøre med, at OECD ikke er i stand til at sælge sine produkter på den rette måde, altså et spørgsmål om marketing og 'branding'. At opretholde OECD-mærket som et kvalitetsstempel kræver altså, ud over en række produkter, også en evne til at vurdere markedet, kunderne og konkurrenterne, og en evne til at slå til med nye produkter, når timingen er perfekt. Den sociale konstruktion af 'god', 'rigtig' og 'videnskabelig' viden er altså en proces, hvor der er modtagere og afsendere. Ikke mindst afsenderne handler ud fra relativt simple og snævre rationalitetshensyn, der grundlæggende har til formål at sikre overlevelse. For en organisation som OECD, der som nævnt ikke har en regelproduktion eller omfattende finansielle ressourcer at gøre godt med, består overlevelse i dette tilfælde i at spille idéspillet så overbevisende som muligt.

OECD som idé-opfinder

OECD bliver ofte afbilledet som en stor tænketank, der har forsøgt og formået at tiltrække de bedste akademisk uddannede embedsmænd fra sine medlemslande og givet dem nogenlunde frie tøjler til at tænke nye tanker på gamle policy-områder. Som tidligere nævnt er OECD-embedsmænd vellønnede og i princippet funktionelt og politisk uafhængige fra deres hjemlande, hvilket – i den bedste Weberianske ånd – skulle betyde, at disse embedsmænds integritet og faglig kompetence på intet tidspunkt bør kunne betvivles. Det er denne tankegang, der lægger bag især Thorkil Kristensens lederskab i begyndelsen af OECD's virke. OECD vil i kraft af organisationens distance til de dagligdags politiske trakasserier i de nationale politiske systemer og dens finansielle uafhængighed være i stand til at fungere som en perfekt videnskabelig institution. At OECD på nogle områder, især i organisationens allerførste leveår, tilnærmelsesvis formåede at leve op til Thorkil Kristensens idealforestilling om OECD som idé-opfinder, er emnet for dette kapitel.

Ifølge denne optik eksisterer OECD mere eller mindre i et vakuum i den fase, hvor idéer udtænkes og udvikles. Når de nye idéer ligger nogenlunde klare og færdigformulerede, påtager OECD sig opgaven at sprede disse til medlemslandene gennem blandt andet dens publikationer. Som diskuteret tidligere kan OECD som idé-opfinder og -producent ikke anvende retlige eller finansielle ressourcer som midler til at få spredt idéerne effektivt blandt medlemsstaterne. Organisationen kan udelukkende basere sine spredningsaktiviteter på en legitimitet, der er baseret på videnskabelig autoritet og politisk neutralitet. Denne legitimitet er blevet opbygget gennem en årrække og er altafgørende for, hvor effektiv man kan sige, at idé-spredningen er. Der er flere, som har peget på, at OECD faktisk spiller denne vigtige rolle som idé-opfinder på området for makroøkonomisk politik (Johnson, 1980; Marcussen, 1998). Det er da også dette fagområde, der vil blive behandlet mere detaljeret i det følgende.

Den makroøkonomiske OECD-filosofi

I løbet af Thorkil Kristensens periode som generalsekretær i 1960'erne blev OECD kendt for at promovere en særlig form for makroøkonomisk gospel (Sullivan, 1997: 41). Thorkil Kristensen opsummerer selv denne OECD-filosofi på følgende måde:

One can – humbly, but not without some confidence – speak about an O.E.C.D. *philosophy* in embryo ... Here are some elements of this philosophy: to secure economic growth combined with financial stability total demand should be managed through fiscal and monetary policies so as to grow as fast as productive capacity but not faster ... Therefore, internal demand regulation should more than in the past be undertaken through flexible fiscal policies ... Present policies as always, lag behind thinking, but they are on the whole based on clearer understanding than in former times (Kristensen, 1967b: 108-109, fremhævning i original).

Nationaløkonomiens målsætning nummer et er at skabe betingelserne for høj vækst, og dette gøres bedst ved at styre efterspørgselssiden dog uden derved at skabe inflation. Denne afvejning mellem den efterspørgselsregulerende politik og inflationen bliver af Thorkil Kristensen og OECD betragtet som den altafgørende problemstilling i disse år. Dette fremgår også af et endnu tidligere citat:

Inflation is not a new problem but has to be dealt with in a new context ... Obviously, *demand management* is the first requirement (Kristensen, 1966: 4, fremhævning i original).

I Thorkil Kristensens tid blev der nedsat et udvalg,¹⁹ som specifikt fik til opgave at undersøge, hvorledes man bedst muligt kunne tage finanspolitikken i anvendelse uden at fremprovokere inflation samtidig med, at man kunne bibeholde den lave arbejdsløshed. Udvalget konkluderer i dets rapport fra 1969, at

19 Arbejdsgruppen, der fungerede fra 1966-1969, blev formelt set kaldet 'OECD's study group on Fiscal Policy', eller mere uformelt 'The Heller Group' efter dets amerikanske formand Walter Heller. De øvrige uafhængige eksperter var: Cornelius Goodhart (Holland), Guillaume Guindey (Frankrig), Heinz Haller (Schweitz), Jean van Houtte (Belgien), Assar Lindbeck (Sverige), Richard Sayers (Storbritannien) og Sergio Steve (Italien).

the key to effective fiscal policy therefore lies in appropriate discretionary action: the budget should be made more expansionary if the expected level of demand falls short of that required to meet the various objectives of economic policy. Conversely, it should be made more restrictive if, in the light of these aims, the expected pressure of demand is judged to be too high (OECD-Observer, 1969: 5).

Med andre ord, hvis de økonomiske hjul kører for hurtigt, så skrues der lidt ned for finanspolitikken, men hvis de derimod kører for langsomt, skrues der lidt op. Denne kontracykliske efterspørgselspolitik havde man haft gode erfaringer med i Sverige, og det blev anbefalet, at samtlige af OECD's medlemsstater praktiserede denne teknik meget mere systematisk.

Den endelige rapport publiceredes samtidig med, at Thorkil Kristensen var ved at forlade embedet for at overlade det til en hollandsk embedsmand, Émile van Lennep, som havde ganske andre idéer på det makroøkonomiske område. Kort efter den nye generalsekretærs tiltræden publicerer OECD's sekretariat, på den nye generalsekretærs vegne, en rapport, der helt og aldeles fokuserer på 'Inflation: The Present Problem' (OECD, 1970). Allerede i denne rapport kan man ane de første spæde skridt til et skift i OECD's makroøkonomiske filosofi. Rapporten konkluderer, at

the task of controlling overall demand has become increasingly more difficult ... What is needed is a *global* approach in each country, encompassing not only firm demand management ... but also intensified efforts to identify and eliminate inefficiency and waste throughout the public and private sector ... the avoidance of excess demand is certainly one of the fundamental prerequisites for success ... [but] there is still too great a tendency to think in terms of protecting production and employment regardless of costs and prices (OECD, 1970: 8-9, fremhævnings i original).

En stram efterspørgselspolitik er naturligvis vigtig for at undgå inflation, blev det konkluderet, men lige så vigtigt er det, at man forholder sig kritisk over for den offentlige sektors funktionsmåde, og at man begynder at genoverveje den politiske prioritering mellem de grundlæggende makroøkonomiske målsætninger som beskæftigelse og in-

flation. Man måtte indse og acceptere, konkluderede den nye generalsekretær, at beskæftigelsen i perioder måtte vige af hensyn til den lave inflation. Beskeden om, at 'den eneste måde, hvorpå det er muligt at reducere arbejdsløsheden, er at reducere inflationsniveauet, også selvom dette medfølger et lavere væksthiveau', gentager Émile van Lennep herefter med regelmæssige mellemrum gennem hele sin embedsperiode.²⁰

Selvom økonomer rundt omkring i Europa og USA så småt allerede havde taget de nye tanker til sig sidst i 1960'erne, er det først nogle år inde i det næste årti, at denne tankegang kommer til fri udfoldelse og bliver accepteret som et nyt OECD-dogme. I rådskommunikéet det år, hvor OECD's nye generalsekretær præsenterer sine idéer, tages hans inflationsrapport til efterretning, samtidig med at medlemslandenes udenrigs- og økonomiministre understreger, at den nye interesse omkring inflationen ikke bør hindre en fortsat økonomisk ekspansion (OECD, 1971: 81, se også OECD, 1972: 90). Den nye tankegang blev kaldt 'nyliberalisme' (Johnson, 1980) med fokus på lav inflation, budgetdisciplin, det mellemlange sigt og strukturelle tilpasninger. Johnson udtaler i den forbindelse, at 'OECD's økonomiske anbefalinger har udviklet sig fra at være keynesianske før 1975 til at blive nyliberalistiske i løbet af 1970'erne og først i 1980'erne. Tidligere var den vigtigste målsætning fuld beskæftigelse, men det er nu bevidst tonet ned til fordel for bekæmpelse af inflationen' (*Information*, 1982).

En analyse af OECD's rådskommunikéer og årsrapporter i perioden 1974-1980 illustrerer tydeligt, hvordan der sker et skift i holdningen hos medlemsstaternes udenrigs- og økonomiministre i forhold til, hvilke målsætninger der bør prioriteres i den makroøkonomiske politik, og hvilke instrumenter man mener bør tages i anvendelse for at realisere disse målsætninger. Efter den første oliekrise i 1973 fremgår det af OECD's årsberetning, at inflationsbekæmpelsen nu måtte komme i højsædet i den makroøkonomiske policy-planlægning, hvilket støttes fuldt ud af ministrene i OECD-rådet (OECD, 1974: 83). Denne besked gentages i alle følgende årsberetninger og rådskommunikéer årtiet ud, samtidig med at man nu begynder at foretage makroøkonomiske vurderinger på det mellemlange sigt og at fremhæve udbudssiden og de deraf følgende behov for strukturreformer. I 1975

20 'le seul moyen de réduire le chômage, c'est de réduire l'inflation, tout en acceptant un taux de croissance assez bas' (interview med Émile van Lennep i *Économie* (1980: 23)).

tror man fejlagtigt, at den økonomiske krise ikke kunne blive værre, og at bunden var nået. Generalsekretær Émile van Lennep, medlemmerne af den Økonomisk-Politisk Komité (EPC) og ministrene i det årlige rådsmøde gav udtryk for, at der var lysere tider forude. (OECD, 1976: 19 og 83). Det interessante er imidlertid, at der på det tidspunkt åbenlyst udtryktes tvivl og usikkerhed omkring, hvilken økonomisk strategi man burde anvende i fremtiden:

The primary problem discussed ... was to bring inflation below the unacceptable rates still prevailing at the beginning of 1975 ... There was *widespread uncertainty* as to how far or how soon the medium-term growth rates considered normal and desirable in the past could be restored ... More immediately, there was *doubt* whether traditional demand-management policies could play their normal role in creating an upturn when consumers' and business confidence had been so severely shaken (OECD, 1976: 15, min fremhævning).

Det er i denne situation af tvivl og rådvildhed, at generalsekretæren efter opfordring fra USA vælger at nedsætte en ekspertgruppe (McCracken-gruppen), der har til formål at analysere krisesituationen og på denne baggrund foreslå helt nye politik-instrumenter for fremtiden.

I 1976 foreslår en arbejdsgruppe (WP2), at OECD's ministerråd vedtager en såkaldt mellemsigtet strategi, der havde til hensigt at forfølge målet om fuld beskæftigelse på mellemlang sigt ved at bekæmpe inflationen. For Rådet bliver lav inflation fra denne dato den højest prioriterede politiske målsætning. Generalsekretæren vurderede, at medlemslandenes økonomiske ministre nu endeligt, efter flere års vildfarne og ukoordinerede eksperimenter med den økonomiske politik, var nået frem til en konsensus:

The overriding problem for the OECD, as Member countries began to emerge from their experience in the two previous years of the worst recession since the Thirties, has been how to achieve a consensus on the desirable path to be followed in a new phase of economic growth. It was against this background that an important decision was taken at the OECD Ministerial Council in June to adopt a medium-term strategy (OECD, 1977a: 7).

Med vedtagelsen af den såkaldte mellemsigtede strategi havde ministrene enstemmigt opgivet målsætningen om fuld beskæftigelse på kort sigt (*Information*, 1982). På dette tidspunkt talte man godt nok stadig om, at det var muligt at genskabe den fulde beskæftigelse, men først på mellemlang sigt. De mest opmærksomme politiske iagttagere begynder nu også at notere sig dette tilsyneladende idéskifte på det politiske niveau. Således i et fransk nyhedsmedium:

I tidligere rådskommunikéer (for eksempel i 1964) slog OECD fast, at det kun var nødvendigt at supplere økonomisk vækstpolitik med eventuelle strukturelle tilpasninger på arbejdsmarkedet. I dag ser organisationen helt anderledes på situationen. Det bliver spændende at se, om denne nye strategi også slår igennem i praktisk politik (Pierre Bernard-Danay, *Les Échos*, 1976).²¹

En detaljeret strategiplan forelægger imidlertid først i juni 1977, hvor et sæt uafhængige eksperter²² publicerer McCracken-rapporten (OECD, 1977b). Som nævnt ovenfor havde OECD's ministerråd i 1975 bedt om at få sammensat en studiegruppe af uafhængige eksperter med henblik på at undersøge den igangværende krises natur og at foreslå konkrete politik-instrumenter. Blandt medlemmerne var en genganger fra den tidligere nævnte ekspertgruppe, der sidst i 1960'erne skulle undersøge mulighederne for effektiv finanspolitisk styring, nemlig den svenske professor Assar Lindbeck.

McCracken-rapporten konkluderer klart, at målet om fuld beskæftigelse og acceptable vækstrater 'cannot be achieved unless the inflation problem is also solved ... In our view the biggest single constraint in achieving reasonable rates of growth in the future – and the greatest barrier to a rapid return to full employment – is the increased tendency towards full inflation' (OECD, 1977b: 17 & 179). Med andre ord, der er ikke nogen vej uden om at løse inflationsproblemet, hvis politikerne på mellemlang sigt ønsker at skabe vækst og beskæftigelse.

21 Dans des résolutions antérieures, L'OCDE déclarait (comme en 1964) qu'il convenait seulement de 'compléter' les politiques économiques de croissance par les mesures d'adaptation de la main d'oeuvre. L'optique, aujourd'hui, est bien différente. Reste à savoir ce qu'elle deviendra dans la pratique, en France et ailleurs (Pierre Bernard-Danay, *Les Échos*, 1976).

22 Gruppen arbejdede under ledelse af Paul McCracken (USA) i perioden november 1975 – maj 1977 og bestod af Guido Carli (Italien), Herbert Giersch (Tyskland), Attila Karaosmanoglu (Tyrkiet), Ryutaro Komiya (Japan), Assar Lindbeck (Sverige), Robert Marjolin (Frankrig) og Robin Matthews (Storbritannien).

Et første nøgleord i rapporten er *non-accommodation*: 'We believe that, in future, governments should make it clearer when framing, explaining and executing their policies, that they will not – and, in the end, cannot – pursue policies which will permit or accommodate high rates of inflation' (OECD, 1977b: 184-185). Der kan altså ikke være tale om at ekspandere den økonomiske politik i nedgangstider, såfremt der er inflationære tendenser. Tværtimod er en ansvarlig regering kendetegnet ved, at den fuldt ud accepterer en på forhånd angivet vækst i pengemængden, at den ikke arbejder med store budgetunderskud, og at den i akutte tilfælde griber ind i løndannelsen på arbejdsmarkedet.

Et andet nøgleord i rapporten er en såkaldt *medium-term policy strategy*: 'We are not advocating a deliberate policy of low growth and high unemployment. Quite the contrary. ... what is involved is accepting, reluctantly, a less rapid reduction in unemployment now, in order to achieve lower levels of unemployment later on' (OECD, 1977b: 183). Det må altså påregnes, at det bliver et lang sejt træk at få bragt OECD-økonomierne i orden, og at der i en mellemliggende periode må opbygges en politisk accept af en vis mængde arbejdsløshed.

Endelig er der fokus på *flexibility*: 'There may be some scope for improving the flexibility of capital markets' (OECD, 1977b: 209) og 'there is considerable need to increase the flexibility in labour markets' (OECD, 1977b: 223). Dette bliver også i rapporten behandlet under diskussioner om behovet for strukturreformer i OECD-økonomierne.

Rapportens konklusioner lå derfor i lige forlængelse af den konsensus, der så småt havde bredt sig blandt ministrene i OECD-rådet (OECD, 1978: 93). Men ude i forskningsverdenen blev McCracken nogle steder afvist som værende udgydelser af ren og skær ideologisk art snarere end videnskab. Robert Keohane (1978: 118) fremhæver, at 'they vigorously argue for pro-capitalist policies, using unexamined conservative assumptions and values to make their point. Although they do not undertake a sophisticated analysis of political and social institutions and processes, they are willing to make policy recommendations that rest on political ideology as well as on economic argument'. Som følge heraf betegnede Keohane rapportens indhold og budskaber som 'traditional theology' og 'neo-orthodox' (Keohane, 1978: 119). Under den sigende overskrift 'The tightrope to growth' mener *The Economist* (1977b) dog ikke, at rapporten kan ses

som et opgør med den hidtidige keynesianske OECD-filosofi, men snarere som en forlængelse af denne med et monetaristisk supplement.

Interessant er det, at EF-Kommissionen næsten samtidig med McCracken-rapporten udsendte den såkaldte MacDougall-rapport (EEC, 1977). Denne rapport indeholdt lidt anderledes bud på, hvorledes europæiske beslutningstagere burde forholde sig til den igangværende krise. Hvor McCracken-rapporten så inflationen som det væsentligste problem, betragtede EF-Kommissionens MacDougall-rapport de fundamentale fordelingsproblemer og barriererne for den videre monetære integration i Europa som de afgørende elementer i krisen. Som nævnt ovenfor anbefalede OECD's McCracken-rapport, at medlemslandene skiftede økonomisk kurs for at løse inflationsproblemet, men heroverfor stod EF-Kommissionens anbefalinger i MacDougall-rapporten om, at medlemsstaterne fortsat skulle tage deres keynesiansk inspirerede policy-strategier i anvendelse dog på et europæisk niveau. Man talte i den anledning om en særlig type fiskal føderalisme, der ville indebære en betydelig forøgelse af EØF's budget. Hvor OECD's McCracken-rapport således anbefalede *non-accomodation*, *medium-term policies* og *flexibility*, anbefalede EF-Kommissionens MacDougall rapport en distribuerende finanspolitik på europæisk niveau. OECD og EF-Kommissionen var altså uenige om, hvori de grundlæggende problemer i den aktuelle krise bestod, hvilke instrumenter man kunne anvende til at løse disse problemer, og endelig hvilken rolle Det Europæiske Økonomiske Fællesskab skulle spille i denne kriseløsningsproces.

Når Kommissionens ekspertrapport nævnes her, er det fordi, det er vigtigt at forstå, at europæiske beslutningstagere i midten af 1970'erne faktisk havde et valg mellem forskellige politik-strategier – en fiskal føderalistisk strategi på europæisk niveau eller en monetaristisk inspireret nyliberal strategi på nationalt niveau med fokus på lav inflation, sunde offentlige finanser og det mellemlange sigt. Når det i retrospektiv hævdes, at datidens politiske ledere kun baserede sig på sund økonomisk fornuft i valget mellem disse to strategier, glemmes det ofte, at man i modsætning til den gennemprøvede keynesianske strategi ikke havde klare praktiske erfaringer med nyliberalismen, og derfor i princippet kastede sig ud på 'ingenmandsland' (Epstein & Gintis, 1995: 4).

Med andre ord, gennem 1970'erne var de politiske beslutningstagere efterhånden så trætte af og skuffede over de manglende økono-

miske resultater af deres efterspørgselsorienterede policy-tiltag, at de var parate til at kaste sig over hvad som helst, bare det ikke var keynesianisme. Ugebladet *The Economist's* (1977a) reaktion på Kommissionens MacDougall-rapport var meget sigende: 'Well, why not dream'?

Det er ligeledes interessant at notere sig, at der også inden for OECD's rammer udvikles forskellige typer af idéer, der muligvis kan ses som indbyrdes modstridende. I 1978 tager den Økonomisk-Politiske Komité (EPC) for eksempel initiativet til et 'concerted action programme'. Idéen heri var, at nogle lande med underskud på handelsbalancen og inflationære tendenser skulle tilbageholde en række planlagte investeringer og igangsætte tiltag, der havde til formål at holde lønningerne nede. Her havde man især USA i tankerne. Samtidigt skulle andre lande med overskud på betalingsbalancen fremrykke en række investeringer med henblik på at genskabe den internationale efterspørgsel. Dette ville især være relevant for Tyskland og Japan (OECD, 1979: 98-100). Denne strategi blev senere samme år udviklet i EF-regi ved det såkaldte Bremen-topmøde og ikke mindst i G7-regi i forbindelse med Bonn-topmødet. Året efter at denne strategi var blevet vedtaget i OECD-rådet, kunne man imidlertid konkludere, at inflations- og handelsbalancetallene langt fra havde forbedret sig, selvom blandt andet Tyskland havde gjort, hvad de øvrige OECD-medlemmer forventede sig af landet (OECD, 1980: 103). Tværtimod havde denne strategi, koblet med den nye oliekrise i 1979, været med til at rykke den tyske økonomi ud af en næsten vedvarende balance. Den tyske kansler, socialdemokraten Helmut Schmidt, lovede på baggrund af denne oplevelse aldrig mere at ville slække på den økonomiske politik, hvis ikke dette umiddelbart var i Tysklands egen interesse (Putnam & Henning, 1989). I OECD-regi fik denne oplevelse som umiddelbar konsekvens, at der blev nedsat en arbejdsgruppe under den Økonomisk-Politiske Komité (EPC) med Hans Tietmeyer som formand. Den skulle have til formål at udvikle idéer til, hvordan man kunne igangsætte strukturtilpasninger i OECD's medlemslande for derved at forbedre økonomiens udbuds-side. Konkret vedtog OECD-rådet i 1979, at arbejdsgruppen med tyskerne i spidsen skulle formulere nogle retningslinjer for, hvorledes McCracken-rapporten kunne operationaliseres i medlemslandene i flere forskellige sektorer på en gang (OECD, 1980: 105).

I juni 1980 faldt det i den danske socialdemokratiske regerings lod at være formand for et OECD-ministerrådsmøde, hvor den nye

makroøkonomiske konsensus skulle udpindes i detaljer. Under ledelse af udenrigsminister Kjeld Olesen og økonomiminister Ivar Nørgaard vedtog man følgende kommuniké-formuleringer med enstemmighed:

Ministers agreed

... that the right response to the inflationary impact of higher oil prices was *non-accommodating monetary policies* and tight fiscal policies ...

... that the *basic aim is to restore price stability* and to promote in both the short and medium term the conditions for *investment-led supply-oriented growth* in output and employment ...

... that it would be a serious *error to relax tight monetary and fiscal policies* until the current surge in inflation has demonstrably been brought under control ...

... on the importance of supply-side measures to encourage investment and improve the operation of the market through the *removal of distortions and rigidities*, vigorous action against restrictive business practices and maintaining an open system for international trade and investment ... (OECD, 1981: 87-88, min fremhævning).

Den danske socialdemokratiske regering var således med til, og tilsyneladende indforstået med, at McCracken-rapportens anbefalinger officielt blev vedtaget som et grundlag for den makroøkonomisk tænkning i OECD-området.

I årsrapporten for 1980 kunne generalsekretær Émile van Lennep med tilfredshed konkludere, at den makroøkonomiske filosofi, han havde stået i spidsen for at udvikle siden hans tiltrædelse, nu endelig havde etableret sig godt og grundigt hos de ansvarlige ministrene rundt omkring i OECD-landene:

Ministers developed a view, which had already been evolving inside OECD, on the role that governments can play on the supply-side of our economies. 'The basic aim', they said in the communiqué, 'is to restore price stability and to promote in both the short and medium term the conditions for investment-led supply-oriented growth in output and employment' (OECD, 1981: 8).

Hans Tabor, ambassadør ved den danske OECD-repræsentation i

Paris på det tidspunkt, beskrev på samme måde, hvordan der sidst i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne havde bredt sig en konsensus blandt OECD-medlemmerne angående relationen mellem inflation og beskæftigelse. Han understregede, at lande som USA og England på den ene side og Frankrig på den anden var uenige om, hvor snævert man burde opfatte inflationens konsekvenser for beskæftigelsesgraden i den praktiske politik, men man var dog enige om, at inflation i sig selv var en dårlig ting: 'Alle er ... enige om, at der kan være mange arbejdspladser, der går tabt i et land, hvor inflationen løber hurtigere end i de lande, der handles med. Inflationsbekæmpelse indgår derfor i alle landes økonomiske politik – om end med forskellig vægt' (Tabor, 1981).

Det image af en keynesiansk tænketank, som OECD gennem 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne havde fået bygget op, ændredes endvidere lidt efter lidt i medierne. I løbet af 1980'erne begyndte de internationale medier således at tale om OECD's keynesianske dogme som tilhørende fortiden og om den monetaristisk inspirerede approach som værende en del af nutidens OECD:

In the past the OECD secretariat in Paris has gained a reputation as a bastion of old-fashioned neo-Keynesianism (*Financial Times*, 1980).

From its founding in 1961 to the late 1970s, the OECD was referred to as the 'house that Keynes build' because of its emphasis on managing the demand for goods and services through government spending policies – a view expounded by John Maynard Keynes, the British economist. Nowadays demand-management is out of favor because of its reputedly inflationary bias, replaced by the supply-side theory (*Herald Tribune*, 1984).

In the 1960s and 1970s the OECD focused mainly on the demand side of the economy, and on the use of macro-economic (i.e. monetary and fiscal) policies to stabilise activity over the economic cycle ... In the 1980s a concentration on demand management seemed an inadequate response to stubbornly high unemployment ... The OECD has followed the fashions of academic economics and of conservative policymaking and switched its attention to the supply side of the economy (*The Economist*, 1988).

Lederen for *The Economics Department*, Kumiharu Shigehara, gav på et tidspunkt denne meget præcise beskrivelse af den i dag dominerende makroøkonomiske konsensus:

An important result of [multilateral surveillance] was the development of a consensus among OECD governments on the so-called medium-term economic strategy. There is now general agreement that the overriding medium-term goal of monetary policy should be to ensure price stability ... both monetary and fiscal policy may be used to stabilize aggregate demand in response to transitory cyclical fluctuations, so long as it does not jeopardize medium-term goals ... Discretionary fiscal policy can also be consistent with the medium-term strategy, but only if it does not lead to sustained deterioration in the fiscal position (Shigehara, 1996: 19).

Denne beskrivelse svarer meget godt overens med den definition som den nuværende generaldirektør, Donald Johnston, gav af den makroøkonomiske konsensus blandt OECD's medlemslande. Generalsekretæren tilføjer dog, at den stabilitetsorienterede økonomiske politik med fokus på lav inflation og budgetoverskud bør ses i tæt kombination med strukturreformer:

To the extent that there is a consensus on economic policy among member countries, one may define it as a combination of sound macroeconomic policies (reduction of budget deficits and monetary policies aimed principally at maintaining price stability) and rather ambitious structural policies (regulatory reform, privatisation, the reform of social welfare, etc...). It is accepted that such a combination of policies ought to create the conditions conducive to sound and rapid growth and that, once these conditions exist, such growth will be generated spontaneously (OECD, 1996d: 3).

OECD-filosofien og de danske surveys

Skiftet i OECD's makroøkonomisk filosofi kan naturligvis også spores i organisationens årlige surveys af den danske økonomi (Marcusen, 2000a: 184-198). Der eksisterer i skrivende stund i alt 24

OECD-surveys om den danske økonomi for perioden 1970-2000. Perioden mellem 1970 og 1974 var en periode, i hvilken det traditionelle keynesiansk-inspirerede paradigme fremgik klart i vurderingen af den danske økonomi. Man støttede således, at der i 1960'erne var blevet foretaget store låntagninger i udlandet for at fremme investeringer i den industrielle sektor, der skulle vokse sig stor i forhold til landbrugssektoren. Der blev udtrykt bekymring for, at det private forbrug var højt (OECD Survey 1972: 6-8), og at dette ville gå ud over betalingsbalancen. Man anbefalede derfor regeringen og nationalbanken at gribe resolut ind for at bremse denne udvikling (OECD Survey, 1971: 21-23). Det grundlæggende problem var at styre fremgang og vækst snarere end at håndtere krise og tilbagegang. Da den første oliekrise brød ud, var der altså allerede høj inflation og betalingsbalanceunderskud i Danmark, og OECD's økonomer koncentrerede sig mest om overophedning og kontrol af efterspørgselssiden (OECD Survey, 1974: 37).

I denne første periode var der ingen opmærksomhed omkring valutakurspolitik, på trods af at valutakrisen i maj 1969 stadig var nærværende og på trods af nationalbankens forsøg på at lancere et regimeskift på dette område (Hoffmeyer, 1993: 42). Der blev heller ikke udvist bekymring om den store udenlandske låntagning eller om den importafgift, som Folketinget midlertidigt indførte i 1972. Kort sagt, den danske økonomi blev endnu ikke betragtet som en lille åben økonomi, der af nødvendighed måtte tilpasse sig internationale vilkår gennem strukturreformer. Danske politiske beslutningstagere blev stadig betragtet som 'herrer i deres eget hus'.

Næste periode begrænser sig til en enkelt OECD-survey fra 1975, hvori der fra OECD's side blev gjort forsøg på at lancere nye emner på den danske politiske dagsorden. Hvor problemet i den danske økonomi i årene forud havde været den alt for høje hjemlige efterspørgsel, mente OECD i denne rapport, at problemet snarere var den manglende efterspørgsel (OECD Survey, 1975: 18). Hvor løsningen på problemerne sidste år var at stramme op på finans- og pengepolitikken, fremhævede OECD nu behovet for økonomisk ekspansion med henblik på at tækkes arbejdsløsheden, der pludseligt var steget fra 5 til 13 procent. Det havde den kortvarige liberale regering med Poul Hartling som statsminister (19. dec. 1973 – 13. feb. 1975) ellers allerede gjort, idet den havde bragt en betydelig ufinansieret skattelettelse på bane, der for første gang i 20 år fremkaldte et underskud på nationalbudgettet. Den danske Venstre-regerings skift

i policy-strategi fra stramning til ekspansion optog selvfølgelig mest plads i rapporten, men lige så interessant er det at notere sig, at flere nye problemstillinger blev lagt frem og diskuteret: valutakurspolitik, udenlandsk gæld og autonomi for et lille land i en liberaliseret verdensøkonomi:

The strong wage cost push in both 1973 and 1974, together with an *effective appreciation* of the krone, has increased unit labor cost quite markedly compared with other countries (OECD survey, 1975: 27).

The Danish economy, faced with rapidly growing *foreign indebtedness* and accelerating inflation, was unfavorably placed to cope with the various shocks imparted by the oil crisis and the international recession (OECD survey, 1975: 40).

In a *small open economy* the possibilities for pursuing an autonomous monetary policy are limited, notably if great importance is attached to the maintenance of a stable exchange-rate and large capital imports (OECD survey, 1975: 41).

Selvom disse problemkomplekser kun blev omtalt i sidebemærkninger, var det første gang, det nogensinde var sket eksplicit. Når man fra OECD's side tidligere var kommet indirekte ind på disse emner, var man desuden kommet frem til direkte modsatrettede konklusioner. I tidligere perioder anbefalede OECD således at låne i udlandet for at finansiere investeringer i industrien, men i 1975 var sådanne tiltag kun omtalt som noget, der uundgåeligt ville forværre gældssætningen. Tidligere anbefalede OECD, at danske beslutningstagere både tog penge- og finanspolitikken i anvendelse i deres forsøg på at styre efterspørgslen. I 1975-rapporten får vi imidlertid at vide, at pengepolitikken ikke længere kan bruges i en verdensøkonomi med frie kapitalbevægelser. Endeligt, i de tidligere rapporter var det blevet fremhævet, at Danmarks Nationalbank også havde et ansvar for inflationsniveauet. I rapporten fra 1975 bliver det imidlertid slået fast, at nationalbanken kun skal koncentrere sig om valutakursen, mens resten af økonomien bør tage det fulde ansvar for inflationen og dermed også arbejdsløshedsniveauet.

På nogle punkter var der dog ingen forandring i forhold til tidligere. Oliekrisen blev stadig betragtet om et midlertidigt fænomen,

og behovet for strukturelle tilpasninger som et resultat af eksternt pres er på dette tidspunkt stadig ikke blevet et tilbagevendende OECD-gospel. Dette skulle imidlertid hurtigt blive tilfældet.

I perioden 1976 til 1978 karakteriserede OECD's økonomer den generelle økonomiske situation med begrebet 'stagflation' (OECD survey, 1978: 10), og man udviklede gradvist en samlet økonomisk strategi i landerapporterne. 1977-rapporten slog fast, at man i de foregående år havde misbrugt en række åbenbare muligheder – såsom valutakursjusteringer og økonomiske konjunkturer i opgang – for at få bragt orden på økonomien i Danmark (OECD survey, 1977: 17-18), og man pegede endvidere på, at lønomkostningerne i Danmark var alt for store i forhold til udlandet (ibid: 21). Problemet var, ifølge rapporten, at den danske økonomi var for rigid til at kunne tilpasse sig de stigende omstillingskrav fra de internationale omgivelser (OECD survey, 1977: 29). Intet af det, man havde gjort hidtil, var lykkedes. For eksempel havde den generelle ekspansion af efterspørgslen under Hartling kun ført mere import og inflation med sig:

The 1974-76 experience suggests that the use of general stimulating measures of a temporary nature can be harmful, as an upsurge in demand which is generally thought to be short-lived will mainly be felt on imports with unfavorable consequences for the balance of payments situation (OECD survey, 1977: 50).

Det lod også til, at den traditionelle trade-off mellem inflation og arbejdsløshed ikke længere helt fungerede efter hensigten, sådan som Philips-kurven ellers foreskrev:

Compared with the 1960s and the early 1970s, a given rate of unemployment now seems to be associated with higher inflation and larger external deficit, implying that the achievement of traditional policy targets has become more difficult (OECD survey, 1977: 9).

Dette er altså baggrunden for, at man nu foreslår de danske makroøkonomiske beslutningstagere at koncentrere sig mere om udbudssiden og om det mellemlange sigt. Opskriften på succes er derfor at igangsætte strukturelle reformer af økonomien for at skabe de rette betingelser for vækst og beskæftigelse på mellemlang sigt. Alt imens

anbefales det at bibeholde penge- og finanspolitikken stram og løn-udviklingen lav:

[...] restoration of external and internal equilibrium calls for more stability and continuity in economic policy-making, thus avoiding the 'stop-go' pattern seen in the past ... the above considerations strongly suggest that the present combination of restrictive demand management and tight incomes policies should be maintained over a number of years for both short- and medium-term stabilization reasons: – in the short run, monetary conditions have to be kept sufficiently tight ... – ... [it] will not only require continued monetary and fiscal restraint but also the application of direct price and wage measures (OECD survey, 1977: 50).

Krisen bliver nu ikke længere betragtet som et konjunkturbetinget fænomen, men vurderes snarere at være af strukturel art (OECD survey, 1978: 25-26). I 1978 fokuserer man derfor mere specifikt på den automatiske lønregulering på det danske arbejdsmarked. Denne fokus på det danske lønniveau og behovet for strukturelle reformer af arbejdsmarkedet fortsætter i alle de efterfølgende rapporter (OECD survey, 1979: 40; 1980: 49; 1982: 25).

Hvad angår nationalbudgettet, bliver OECD's landerapporter mere og mere konkrete i deres anbefalinger af at stramme op. I 1982 anbefaler OECD for eksempel, at den danske stat bør reducere dagpenge, bistandshjælp og pensioner:

This is not to imply that the level of social benefits is excessive in relation to needs of transfer recipients, but it may be asked whether the burden put on the economy by the high degree of social generosity can be sustained for long without jeopardizing long-run growth and better employment prospects (OECD survey, 1982: 44).

Som en reaktion herpå skriver den danske OECD-ambassadør, Hans Tabor, hjem fra Paris, at 'Kravene til den økonomiske politik er fortsat ubønhørligt barske', og at 'OECD's anbefalinger er kontroversielle og tankevækkende. Ikke mindst OECD's spørgsmålstegn ved det danske sociale velfærdssystem springer i øjnene' (Tabor, 1982).

Det vedvarende pres fra OECD's side med henblik på at få den danske regering til at formulere et decideret politik-skifte begynder imidlertid at give synlige resultater. På et tidspunkt kan den danske OECD-ambassadør meddele, at 'Regeringsindgrebet i december 1979, bakket op af indkomstpøolitik, og firkløverregeringens økonomisk-politiske indgreb i oktober 1982 har givet genlyd samt afvunget respekt i udlandet. Der har i begge tilfælde været tale om indgreb, som mere eller mindre direkte og offentligt er blevet anbefalet af OECD' (Tabor, 1983a). Fra 1983 og frem er OECD's landesurveys derfor fulde af rosende ord om den mellemlange økonomiske strategi, der forfølges af den nye borgerlige regering under ledelse af statsminister Poul Schlüter (OECD survey, 1983: 24 og 27; Tabor, 1983c). Man betragtede dette som en lykkelig afslutning på tidligere års såkaldte 'stop-go'-strategi. Lav inflation og budgetdisciplin var simpelthen sund fornuft set fra OECD's synspunkt, og når den nye borgerlige regering kunne fremvise resultater i den retning, blev det hilst varmt velkommen (OECD survey, 1986: 8).

Hele den grundlæggende filosofi var således, at små åbne økonomier som den danske ikke har ret mange frihedsgrader i den liberaliserede verdensøkonomi. Som en konsekvens heraf måtte Danmark bare sørge for at holde sit hus i orden ved at forfølge en stabilitetsorienteret økonomisk politik og ved at skabe fleksibilitet på arbejdsmarkedet (OECD survey, 1987: 37-53). Det sidste var specielt vigtigt, når nu man havde satset alt på en fast valutakurs inden for den europæiske valutakursmekanisme (ERM):

[...] the introduction of a stable exchange-rate policy in 1982 ... helped to reduce both inflation and interest rates ... It would therefore seem essential that a policy of exchange-rate stability should be maintained. The implication of this is that over the medium term competitiveness must be improved in other ways. In this connection, it is a matter of concern that the rise in wage costs has reaccelerated ... This development underlines the need for continuing efforts to increase mobility of labor through training schemes and other labor market measures (OECD survey, 1987: 55-56).

Rigiditeten af det danske arbejdsmarked fortsatte med at være et centralt element gennem hele årtiet og et godt stykke ind i det næste (OECD survey, 1990: 57; 1991: 35 og 74), selvom det også blev

slået fast, at 'the fundamental diagnosis behind the government's medium-term strategy was correct' (OECD survey, 1990: 95). Dette blev konkluderet samtidig med, at arbejdsløshedskvotienten i Danmark var ved at nå op i en størrelsesorden, man ikke havde oplevet siden 1930'erne. Beskæftigelsen blev i bund og grund oplevet som værende et problem for arbejdsmarkedets parter og ikke i første omgang for regeringen (OECD survey, 1991: 72-73).

Da en socialdemokratisk ledet regering tiltrådte i 1993, fandt OECD's økonomer det tilsyneladende nødvendigt atter engang at fremhæve vigtigheden af at forfølge en mellemlang økonomisk politisk strategi, og at en sådan gennem de seneste år allerede havde bevist sin effektivitet. Kun strukturreformer ville ifølge OECD-økonomeerne vise sig at være effektive i forhold til at løse det akutte arbejdsløshedsproblem. Enhver ekspansiv økonomisk politik ville kun få kortvarig effekt, blev det sagt:

[...] the room for maneuver on the fiscal front is considered, in any case, to be limited (OECD survey, 1993: 33) ... the authorities have decided to give some temporary support to demand ... The success of stimulatory measures will not only depend on their effects on job creation, but also on their timely expiry or reversal. Standing firm on the commitment to put public finances on a steady consolidation path over the medium term is essential to maintain confidence in the authorities' economic policy (ibid: 91) ... given the high level of public debt and the need to maintain confidence in the financial markets, the room for supporting this process by an easing of the policy stance is very limited and has been used up by recent measures (ibid: 95).

Denne advarsel mod den iværksatte ekspansive politik blev fortsat i 1993-94-rapporten, men allerede i 1995-rapporten havde tonen fået en anden lyd. Man så nu, at inflationen fortsat var lav, at væksten steg, og at folk kom i arbejde, samtidig med at den faste valutakurspolitik blev bibeholdt. Lettelsen over, at den socialdemokratiske regering i bund og grund fortsatte den tidligere borgerlige regerings politisk-økonomiske strategi, har været fremherskende i de danske landerapporter lige siden.

De idéer, som har bundfældet sig i OECD-regi, og som gennem landerapporterne er blevet operationaliseret i forhold til Danmark, kan opsummeres i følgende tabel:

Tabel 4.1. OECD's landerapporter om Danmark: idé-kernen og idé-periferien

Idé-kernen	1970-2000	
	Lave lønomkostninger Æ forbedret konkurrenceevne Æ god betalingsbalance Øget privat forbrug Æ øget import Æ dårlig betalingsbalance	
Idé-periferien	1970-1974	1977-2000
Krisens natur	Konjunkturbestemt (cyklisk) efterspørgselsproblem	Strukturelt problem på udbudssiden
Efterspørgselsstyring	Skaber vækst på både kort og lang sigt	Ineffektiv og skadelig på både kort og lang sigt
Tidsdimension i planlægning	'Stop-go' -strategi	Strategi på mellemlang sigt
Anvendelighed af makro-økonomiske styringsinstrumenter	Både penge- og finanspolitik kan anvendes	Finanspolitik kan anvendes – men kun i begrænset udstrækning
Handlerum i en international kontekst	Reelt eksisterende	Begrænset
Valutakursregime	Ikke på dagsordenen	Centralt på dagsordenen

Gennem hele perioden, hvor OECD har udarbejdet landerapporter om den danske økonomi, har et gennemgående tema været at skabe ligevægt på betalingsbalancen ved at gøre den eksporterende del af industrien mere konkurrencedygtig og ved at holde det hjemlige forbrug i ave. Dette udgangspunkt har ikke forandret sig synderligt gennem årene og kan derfor henføres til det, man kan kalde en *idé-kerne*. Idé-kernen omfatter altså de grundlæggende kognitive strukturer, der deles blandt OECD-økonomer, og som der aldrig hersker uenighed om. Omkring denne idé-kerne kan der med tiden kobles adskillige og gensidigt modstridende elementer på, der ikke er nær så modstandsdygtige for diverse økonomiske moder (fashions). Disse elementer kan kaldes *idé-periferien*. Som det er illustreret i ovenstående tabel, udvikles denne idé-periferi med tiden, hvilket gør det muligt at tale om en idé-cyklus (Marcussen, 1998, 2000a). Som nævnt ovenfor har der i en lang periode i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne eksisteret en konsensus omkring en keynesiansk-inspireret politisk-økonomisk tankegang, der betragtede kriser som et spørgsmål om at justere efterspørgslen i økonomien, og hvor politiske beslutningstagere inviteres til at tage alle tænkelige typer af policy-instrumenter i anvendelse i deres forsøg på at 'fine-tune' økono-

mien. Midt i 1970'erne sker der imidlertid et opbrud i dette OECD-dogme. 1975-1976 er således kendetegnet ved en søgning efter alternative idéer, der kan hjælpe OECD-økonomerne med at konceptualisere den omgivende verden på en kvalitativ ny måde. OECD's hollandske generalsekretær forsøgte lige fra staten at lancere et sæt nye idéer med basis i nyliberalismen, men det er først i 1977, at disse nye idéer bliver operationaliseret i den såkaldte McCracken-rapport og i de enkelte landerapporter, herunder rapporten om Danmark. Herefter kan man igen tale om, at en ny konsensus har lejret sig i OECD og efterhånden er blevet spredt ud til OECD's medlemslande.

OECD som trendsætter

Thorkil Kristensens plan var, at kernen i OECD-samarbejdet skulle være at udvikle idéer på alle OECD's politik-områder. Ovenfor er det blevet demonstreret, hvordan OECD med tiden udvikler forskellige idéer på området for makroøkonomisk politik. Nogle gange, når en række særlige betingelser var opfyldt, ville OECD kunne få ørenlyd hos medlemslandene, andre gange var dette sværere. I det tilfælde, der er diskuteret ovenfor, er der en del faktorer, der spiller sammen, og dermed er medvirkende til, at OECD's idé-produktion og -spredning lykkes til fulde.

For det første hyrede man nogle af de fremmeste økonomer på området, samlede dem i tidsbegrænsede arbejdsgrupper og gav dem et præcist opdrag. Sammen med OECD's sekretariat og OECD's generalsekretær havde disse økonomer til formål at formulere nogle sammenhængende tanker, der kunne tage form af en programerklæring. Betingelse nummer et, der skal være til stede for at udfylde rollen som tænketank, er naturligvis, at der tænkes og ikke mindst formuleres tanker. En anden betingelse er, at disse tanker kommer fra en kilde, der er alment anerkendt og accepteret for dens saglighed, ekspertise og objektivitet. En OECD-ideologi træder frem ved, at den i en lang række handlingssituationer angiver et 'objektivt' rigtigt handlingsrum (Sjöstedt, 1973: 263). Dette krav opfyldte de forskellige ekspertgrupper, der blev sammensat af nogle af medlemslandenes mest respekterede økonomer. Det er dog ikke en tilstrækkelig betingelse for, at idéer om makroøkonomisk politik spredes blandt medlemsstaterne, at disse formuleres af den rigtige persongruppe.

En anden betingelse er, at de konkurrerende idé-udbydere på om-

rådet for makroøkonomisk politik ikke med lige så stort held som OECD formår at fremstå som professionelle. En afgørende faktor, for om dette er tilfældet, er, hvorvidt organisationen formår at promovere de nye tanker på et politisk niveau. EF-Kommissionen havde i midten af 1970'erne ikke det store held med at lancere MacDougall-rapporten på EF's topmøder. Det forholdt sig lige modsat i OECD, hvor sekretariatet og generalsekretæren aggressivt ikke bare placerede McCracken-rapporten som topprioritet på rådsmøderne, men også efterfølgende bombarderede medlemslandene med retningslinjer, der lå i lige forlængelse af denne rapport. OECD's sekretariat kunne altså selv i stor udstrækning bestemme, hvad der skulle på OECD's dagsorden, og det kunne selv tage hånd om den efterfølgende operationalisering af idéerne, så de passede til de nationale kontekster. Denne magt havde EF-Kommissionen ikke, hvilket de facto betød, at OECD på dette tidspunkt havde monopol blandt internationale organisationer på at producere og sprede idéer på det makroøkonomiske område.

For det tredje er det en betingelse for succesfuld idé-produktion og -spredning, at medlemslandene er modtagelige for nye, gode idéer. For trendsætteren betyder timingen alt, hvilket også viste sig at være tilfældet midt i 1970'erne, hvor de fleste af OECD's medlemslande befandt sig i en stadig dybere økonomisk krise. I en krisesituation er det alt andet lige nemmere at sælge en ny idé, end i perioder hvor alt fungerer til alles tilfredshed. Og det varede da heller ikke længe inden de økonomiske aktører i Danmark selv begyndte at fremføre de synspunkter, som OECD havde været fortalere for.

De første i Danmark til aktivt at referere til den nye OECD-filosofi var medlemmerne af Det Økonomiske Råd. Det Økonomiske Råd består af en lang række repræsentanter fra arbejdsmarkedets organisationer, de økonomiske ministerier og nationalbanken, og det er med- eller modspiller i forhold til Det Økonomiske Råds Formandskab, de såkaldte vismænd. Op til 1975-1976 herskede der nogenlunde enighed blandt rådsmedlemmerne og vismændene om den makroøkonomiske analyse af den danske økonomi. Man gav i store træk udtryk for den samme keynesiansk-orienterede filosofi, som Thorkil Kristensen havde personaliseret i løbet af 1960'erne. Et eksempel på denne enighed fremgår af den halvårslige rapport fra september 1975, hvor både vismænd og rådsmedlemmerne anbefaler den siddende regering at skære dybt i momsens:

Konklusionen af denne gennemgang af de forskellige efterspørgselskomponenter bliver således, at mulighederne for på kortere sigt at stimulere aktiviteten i den private sektor nøje er knyttet til en midlertidig stimulans af det private forbrug ... I diskussionen om midler hertil indgår en midlertidig momsned sættelse som et hovedelement (DØR, 1975: 37).

Det konkluderes desuden, at 'behovet for en stimulationspolitik til afbødning af de værste arbejdsløshedsproblemer [er] åbenbart' (DØR, 1975: 43). Der herskede altså ikke i 1975 den store uenighed blandt rådsmedlemmerne og vismændene om, hvorvidt regeringen skulle spille en intervenserende rolle i økonomien og hvorvidt finanspolitikken var et effektivt styringsredskab. Denne ideologiske enighed mellem rådsmedlemmerne og vismændene fortsætter nogle år endnu, og i 1977 var der oven i købet enighed om at kritisere det begyndende idé-skifte, som fandt sted i OECD-regi. Det konstateres, at den efterspørgselsorienterede, keynesiansk-inspirerede økonomiske politik nu kasseres rundt omkring i den vestlige verden, men at man stadig bør fastholde, at der ikke er noget rationale i at tillægge saldoen på statsbudgettet nogen selvstændig økonomisk betydning. Desuden fremhæves det i enighed, at finanspolitikken stadig er det mest effektive værktøj til bekæmpelsen af arbejdsløsheden (DØR, 1977: 30).

Herefter, og nogenlunde sammenfaldende med lanceringen af OECD's nye idé-kampagne, begynder vandene imidlertid at skilles mellem rådsmedlemmerne og vismændene. I de efterfølgende rapporter indtil 1983 forsætter vismændene deres meget skeptiske attitude i forhold til den nye idé-trend, de kalder monetarisme. Men i foråret 1978 begynder enkelte medlemmer af rådet at tale om, at man burde give markedskræfterne en chance (DØR, 1978: 7). Året efter, i foråret 1979, protesterede alle rådets medlemmer endvidere mod, at vismændene direkte foreslår regeringen at tage en devaluering i anvendelse (DØR, 1979: 7 og 10). Denne gryende protest blandt rådsmedlemmerne sidder vismændene klart overhørig. I efteråret 1981 protesterede vismændene således mod, at begreber som 'statsbankerot' (DØR, 1981: 53) og 'afgrunden' (DØR, 1981: 55) var dukket op i debatten om den danske økonomi. Heroverfor mente rådsmedlemmerne dog, at det var helt på sin plads, at den tidligere finansminister Knud Heinesen (S) og den daværende nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer havde taget disse udtryk i anvendelse, og

man opfordrede vismændene til at tage situationen mere alvorligt (DØR, 1981: 5). I foråret 1982 strammede vismændene skruen endnu mere i forhold til de chokerede medlemmer af rådet. Vismændene gjorde direkte politikerne opmærksom på, at det i princippet var muligt at forlade EMS-samarbejdet, hvis kravene til medlemslandenes økonomier blev for strenge (DØR, 1982a: 84-85). Dette forslag fremkaldte voldsomme protester i rådet, og det var forsmagen på den kulmination i konfliktniveauet, der skulle opstå med efterårsrapporten i 1982. I denne rapport, som blev offentliggjort umiddelbart efter at den borgerlige regering var tiltrådt med et løfte om aldrig mere at ville bruge devalueringsinstrumentet i deres økonomiske politik, konkluderede vismændenes til Det Økonomiske Råds forfærdelse, at en hurtig devaluering ville være til stor nytte med henblik på at få sat gang i hjulene. Man tilføjede desuden atter engang, at den nye regering endda kunne overveje at forlade EMS-samarbejdet (DØR, 1982b: 6). Alle i rådet forkastede totalt vismændenes rapport, og det noteredes i referatet af rådsmødet, at 'de formentligt stærkeste indsigelser mod tanken om en devaluering og mod redegørelsens analyse, konklusioner og udformning i det hele taget kom fra nationalbankdirektøren [Erik Hoffmeyer], som fandt, at formandskabet på en rent emotionel måde havde engageret sig i valutakursspørgsmålet' (DØR, 1982b: xiv). En inviteret fagøkonom karakteriserede endog rapporten og vismændene som 'uansvarlige' (DØR, 1982b: xvi). En så markant kritik af formandskabets filosofi var ikke blevet set før, og det fik de siddende og fremtidige økonomiske professorer i formandskabet til at overveje, hvorvidt deres rolle som samfundsinstitution var at diskutere etablerede myter og tabuer i den økonomiske politik, eller blot at tale disse opfattelser efter munden. Spørgsmålet for vismændene var, om man skal 'holde sig inden for grænsen af, hvad der til enhver tid synes politisk muligt, eller [om man] skal gå et stykke derudover, blotlægge problemstillinger, som måske er blevet fortrængt af diverse blokeringer, og dermed forsøge at flytte grænser for det mulige' (Mikkelsen, 1987: 206). I løbet af 1980'erne valgte vismændene den første løsning og tilsluttede sig den etablerede OECD-konsensus omkring makroøkonomien, der som det er fremgået ovenfor allerede havde konsolideret sig hos rådsmedlemmerne.

Konklusionen på dette kapitel er således, at alle tre faktorer: En god idé, en effektiv idé-udbyder og en modtagelig idé-efterspørger bør være til stede, for at OECD kan spille rollen som idé-producent.

Det er altså muligt under særlige omstændigheder at betragte OECD som en decideret idé-opfinder, og det er også muligt at finde eksempler på, hvordan OECD-producerede idéer får gennemslagskraft i den danske politiske virkelighed.

Der er dog også andre måder, hvorpå OECD kan spille idéspillet. Thorkil Kristensen var, som nævnt tidligere, tillige af den opfattelse, at OECD skulle fungere som en mødeplads – en idé-mødeplads – hvor nationale embedsmænd med regelmæssighed kunne mødes med henblik på at lære fra hinanden og OECD. Det er temaet for næste kapitel.

OECD som idé-mødeplads

Meetings are an essential part of the OECD culture and comparative advantage. Dialogue among officials stimulates exchanges of ideas and best practices; meetings offer a non-threatening environment for addressing intergovernmental irritants; they are the means of shaping OECD analysis and recommendations; they are the venue for important multilateral surveillance activities including to ensure compliance with OECD codes and guidelines. Meetings are also central to the creation and maintenance of intergovernmental networks (OECD, 2000g: 10).

I dette citat beskriver den nuværende generalsekretær for OECD, Donald Jonhston, organisationen som en idé-mødeplads, hvor embedsmænd mødes, taler sammen og lærer. I det følgende skal det diskuteres, i hvor stor udstrækning OECD faktisk er en idé-mødeplads, og hvordan idé-udveksling i OECD i så fald konkret finder sted.

Organisationen skønner selv, at 40.000 nationale embedsmænd årligt konfronteres med hinanden i Paris i forbindelse med et eller flere af de mange OECD-organiserede møder (OECD, 1998f: 6). De enkelte møder har naturligvis meget forskellige karakteristika. Som det ene ekstrem har vi den type møder, der bedst kan beskrives som hårde forhandlinger, hvor succeskriteriet for den enkelte nationale forhandler er, hvorvidt vedkommendes mandat bliver imødekommet eller ej. Den nationale embedsmand har på forhånd fået udleveret et sæt nationale retningslinjer for forhandlingernes forløb og resultat og forsøger derfor gennem formelle og uformelle forhandlinger at efterleve disse retningslinjer og at få vedtaget et resultat, som reproducerer nogle klare nationale interesser (Putnam, 1988).

Som det andet ekstrem har vi en type møder, der i modsætning til ovenstående ikke kan beskrives med ordet 'forhandling'. Her er sna-

rere tale om 'deliberation', 'samtale' og 'informationsudveksling'. Den enkelte embedsmand møder ikke frem på mødet med en præcis opfattelse af, hvilken holdning han bør have til de emner, der er på dagsordenen. Som oftest har han kun til formål at blive klogere på det pågældende emne for at kunne danne sig et indtryk af emnets tekniske, politiske og proceduremæssige omfang. 'At blive klogere' er kernen i deliberationslogikken. Denne større forståelse for emnets omfang opnås gennem en fri og åben debat mellem ligesindede. En debat, som kan være konstituerende for de holdninger, som mødedeltagerne bringer med hjem til de nationale hovedstæder (Risse, 2000).

Mellem disse to ekstremer findes der et utal af forskellige mødedynamikker (Fisher, Ury & Patton, 1991). Den traditionelle opfattelse inden for forskning i international politik vil forudsige, at emneområder, der kan påhæftes prædikatet 'high politics', vil kunne karakteriseres ved forhandlingslogikken. Tilsvarende vil 'low politics'-områder bedst kunne beskrives med deliberationslogikken. Dette er dog en forsimpning. For det første kan snart sagt ethvert emneområde politiseres og derfor blive omgærdet af opmærksomhed fra medlemsstaterne, den internationale presse eller fra OECD selv. Finder politisering sted, tiltrækker emnet sig automatisk mere opmærksomhed, og medlemsstaterne sender repræsentanter til mødet, der hierarkisk er placeret på et højere organisationsniveau, og som på forhånd har gjort sig klart, hvilke holdninger de har til emnet. Politisering tvinger så at sige mødedeltagerne til at skifte stil. Nogle emner bliver imidlertid aldrig politiseret, og andre emner er det lige fra starten. Det har dog ikke nødvendigvis noget med emnets substans at gøre, hvorvidt et emne er politiseret eller ej. Det interessante spørgsmål at undersøge er snarere, hvorfor nogle emner på nogle tidspunkter via en politisk proces bringes fra den politiske dagsordens periferi til dens absolutte centrum. Der kan også i nogle tilfælde finde en udvikling sted i selve mødeforløbet. Nogle emner skal først lanceres, diskuteres og vurderes for derefter på et meget senere tidspunkt at blive problematiseret, forhandlet og besluttet. Man kan således tale om, at en deliberationslogik fører over i en forhandlingslogik, eller at 'low politics' bliver til 'high politics'.

Uafhængigt af om vi taler om den ene eller den anden mødedynamik, kan alle møder karakteriseres som transnationale lærerprocesser (Dolowitz & Marsh, 1996, 2000). Læring er den proces, der foregår i en social gruppe eller på individniveau, når adfærd ændres som en reaktion på nye indtryk (Hedberg, 1981). Der er mange måder at

lære på. For eksempel er simpel indlæring et spørgsmål om at ændre adfærd i konkrete handlingssituationer. Til forskel herfra vedrører kompleks indlæring en fundamental ændring af de værdier, normer og verdenssyn, der gør sig gældende i den offentlige forvaltning.²³ Forskellen på de to er væsentlig, idet simpel indlæring finder sted kontinuerligt som et resultat af den (imperfekte) erfaringsopsamling, som det enkelte individ eller sociale grupper løbende foretager sig i forvaltningen af den offentlige sektor. Kompleks indlæring er derimod ikke noget, der finder sted kontinuerligt. Dybereliggende identitetsrelaterede strukturer lader sig kun svært forandre og som oftest kun, hvis der finder en brutal aflæring sted for eksempel i forbindelse med en voldsom international krise (Marcussen & Roscher, 2000).

Der er også forhold, der gør læring mulig/umulig. Hirschman (1970) taler om, at utilfredshed med eksisterende forhold er en af de væsentligste grunde til, at en læringsproces igangsættes. Man kunne hertil føje, at den tilfældige opdagelse af nye udviklingsmuligheder også kan igangsætte en læringsproces. Her skal vi skelne mellem tre forskellige læringsdynamikker, som kan siges at være relevante i OECD-sammenhæng – socialisering, efterligning og gruppepres (DiMaggio & Powell, 1991 [1983]; Stryker & Statham, 1985).

Socialisering

Socialisering kan her defineres som det fænomen, at en eller flere personer internaliserer nye normer gennem interaktion med andre personer. Dette kan føre til, at man lærer mere om den eller de personer, man interagerer med. En vedvarende indlæring på denne måde bibringer den enkelte danske embedsmand en stigende interkulturel indsigt i og forståelse for embedsmænd, politiske systemer og kulturer fra andre lande. Det kan altså i denne situation være relevant at tale om simpel læring. OECD er således i den tidlige periode blevet kaldt en decideret 'snakkeklub':

Meetings ... also provide informal contacts in the corridors and over meals and serve as two-way channels of communication.

23 'Simpel' og 'kompleks' læring er også blevet kaldt 'low level learning' versus 'meta level learning' (Hedberg, 1981: 8), 'single-loop learning' versus 'double-loop learning' (Argyris & Schön, 1978: 18-26) og 'adjustment learning' versus 'turn-around learning' (Hedberg, 1981: 10).

They afford opportunities for testing the climate for some future policy alternatives, entirely off the record and with even less publicity than that usually accorded to consultative meetings in a 'talking shop' (Aubrey, 1967: 29).

I denne forbindelse understreges netop OECD's uddannelseseffekter ('mutual education', 'important formative role', 'mutual appreciation and trust'), der er en direkte konsekvens af den regelmæssige kontakt mellem embedsmænd fra forskellige lande (Aubrey, 1967: 143-5; OECD, 1998f: 14). Denne karakteristik har tilsyneladende stadig betydelig relevans i dag:

[...] often, there is no formal agreement, but officials return to their capitals with an enhanced understanding of their colleagues' thinking and with ideas that will find their way into national legislation or regulations. An innocent-sounding device, but the fact is that OECD committees do serve as a crucible for its members' future actions. In the relative privacy of the Organization's committee rooms, tough issues can be 'pre-negotiated', advanced ideas floated, difficulties ironed out. In the corridors and coffee bars between sessions, officials with similar interests but very different backgrounds meet, argue, forge friendships (Sullivan, 1997: 98).

Den nuværende generalsekretær beskriver i den forbindelse OECD som en såkaldt 'Bottom-up Organisation unlike any other in that its Members come together at the committee level and at the level of the Council to build consensus' (OECD, 1998d: 9). Med denne vurdering peger han på, at de politiske og finansielle ressourcer findes i medlemslandene og ikke i OECD. I modsætning til EU-Kommissionen kan OECD's sekretariat ikke på samme måde tage initiativer, som tvinger medlemslandene til at diskutere det ene emne frem for det andet. Generalsekretæren ser sig altså ikke i stand til fuldt ud at styre og kontrollere arbejdet i OECD's mange komitéer og arbejdsgrupper. Disse er i stor udstrækning selvkørende og -styrende og interaktionsdynamikken i disse kan variere meget fra komité til komité,²⁴ men også fra emne til emne.

24 I appendiks 5.1. er der givet en meget kortfattet beskrivelse af et almindeligt møde i Komitéen for forbrugerpolitik.

Socialiseringsprocesser kan også føre til, at man lærer mere om sig selv. Gennem sociale interaktionsprocesser kan den enkelte embedsmand måske blive i stand til at forstå sin egen rolle i en større sammenhæng. Vedkommende får et nyt perspektiv på sin egen position, sin egen person og sit eget lands karakteristika. Socialiseringsprocesser kan måske endda have konsekvenser for den enkelte embedsmands loyalitetsfølelser og identitet. Den tidligere engelske Premierminister Margaret Thatcher talte således på et tidspunkt om, at hendes ministre og embedsmænd 'were going native in Europe' (Thatcher, 1993). I sådanne situationer vil det være relevant at tale om kompleks læring.

Disse komplekse læringsprocesser finder tilsyneladende også sted i OECD-regi (Sjöstedt, 1973: 322-3). For det første sker der en vis ensretning, hvad angår de analyseredskaber og den teoretisk tankegang, der tages i anvendelse blandt medlemslandenes repræsentanter. Dette er naturligt, fordi det letter kommunikationen mellem ellers meget forskellige nationale embedsmænd. Der udvikles et fælles sprogbrug, som i øvrigt øger sandsynligheden for fremkomsten af en fællesskabsfølelse mellem mødedeltagerne. For det andet udvikles der gradvist en fælles selektiv perception blandt medlemslandenes repræsentanter. Mødedeltagerne begynder simpelthen at udvikle en fælles referenceramme og et fælles verdenssyn. Denne fælles referenceramme er i stor udstrækning med til at definere mødedeltagerenes opfattelse af, hvad der udgør et problem, som det er relevant at diskutere, hvilke instrumenter man bør tage i anvendelse for at løse dette problem, og hvem der i øvrigt bør inddrages i diskussionen af dette spørgsmål.

Et markant eksempel på et OECD-forum, hvor alle betingelserne for succesfuld socialisering er til stede, er den såkaldte Working Party on Aid Evaluation. Selve arbejdsgruppen består af 24 medlemmer, der alle kommer fra lande, der betegnes som 'aid donors'. Det vil sige, at alle disse lande yder bistand til udviklingsprojekter i den tredje verden. Aktørgruppen er altså, for det første, afgrænset til at vedrøre en kreds af personer med et fælles aktivitetsområde. For det andet er alle medlemmerne af gruppen nationale evaluatore. Det vil sige, at de hver for sig i deres respektive nationale forvaltninger har ansvaret for at vurdere, hvorvidt udviklingshjælpen i lyset af de politisk opstillede mål er effektiv og forsvarlig. Medlemmerne af gruppen har altså ud over et aktivitetsfællesskab også et fagligt fællesskab. For det tredje har disse medlemmer en helt særlig uafhængig status i

de respektive medlemsstaters forvaltninger. Med forbehold for enkelte nationale variationer har revisorer, som disse bistandsevaluatører hører under, en status i det nationale hierarki der gør, at de ikke så nemt kan forflyttes, fyres eller på anden måde straffes for aktiviteter, de beskæftiger sig med i forbindelse med evaluering. Det betyder ofte, at de besætter deres stilling gennem længere perioder, og dermed også har deltaget i OECD's Working Party on Aid Evaluation gennem mange år. Der er derved rig lejlighed til, at man i gruppen lærer hinanden rigtig godt at kende i mange forskellige situationer. For det fjerde har de nationale evaluatører også ofte deres egne budgetter, som de kan administrere meget frit. Det betyder, at medlemmerne i denne arbejdsgruppe meget nemt og uhindret kan skyde såkaldte 'part two'-penge ind i projekter, der måtte have gruppens interesse. Man er altså i stand til at realisere konkrete og kostbare projekter i denne gruppe, hvilket gør det interessant at deltage. For det femte er gruppen speciel på den måde, at den i international sammenhæng på det nærmeste har monopol på udviklingen af instrumenter til bistandsevaluering. Dette betyder, at gruppen har en international høj status, der også er med til at højne interessen hos de enkelte deltagere. Endelig for det sjette har arbejdsgruppen pressens opmærksomhed, idet evalueringsrapporter ofte er kritiske og dermed udgør gode historier. Denne interesse og opmærksomhed er med til at skabe en helt særlig følelse af centralitet og vigtighed hos gruppens medlemmer. Kort sagt, i dette særlige tilfælde er en lang række faktorer til stede, der hver for sig og tilsammen kan have en betydning for, at socialisering og identitetsskabelse finder sted. Formanden for gruppen gør i et interview opmærksom på, at han i høj grad er opmærksom på dette aspekt ved gruppen, og at han i stor udstrækning har til opgave som formand at bevare og udbygge en stemning blandt gruppens medlemmer, som om at 'man er blandt venner'. Som evaluator har man til opgave at kritisere andre, hvorfor det bliver desto mere vigtigt, at man har et tæt forhold til internationale kolleger, der kan støtte en ofte ensom kamp mod etablerede myter og praksisser i de nationale forvaltninger.

Helt anderledes forholder det sig i OECD's turistkomité, hvor medlemmerne har opfattelsen af, 'at det hele flyder'. Ved hvert møde er der udskiftninger i medlemsskaren, og ingen af de tilstedeværende har rådighed over specielt mange midler, som de kan investere i fælles gruppeprojekter, der kunne samle gruppen omkring nogle få centrale problemstillinger. Hvis hertil lægges, at medlemmerne af

gruppen i udgangspunktet har meget forskellige status i deres respektive hjemlande og også meget forskellige holdninger til, hvad deres opgave i komitéen er, bliver resultatet, at ingen kan se formålet med at mødes i OECD. Denne udvikling forstærkes i øvrigt af, at man har opfattelsen af at være en af OECD's perifere komitéer, der ingen opmærksomhed får fra det politiske niveau eller fra OECD's centrale ledelse. Holdningen forstærkes ligeledes af, at OECD langt fra kan siges at have monopol på at være et internationalt forum, hvor man kan mødes for at diskutere fælles problemer vedrørende turismeerhvervet. Mange af medlemmerne får deres lyst til at mødes med internationale kolleger om turisme styret i mange andre fora, som for eksempel EU. Som et medlem af gruppen sagde i et interview, er EU et mere spændende mødeforum, fordi man der ofte mødes med langt højere placerede politikere og embedsmænd, og fordi EU-kommissionens og Rådets sekretariater i meget større udstrækning er i stand til at servicere møderne end OECD's sekretariat.

Med disse to komitéer/arbejdsgrupper som yderpoler kan man forberede sig på, at det er svært at sige noget generelt om socialiseringsprocesser i OECD-regi. På et mere overordnet plan er den moderne embedsmand mere end nogensinde i kontakt med kolleger i andre lande. Dette foregår direkte i forbindelse med møder, telefonsamtaler eller e-mail-udveksling, men det foregår også indirekte ved, at embedsmænd i stor udstrækning anvender det erfaringsmateriale, som afrapporteres af andre OECD-medlemslande, og ved at de i det hele taget samler erfaring op fra den internationale kontekst. Billedet af en embedsmand, der har kontakt til alt og alle, er imidlertid ikke en relevant beskrivelse af den moderne embedsmands kontaktflade. Der lader til at være et mønster i den centraladministrative embedsmænds relationer med omverdenen (Jacobsson, Lægread & Pedersen, 2001; Jacobsson & Sundström, 1999; Pedersen & Pedersen, 1995). Mønsteret er karakteriseret af, at politikere og embedsmænd i stadig stigende grad på uformel vis interagerer med kolleger i andre lande på særligt afgrænsede politikområder. Der har dannet sig transnationale segmenter og uformelle netværk, som er holdt sammen af en række konsensuelt delte idéer om, hvordan verden er skruet sammen. I disse netværk kan man ubesværet deltage, forudsat at de enkelte nationale aktører har internaliseret en række normer for god og legitim adfærd. Der eksisterer altså en række internationale 'rules of appropriateness' på nogle velafgrænsede policy-områder, der har en stærk adfærdsstyrende virkning (March & Olsen, 1984).

OECD er et eksempel på et mødeforum, hvor danske embedsmænd regelmæssigt – og ofte afskærmet fra mediernes overvågning – mødes for at samtale. Interessant bliver det derfor at undersøge, hvorvidt der indgår simple og komplekse læringsprocesser i forbindelse med socialisering i OECD.

Rent metodisk er det dog svært at undersøge, hvorvidt danske embedsmænd har undergået en socialiseringsproces i OECD-sammenhæng. Hvis kompleks læring har fundet sted gennem socialisering, er det typisk ikke noget, den enkelte embedsmænd lader sig mærke af eller spekulerer over til daglig. Et af kendetegnende ved, at kompleks læring har fundet sted, er netop, at normer, rutiner og idéer er blevet internaliseret – det vil sige inkorporeret i den enkelte embedsmands verdenssyn, diskurs og adfærd. Hvis internaliseringen er bragt til ende, tager den pågældende embedsmænd disse nye inkorporerede elementer for givet og stiller ikke spørgsmål til deres eksistens. Hvis den enkelte embedsmand eksplicit overvejede, hvorvidt denne eller hin norm, rutine eller procedure eksisterede eller var rimelig, kan man ikke tale om, at kompleks læring har fundet sted. Det giver derfor ikke mening direkte at spørge den enkelte embedsmand, hvorvidt vedkommende har undergået en socialiseringsproces, hvorved nye normer er blevet internaliseret. Embedsmanden vil typisk ikke kunne svare på dette spørgsmål med udgangspunkt i egne erfaringer. Dét man derimod kan undersøge gennem en række personlige interview er, om en hel gruppe af embedsmænd definerer løsninger, problemer og relevante samarbejdsrelationer på samme måde. Hvis man som forsker gennem ikke-styrede interview får opfattelsen af, at de pågældende personer deler et helt særligt verdenssyn, er dette et første tegn på, at disse personer i organisatorisk sammenhæng har undergået de samme socialiserings-, disciplinerings- og kontrolmekanismer (Lægneid & Olsen, 1978: 32). For at bringe en sådan undersøgelse til ende må forskeren udføre en række kontrolinterview med en anden gruppe embedsmænd, som adskiller sig fra den første gruppe med hensyn til OECD-kontakt. Hvis denne kontrolgruppe imidlertid også deler det pågældende verdenssyn, kan man ikke umiddelbart konkludere, at det er OECD, der har bevirket, at embedsmændene har undergået en kompleks læringsproces.

En anden interviewmetode, der kan hjælpe forskeren på vej til at undersøge komplekse læringsprocesser, er at interviewe OECD-embedsmænd om deres opfattelser af den danske embedsmand. OECD-embedsmænd møder embedsmænd fra mange lande hver

dag og er i stand til at danne sig et indtryk af nationale forskelle mellem disse. Det er klart, at OECD-embedsmanden gennem en sådan vurdering foretager nogle generaliseringer, forsimplinger og måske endda tager en række etablerede stereotyper i anvendelse. Men en sådan type interview, hvor interviewpersonen fra OECD's sekretariat bliver bedt om at karakterisere de enkelte nationale repræsentanters indsats og stil, kan alligevel fungere som en indikator på, hvorvidt danske embedsmænd generelt har formået at fungere ifølge de normer og adfærdsregler, som hersker i enhver organisatorisk sammenhæng.

En tredje metode, som også er blevet anvendt i forbindelse med forberedelsen af denne bog, er at interviewe helt unge danske embedsmænd og -kvinder, som af gode grunde ikke kan have oparbejdet den store erfaring med OECD-møder. Det antages derfor, at disse unge embedsmænd – i forbindelse med deres første konfrontation med OECD's organisationskultur – studser over denne normative struktur i modsætning til de lidt ældre embedsmænd, der efterhånden har indlært disse normer og tager dem for givet. Hvis socialiseringen er effektiv, går der imidlertid ikke lang tid, førend også den unge embedsmand eller -kvinde tager disse kulturelle elementer for givet og begynder at handle, tænke og tale på grundlag af disse.

Endeligt kan man som forsker forsøge at afdække socialiseringsdynamikker ved at observere de situationer, hvor udenlandske embedsmænd interagerer. Dette kaldes deltagende observation og er blevet benyttet i nærværende undersøgelse i den udstrækning, det har været muligt. Komitémøder er normalt ikke åbne for offentligheden, hvilket som nævnt tidligere er en vigtig karakteristik af samarbejds mønstret i OECD. Alligevel er dørene i nogle situationer blevet åbnet, blandt andet til et ordinært møde i Komitéen for forbrugerpolitik, og det har på den måde været muligt at danne sig et indtryk af de rutiner og normer, der hersker i dette mødeforum.

Med disse metodiske overvejelser i tankerne, og med henblik på at afdække nogle elementer af en eventuel socialiseringsproces, blev der i perioden januar 1999 – oktober 2001 foretaget 55 personlige interview med embedsmænd, der var relateret til OECD-møder på forskellig vis. Otte interviewpersoner var ikke-danske med ansættelse i OECD. Ti var danske statsborgere med ansættelse i OECD. Seks var unge danske embedsmænd og -kvinder, der netop havde gjort deres første erfaringer med OECD-møder. De resterende var erfarne danske embedsmænd i fortrinsvis de økonomiske ministerier. I

det følgende konkluderes det *ikke*, at man på baggrund af disse 55 interview kan generalisere til faktiske forhold. Formålet med at inddrage interview i forbindelse med diskussionen af socialisering i OECD er udelukkende at tilvejebringe nogle indikationer på, at læringsprocesser faktisk finder sted. Man kan i den forbindelse tale om, at der i det følgende etableres en række 'plausibility probes' – hvilket er en øvelse i at opstille relevante hypoteser på baggrund af empiriske analyser, snarere end systematisk at afprøve disse hypoteser (Eckstein, 1975: 108).

Direkte adspurgt om deres vurdering og karakteristisk af skandinaviske, herunder danske, embedsmænd ved OECD-møder angiver de interviewede *ikke-danske OECD-ansatte* (en ungarer, en australler, en amerikaner, en franskmand, en italiener og en tysker, en englænder og en new-zealænder) alle uden tøven, at den typiske skandinaviske embedsmand er engageret, forberedt og kompetent – og at danskere ikke skiller sig ud fra denne karakteristik hverken til det dårligere eller til det bedre. Det fremgår i øvrigt ikke klart, om denne karakteristik placerer skandinaviske embedsmænd bedre i forhold til andre nationaliteters embedsmænd. På baggrund af disse interview kan det altså ikke konkluderes, at danske embedsmænd og -kvinder 'træder ved siden af' i OECD-sammenhæng.

Det forholder sig imidlertid lige stik modsat, hvad angår de gennemførte interview med *danske OECD-ansatte*. Disse personer har også kontakt til danske embedsmænd i forbindelse med møderne, men altså ikke i deres egenskab af at være dansker. De ti interviewpersoner, der falder i denne kategori, udviser lige så stor indbyrdes enighed som de udenlandske OECD-ansatte, men kommer frem til den modsatte konklusion. En konklusion som i øvrigt kan bekræftes via den udførte deltagende observation. Det angives, at danske embedsmænd, for det første, mangler sprogkundskaber. Det er en myte, fremhæver flere interviewpersoner, at danskere generelt kan klare sig på engelsk i et internationalt forum. Danskere er tøvende og mangler et udviklet vokabularium, der gør dem i stand til at kommunikere effektivt, endsige forhandle professionelt, hvilket er et problem både under og ved siden af møderne.

For det andet, og måske som en konsekvens af det første, mangler danske embedsmænd, der deltager i OECD-møder, stil. Danske embedsmænd har ikke tradition for at føre lange, engagerede enetaler uden manuskript med direkte henvendelse til de øvrige deltagere. Danskere mangler desuden humor (sic!) og har svært ved at arbejde

videre på de ordspil, der udvikler sig under møderne. Det er klart, at manglende sprogkundskaber kan forklare en del af dette stilbrud, men flere interviewpersoner peger endvidere på, at deres uddannelsesbaggrund, både den de har modtaget på universiteterne, og den de har gennemgået i ministerierne, mangler et decideret diplomatisk element. En dansk embedsmand udstråler tilsyneladende ikke autoritet, på trods af at den enkeltes indsigt i det pågældende arbejdsområde måtte være upåklageligt. Flere interviewpersoner mener, at disse deciderede diplomatiske færdigheder særligt indehaves af engelske og franske repræsentanter, som kan 'sælge en hvilken som helst vare'. Disse lande har ældgamle diplomatiske traditioner, og de nationale diplomater er skolet i dette metier. Desuden kan begge grupper fremføre deres argumenter i OECD-regi på deres eget modersmål.

For det tredje, hvilket måske også kan angives som forklaring på, at danskere typisk ikke indtager en hovedrolle under møderne, kendetegnes en dansk embedsmand ved, at vedkommende statusmæssigt er placeret på et lavere hierarkisk niveau i ministeriet end de øvrige fremmødte embedsmænd fra de andre medlemslande. De interviewede danske OECD-ansatte har forståelse for, at en ung embedsmand eller -kvinde har behov for diplomatisk træning, og at den unge person, der er sendt til Paris fra København, i realiteten godt kan være den person i ministeriet, der er mest vidende på området. Der udvises også stor forståelse for, at kontorcheferne, afdelingscheferne og chefkonsulenterne hjemme i Danmark har mere end nok at bestille ved at deltage i alle de konkurrerende internationale mødefora. De interviewede personer konkluderer dog på denne baggrund, at den danske embedsmands tilsyneladende har nedprioriteret OECD i forhold til andre internationale fora, og at OECD-møderne kommer til at fungere som konkrete uddannelsesmoduler for unge embedsmænd og -kvinder i den danske centraladministration. Denne opfattelse stemmer ikke helt overens med det forhold, at Danmark i disse år har flere komitéformænd og -viceformænd end nogensinde tidligere, og at der fra de danske fagministeriers side siden 1997 er blevet investeret ganske mange målrettede midler til specifikke OECD-projekter under budgettets part II.

Det fjerde kritikpunkt, der rejses, kan imidlertid ikke forklares ud fra manglende sprogkundskaber og statusplacering. Det vedrører spørgsmålet om, hvorvidt danske embedsmænd og -kvinder anvender OECD's sekretariat uden for mødeforaene. Her rejses der sam-

stemmende det kritikpunkt, at 'danskerne ser og hører vi kun, når de er i Paris'. Det lader således til, at danskerne ikke varetager nogen kontakt med OECD, der rækker ud over det konkrete møde i OECD's hovedkvarter. På dette punkt adskiller danskerne sig fra de øvrige nationaliteter, der både kontakter OECD forud for et møde, og som efter et møde forsøger at følge op på den diskussion, der har været ført under mødet. Dette gøres ved at fremlægge mødenotater, der distribueres mellem medlemslandene med henblik på at tegne dagsordenen for de kommende møder. Denne aktivitet tages imidlertid ikke i anvendelse af danskerne i nær så stor udstrækning. Et tilsvarende punkt er, at danske embedsmænd og -kvinder heller ikke uopfordret søger kontakt til danske OECD-ansatte. Flere af de interviewede kunne informere om, at andre nationaliteter de facto har dannet deciderede nationale netværk og kontaktheder. Dette er ikke tilfældet for de danske OECD-ansatte, som ofte føler, at de har meget lidt personlig kontakt til de besøgende danske embedsmænd og -kvinder. Det ligger ikke i den OECD-ansattes stillingsbeskrivelse, at disse skal kultivere en særlig tæt kontakt med nationale kolleger i hjemlandet. Tværtimod kan det siges, at en sådan kontakt vil udgøre et decideret brud på den internationale diplomats status som uafhængig og 'anational' tjenestemand. Det undrer alligevel de danske OECD-ansatte, at en sådan kontakt ikke er mere tydelig, end den er, idet de jo kan konstatere, at andre nationaliteter decideret dyrker de grænseoverskridende, men nationalt baserede, netværk i OECD-sammenhæng.

Det overordnede billede, man kan danne sig på baggrund af disse ti interview og den deltagende observation, er således markant anderledes end interviewene med de udenlandske OECD-ansatte. Det understreges atter engang, at disse interview og den begrænsede observation på stedet på ingen måde kan siges at tegne et repræsentativt billede af forholdene. Men på baggrund af dette materiale kan det groft sagt konkluderes, at danske embedsmænd og -kvinder ikke prioriterer OECD særligt højt, og at danskerne, i den udtrækning de deltager, tilsyneladende ikke får ret meget ud af det på det personlige eller netværksmæssige plan eller bidrager særligt meget til mødedynamikken. Det må dog retfærdigvis nævnes, at nogle interviewpersoner peger på, at der findes fremtrædende undtagelser fra denne karakteristisk. Der peges på, at der findes 'ildsjæle' i de enkelte ministerier, som faktisk driver det vidt i OECD-sammenhæng. Ofte ender disse ildsjæle med at placere sig centralt i nogle komitéssammen-

hænge – for eksempel i Industrikomitéen (departementschef Jørgen Rosted), i PUMA-komitéen (afdelingschef Adam Wolf), i Komitéen for forbrugerpolitik (kontorchef Jytte Ølgaard), i Komitéen for landesurveys (professor Niels Thygesen) og i Arbejdsgruppen for evaluering af bistand til den tredje verden (sekretariatschef Niels Andreas Dabelstein). Endelig er der nogle, der peger på Svend Auken som værende særdeles vigtig i OECD-sammenhæng, idet han med sin viden og stil kan tiltrække sig meget opmærksomhed blandt de øvrige ministre under ministerrådsmøderne. Det var blandt andet Sven Auken og hans embedsapparat, der tog initiativ til at integrere emnet 'bæredygtig udvikling' i det ordinære ministerrådsmøde i 2001, hvor Danmark havde formandskabet.

Samtalerne med de seks *unge danske embedsmænd og -kvinder* (tre mænd og tre kvinder) kan hverken bekræfte den meget ordinære beskrivelse af danske embedsmænd i OECD, som ikke-danske OECD-ansatte slår til lyd for, eller de danske OECD-ansattes ganske kritiske beskrivelse. Formålet med at interviewe disse unge embedsmænd og -kvinder var som nævnt at undersøge, hvorvidt de i forbindelse med deres første OECD-møder var stødt på særlige rutiner, normer og procedure, som de studsede over. Argumentet var, at ældre, mere erfarne, kolleger ikke i nær samme grad ville bide mærke i disse forhold, hvis der gennem årene vel og mærke var foregået en tilvænnings-, socialiserings- og læreproces i forbindelse med de mange OECD-møder. De unge bekræfter for det første, at det ikke er lige let at være ung ved et OECD-møde. Det forventes ikke, at man tager ordet eller lancerer de store programerklæringer. På den anden side hævdes det, at der heller ikke eksisterer en sådan forventning ved møder, som afholdes i den danske centraladministration. Så i princippet er dette indtryk ikke et eksempel på en decideret OECD-norm. Udsagnet støtter imidlertid de danske OECD-ansattes indtryk af, at de unge danske repræsentanter ikke er specielt aktive under møderne.

For det andet hævder de unge embedsmænd, der blev interviewet om dette aspekt, at møderne var omgærdet af en helt særlig terminologi, som de ældre og mere erfarne beherskede til fuldkommenhed. Udviklingen af et særligt mødespecifikt sprogbrug forhindrer i sig selv, at de unge spiller med på samme niveau som de øvrige. Atter engang kan dette dog ikke siges at være noget specielt karakteristika for OECD-møder. De unge interviewede kunne i den forbindelse ikke bekræfte, at de har svært ved at begå sig på engelsk. De medgi-

ver, at der er et problem, hvad angår det franske sprog, som i nogle tilfælde anvendes i mere uformelle sammenhænge, men hvad angår det engelske, mener de unge endda, at de mestrer dette sprog betydelig bedre end nogle af de andre nationaliteter.

Endelig for det tredje antydes det, at OECD-møderne til tider er meget formelle og uden den beslutnings- og forhandlingsintensitet, som man oplever til møder i både Danmark og Bruxelles. De unge betragter det som en 'cadeaux' at blive sendt til Paris, fordi disse rejser normalt ikke er forbundet med den store arbejdsbyrde, og fordi 'der er stil på drengen'.

En overordnet og generel konklusion om læring gennem socialisering kan som nævnt ikke drages på baggrund af de gennemførte interview og den deltagende observation. Det forekommer dog interessant, at vurderingen af danske embedsmænds deltagelse i OECD-møder kan variere så kraftigt fra interviewgruppe til interviewgruppe. Dette kan der være flere forklaringer på. En første forklaring kan være, at den ikke-danske OECD-ansatte reelt ikke kender danske embedsmænd og kvinder i aktion, fordi danske embedsmænd ikke skiller sig ud fra mængden, og fordi de ikke-danske OECD-ansatte først og fremmest socialiserer sig med deres egne nationaliteter. En anden forklaring kan være, at ikke-danske OECD-ansatte blot er diplomatiske i deres omtale af danske embedsmænd. De ønsker ikke at sprede rygter om en nationalitet, som i virkeligheden ikke er problematisk i forhold til så mange andre nationaliteter. En tredje forklaring kan være, at danske OECD-ansatte overfokuserer på danske embedsmænds karakteristika, netop fordi de er danske. En sådan overfokusering fører ofte en overilet generalisering med sig. Hvad enten vi holder os til den ene eller anden forklaring, lader det dog til at være rimeligt at etablere et 'plausibility probe' – en sandsynlig hypotese – gående på, at danske embedsmænd optræder anderledes i OECD-regi end i EU-fora, fordi OECD-møderne er nedprioriterede. Engagementet, indlevelsen og kontaktfladen lader til at være af anden rang, hvilket kan have indflydelse på effektiviteten af socialiseringsprocesserne og dermed graden af læring.

Imitation – efterligning

Imitation er en anden type læringsmekanisme, som ikke nødvendigvis behøver at involvere en direkte kontakt med andre internationale

aktører. Hvis omstændighederne for succesfuld indlæring er til stede – det vil sige enten ‘utilfredshed’ eller ‘opdagelse af nye udviklingsmuligheder’ – vil det være oplagt for de fleste organisationsmedlemmer at kaste et blik på, hvorledes man håndterer tilsvarende situationer i andre organisatoriske sammenhænge. Sammenligning, kopiering og inkorporering finder således ofte sted over landegrænser.

I modsætning til tidligere er der flere faktorer, der gør international sammenligning betydelig nemmere i dag uden dermed at have sagt, at imitation er et nyt fænomen. For det første er nutidens informationssamfund karakteriseret ved en umådelig strøm af data om alt muligt. Problemet er således ikke at anskaffe data, men derimod at sortere i de indkomne data. Desuden forekommer det naturligt for en stor del af den offentlige forvaltnings personale at foretage konstante sammenligninger med udlandet. En ny Interrail/Erasmus-generation har holdt sit indtog i den offentlige forvaltning, og dens medlemmer kan karakteriseres ved, at de på et tidligt tidspunkt i deres unge liv har stiftet erfaring med andre lande, fremmede kulturer og sprog og nye kommunikationsteknikker (Marcussen, 2000b). Dette er nyt i forhold til unge menneskers situation i 1960’erne, hvor det var forbeholdt den privilegerede elite at tilbringe en periode i udlandet i løbet af sin studietid. I dag er dette noget, som alle unge har mulighed for – og vel at mærke ikke kun unge på de videregående uddannelser. Denne generation har nu holdt sit indtog i den offentlige forvaltning og bringer en række nye idéer, teknikker og verdensopfattelser med sig. I den sammenhæng er det mest relevant at pege på, at medlemmer af denne generation i større udstrækning end deres ældre kolleger har for vane at tænke i internationalt komparative termer – bench-marking – i forbindelse med løsningen af konkrete problemer eller opgaver i hverdagen. Denne generations erfaringsgrundlag er delvist baseret på egne oplevelser i udlandet, hvilket gør det naturligt at inddrage disse i det daglige arbejde. Kopiering af, inspiration fra og forståelse for andre landes organisationer forekommer derfor naturligt. Endelig lettes den internationale komparation af, at en del internationale organisationer hjælper med at producere materiale, der direkte sammenholder de enkelte medlemsstaters forvaltninger, deres strukturer, funktioner og relationer. OECD er, som nævnt i et tidligere kapitel, en af disse organisationer, hvis komparative fordel netop er at producere komparative data. Hermed fungerer OECD som en autoritativ katalysator for den udbredte imitationspraksis, der er emnet for dette afsnit.

En stor del af de 55 interviewede embedsmænd i både den danske centraladministration og i OECD kan bekræfte, at der foregår en sådan imitationspraksis. Faktisk peges der på to strømme af idéer, hvor den ene går fra nord til syd i OECD-området, og den anden går fra det anglesaksiske sprogområde til de øvrige sprogområder. I den forbindelse optræder Danmark nogle gange som et decideret modelland, som andre medlemslande får inspiration fra og frivilligt kopierer. På andre områder er Danmark et periferiland, der helt eller delvist kopierer praksis fra andre lande. Når Danmark fungerer som et modelland, kan dette enten være et vedvarende fænomen som for eksempel på velfærdsstatsområder og i miljøpolitikken. Men nogle gange er den tildelte status som modelland et konjunkturfænomen. Dette er for eksempel tilfældet, når Danmark, som det har været tilfældet siden begyndelsen af 1990'erne, har skilt sig ud fra mængden ved at føre en økonomisk politik, som både giver vækst, beskæftigelse og lav inflation, og som samtidig kan karakteriseres som 'ansvarlig'. I modsætning til 1970'erne og 1980'erne bliver den danske økonomiske model nu ofte fremhævet i OECD-rapporter og under OECD-møder som kopieringsværdig – en model, der fortjener respektfuld opmærksomhed, og som andre 'ansvarlige' lande bør kopiere. Interviewpersoner i den danske centraladministration giver udtryk for, at en status som modelland – om den så er vedvarende eller konjunkturbetinget – har den bieffekt, at den forsyner de danske mødedeltagere med en ekstra ressource, idet de øvrige mødedeltagere ofte udtrykker forventning om, at man som dansker har svar på en række af de fælles problemer, som alle bekymrer sig om. Status som modelland bringer altså den danske forhandler ind fra sidelinjen direkte til mødets centrum, hvilket – hvis den danske forhandler havde vilje og evne hertil, jævnfør ovenfor – kunne være et godt udgangspunkt for at påvirke OECD-dagsordenen på et mere generelt plan.

På andre områder er Danmark ikke et modelland, men tværtimod et land, der modtager inspiration fra andre lande. Den anglesaksiske idéstrøm begrænser sig ikke til noget specifik politikområde, men er et mere strukturelt fænomen i OECD-sammenhæng. En ikke-dansk OECD-ansat angav, at man heri kunne se, at OECD stadig fungerer som en efterkrigsorganisation, hvori sejrherrene (hovedsagelig den anglesaksiske verden) har et naturligt moralsk fortrin, der tillader dem at tage initiativer og at føre ordet på en lang række områder.

Generelt lader det til, at læring gennem imitation og efterligning baserer sig på tre præmisser: eksistensen af en modelland, konsensus

omkring definitionen af 'succes' og fiasko' og frivillighed. For det første kopieres nogle stators rutiner, procedurer og normer, fordi disse af den ene eller den anden grund er oplevet som værende succesfulde, legitime, moderne og fremadrettede. Der er to elementer i dette, der er værd at notere sig. Det ene element er, at imitation normalt ikke finder sted, når kun et enkelt eller ganske få medlemslande opfatter den konkrete model som en succesmodel. Imitation finder sted, når en større gruppe – ofte et flertal – kollektivt opfatter landet som værende en succes. Der tales i den forbindelse om, at imitation er en effektiv læreproces, når antallet af organisationsmedlemmer, der opfatter den som succesfuld, har nået et 'tipping point' (Finne-more & Sikkink, 1998; Schelling, 1978). I starten er der kun få, der kopierer den pågældende model, og dette finder ofte sted, fordi nogle få norm-entreprenører, som har en særlig magtbasis til at kunne gennemføre reformer, aktivt arbejder for, at en særlig model skal kopieres. I nogle tilfælde griber denne praksis om sig. Med tiden bliver der således flere og flere, der begynder at kopiere en særlig model, og på et tidspunkt er der så mange lande, der gør det samme, at imitationspraksissen får en selvforstærkende effekt. Fra da af er der ikke længere behov for en norm-entreprenør til at skynde på kopieringspraksissen. Fra at være en praksis for de få undtagelser, bliver kopiering af en særlig model udtryk for en legitimerende handling, der symbolsk sikrer det enkelte kopierende land en plads i den sociale gruppe (Meyer & Rowan, 1991 [1977]).

For det andet er en afgørende betingelse for, at læring gennem imitation finder sted, at der eksisterer en konsensus om, hvorledes man skal definere henholdsvis 'succes' og 'fejltagelse'. Interessant bliver det derfor at undersøge, hvorfor en særlig organisation, rutine eller norm kollektivt opfattes som 'succesfuld'. Har det noget med substantielle og objektive forhold at gøre (det vil sige, spørgsmålet om hvorvidt denne model 'virkelig' er bedre end andre konkurrerende modeller), eller taler vi her om en social konstruktion (Berger & Luckmann, 1966)? Hvis der er tale om objektive forhold, der er afgørende for, at en model udstråler succes, hvordan forholder det sig så, når der er elementer i modellen, der peger i retning af 'succes' (for eksempel lav inflation) og andre elementer, der peger i retning af 'fejltagelse' (for eksempel betalingsbalanceunderskud)? Hvis der er tale om en social konstruktion af 'succes' og 'fejltagelse', hvilke faktorer har så indflydelse på denne sociale konstruktionsproces, gennem hvilken en kollektiv virkelighedsforståelse dannes blandt OECD's medlemslande?

OECD kan spille en central rolle, både hvad angår rollen som norm-entreprenør, der kan igangsætte en imitationsbølge blandt medlemslandene og i forhold til at hjælpe medlemslandene på vej mod at definere, hvilke elementer i den sociale virkelighed, der bør karakteriseres som 'succesfulde' og dermed kopieringsværdige, og som 'fejltagelser', der bør undgås.

Et meget tidligt eksempel er området for forskningspolitik (Finemore, 1991: 103-163; Mörth, 1997; Sjöstedt, 1973: 164-178). Efter første verdenskrig fik briterne involveret staten som central aktør i forskningsverdenen ved at etablere en eksplicit formuleret forskningspolitik og et forskningsråd. Umiddelbart efter anden verdenskrig fulgte amerikanerne efter. Et tredje land med lange forskningspolitiske traditioner er Frankrig. Med OEEC's dannelse var der ikke integreret noget forskningspolitisk element i organisationens idégrundlag eller politiske mandat. Økonomisk vækst og integration var på dette tidspunkt ikke direkte associeret med videnskabelig forskning og udvikling. Men i 1950'erne nedsatte OEEC en arbejdsgruppe, som kom til at beskæftige sig med spørgsmålet om at uddanne videnskabeligt personale i medlemsstaterne. Dens arbejdsmetode var typisk for OEEC og senere OECD. Arbejdsgruppen skulle undersøge, evaluere og sammenligne den videnskabelige indsats i OEEC's medlemslande og derefter konfrontere de enkelte medlemslande med de forskningspolitiske modeller fra USA, England og Frankrig. I 1959 udbad OEEC's generalsekretær sig yderligere komparative undersøgelser på dette felt. Konkret blev en brite med udgangspunkt i de britiske erfaringer bedt om at udforme forskningspolitiske anbefalinger til OEEC's medlemslande. Da OEEC blev omdannet til OECD, var organisationen blevet tilføjet et formelt direktorat for forskning, som også straks gav sig til at efterse medlemsstaternes tiltag på forskningsområdet. Formålet hermed var at forbedre eksisterende tiltag og at føre disse og nye tiltag mod OECD's overordnede vision om, hvad god forskningspolitik bestod af. Hermed når forskningspolitikken et 'tipping point', hvorefter de amerikanske, britiske og franske forbilleder spredes blandt OECD's medlemslande med en forbavsende hast. Da OECD afholdte det første ministerrådsmøde på dette område i 1963, havde kun fire af de 22 deltagende lande etableret et ministerium på forskningsområdet. Fem år efter havde alle et ministerium, der tog sig af forskningspolitik.

Et andet tidligt eksempel på, at OECD kan være med til at igangsætte en kopieringspraksis mellem dets medlemslande, er OECD's

aktiviteter på miljøområdet (Long, 2000; Sjøstedt, 1973: 149-163). I januar 1966, i Thorkil Kristensens generalsekretærperiode, blev der afholdt en af de allerførste internationale miljøkonferencer i Paris, hvor OECD som international organisation fik i opdrag af de deltagende statsledere at udvikle miljøforskningen. OECD nedsatte som en følge heraf en arbejdsgruppe med deltagelse fra de fire OECD-lande (USA, England, Sverige og Holland), som OECD's generalsekretariat på det tidspunkt mente var nået længst på dette område, og som derfor kunne inspirere de øvrige OECD-lande til også at igangsætte miljøinitiativer. Formålet med gruppens arbejde var at sammenligne forskningen i de forskellige OECD-lande med særlig fokus på pesticid-området. Grundelementerne til en kopieringspraksis var således til stede. Der opstilledes en række modellande, som OECD mente havde udmærket sig på et område, og der igangsattes et sammenlignende arbejde, der skulle synliggøre de problemer, de øvrige OECD-lande havde i forhold til disse modellande. Formålet var naturligvis, at de øvrige OECD-lande frivilligt skulle igangsætte en imitationsproces, fordi OECD jo ikke hverken dengang eller siden hen er blevet udstyret med midler, der kan tvinge medlemslandene til at foretage sig noget på området. Dette var imidlertid kun et første skridt. I løbet af de næste få år nedsattes flere arbejdsgrupper med tilsvarende formål, og i 1970 nedsattes et formelt miljødirektorat i OECD-sammenhæng. Spredningen af miljøministerier blandt OECD's medlemslande eksploderede herefter.

Andre eksempler af nyere dato kunne have været valgt, for eksempel inden for det makroøkonomiske område, hvor OECD sidst i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne har medvirket til at sprede en særlig stabilitetsorienteret økonomisk ideologi (Johnson, 1980; Marcussen, 1998) og inden for det forvaltningspolitiske område, hvor OECD sidst i 1980'erne og i 1990'erne har fungeret som katalysator for spredningen af en række New Public Management-idéer (Lerdell & Sahlin-Andersson, 1997; Sahlin-Andersson, 2001). Der er dog en anden vigtigt præmis i forbindelse med denne OECD-igangsatte imitationspraksis, som vi ikke må glemme. Selvom der er tale om 'kopiering' og 'efterligning' i forbindelse med disse læringsprocesser, taler vi i realiteten ikke om 'perfekt' kopiering. De fleste modeller, der spredes via imitationslogikker, kopieres ikke i deres fuldstændige oprindelige form, men oversættes eller redigeres til den lokale kontekst (Brunsson & Olsen, 1993; Czarniawska & Jorges, 1996; Olsen & Peters, 1996). Vi bør altså ikke forvente, at kopie-

ringen af den svenske miljøstandard, den amerikanske forskningsstandard, den tyske økonomiske standard eller den newzealandske forvaltningsstandard resulterer i en nøjagtig reproduktion af disse standarder i alle OECD's medlemslande. Hvis dette var tilfældet, ville læring via imitation medføre en stadig stigende ensliggørelse medlemsstaterne imellem (Meyer *et al.* 1997). Dette lader ikke at være tilfældet på alle analyseniveauer (Crouch & Streeck, 1997; Drezner, 2001; Goldthorpe, 1984; Kitschelt *et al.*, 1999).

Politiske institutioner kan forstås som en række aktører, relationer og strukturer, der er indvævet i og i nogen udstrækning overlappet af andre organisationer.²⁵ Aktørerne i de politiske institutioner er en blanding af private og offentligt ansatte, der interagerer og kommunikerer med hinanden og omverdenen i overensstemmelse med en række formelle og uformelle rutiner, regler og procedurer. Som en følge heraf betinger politiske institutioner og diskurser, vedtagelsen af formelle beslutninger og sociale roller. Disse dele af de politiske institutioner er dynamiske og under konstant udvikling. Men jævnfør diskussionen i kapitel tre er der andre dele af de politiske institutioner, der er mere grundlæggende, og som udgør de normative rammebetingelser for det politiske liv. Disse elementer kan kaldes statsidentiteter (Marcussen & Roscher, 2000). Statsidentiteter er baseret på et fælles idégrundlag om statens funktioner (velfærdsstat, retsstat, regulerende stat, nationalstat *etc.*) og organisation (enhedsstat, føderation *etc.*). Dette betyder imidlertid ikke, at disse elementer er fuldstændigt rigide. Under visse historisk betingede forhold sker der også forandringer af paradigmatisk art på dette grundlæggende, næsten ontologiske, analyseniveau.

Forholdet er nu det, at reformer af og til finder sted på det overfladiske niveau, hvad angår formelle relationer, aktører og strukturer, og at det er på dette niveau, at vi konkret kan konstatere, at imitationslogikken har haft en effekt i en national kontekst. Det dybereliggende institutionelle niveau lader sig imidlertid ikke så nemt ændre og dette niveau betinger, som nævnt, den måde, hvorpå nye modeller kommer til at fungere i praksis i den lokale kontekst. Det er altså sjældent, at imitation kan beskrives ved en decideret kompleks indlæringsproces.

Som det diskuteres i kapitel syv, er OECD fuldstændig opmærk-

25 Se også betegnelserne 'organizational field' (DiMaggio & Powell, 1991 [1983]: 64-65) og 'communicative arena' (Pedersen, 1993: 293).

som på denne præmis bag imitationslogikken. Det er af denne grund, at OECD ofte producerer idéer, der inviterer til, at disse kan indarbejdes på forskellige måder i forskellige nationale kontekster. Dette gjorde sig for eksempel gældende i forbindelse med PUMA's udvikling af den såkaldte etiske infrastruktur (se også Marcussen & Zølner, 2001a).

En tredje og sidste betingelse for en succesfuld læringsproces via imitation er, at den typisk må finde sted ad frivillighedens vej. OECD er i forhold til andre organisationer specielt derved, at den ikke har nogle juridiske implementeringsmekanismer, den kan tage i anvendelse for at kontrollere og håndhæve, at implementering finder sted i praksis. Dette betyder dog ikke, at indlæring via tvang ikke efterprøves i OECD-sammenhæng. Dette er emnet for næste afsnit.

Tvang – gruppepres

Læring kan have karakter af både direkte og indirekte tvang. *Direkte* tvang kan defineres som, at 'A' får 'B' til at gøre noget, som 'B' ellers ikke ville have gjort (Dahl, 1961). Det vil sige, at nogen har myndighed, ressourcer og legitimitet til at gennemtvunge en handling hos andre. Dette foregår typisk gennem produktionen, udmøntningen og håndhævelsen af love og regler. Læring i forbindelse med direkte magt kan bedst forstås som det at adlyde de formelle adfærdsregulerende bestemmelser på et område. De fleste regler stiller folk ikke spørgsmålstejn ved. Reglerne adlydes, fordi disse er blevet udformet af en myndighed, der har legitimitet til at gøre netop dette. I forbindelse med OECD vil det i et studium af læring gennem direkte magt være relevant at fokusere på den begrænsede mængde juridisk gældende beslutninger, som træffes i OECD's Råd. Disse kan selvfølgelig ikke lovligt negligeres i den nationale forvaltning og har derfor et tvangselement i sig. Som oftest føles denne form for regelproduktion imidlertid ikke som tvang i medlemsstaterne. For det første har medlemsstaterne selv været med til at træffe den enstemmige beslutning, der ledte til den gældende foranstaltning. Reglen om enstemmighed skulle sikre, at nogle for et land uacceptable bestemmelser aldrig kommer til at indgå i den endelige fælles tekst. OECD-ambassadørerne har gennem nogen tid diskuteret, hvorvidt det var muligt at opbløde denne konsensuspraksis under rådsmøderne, hvilket det dog hidtil ikke har været muligt at nå til enighed om (OECD,

1997h). For det andet har OECD's beslutninger i modsætning til EU's forordninger ikke øjeblikkelig og direkte effekt i medlemslandene. Nogle gange skal OECD-reglerne efterleves efter en vis tidsfrist, og de skal ofte omformuleres, så de falder naturligt ind i de eksisterende procedurer, regler og organisationer på nationalt niveau. I sådanne tilfælde kan man tale om, at tilpasningen både finder sted i den nationale forvaltning, men også at reglerne selv bliver omformet, oversat og redigeret, så de forstyrrer det nationale regulatoriske regime mindst muligt.

Nogle gange forsøger OECD at udarbejde normer, der kan få gyldighed for et bredere forum end kun OECD-landene selv. For eksempel forsøgte OECD-landene i perioden 1995-98 at udarbejde en såkaldt Multilateral Aftale om Investeringer (MAI). Formålet hermed var at formalisere en praksis/konsensus, som i store træk allerede var etableret inden for OECD's rammer, men som endnu ikke havde vundet fuld fodfæste i andre dele af verden. Ved at formalisere en gældende praksis var det hensigten at sprede denne praksis via en international traktat, så denne også fik en næsten tvingende gyldighed for resten af verden. I blandt andet den forbindelse taler man om 'outreach', hvilket henviser til det fænomen, at OECD skal servicere ikke-medlemslande på områder, der måtte have deres interesse, med henblik på at sprede OECD-praksis og -idéer. Som den nuværende generalsekretær formulerer det:

It is critical that the codes, guidelines and conventions of the OECD flowing from years of experience and negotiations within the membership belong to and apply to a growing universe of countries (OECD, 1999d: 11).

En af de idéer, man siden OECD's grundlæggelse har forsøgt at sprede, er, at økonomisk vækst skabes gennem liberalisering (OECD, 1969: 3), hvilket den nuværende generalsekretær ikke forsummer en chance for at minde medlemslandene om. Umiddelbart efter sin tiltrædelse understreger han i et strateginotat, at 'in my view the principal medium-term objectives of the OECD must be to help Member countries stay the course with policies geared to macroeconomic stability, structural reform and liberalisation ...' (OECD, 1997g: 8). OECD-medlemslandene har således siden organisationens grundlæggelse tilstræbt at fjerne barriererne for varer, kapital og tjenesteydelser. I starten af 1990'erne havde de fleste blandt andet

som en følge heraf afviklet barriererne for kapitalbevægelserne, hvilket var et stort skridt på vejen mod at etablere en liberaliseringsnorm godt og grundigt blandt OECD-landene. Denne proces var forgået, uden at der havde fundet en egentlig offentlig debat sted.

Dette var også tilfældet i Danmark. Da den borgerlige regering med Poul Schlüter som statsminister trådte til i september 1982, gik der ikke lang tid, førend man ligesom i Tyskland, Holland og Storbritannien begyndte at opfatte fuldstændig kapitalliberalisering som et mål i sig selv (Iversen & Thygesen, 1998: 70; DØR, 1994: 131-134; Mikkelsen, 1993: 266-272). Man havde gennem mange år været optaget af at fjerne udvalgte barrierer for den frie bevægelighed, men den afgørende forskel mellem denne liberaliseringspraksis, der havde fundet sted løbende siden krigens afslutning, var, at man i firserne talte om en komplet og altfavnende liberalisering.

Da det fjerde kapitalliberaliseringsdirektiv fra EU, der fjernede de sidste hindringer for kapitalens frie bevægelighed, blev behandlet i Folketinget i 1988, kunne dette imidlertid ikke trække den store opmærksomhed i oppositionen eller i den bredere offentlighed. Og dette på trods af at direktivet blev implementeret to år før tiden.²⁶ Emnet har kun ved én tidligere lejlighed været oppe til debat i Folketinget, da Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti den 13. december 1984 rejste et krav i Folketinget om, at der blev nedsat en ekspertgruppe, der skulle undersøge de politiske og økonomiske konsekvenser af kapitalliberaliseringerne. Det var der flertal i oppositionen for, og formandskabet for Det Økonomiske Råd – de såkaldte vismænd – blev bedt om at udarbejde en grundig analyse. Det accepterede formandskabet, og den færdige rapport blev offentliggjort i september 1985 (DØR, 1985). Grunden til, at rapporten kunne skabe debat om dette ufolkelige emne, var, at det direkte og uden omsvøb blev konkluderet, at landets penge- og valutakurspolitik blev besluttet bag lukkede døre. Vismændene stillede spørgsmålstegn ved, om dette nu også var hensigtsmæssigt. I rapporten lå der således en kritik af regeringen, som oppositionen kunne tage udgangspunkt i under folketingsdebatten, uden at dette dog betød, at man besluttede at gøre noget nærmere ved substansen i rapporten.²⁷ Danmark var/er altså ikke nogen undtagelse, hvad angår lukketheden omkring liberaliserings- og dereguleringsinitiativer i OECD-området.

26 24. marts 1988. Folketingstidende, forhandlinger, kolonne 8943-8989.

27 12. november 1985. Folketingstidende, forhandlinger, kolonne 2010-2052.

På ministerrådsmødet i 1995 fremlagde to komitéer – The Committee on International Investment and Multinational Enterprises (CIME) og The Committee on Capital Movement and Invisible Transactions (CMIT) – et fælles dokument med titlen ‘A Multilateral Agreement on Investment’. Heri blev det foreslået, at tiden var kommet til at fjerne de resterende barrierer for udenlandske direkte investeringer (FDI). Der blev argumenteret for, at OECD var et ideelt forum for udviklingen af en international aftale om deregulering på dette område, idet man siden 1960’ernes liberaliseringskoder havde opbygget en kolossal erfaring på området. Dette stod i skarp kontrast til handelsorganisationen WTO, som nogen ellers måtte mene ville være det relevante forum at udvikle en investeringsaftale i. Denne organisation, der var trådt i kraft blot nogle få måneder tidligere, blev imidlertid vurderet som værende alt for inklusiv og bred en organisation til, at man realistisk kunne vedtage beslutninger på dette, for OECD-landene, så vigtige område. I de to komitéer havde man sandsynligvis vurderet, at hvis OECD skulle markere sig afgørende på dette område, var timingen helt rigtig i starten af 1995, hvor WTO endnu ikke havde konsolideret sig som international økonomisk organisation. Det blev ligeledes understreget, at FDI var steget eksponentielt i de foregående år, og at der var et reelt behov for at grundlægge et internationalt investeringsregime, der stillede alle lande og øvrige aktører på de finansielle markeder lige. Tilsammen virkede alle disse argumenter for en multilateral aftale om investeringer overbevisende på de fremmødte økonomi- og finansministre, som i enstemmighed vedtog, at en forhandlingsgruppe fik mandat til at udforme en aftale, der skulle:

[...] provide a broad multilateral framework for international investment with high standards for the liberalisation of investment régimes and investment protection and with effective dispute settlement procedures; be a free-standing international treaty open to all OECD members and the European Communities, and to accession by non-OECD Member countries (OECD Ministerrådskomuniké, maj 1995, citeret i Henderson, 1999: 2).

Man bestemte desuden, at den færdige traktat, som alle andre interesserede lande kunne tiltræde efter dens vedtagelse, skulle ligge færdig og klar til officiel undertegning to år efter – det vil sige ved mini-

sterrådsmødet i 1997. I den mellemliggende periode skulle OECD's medlemslande afstå fra at arbejde med dette emne i andre internationale fora. Særligt USA forhindrede således, at WTO tog bolden op, med henblik på at forberede nogle bredere og mere inkluderende forhandlinger om FDI end tilfældet var i OECD's lukkede forhandlingsgruppe. USA ønskede at få en aftale undertegnet uden alt for meget besvær, hvilket ville være meget sværere i WTO-regi end i OECD, hvor medlemslandenes interesser var mere overlappende. Man ønskede således, at en OECD-aftale skulle fungere som en model for andre lande i verden (*Information*, 1998a; 1998c; Ougaard, 1998: 38).

Det skulle dog gå meget anderledes. Alt gik galt i dette forsøg fra OECD's side på at skabe et globalt investeringsregime (Christensen, 2001). For det første var OECD's forhandlingsgruppe meget heterogent sammensat. Gruppens medlemmer havde simpelthen svært ved at kommunikere indbyrdes, idet de kom fra meget forskellige forvaltningskontekster i medlemslandene. For det andet og meget mere afgørende, foregik forhandlingerne bag lukkede døre. Efterhånden som forhandlingerne skred frem, og brudstykker af samtalerne gled ud til offentligheden, rejste der sig en for OECD overraskende offentlig kritik mod metoden og substansen. En lang række ikke-statslige organisationer blev dannet rundt om i verden udelukkende med henblik på at bekæmpe MAI-forhandlingerne (Kobrin, 1998). MAI-forhandlingerne endte således med at blive identificeret i den brede offentlighed med alt, hvad der var galt med den globaliserede økonomi og dens konsekvenser for social ulighed og usikkerhed. Derudover blev MAI-forhandlingerne ligestillet med nykolonialisme og de rige landes forsøg på at trænge en rå og asocial kapitalisme ned over hovedet på verdens fattige (*The Economist*, 1998). Presset mod OECD toppede, da Europa-Parlamentet i en officiel udtalelse fordømte lukketheden omkring forhandlingerne (Henderson, 1999: 21). For det tredje ekspanderede selve dagsordenen for forhandlingerne. Ambitionsniveauet var blevet for højt, når man sigtede efter en totalt dækkende og fuldt ud bindende traktat, der på alle punkter skulle nå de højeste standarder. Et sådant udgangspunkt gjorde et kompromis mellem OECD-landene indbyrdes, samt forståelse og støtte for forhandlinger fra eksterne iagttagere, til en umulighed (Henderson, 1999: 23-24). På et tidspunkt nedsatte den nylvalgte socialistiske premierminister i Frankrig, Lionel Jospin, en særlig undersøgelseskomité, der i dens afsluttende rapport (Lalumière

Rapporten) konkluderede, at de daværende MAI-forhandlinger ville føre et decideret suverænitetstab med sig (Henderson, 1999: 31). Dette var det afgørende element, der legitimerede, at den franske premierminister trådte ud af nogle forhandlinger, der PR-mæssigt var blevet alt for omkostningsfulde for den nye regering. Denne beslutning blev det hidtidige slutpunkt for MAI-forhandlingerne.

Episoden bærer nogle interessante iagttagelser om læring i sig. Udgangspunktet for forhandlingerne var en stor optimisme og et stort ambitionsniveau. Traktaten havde til hensigt at konsolidere en liberaliseringsnorm, som allerede havde vundet indpas mellem de politiske beslutningstagere i OECD's medlemslande (Preston & Windsor, 1997: 72). Ovenfor blev det illustreret, hvorledes denne liberaliseringsnorm på området for grænseoverskridende kapitalbevægelser også vandt indpas i Danmark i løbet af 1980'erne. Gennem lukkede forhandlinger var idéen den, at man ville formalisere disse normer til en konkret tekst, der kunne spredes til andre interesserede lande. De danske beslutningstagere var en del af denne liberaliseringskonsensus, og de så ikke noget problem i, at denne blev konsolideret på et bredt internationalt plan. En for OECD uventet begivenhed indtraf imidlertid: En lang række ikke-statslige organisationer begyndte at anvende en 'Dracula-strategi' mod dagsordenen ud fra den tese, at den ville dø af sig selv, hvis den kom ud i dagslys. Protesterne blev først artikulert af en række ikke-statslige organisationer og blev derefter en del af mediernes belysning af MAI-forhandlingerne. Den brede offentlighed blev således bombarderet med MAI-kritiske holdninger, uden at nogle af de involverede forhandlere havde planlagt modtræk. En ny situation, som OECD ikke var vant til at håndtere, var nu opstået, idet organisationen var blevet udsat for offentlighedens søgelys og politikernes aktive inddragelse i forhandlingerne.

For politikerne i OECD's ministerråd består læring i forbindelse med MAI-forløbet i, at dét, der oprindeligt var en ukontroversiel politisk konsensus omkring liberalisering, pludselig gik hen og smuldrerede. Det er nemt at være en aktiv del af en international politisk konsensus, så længe det ikke koster stemmer. Så snart offentlighedens kritiske opmærksomhed blev rettet mod MAI-forhandlingerne, faldt den ene efter den anden fra. Den politiske pris ved at være en del af den internationale liberaliseringskonsensus var blevet for høj for nogle af de vigtige aktører, såsom den franske regering. Snart stod den ene politiker efter den anden klar til at tage afstand fra MAI-forhandlingerne. Som daværende udenrigsminister Niels Hel-

veg Petersen udtrykte det på et sent tidspunkt i forhandlingerne: 'MAI-aftalen er en død sild på lånt tid' (*Information*, 1998b).

For OECD som organisation har der også fundet en læringsproces sted. På baggrund af MAI-episoden konkluderede *The Economist* i en leder, at OECD slet ikke er egnet til at formulere den slags bindende og altomfattende traktater, og at OECD skulle have overladt sagen til WTO lige fra starten (*The Economist*, 1998). Den tidligere OECD-generalsekretær, Thorkil Kristensen, talte om, at kernen i OECD-samarbejdet var 'konsultationen'. Han nævner netop ikke forhandlinger a la MAI. Et konsultationsmøde i OECD, der finder sted bag lukkede døre, og som ikke bærer et decideret forhandlings-element i sig, går meget sjældent galt. Embedsmænd og politikere er mere villige til at 'sluge kameler', hvis dette ikke foregår i al offentlighed. Diskretion øger på den måde OECD's potentiale som idé-mødeforum. En tidligere britisk OECD-ambassadør beskriver dette aspekt af OECD-miljøet på denne måde:

Persuasion and pressure for change was naturally applied discreetly. In public exchanges governments would dig their toes in to defend their chosen policies. In informal debate, out of the public eye, they would often be more flexible. This was one reason why the OECD deliberately kept a rather low profile (Bayne, 2000: 48).

MAI-episoden indikerer, at OECD havde bevæget sig ud på gyngende grund, og at man ikke var gearet til at håndtere både embedsmænd, politikere, interesseorganisationer, medierne og befolkningen på en gang. I dag taler den nuværende generalsekretær, Donald Johnston, stadig varmt for en MAI-aftale, men klog af skade (eller af læring) fremhæver han ikke længere OECD som et forum, hvori sådanne forhandlinger bør finde sted (Johnston, 1998).

Endelig har en række ikke-statslige internationale organisationer undergået en læreproces. Med MAI-aftalernes forlis er det blevet demonstreret, at bred folkelig modvilje og en række organisationers stædige protester faktisk kan sætte en stopper for nogle interstatslige forhandlinger og noget så ufolkeligt som FDI. Det er måske erfaringen fra MAI-forhandlingerne, den brede folkelige bevægelse AT-TAC i dag henter inspiration fra, når den møder op i gaderne under forhandlinger i WTO, Verdensbanken, EU og IMF.

Indtil videre har fokus været rette mod læring gennem direkte

tvang – både gennem OECD's (begrænsede) forsøg på at regulere forhold indbyrdes mellem medlemsstaterne og gennem (mislykkede) forsøg på at regulere forhold mellem en større skare af lande. I OECD-sammenhæng er det måske endnu mere relevant at diskutere læring gennem tvang i en mere *indirekte* form. Indirekte tvang – eller gruppepres – kan simpelt defineres ved, at 'A' etablerer en række regler/institutioner for hensigtsmæssig adfærd, som 'B' ikke ønsker at afvige fra (Scott, 1995: 79). Idéen er her, at 'B' aldrig betvivler rigtigheden eller rimeligheden i de eksisterende rutiner, procedurer og normer for legitim adfærd, selvom disse ikke nødvendigvis kan håndhæves via en formel myndighed.

Som nævnt tidligere fungerer OECD mere på den måde, at der produceres rapporter, analyser og idéer, som netop ikke er formel lovgivning, og som ikke er forberedte via hårde stat-til-stat forhandlinger. Man kan sige, at OECD fungerer som en tænketank med en konsultationspraksis. Ved at producere en voldsom mængde baggrundsanalyser og erklæringer om så godt som alle aspekter af livets forhold kan man sige, at OECD konkurrerer med andre internationale organisationer som EU, IMF og FN om medlemsstaternes opmærksomhed og gunst. Disse analyser kan have adskillige effekter i forhold til den nationale forvaltning. For det første kan de have en næsten lige så konkret regulerende effekt som deciderede juridiske dokumenter, hvis de tager form af 'kriterier for moralsk korrekt og legitim adfærd'. Publikationer som 'A Caring World' og 'The Battle Against Exclusion' om en global socialpolitik, 'Transition to Responsible Fisheries' om fremtidens fiskeripolitik, 'The Digital Divide: Bridging the Learning Gap' om uddannelsespolitik, 'Preparing Youth for the 21st Century' om arbejdsmarkedspolitik, 'Automotive Fuels for the Future' om energipolitik, 'Trust in Government' og 'Fighting Bribery and Corruption' om administrationspolitik, og 'Towards Sustainable Development' om integration af miljøpolitikken på andre sagområder indeholder alle et stærkt moralsk budskab. Det er budskaber, som de fleste automatisk vil vælge at stille sig positive overfor – eller i det mindste undgår at kritisere, hvis de ønsker at blive taget alvorligt i en bredere offentlighed. Når der gives mandat til, at OECD's sekretariat udarbejder disse dokumenter, er dette i sig selv et tegn på, at man gør noget 'rigtigt'. Når man i de individuelle komitéer efterfølgende tager disse rapporter til efterretning, sker dette uden megen diskussion, idet alle jo er enige om, at de tjener et grundlæggende godt formål. Denne type rapporter har en signal-

værdi, der er med til at synliggøre, hvad det er for normer, medlemmerne i OECD tror på og arbejder på grundlag af. De har dog også en anden værdi, idet de hele tiden minder komitémedlemmerne om, hvad man legitimt bør mene om de forskellige emner. De konsoliderer den politiske korrekte opførsel og har derfor indirekte en adfærdsstyrende funktion.

En yderligere kategori af effektive symboldokumenter er de såkaldte peer-review-rapporter, hvor lande udstilles til spot og spe, hvis de ikke opnår at realisere nogle nærmere bestemte målsætninger. OECD's halv- eller helårige vurderinger af medlemsstaternes økonomiske politik ('OECD Economic Outlook'; 'OECD Employment Outlook') er sådanne eksempler. Disse rapporter fungerer helt simpelt på den måde, at de giver indblik i områder hos de øvrige medlemsstater, som man ellers ikke ville have haft indblik i, og de sammenligner de enkelte medlemsstaters performance på en lang række konkrete kriterier. Netop fordi kriterierne er konkrete ('hvor lav er inflationen?', 'hvor stor en del af de arbejdsløse er langtidsarbejdsløse?', 'hvad er der blevet gjort siden sidst for at rette op på ungdomsarbejdsløsheden?' etc.), har disse sammenlignende studier en stærk adfærdsstyrende funktion. Ingen ønsker at figurere dårligt i forhold til OECD's etablerede bench-mark, hvilket som oftest betyder, at hver enkelt stats politiske og administrative ledelse på forhånd anstrenger sig for at tilrettelægge politikudformningen efter de oppefra kommende symbolske henstillinger. Dette gøres også i forventning om at få gode karakterer i den årligt tilbagevendende peer-review proces ('OECD Economic Review'), der går endnu mere i detaljer om det enkelte lands økonomiske politik, og som ofte stiller sig kritisk over for denne. Vi taler også her om en top-down styring af adfærd, der dog ikke kan siges at være baseret på formelle juridiske instrumenter, men som alligevel har et indirekte tvangsaspekt i sig. Dette element kan beskrives som 'moral suasion' og 'collective pressure':

Participation by high-level national officials who have significant responsibility for the formation of policy in their own countries [is] a vital condition for the success of efforts that depend on the exchange of information, better understanding, and influence by 'moral suasion' or collective pressure. The annual confrontation of each country's policies in the OECD's Economic and Development Review Committee supplements this work (Aubrey, 1967: 39).

Og det siges, at denne læringsmekanisme er særdeles effektiv over for de medlemslande, som 'sækker agterud' i forhold til de øvrige:

In short, the work of the OECD has exercised a significant if intangible, influence through a number of channels from the Paris meetings back to the capitals. Confrontation, critical review, and appeals to conscience can have a powerful effect in bringing the laggards along in a collective endeavour (Aubrey, 1967: 113).

Denne læringsmekanisme bliver også i stor udtrækning anvendt i dag:

A complex process called 'peer pressure' occurs. Subtly but powerfully, ideas and standards advocated by a majority of committee members gain the agreement of all or nearly all and are shaped to account for the views of dissenters. No country likes to feel itself on an entirely different wave-length from all its partners. Ultimately peer pressure makes international co-operation among 29 countries possible (Sullivan, 1997: 99).

Indirekte tvangslæring – gruppepres – indebærer en form for selvregulering, der først og fremmest er sat i værk på grund af frygten for social eksklusion på den internationale scene. I nogle internationale fora forekommer denne eksklusion direkte og åbent. Et eksempel herpå er Østrigs eksklusion fra en række diplomatiske fora i Europa i år 2000. Den direkte eksklusion er dog generelt et meget sjældent fænomen i den vestlige verdens internationale økonomiske organisationer, og den forekommer aldrig i OECD-regi. Som oftest foregår den sociale eksklusion indirekte, og hyppigst foregår den slet ikke, fordi de involverede parter netop agerer med henblik på at undgå at komme i en sådan eksklusionsfare. Schimmelfennig (2000) taler i denne forbindelse om strategisk læring, der vedrører den adfærdstilpasning, der er begrundet i et ønske om social accept. Vi taler her om en simpel læringsproces, der med tiden kan gå hen og få mere grundlæggende (komplekse) konsekvenser for de involverede aktørers rolleopfattelser.

Læring gennem indirekte tvang har, ligesom læring gennem direkte tvang, en ekstern dimension. OECD forsøger ikke kun at regulere adfærd blandt medlemslandene – også ikke-medlemslande er i kikkerten. En organisatorisk del af PUMA, der benævnes SIGMA

(‘Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries’) arbejder således på konsulentbasis for EU med det formål at sprede idéer om forvaltningspolitik i tretten såkaldte overgangsökonomier (Goetz & Philip, 2000).²⁸ På det overordnede, metasymbolske plan er det hensigten at fremme ‘et liberalt demokrati’, ‘en markedsøkonomi’ og ‘EU’s *acquis communautaire*’ i disse lande med henblik på at forberede en eventuel optagelse som fulde medlemmer af EU. Disse principper står nævnt i de såkaldte Københavner-kriterier, der blev vedtaget af EU’s stats- og regeringsledere under topmødet i København i begyndelsen af 1993. På et andet niveau – det symbolske – defineres det som en betingelse for optagelse i EU, at den herskende konsensus blandt EU’s nuværende medlemslande vedrørende god administrativ praksis (Good Governance) også er fuldt indarbejdet i de pågældende landes forvaltningssystemer. Argumentet er, at landene i Central- og Østeuropa ikke på tilfredsstillende vis vil kunne vedtage, implementere og håndhæve den fulde ‘*acquis communautaire*’ – det vil sige den samlede mængde formelle og uformelle regler i EU – hvis ikke, der allerede forefindes en vis administrativ kapacitet i disse lande. Det er her SIGMA kommer ind i billedet. SIGMA har, sammen med EU, været med til at udrede, hvilke overordnede administrative praksisser, rutiner, strukturer, funktioner og værdier der for tiden er gældende i EU’s medlemslande. Denne mængde af gældende administrativ praksis kaldes ‘The European Administrative Space’ (EAS). Vi taler her stadigvæk om et meget symbolsk idéplan, idet EAS defineres som bestående af uklare forvaltningsprincipper som ‘reliability, transparency, predictability, accountability and efficiency’ (OECD, 1997a; 1998c; 1999a). SIGMA går imidlertid et skridt videre med at definere, hvorledes de ovenstående EAS-principper kan realiseres i praksis. Dette skal ske gennem forvaltningspolitiske elementer, som vi normalt forbinder med New Public Management (NPM). Med dette udgangspunkt analyserer SIGMA og EU nu behovet for administrativ reform i de pågældende lande og evaluerer allerede igangsatte reforminitiativer. Den alvorlige kontekst for dette analysearbejde er imidlertid, at hvis de Central- og Østeuropæiske lande ikke lever op til de nedsatte kriterier for ‘god forvaltningspraksis’, kan

28 Albanien, Bosnien-Herzegovina, Bulgarien, Makedonien, Tjekkiet, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Ungarn. EU-Kommissionen finansierer 90 procent af hele OECD’s SIGMA-program – et beløb, der i perioden 1992-2000, samlet kom op på kr. 265 millioner (OECD, 2000k: 16).

dette have konsekvenser for deres optagelse i EU. Tvangselementet består altså i dette tilfælde af konditionalitetskrav fra EU/OECD's side i forhold til disse lande. Schimmelfennigs ovenfornævnte koncept, 'strategisk læring' kan også i dette tilfælde anvendes til at beskrive de pågældende landes reaktioner på SIGMA's arbejde. I modsætning til det tidligere eksempel som drejede som om læring via frygten for indirekte social eksklusion, taler vi her om en meget direkte risiko for, at de pågældende lande kan blive ekskluderet fra 'det gode selskab' i Vesteuropa. Disse betingelser har i sig selv en kolossal effekt på de pågældende lande, som ifølge Schimmelfennig benytter adskillige diskursive praksisser for at overbevise Vesteuropa (OECD/EU) om, at deres naturlige placering i Europa er i EU.

Afslutning

OECD er et mødeforum, der gør det muligt for mange mennesker at interagere på meget forskellige måder. Scheinman (1966: 751) talte på et tidligt tidspunkt om 'bureaucratic interpenetration' for at beskrive det fænomen, at nationale embedsmænd mødes med hinanden og med internationale embedsmænd i transnationale fora. Scheinman skelnede mellem forskellige måder, hvorpå denne 'bureaucratic interpenetration' kunne finde sted ved at definere to ekstreme situationer: den ene situation var beskrevet ved diplomatiske forhandlinger og den anden ved administrativ problemløsning. I dette kapitel er der blevet argumenteret for, at der i OECD-sammenhæng kun i få tilfælde er tale om deciderede forhandlingsfora, som vi kender fra de daglange møder i for eksempel EU's landbrugsministerråd. Som oftest er OECD's møder ikke karakteriserede af lange og hårde forhandlinger og indgåelse af kompromisser. Langt størstedelen af OECD's møder kendetegnes ved en deliberativ social logik mellem embedsmænd, hvor parterne via samtaler i fællesskab forsøger at definere, hvad der måtte være et problem, og hvilke løsninger der måtte kunne findes på dette problem.

Der er også blevet argumenteret for, at hvad enten vi taler om den ene eller den anden sociale logik, kan disse begge medføre, at en decideret læreproces igangsættes. Nogle gange foregår læreprocessen via socialisering og imitation, andre gange foregår den ved direkte og indirekte tvang. Resultatet af lærerprocessen kan også variere. På den ene side taler Scheinman (1966: 764) om, at 'the frequent and

close contact between national and international administrators in the multilateral working groups' danner grundlaget for 'personal friendships, mutual understanding, appreciation of the problems another administration faces, and a more cosmopolitan way of thinking'. Det kommer tæt på det fænomen, vi tidligere refererede til som kompleks læring. På den anden side tales der om, at bureaucratic interpenetration udelukkende resulterer i, at alle parter holdes orienteret om udviklingen på et policy-område (ibid: 758). Dette svarer meget til det, der tidligere blev kaldt simpel læring. Det er ikke muligt med udgangspunkt i de cases, der er valgt i dette kapitel med henblik på at illustrere relevansen af forskellige læringsmekanismer, at konkludere noget generelt om simpel og kompleks læring, ud over at disse aspekter fortjener opmærksomhed i en generel vurdering af OECD's virke.

Appendiks 5.1. Et typisk møde i Komitéen for forbrugerpolitik (CCP), 17.-18. september 2001

Mødeleder og formand for komitéen	Jytte Ølgaard, kontorchef i Forbrugerstyrelsen
Tilmeldte på deltagerliste	84 (reelt er mellem 57 og 65 delegerede til stede fra alle OECD's medlemslande undtagen Luxembourg og Island). Inkluderet er deltagelse fra EU (1), BIAC – en industriorganisation (4) og Consumer International - en forbrugerorganisation (3)
Største delegationer	Japan (8 tilmeldte, 5 fremmødte), Korea (7 tilmeldte, 6 fremmødte), Canada (5 tilmeldte, 1 fremmødt). Dansk delegation: 2
Fordelingen mellem mænd og kvinder	50/50
Gennemsnitlig alder	40-50 år (Danske delegaters alder: 27-30 år)
Effektiv mødetid (renset for pauser)	9,5 timer
Antal interventioner i debatten (ikke dagsordensfaste bemærkninger fra mødedeltagere, eksklusiv mødeformand)	88 (Hvilket svarer til, at en mødedeltager i gennemsnit beder om ordet hvert 6. eller 7. minut under hele mødets varighed)
Størst antal ikke-dagsordensfaste interventioner	11 (Korea), 7 (England og Canada), 6 (USA, New Zealand, EU, Consumer International). Danske interventioner: 1
Antal dagsordensfaste mundtlige oplæg	24
Størst antal oplæg	11 (OECD's sekretariat), 3 (Australien og Consumer International). Danske oplæg: 1
Alternative mødemuligheder	To frokoster a to timer og et cocktail-arrangement om aftenen den første mødedag samt mulighed for efterfølgende fælles middag

Dette møde udgør et af to årlige møder, der afholdes i henholdsvis marts og september. Dagsordenen for mødet indeholder for det første nogle punkter, der vedrører komitéens arbejdsprogram for de kommende år og komitéens mandat i forhold til OECD's ministerråd. Disse planer for det kommende arbejde er blevet udarbejdet af OECD's sekretariat og komitéens formand. Komitéens formand skal parallelt med dette komitémøde præsentere komitéens mandat og hidtidige resultater for medlemslandenes ambassadører, der mødes i rådsregi. I forlængelse af denne præsentation skal ambassadørerne beslutte, hvorvidt komitéen skal fortsætte som hidtil, eller hvorvidt der skal ske ændringer, herunder ophør i komitéens mandat og arbejdsmetode. Denne første organisatoriske del af dagsordenen fremkalder 58 af de i alt 88 ganske korte ikke-dagsordensfaste interventioner fra delegationerne.

Dagsordenen indeholder for det andet en lang række punkter, hvor henholdsvis OECD's sekretariat, medlemmer af en række af komitéens arbejdsgrupper samt enkelte landes delegater præsenterer resultater fra det igangværende arbejde på det forbrugerpolitiske område. Disse præsentationer, af typisk 5 og 20 minutters varighed, skal danne grundlaget for en debat i komitéen med henblik på afrapportering eller fortsættelse af arbejdet. Præsentationerne, som ofte er ledsaget af PowerPoint slides, fremkalder 30 interventioner.

OECD som idé-agent: globaliseringsdiskursen som case

Det var Thorkil Kristensens opfattelse, at OECD på den ene side skulle spille rollen som idé-opfinder og på den anden som idé-mødeplads. Disse aspekter har været behandlet i de to foregående kapitler. I dette og det følgende kapitel vil det blive diskuteret, hvorledes to udviklingstendenser delvist har forstyrret det billede som Thorkil Kristensen oprindeligt etablerede af OECD. Den ene udviklingstendens vedrører det fænomen, at enkelte store stater dominerer i OECD-sammenhæng og ofte anvender OECD som en agent, der spreder det pågældende lands idéer blandt de øvrige medlemslande. Den anden udviklingstendens vedrører det faktum, at OECD, snarere end at producere idéer helt uafhængigt af de nationale politiske kontekster, nu mere og mere følger sig tvunget til at sælge den vare som medlemslandene efterspøger her og nu. OECD optræder altså som en idé-købmand, der som enhver anden konsulent forsyner kunden med det produkt, der ønskes

Center og periferi i OECD

Som vi har set i kapitel to, er det maksimale bidrag til OECD sat til 25 procent af OECD's samlede budget, hvilket også er USA's bidrag. Herefter kommer Japan, som betaler knap 24 procent og Tyskland, der betaler knap 11 procent af budgettet. Tilsammen betaler disse tre lande 60 procent af OECD's samlede budget. Dette er et forhold, som OECD's generalsekretær ikke kan se bort fra i sin daglige håndtering af OECD's personale, sammensætning af dagsordenen for rådsmøderne og den almindelige strategiske planlægning. Som det var tilfældet i 1995, hvor USA for en længere periode tilbageholdte sit årlige bidrag, vil OECD's budget bryde sammen, hvis et af disse lande af den ene eller den anden grund ikke ønsker at bidrage til aktiviteterne i OECD-regi.

OECD's generalsekretær kan heller ikke se bort fra, at OECD's medlemskare på nu 30 lande er blevet så bred, at man ikke længere kan tale om, at OECD er en kohærent enhed af rige, enstænkende lande. Der er store politiske, økonomiske, sociale og kulturelle forskelle mellem OECD's 30 medlemslande. Generelt kan man i dag identificere to forskellige koalitioner i OECD: En nordlig koalition af såkaldte moderne markedsøkonomier og de øvrige medlemslande bestående af nyere markedsøkonomier, der er på vej ind i en mere moden fase. Den første koalition ikke bare betaler for OECD's virke, men bidrager også forholdsvis mere til den kontinuerlige idé-produktion blandt OECD's medlemmer. Det forholder sig lige modsat med den anden koalition og forskellen mellem de to koalitioner bliver naturligvis endnu større, hvis for eksempel Rusland en dag bliver medlem (*Washington Post*, 1997; OECD, 1996e). Flere af de interviewede OECD-ansatte påpeger netop dette forhold. Ifølge adskillige ansatte i OECD udtrykker især de nye medlemmer således et stort ønske om at lære fra foregangslandene i OECD. Selv har disse lande ikke så meget at tilbyde. Andre OECD-ansatte udtrykker det på den måde, at nogle lande, det vil sige de anglesaksiske foregangslande, bruger OECD til at markedsføre reformer og idéer, som har lejet sig i deres nationale kontekster. Underforstået er, at foregangslandene selv ikke føler, at de importerer så mange nye idéer gennem OECD-samarbejdet. På den anden side ser de en vis fordel i at bruge OECD som en meget effektiv spredningsmekanisme for egne idéer.

På grund af de fundamentale politiske og økonomiske asymmetrier mellem medlemslandene er generalsekretæren nødsaget til at foretage en række strategiske og praktiske prioriteter i sit arbejde. Dette gør han blandt andet i de årlige strateginotater, hvori OECD's målsætninger, organisatoriske identitet og visioner formuleres (OECD, 1996d, 1997g, 1998d, 1999d, 2001f). I disse notater må han finde en hårfin balance mellem at præsentere OECD som alle medlemmernes organisation, alt imens han undgår at træde de store bidragsydere over tærne. Men asymmetrien mellem rige (gamle medlemslande) og fattige (nye medlemslande) og mellem de store bidragsydere (især USA) og små bidragsydere (alle de øvrige OECD-medlemmer) indebærer, at OECD ikke længere fungerer udelukkende som et mødested mellem ligesindede. Som følge af denne asymmetri har OECD snarere fået en medierende rolle. Denne rolle udmønter sig i en funktion som idé-mellemmand eller idé-agent, som kan karakteri-

seres ved, at OECD snarere end selv at udvikle nye idéer fungerer som en særdeles effektiv mekanisme til at opsamle og sprede idéer, der er udviklet i de dominerende medlemsstater.

I det følgende vil det blive studeret nærmere, hvordan, hvorfor og med hvilke konsekvenser den nuværende generalsekretær Donald Johnston hele tiden taler om 'globalisering'. I de ovennævnte årlige strategipapirer er det en gennemgående linje, at økonomiens globalisering kræver, at der igangsættes strukturreformer med henblik på at justere OECD-økonomierne til at kunne deltage i den såkaldte verdenskonkurrence. Globaliseringsprocessen er irreversibel, det vil sige, den kan ikke standses, og den beskrives som en god og sund proces, idet den fremskynder nogle strukturreformer, der ifølge generalsekretæren gavner rig som fattig. Herudover betyder globaliseringen, at OECD har fået en ny og vigtig rolle, nemlig den at formulere strategier, der kan gøre tilpasningsprocesserne i medlemsstaterne så hurtige og effektive som muligt.

Nedenfor vil det blive konkluderet, at OECD for det første befinder sig i en økonomisk- såvel som en identitetskrise. Særligt de store bidragsydere er begyndt at stille sig kritiske over for OECD's virke. Dette bevirker for det andet, at OECD bliver meget lydhør over for disse vigtige medlemsstaters ønsker og forsikrer disse om, at 'OECD is not a classical think tank, but responds to the needs of those who will use our work' (OECD, 2000g: 3). For det tredje konkluderes det, at OECD's globaliseringsdiskurs er blevet så dominerende, fordi amerikanske toppolitikere i begyndelsen af 1990'erne begyndte at analysere det amerikanske samfund netop i lyset af globaliseringen. I denne periode begyndte man at forklare den amerikanske befolkning behovet for omfattende strukturreformer netop ved at referere til en relativt uspecificeret, men irreversibel globaliseringsproces. For det fjerde konkluderes det, at denne helt særlige amerikanske globaliseringsdiskurs blev overført til OECD, som med stort held og dygtighed indarbejdede den i samtlige af organisationens aktivitetsområder. Endelig gives der eksempler på, hvorledes denne diskurs også via OECD har vundet indpas blandt danske politikere og embedsmænd.

Globalisering

Globaliseringsprocesser kan teoretiseres på mange måder. Litteraturen er bred, og blandt forskere er globaliseringsdebatten karakterise-

ret ved en betydelig grad af uenighed. Nedenstående tabel opsummerer på en meget forsimples måde hovedskillelinjerne i den igangværende debat mellem især økonomer (Weiss, 1998: 169; Marcussen, 2000c):

Tabel 6.1. Konkurrerende akademiske diskurser om globaliseringen og statens autonomi

Staten har ...	Globaliseringen er ...	
	... et nyt og revolutionerende fænomen	... et gammelt og ikke specielt afgørende fænomen
... mistet suveræniteten på vigtige områder	Struktur-deterministerne	Aktør-pessimisterne
... stadigvæk suveræniteten på de vigtigste områder	Moderate strukturalister	Aktør-optimisterne

Den ene konfliktlinje vedrører, hvorvidt globaliseringen kan siges at være et kvalitativt og kvantitativt nyt fænomen. På den ene side fremhæver en række forskere, at varestrømmene er eksploderet siden 1970'erne, og at kapital- og investeringsstrømmene på tilsvarende vis har udviklet sig eksponentielt siden midten af 1980'erne. På den anden side stiller en række historisk orienterede økonomer sig skeptisk overfor, hvorvidt denne udvikling kan siges at overgå de forhold, som vi kender fra perioden før første verdenskrig. En anden konfliktlinje vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de nationale stater, vi kender i dag, har frihedsgrader i den globaliserede verdensøkonomi til at føre ideologisk baseret økonomisk politik ud i livet. En række økonomer mener, at en konsekvens af globaliseringen er, at disse frihedsgrader er forsvundet – specielt for små åbne økonomier som den danske. Heroverfor står andre økonomer, der mener, at nationalstaten stadig er den vigtigste organisatoriske enhed i den globaliserede økonomi, og at politikere derfor stadig har handlefrihed til at gøre en forskel.

Disse to skillelinjer medfører, at det er muligt at skelne mellem fire forskellige forestillinger om globaliseringen og statens rolle i forhold hertil. For det første mener de såkaldte 'strukturdeterminister', at de nationale politiske beslutningstagere står over for en ny situation, som må indregnes i deres planlægningsproces (O'Brian, 1992;

Ohmae, 1990; Reich, 1993). Ifølge denne optik er den ansvarlige nationale politiker i et dilemma. På den ene side er vore politikere konfronteret med større og større krav om at producere beslutninger, ydelser og serviceydelser til befolkningen. På den anden side er disse politikere blevet mindre og mindre i stand til selv at kunne bestemme beslutningernes indhold og konsekvenser på grund af den markant forandrede og globaliserede verdensøkonomi. Dette er en af grundene til ifølge denne optik, at beslutningstagere verden over frivilligt overlader beslutningskompetence til internationale og supranationale fora – herunder EU. De ansvarlige politikere har simpelthen ikke andre valgmuligheder.

Et andet synspunkt er karakteriseret ved 'aktørpessimisme' (Hirst & Thompson, 1999; Strange, 1996). Disse forskere er enige med den foregående gruppe i, at staterne i den internationale økonomi ikke har og aldrig har haft suverænitet og magt til at gøre, som det passer dem. Staten er ifølge denne optik, ikke den eneste aktør i den internationale økonomi, som har noget at skulle have sagt. Tværtimod er den internationale økonomi karakteriseret ved at være forbavsende pluralistisk og kendetegnet ved tilstedeværelsen af en lang række offentlige, halvoffentlige og private aktører, der er grænseoverskridende i deres virke. Aktørpessimisterne tillægger imidlertid ikke de igangværende udviklingsprocesser nogen betydning i denne forbindelse. Som nævnt ovenfor mener disse forskere ikke, at globaliseringen er noget specielt nyt eller globalt fænomen.

En tredje gruppe forskere kan beskrives som 'moderate strukturalister' (Gill, 1995). Globaliseringen er noget afgørende nyt, men det interessante ifølge disse forskere er, at globaliseringen er bragt til veje af en række transnationalt organiserede aktører – herunder statsledere, og hvis der er politisk ønske hertil, kan globaliseringen også skrues tilbage af selv samme aktører. Et instrument hertil kunne være en skat på transnationale transaktioner, som blev diskuteret ved det årlige World Economic Forum i den svejtsiske skisportsby Davos i januar 2001. Globaliseringen har alvorlige konsekvenser for en lang række mennesker, men dette betyder ikke, at den politiske og økonomiske elite har mistet magt, evne eller vilje til at gennemføre politiske programmer. Man må forstå, mener disse forskere, at den nuværende globalisering er en bestanddel af en større politisk programerklæring. På den måde er den en afspejling af eksisterende magtforhold på globalt plan (Sklair, 2001).

Endelig for det fjerde kan 'aktøroptimisterne' ikke se, at de nuvæ-

rende udviklingstendenser på nogen som helt betydningsfuld måde rokker ved det grundlæggende forhold, at kun statsledere kan tage bindende beslutninger om deres egne suverænitetsforhold. Så længe dette er tilfældet, og så længe disse statsledere har viljen til at handle som ledere, vil verdensorden forsat være karakteriseret af interstatslighed snarere end globalisering (Waltz, 2000; Weiss, 1998).

Denne korte ekscurs i den igangværende akademiske debat på globaliseringsområdet blandt især økonomer er kun medtaget for at slå et enkelt forhold fast: nemlig det, at der potentielt set er mange forskellige, legitime og rimelige argumenter at tage i anvendelse, når debatten kredser omkring globaliseringsfænomenet. Blandt forskere eksisterer der altså en pluralistisk tradition på dette område, al den stund at man er uenige om, hvad globaliseringen er, og hvilke konsekvenser globaliseringen har. Det overraskende er imidlertid, at en sådan pluralisme tilsyneladende *ikke* eksisterer blandt politiske beslutningstagere. Hvor forskere normalt plejer at være enige om en række grundprincipper omkring det objekt, de studerer, plejer selve essensen af det politiske metier at være, at forskellige politiske grupperinger etablerer en synlig uenighed for at demonstrere, at de hver for sig er indehavere af et markant synspunkt. I fortolkningen af globaliseringen lader det imidlertid til at forholde sig lige omvendt (Marcussen, 2000c)!

Et par eksempler kan illustrere dette. Citaterne i figur 6.1 har alle det til fælles, at de er hentet fra ledende danske socialdemokrater under ØMU-kampagnen, som udspillede sig i perioden marts til september 2000:

Det, vi ser udtrykt i følgende citater, er en helt særlig opfattelse af, hvilke konsekvenser globaliseringen har for det danske politiske system, og hvad man som politiker kan gøre for at imødekomme denne udvikling på den mest hensigtsmæssige måde. Kort sagt bliver den Økonomiske og Monetære Union afbilledet som en politisk ønskværdig konstruktion, fordi den netop forhindrer, at en udefineret globaliseringsproces kan komme til at underminere den danske velfærdsstat og Folketingets position i det danske demokrati. Globaliseringen er altså forestillet som noget udefrakommende, som vi skal beskytte os imod, og som tvinger os til at tage visse forholdsregler, blandt andet at Danmark går aktivt med i den europæiske økonomiske integrationsproces. Altså et udtryk for en strukturdeterministisk diskurs som defineret ovenfor.

Euroen er det europæiske solidariske svar på globaliseringen.

Ritt Bjerregaard (S), 'Synspunkt', Socialdemokraten, September 2000.

EU og euroen er ikke en trussel imod dansk selvstændighed eller velfærdssamfundet. Tværtimod kan vi fælles med andre europæiske lande forhindre, at globaliseringen forvandler det danske Folketing og andre nationale parlamenter i Europa til et demokratisk museum uden mulighed for at indfri vælgerens krav om regulering af markedskræfterne og udvikling af velfærden.

Claus Larsen-Jensen (S), anden behandling i Folketinget af lovforslag nr. L 288: Forslag til lov om Danmarks deltagelse i den fælles valuta, torsdag 24. august 2000.

Det europæiske samarbejde om den europæiske valuta er en vigtig del af det politiske svar på den omfattede globalisering.

Socialdemokratiet, 'Den officielle begrundelse for et Ja til Danmarks deltagelse i den fælles valuta ved folkeafstemningen den 28. september 2000', Udenrigsministeriet, September 2000.

Globaliseringen ... Uanset udfaldet af folkeafstemningen i torsdags er de konstante internationale forandringer en realitet. De vil være et livsvilkår for Danmark i fremtiden ... i form af et pres på vores velfærd.

Poul Nyrup Rasmussen (S), åbningsredegrundelse i Folketinget tirsdag den 3. oktober 2000 kl. 12.00

Figur 6.1. Socialdemokratiske leders kobling af globaliseringsfænomenet og ØMU'en

Så kan man jo påstå, at dette udpluk af citater er udtryk for 'sund fornuft'. For er det ikke rigtigt, at globaliseringen er et kvalitativt og kvantitativt nyt fænomen, som har haft afgørende konsekvenser for de politiske frihedsgrader? Har Poul Nyrup Rasmussen, Ritt Bjerregaard og Claus Larsen-Jensen ikke ret, når de siger, at betingelserne for at føre politik er fundamentalt forandrede? Som svar skal blot erindres om, at der jo netop ikke er enighed omkring disse forhold blandt de forskere, som beskæftiger sig med dette. Som vist ovenfor deler forskere sig i fire omtrent lige store grupper på dette spørgsmål. Blandt akademikere, som studerer disse processer, er der faktisk en meget udpræget pluralisme på området. I modsætning til den politiske diskurs, som har lejet sig omkring den strukturdeterministiske version af globaliseringen, er der, som illustreret ovenfor, mindst fire konkurrerende diskurser blandt akademikere.

Dernæst kunne man fremhæve, at de socialdemokratiske citater ovenfor er taget ud af en helt specifik sammenhæng (ØMU-kampagnen), som må have afgørende indflydelse på, hvilken mening man med rimelighed kan tillægge disse citater, og hvilken tyngde de

måtte have i den generelle politiske debat. Man kan mene, at citaterne ovenfor er udtryk for en specifik dansk holdning, der bliver fremført i en helt særlig situation. Over for dette synspunkt – at det er et særligt dansk fænomen at lave denne direkte kobling mellem globaliseringen og ØMU'en – kan man fremhæve, at vi ikke skal længere væk end til vore nabostater for at finde en tilsvarende analyse, hvilket fremgår af følgende citater:

Euroen medfører omfattende reformer. Det er den bedst mulige måde at styre globaliseringen på.*

Dominique Strauss-Kahn, 'Pour un pacte de croissance européen', Club de convictions, le 17. mars 1999.

EMU is an answer to the challenges of globalised financial markets.

SPD, 'Europe a united continent of peace, welfare and social security'. Resolution adopted by the Party Conference held from 2 to 4 December 1997 in Hanover.

* L'euro est porteur de réformes profondes. Il est le meilleur instrument possible de maîtrise de la mondialisation.

Figur 6.2. Tyske og franske socialdemokraters diskurs om forholdet mellem globalisering og ØMU'en

I de tyske og franske socialdemokratiske partier deler man altså den danske vurdering af sammenhængen mellem globaliseringen og ØMU'en. Det fremgår, at der i Europa har udviklet sig en ensartet måde at tale om globaliseringen på (Marcussen, 2000c). Globaliseringen er uspecificeret – det er noget 'derude', som tvinger politikere til at reagere. Globaliseringen er desuden noget afgørende nyt både kvalitativt og kvantitativt. Dette perspektiv vil jeg kalde for den 'strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs'. Den siger, at globaliseringen er et nyt og stærkt fænomen, som har frataget politikerne de fleste af deres traditionelle styringsinstrumenter. Globaliseringen er irreversibel og truende.

Denne diskurs deles af europæiske socialdemokrater. Det er andre steder blevet illustreret, at det ikke kun er europæiske socialdemokrater, der deler den strukturdeterministiske opfattelse af globaliseringen. Opfattelsen deles af socialdemokrater – hvor forskellige de end måtte være på andre punkter – over hele kloden (Marcussen, 2000c). Det er ikke noget nyt, at højrefløjen – især den liberale højrefløj – har betragtet globaliseringen som den bedste forsikring mod

socialisme (Anders Fogh Rasmussen), og at Margaret Thatcher brugte det såkaldte TINA-argument (There Is No Alternative). Det nye er, at nu er såkaldt tredjevejs- (Neue Mitte eller Ny Start) socialdemokrater også begyndt at tage denne diskurs i anvendelse, når upopulære reformer og tiltag skal gennemføres på det nationale plan. Og det er ikke kun ØMU'en, der kobles op på den strukturdeterministiske version af globaliseringsdiskursen. Alle mulige andre strukturreformer hæftes også op på globaliseringen, såsom reformer af velfærdsstaten, reformer af den offentlige forvaltning, reformer af arbejdsmarkedet og reformer af uddannelsessystemet.

Hvordan kan vi forstå den hegemoniske status, som den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs har fået blandt socialdemokratiske politikere i Europa – og hvad har OECD med dette at gøre?

Som oftest er det sociologen Anthony Giddens, der bliver refereret til, når diskussionen falder på moderne socialdemokraters 'tredjevejs-ideologi' (Giddens, 1998, 1999). Men begrebet 'den tredje vej' er betydeligt ældre. Her skal vi blot gå tilbage til midt-1980'erne, da Al From og andre satte en tredjevejs-bevægelse i gang i USA ved at grundlægge The Democratic Leadership Council (DLC)²⁹ – en gruppe amerikanske demokrater, der befinder sig på midten og over mod højre på den politiske scene (Marlowe, 1999).

DLC definerer sig selv som et 'idea center, catalyst, and national voice for a reform movement that is reshaping American politics by moving it beyond the old left-right debate', og gruppen lancerede begrebet 'den tredje vej', da den forberedte Bill Clintons præsidentvalgkamp i 1991-1992. Ved DLC's kongres i Cleveland, Ohio, i maj 1991 vedtog man en resolution med titlen *The New American Choice*, som gik hen og blev grundlaget for Demokraternes politiske platform forud for præsidentvalgkampen. I denne resolution aner man de første elementer af den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs. Resolutionen blev senere udviklet til det mest klare udtryk for en moderne tredjevejs-ideologi, der i juli 1996 fik titlen *The New Progressive Declaration*. Teksten understreger, at vi lever i en kvalitativ og kvantitativ ny tid, der kræver fundamentale reformer i etablerede tankesæt, rutiner og organisationsformer:

29 www.dlcppi.org/

Global confusion. The end of the Cold War has weakened the domestic consensus behind vigorous U.S. global leadership, leaving us uncertain of our role in the world, torn between the impulse to lead and the temptation to turn inward. These challenges demand more new policies, they demand sweeping changes in the basic structure of government [...] As the era of big government comes to a close, we must reconstruct the progressive agenda in keeping with the organizational, political, and social imperatives of the Information Age (From, 1998: 4).

I dag tager DLC æren for, at tredjevejs-ideologien med dets strukturdeterministiske analyser er blevet spredt ud til resten af verden til for eksempel Tony Blair, som kom til magten med et lignende budskab i 1997, og Gerhard Schröder, som det med en tredjevejs-ideologi for første gang i mere end femten år lykkedes at bringe socialdemokraterne til sejr over Helmut Kohl i kanslervalget i 1998.³⁰

Dette vil nok være for meget ære at tilskrive DLC. Et faktum er imidlertid, at Bill Clinton som USA's præsident medbragte disse nye idéer til internationale fora, hvor der kunne finde en spredning sted. For eksempel lancerede Clinton som noget af det første en såkaldt 'global growth strategy' i G7-regi, der ville indebære, at de økonomisk mest magtfulde stater i verden skulle gå sammen om at koordinere deres makroøkonomiske strategier (Putnam, 1994). Konkret blev det fra Clintons side foreslået, at USA skulle forpligte sig til at reducere det amerikanske budgetunderskud, mens Japan og Tyskland samtidig skulle bruge deres respektive budgetoverskud til at sætte gang i de verdensøkonomiske hjul. Indholdet af denne strategi kan bedst karakteriseres ved global efterspørgselsstyring, hvor de enkelte G7-lande skulle tage hensyn til de øvrige staters placering i den økonomiske konjunkturcyklus.

Reaktionen på dette forslag var dog langt fra opmuntrende. Hverken Japan eller Tyskland havde til hensigt at kaste sig ud i et sådant eksperiment (Bayne, 2000). For Tysklands vedkommende havde man ladet sig overtale til noget tilsvarende ved G7-topmødet i Bonn i 1978, hvilket førte til, at kansler Helmut Schmidt (SPD) måtte lægge navn til det første tyske budgetunderskud i mands minde. Han betegnede selv denne episode som en 'keynesiansk fælde' (Putnam & Henning, 1989). For Japans vedkommende var der i øvrigt en gene-

30 www.dlcppi.org/ppi/3way/3wayglobal.htm.

rel uvilje mod at lade sig koordinere af USA. Til sidst bakkede også Bill Clinton tilbage fra den globale vækststrategi og bad sine folk om at gå i tænkeboks til næste topmøde.

I retrospektiv kan man sige, at Clinton's folk nu rettede deres opmærksomhed væk fra internationalt koordinerede makroøkonomiske strategier til den hjemlige scene. Hvor løsningen på de internationale vækstproblemer før var defineret som et spørgsmål om international samarbejde, blev det nu defineret til at være et spørgsmål om 'at bringe sit eget hus i orden'. Ved det efterfølgende G7-topmøde i 1994 lancerede den nyvalgte amerikanske præsident derfor en såkaldt 'structural adaptation strategy'. Strategien gik kort sagt ud på, at international økonomisk vækst kunne initieres, hvis hvert enkelt G7-land satte sig for at forbedre nationaløkonomiens udbudsside gennem reform af kapitalmarkeder, arbejdsmarkeder og skattesystemer. En sådan tankegang adskilte sig fra 'the global growth strategy' ved, at det ikke længere var 'efterspørgselssiden', der var i centrum, og at denne strategi ikke nødvendigvis krævede international samarbejde. Den nye strategi var udelukkende afhængig af, at de vestlige økonomier på den ene eller anden måde var optaget af, hvorledes deres egen økonomi fungerede internt. Denne strategi lå helt i forlængelse af tidens mode og fandt derfor straks opbakning hos de øvrige G7-lande. Lidt efter lidt fødtes den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs, idet hjemlige reformer skulle sælges som 'nødvendige set i lyset af uspecificerede globaliseringsprocesser' (Putnam, 1994).

I G7-sammenhæng kom Clintons 'structural adaptation strategy' senere til udtryk i en 'global job strategy', der blev lanceret i Detroit den 12.-13. marts 1994. På vegne af G7's jobkonference konkluderede US Treasury Secretary Lloyd Bentsen:

Let me say that we're facing tremendous change [...] We need to extract the most from change that we can. That's why it is critical that we prepare our economies, and most importantly, our people, for the challenge that awaits us in the next century [...] In our differing economies and societies, structural reforms can make our labor markets and employment systems far more adaptable to change. We need, carefully and in our own ways, to pursue policies to take down barriers, and to strengthen our markets. Actively anticipating and responding to labor market needs can help meet the challenge of change [...] The structural

reforms in labor and social programs will be more successful if they are supported by sound macroeconomic policies that promote growth (Bentsen, 1994).

‘Globalisering’ karakteriseres her som ‘tremendous change’, der kræver strukturelle reformer af arbejdsmarkedet og en stabilitetsorienteret økonomisk politik.

På det efterfølgende møde i Napoli, 8.-10. juli 1994, fremgår den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs i det endelige kommuniké i en næsten programmatisk form:

We have gathered at a time of extraordinary change in the world economy. New forms of international inter-action are having enormous effects on the lives of our peoples and are leading to the globalization of our economies [...] How can we adapt existing institutions and build new institutions to ensure the future prosperity and security of our people? [...] We will concentrate on the following structural measures. We will: increase investment in our people [...] reduce labour rigidities which add to employment’s cost or deter job creation, eliminate excessive regulations and ensure that indirect costs of employing people are reduced wherever possible [...] pursue active labour market policies [...] encourage and promote innovation [...] promote competition, through eliminating unnecessary regulations and through removing impediments to small and medium-sized firms.³¹

Året efter i Halifax ved G7-mødet den 15.-17. juni 1995 bekræftedes denne vækststrategi – nøjagtig som den er blevet det ved alle G7-møder lige siden (Bayne, 2000). Umiddelbart forud for mødet trak den daværende IMF-generaldirektør linjerne i den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs meget klart op:

But judge for yourselves: Mexico, Barings, the dollar crisis. These three crises bear the marks of a new world dominated by the forces of globalization, a world to which our countries and our institutions must urgently adapt as best they can. It is

31 www.library.utoronto.ca/g7/summit/1994naples/communique/.

against this background of globalization that the Halifax Summit will take place (Camdessus, 1995).

Det, der i dette kapitels perspektiv gør Halifax-mødet interessant, er, at det afsluttende kommuniké eksplicit anbefaler, at OECD i Paris begynder at beskæftige sig mere systematisk med globaliseringsfænomenet og dets konsekvenser for strukturel tilpasning for OECD's medlemsstater. Som vi nu skal se, lader det til, at diverse udvalg og direktorater i OECD herefter systematisk begynder at koble globaliseringsfænomenet på de policy-områder, man allerede beskæftiger sig med. I *The Economics Department* begynder man således at lave en direkte kobling mellem uspecificerede globaliseringsprocesser og behovet for en stabilitetsorienteret økonomisk politik. I *Public Management Service* kobler man globaliseringen med nødvendigheden af at indføre 'New Public Management' styringsredskaber i medlemsstaterne, og i direktoratet, der beskæftiger sig med industrielle forhold, inddrager man globaliseringen i debatten om fleksible arbejdsmarkeder.

Som opsummering på denne diskussion, har vi nu fulgt en enkelt idé – den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs – fra at være ingen steder til, via DLC i 1991-92, Præsident Clinton 1993-94 og G7 1994-95, at være et central inkorporeret element i OECD's arbejde fra 1995 og fremefter.

Vi mangler nu kun at studere OECD's rolle i dette forløb lidt nærmere, samt at se hvorledes denne strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs manifesterer sig i den danske centraladministration.

OECD og globaliseringsdiskursen

OECD er naturligvis ikke den eneste internationale organisation, der i midten af 1990'erne systematisk begyndte at koble globaliseringsargumentet på de gængse argumentationskæder. IMF, FN og EU-Kommissionen har hver for sig ligeledes været særdeles aktive i spredningen af denne idé. Når vi studerer OECD som idé-agent for amerikansk inspirerede idéer, er det altså ikke et forsøg på at argumentere for, at OECD har spillet en unik rolle i denne forbindelse.

Når OECD optræder som idé-agent, sker det ikke, uden at OECD som organisation får sat sit mærke på selve idéen. Idéen spredtes altså ikke uforandret via OECD til organisationens medlemsstater. OECD bidrager til spredningsprocessen med noget af sit eget

tankegods. OECD optræder som idé-agent for at 'behage' organisationens mest magtfulde medlemmer, men videregiver også en særlig OECD-version af den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs.

Ugerne og månederne før den daværende generalsekretær Jean-Claude Paye måtte forlade posten til fordel for canadieren Donald Johnston, introduceres den accelererende globalisering af økonomien på OECD's dagsorden (OECD, 1996d). På et af de sidste pressemøder slås det således fast med syvtommersøm, at globaliseringen er det, 'der stærkest præger dette ti-år' (*Børsen*, 1996e). Den nytiltrådte generalsekretær Donald Johnston begyndte straks at spinde videre på den ende, han havde arvet fra sin forgænger. Dette skete som nævnt ved, at han ivrigt diskuterede globaliseringsprocesser i de interne strateginotater, der var stilet til medarbejderne og de nationale OECD-ambassadører. Særligt opmærksom var han på at udpensle den fremtrædende rolle som OECD kunne få i fremtiden ved at hjælpe til med at sprede den amerikansk inspirerede globaliseringsdiskurs (OECD, 1998d: 17). Men også udadtil i offentligheden begyndte generalsekretæren straks at tale om globaliseringen på vegne af hele organisationen. For Donald Johnston er globaliseringen 'det, der styrer dagsordenen for alles vedkommende' (*Berlingske Tidende*, 1997), fordi vi lever i en 'ny global tidsalder' (Johnston, 1997), og hans motto er meget sigende blevet 'Globalise or fossilise' (Johnston, 1999).

I sidste halvdel af 1990'erne lader det til, at hele OECD's sekretariat tilskyndes til at inddrage globaliseringsfænomenet i den officielle diskurs og analyse. Men for at få et mere akkurat billede af, hvad der sker inde i OECD, når en ny idé passerer forbi, er det nødvendigt at skelne mellem de idé-tilpasningsprocesser, der finder sted i forskellige OECD-direktorater. I det følgende vil jeg fokusere mere detaljeret på en lille enhed i OECD, nemlig *The Public Management Service*, og på hvordan denne enhed har formået at inkorporere den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs i den øvrige diskursive produktion.

Som det har været diskuteret i kapitel to, er PUMA ikke et af de oprindelige kernedirektorater, der udgør grundlaget for OECD's selvforståelse, såsom *The Economics Department*, *The Development Cooperation Directorate*, *The Directorate for Science, Technology and Industry* og *The Directorate for Food, Agriculture and Fisheries*.

Det fremgår af flere personlige interview med ansatte i OECD, at PUMA siden 1995 og især efter den nye generalsekretær, Donald

Johnstons, tiltræden i 1996 har været nødt til at markere sig meget mere markant i OECD-regi for at kunne begrunde sin eksistensberettigelse. PUMA er blevet udsat for større sparerunder, men har siden 1995 forsøgt at lancere flere kampagner med henblik på at gøre sig synlig og nyttig. Dokumentet *Governance in Transition* (OECD, 1995) kan betragtes netop som et programmatisk initiativ, der skal tegne PUMA's hovedopgaver i fremtiden (Lerdell & Sahlin-Andersson, 1997). I dokumentet præsenteres først og fremmest et sæt løsninger (streng nødvendig reform af den offentlige sektor), og man ender med at konkludere, at et relevant problem, som disse løsninger kan kobles på, må være en uspecificeret globaliseringsproces. Dette lader til at være et klart eksempel på en strukturdeterministisk forståelse af globaliseringsprocesser og en indikation på, at PUMA er på (desperat) udkig efter en konstituerende rolle i OECD. Her følger et par eksempler fra rapporten, der illustrerer den rendyrkede kobling mellem globalisering som et strukturelt og irreversibelt fænomen og nødvendigheden af reformer i den offentlige sektor:

Increasing global interdependence, uncertainty, and accelerating change is a major challenge [...] Governments must strive to do things better, with fewer resources, and, above all, differently (OECD, 1995: 7).

An increasingly open international economy puts a premium on national competitiveness [...] Radical change is required in order to protect the very capacity to govern and deliver services (OECD, 1995: 15).

A variety of factors have come together to make reform a burning issue. Key among these [is] the development of the global market-place, which highlighted the impact of government activities on national competitiveness (OECD, 1995: 19).

The external environment of the public sector has changed dramatically. A global market-place has developed [...] The freedom of national governments to act individually is significantly restrained (OECD, 1995: 21).

Løsningen på globaliseringsudfordringen er, ifølge PUMA, netop den type reforminstrumenter, man har arbejdet med i sekretariatet

en årrække: New Public Management (NPM).³² PUMA opsummer reformforslagene i ti punkter: præstationsløn, præstationsmål, IT anvendelse, kundeservice, brugerafgifter, udlicitering, konkurrence i den offentlige sektor, ledelse som i den private sektor, kontrol med ressourceforbrug og deregulering.

Året efter publicerer PUMA et arbejdspapir under titlen: 'Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments'? Endnu engang stadfæstes den strukturdeterministiske tilgang til globaliseringsfænomenet:

Globalisation and its many manifestations mean that borders – of all sorts – are becoming increasingly difficult for governments to define, let alone maintain. In consequence, national governments are being forced to redefine their roles, responsibilities and policy relationships (OECD, 1996b: 4).

Og det understreges, at OECD (læs *PUMA*) er i en position, hvor organisationen faktisk kan hjælpe medlemsstaterne med at reorganisere og rekonceptualisere organisationsstrukturerne, -procedurerne og -kulturerne i deres respektive offentlige forvaltninger: 'International organizations such as the OECD – by providing both real and virtual fora for exchange – can also act as an important conduit in this process' (OECD, 1996b: 10; Washington, 1996).

Omkring 1999 har PUMA udviklet en komplet og sammenhængende globaliseringsdiskurs, der har lejret sig i snart sagt alle enhedens skrifter. Dette kan eksemplificeres med PUMA-rapporten 'Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries' (OECD, 1999b), hvori vi finder en elegant og relativ simpel kobling mellem uspecificerede globaliseringsprocesser og behovet for NPM-reformer. Som udgangspunkt redegøres for, at samfundet er i krise. Den offentlige sektor er overbebyrdet, utidssvarende og bekostelig, og borgerne er i stigende grad utilfredse med den service, som tilbydes af den offentlige forvaltning. Der eksisterer således en kløft mellem borgernes forventninger til den offentlige forvaltning og den offentlige forvaltnings reelle evne til at levere varen. Det er herefter, at globaliseringsprocesserne kommer ind i billedet:

32 Standardtekster om New Public Management er: Hood (1991), Pollitt (1990), Osborne & Gaebler (1992), Massey (1993) og Aucoin (1990).

With the onset of globalisation, decisions on roles and functions that were previously a domestic responsibility were greatly influenced by the international arena, raising concerns about sovereignty being impinged (OECD, 1999b: 3).

Globalisering defineres som det fænomen, at kapital, information, idéer, teknologier, varer, serviceydelser og mennesker bevæger sig på tværs af grænser med en hastighed, som man ikke før har oplevet (OECD, 1999b: 4). Dette i sig selv øger behovet, ifølge PUMA-rapporten, for at også den offentlige forvaltning er konkurrencedygtig i forhold til andre leverandører af serviceydelser. Konkurrencedygtighed forstås her som forvaltningens evne til at producere de varer, som borgerne efterspørger til lavest mulige pris og i bedst mulige kvalitet. Dette kræver ifølge denne tankegang, at der indføres 'strategisk tænkning' i den offentlige forvaltning. Strategisk tænkning defineres som 'a profound understanding of the existing realities, a clear vision and understanding of the direction of the reform, and a determination of the roles and responsibilities of those carrying out reform so that the actions taken have a good potential to lead the reform towards the stated objectives' (OECD, 1999b: 23). Med andre ord, 'strategisk tænkning' er en forudsætning for, at der kan implementeres 'strategisk ledelse' – eller det vi tidligere har kaldt 'New Public Management'. Hermed er argumentationskæden bragt til ende, og den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs har opnået en formfuldendthed, der på næsten automatisk vis kan inkorporeres i nationale politikeres reformdiskurs.

OECD's eget bidrag til denne idé-spredning er eksplicit beskrevet på en meget interessant måde:

[...] external bodies, such as the OECD and WTO, often influenced the direction of reform and supported it through the publication of comparative information about countries. This provided objective information to politicians and the public alike, challenged the status quo, revealed different ways of operating, and put pressure on governments to respond. *Even where a country lacked economic imperatives to reform, and had the luxury of not doing so, reputation-conscious governments, sensitive to unfavorable comparisons with others, initiated albeit moderate change* (OECD, 1999b: 4, min fremhævelse)!

Med andre ord er PUMA sig meget bevidst om, hvilken rolle OECD spiller i forhold til medlemsstaterne. Det udtrykkes meget klart i dette citat, at en af hemmelighederne bag en specifik idé gennemslagskraft – i dette tilfælde idéen om en direkte årsagssammenhæng mellem globalisering og NPM – er, at den skal tillæres og internaliseres af OECD's mest centrale medlemslande. Hvis en sådan læringsproces sættes i gang og kommer til en succesfuld afslutning, bliver det meget svært for de øvrige lande, typisk de små og perifere lande, ikke at vedkende sig denne idé om forholdet mellem uspecificerede globaliseringsprocesser og reformer af den offentlige forvaltning. Faktisk løber de lande, som enten ikke ønsker at tage NPM-reformer i anvendelse eller som direkte udtrykker tvivl om behovet for disse reformer, en risiko for at blive social ekskluderet i OECD-klubben. Frygten for social eksklusion fra OECD-eliten kan, jævnfør diskussionen i foregående kapitel, udgøre en meget effektiv læringsmekanisme, der gør, at det pågældende lands beslutningstagere, helt uafhængigt af om globaliseringen reelt spiller nogen rolle eller ej i beslutningsprocessen, begynder at fremføre den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs. Begynder man først at anvende globaliseringsdiskursen, er skridtet ikke så lang til også at iværksætte nogle af de NPM-reformer, som PUMA anbefaler.

En sidste indikation på, at den strukturdeterministiske diskurs for alvor har vundet indpas i PUMA's selvforståelse, er, at den nu er ekspliciteret i det sidst vedtagne fireårige mandat for PUMA's virke, 2000-2004:

As PUMA considers a new mandate and new directions in which to take its work at the outset of the 21st century, its mission can be stated in concise terms: to promote good governance [...] The growing demand for 'good governance' can be traced to many sources. In an age characterized by what is called 'globalization', countries face challenges of keeping up with an irreversible process of increasing linkages which in some cases is straining social relations [...] globalisation of economic and social policies creates a need for new capacities to exploit new opportunities (PUMA(99)7/rev1; November 3, 1999).

Opsummerende kan man først og fremmest konkludere, at en international økonomisk organisation som OECD kan gribe en idé, som er lanceret af en af dets magtfulde medlemsstater, for derefter selv at

promovere idéen gennem organisationens egen officielle diskurs. Det er ikke alle idéer, der har en chance for at blive spredt gennem internationale organisationer. I dette tilfælde har vi talt om en idé, som lige fra starten er blevet hjulpet på vej af verdens største politisk-økonomiske supermagt. For det andet kan det slås fast, at den proces, hvorved en specifik idé spredes mellem OECD's medlemsstater, har sin egen dynamik. Hvis idéen først gribes af et antal betydningsfulde medlemsstater, bliver det sværere og sværere for de øvrige medlemsstater legitimt at sige fra over for denne idé. Idéen har nået et 'tipping point' (Finnemore & Sikkink, 1998) eller et 'point of no return', der gør, at idéen spredes ved egen hjælp til de øvrige medlemsstater gennem en stærk socialiseringsmekanisme. Endelig for det tredje lader det til, at hver enkelt enhed i OECD på sin egen måde forsøger at bruge globaliseringsdiskursen til at styrke sin egen position i OECD-regi. Vi har set, hvordan en marginal og truet enhed, PUMA, opnår en fornyet centralitet ved at koble sig på en af tidens diskursive moder. Herved placerer enheden sig i en position, hvor det bliver svært for generalsekretæren eller andre centrale instanser at kræve ressourcenedskæringer. En leder kan simpelthen ikke legitimt nedlægge en enhed, der producerer konsensus-idéer.

I næste afsnit skal vi kort se på, hvorledes danske forvaltningsenheder har håndteret den nye OECD-promoverede globaliseringsdiskurs.

Globaliseringsdiskursen i den danske centraladministration

Samtidig med at man i 1996 og 97 begyndte at fokusere på globaliseringen næsten overalt i OECD-regi (Johnston, 1997; OECD, 1997c, e, f), begyndte enkelte enheder i den danske centraladministration ligeledes at fatte interesse for emnet. Embedsmænd i Erhvervs- og Finansministeriet begyndte hver for sig at tænke over emnet allerede i 1996, fordi især Industrikomitéen i OECD havde været hurtige til at lancere globalisering som et interessefelt. *Erhvervsredogørelsen 1996* kan eksemplificere dette:

Globalisering er andet og mere end internationalisering ... forstår vi ikke at tage ordentlig bestik af udfordringerne og indrette os på de nye betingelser, vil det svække fundamentet for det velfærdssamfund, som vi kender i dag ... Fordi globaliseringen be-

tyder, at virksomheder, kapital og borgere bliver mere mobile, kan globaliseringen blive en udfordring for velfærdssamfundet (Erhvervsministeriet, 1996: 20-21).

Derfor skaber globaliseringen et pres på de enkelte lande for at tilvejebringe erhvervsmæssige vilkår, der ikke er ringere end vilkårene i andre lande ... For velfærdssamfundet betyder globaliseringen derfor, at den makroøkonomiske disciplin er blevet strammere (Erhvervsministeriet, 1996: 22).

I løbet af 1997 materialiserede disse diskussioner sig i endnu flere publikationer og konferencer. I oktober 1997 blev der for eksempel afholdt en lukket konference omkring emnet med statsminister Poul Nyrup Rasmussen som mødeleder (Rasmussen, 1997). Blandt deltagerne var ansatte og politikere fra de økonomiske ministerier og eksperter fra OECD, der beskæftigede sig aktivt med globaliseringsfænomenet.

Formelt set blev konferencen afholdt på baggrund af fire publikationer, der netop var kommet på gaden: *Globalisering og Dansk Økonomi* (Finansministeriet, 1997a), *Internationalisering og den økonomiske politik* (Finansministeriet, 1997b), *Danmarks position i international belysning* (Finansministeriet, 1997c) og *Erhvervspolitik i et Globalt Perspektiv* (Finansministeriet, 1997d). Alle rapporter indeholder et klart strukturdeterministisk perspektiv i deres behandling af globaliseringsfænomenet:

[Globaliseringen] fordrer, at *omstillingsevnen* i den danske økonomi understøttes. Nødvendigheden i at være parat til omstilling og forandring øges yderligere af, at det er vanskeligt at forudsige de fremtidige strukturelle påvirkninger [...] Kravene til *makropolitikken* er også skærpet. Globaliseringen har betydet, at de finansielle markeder reagerer hurtigere end tidligere, således at ubalancer i økonomien relativt hurtigt straffes med højere rente eller forringelse af valutakursen [...] Endelig skærper globaliseringen behovet for *internationalt samarbejde* for bl.a. at undgå konkurrence på skattemæssige særregler, subsidier, tekniske handelshindringer etc. (Finansministeriet, 1997a: 3-4, fremhævet i original).

Globaliseringen øger kravene til den økonomiske politik. På en række områder forstærker globaliseringen dog blot behovet for at føre politik på en måde, der under alle omstændigheder ville styrke økonomien (Finansministeriet, 1997a: 21).

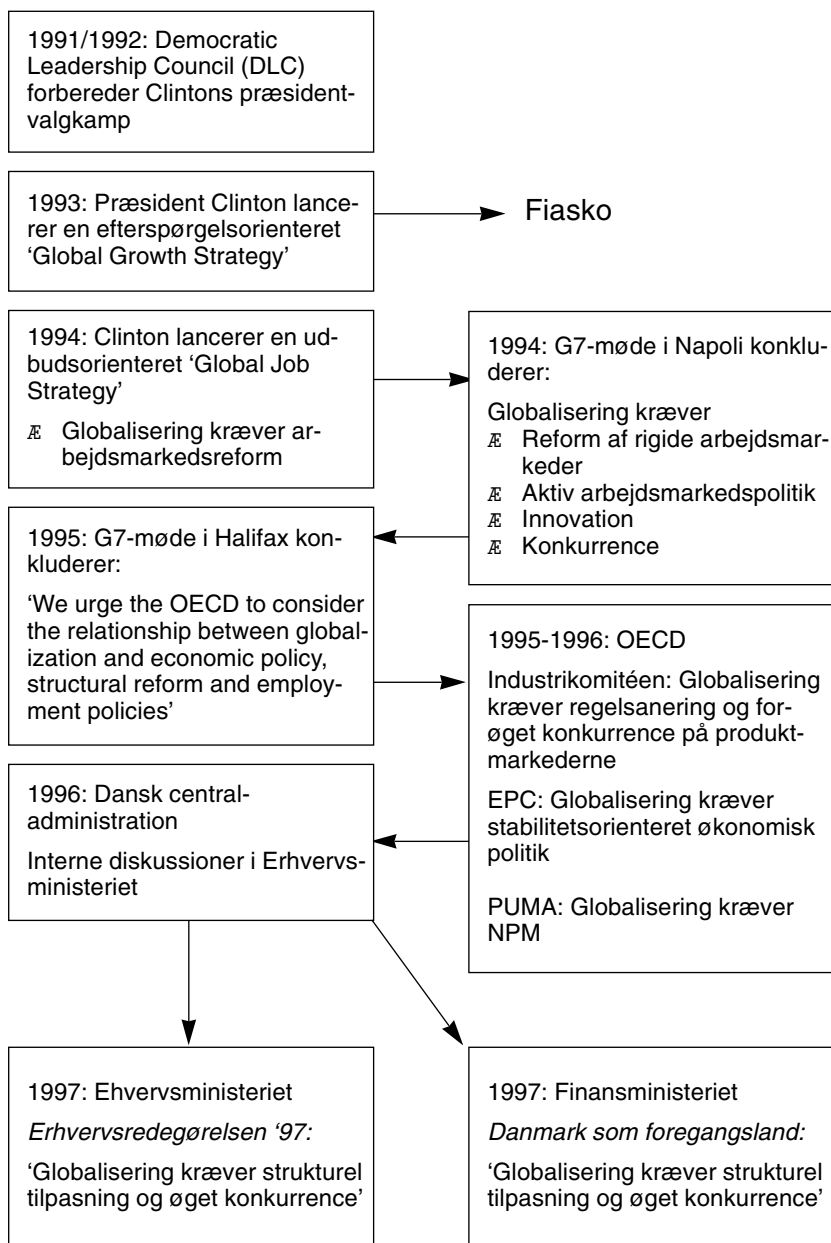
Samme år udvider Erhvervsministeriet sin dækning af globaliseringsproblematikken og bevarer den strukturdeterministiske vinkel:

For at kunne høste alle frugterne af globaliseringen skal de enkelte økonomier kunne omstille og tilpasse sig de strukturelle forandringer i erhvervene, som følger i kølvandet på den globale økonomi (Erhvervsministeriet, 1997: 16).

Den nye globale konkurrence, hvor varer og kapital flytter sig ubesværet over landegrænser, har betydning for det enkelte lands behov og muligheder for at føre politik ... Derfor er det vigtigt, at Danmark gennem de senere år har opnået forbedringer af den offentlige sektors finanser, samtidig med at der er opretholdt et overskud på betalingsbalancen, lav inflation og stabil valutakurs (Erhvervsministeriet, 1997: 18-19).

Den største udfordring ved globaliseringen er derfor at sammensætte en politik, der giver virksomhederne mulighed for at deltage i den globale økonomi og samtidig sikrer, at de samfundsmæssige gevinster fortsat bliver jævnt fordelt (Erhvervsministeriet, 1997: 66).

Herefter udvikles den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs skridt for skridt, og snart sagt ethvert politisk tiltag kobles efterhånden på denne særlige fortolkning af den internationale kontekst og dens konsekvenser for det danske økonomiske og politiske system. Tidligere i dette kapitel blev der givet eksempler på, hvorledes socialdemokratiske ledere i Europa og Danmark konstruerer en kobling mellem ØMU'en og en række uspecificerede globaliseringsprocesser. Senest er globaliseringsargumentet blevet udvidet i Danmark og udgør nu grundstøtten i regeringens argument for, at Danmark skal engagere sig mere aktivt i Europæisk integration (Udenrigsministeriet, 2001a). Statsminister Poul Nyrup Rasmussen har endvidere gjort globaliseringen til den mest åbenbare og akutte 'udfordring' for den siddende regering (afslutningsdebat i Folketinget, 31. maj, 2001).



Figur 6.3. Hvordan den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs rejste over tid og rum

Der kunne findes mange andre eksempler fra den danske central-administration, regeringen, de politiske partier og medierne, men pointen er her, at vi nu har fulgt en særlig idé fra den lanceres i præsidentkandidat Clintons valgkamp i begyndelsen af 1990'erne til den dukker op som standardelement i centraladministrationens publikationer fra 1997 og fremefter. Hele forløbet, der varer fem-seks år, er forsøgt illustreret i nedenstående figur:

Ti betingelser for agentvirksomhed

Udgangspunktet for dette kapitel var en række citater fra danske socialdemokratiske ledere i ØMU-valgkampen angående forholdet mellem globalisering og ØMU'en. Argumentet i det ovenstående har været, at disse socialdemokraters måde at opleve og anvende uspecificerede globaliseringsdiskurser på *ikke* tager udgangspunkt i den pluralistiske akademiske litteratur på området, men derimod i en strukturdeterministisk international diskursiv trend, der har sin rod i USA, og som blandt andet via OECD breder sig til Danmark. Formålet har været at illustrere, at OECD, ud over at fungere som en decideret idé-opfinder (kapitel fire), også har en vigtig funktion som idé-mellemmand eller idé-agent for stater, for eksempel USA. Via OECD kan politiske moder altså spredes til Danmark.

Med et helt andet sprogbrug end det, der har været taget i anvendelse ovenfor, opsummerer Robert Cox internationale organisationers agentfunktion på følgende måde:

One mechanism through which the universal norms of a world hegemony are expressed is the international organization. Indeed, international organization functions as the process through which the institutions of hegemony and its ideology are developed. Among the features of international organization which express its hegemonic role are the following: (1) the institutions embody the rules which facilitate the expansion of hegemonic world orders; (2) they are themselves the product of the hegemonic world order; (3) they ideologically legitimate the norms of the world order; (4) they co-opt the elites from the peripheral countries; and (5) they absorb counterhegemonic ideas (Cox, 1996 [1983]: 137-138).

Set i lyset af dette kapitel kan Cox' konklusioner udvides til følgende ti punkter:

For det første er det ikke kun 'sande' idéer, der spredes via OECD. Vi ved, at der blandt forskere er markante forskelle i vurderingen af globaliseringens karakter og konsekvenser. Man kan derfor tale om, at der eksisterer en diskursiv pluralitet blandt forskere på dette område. Det lader ikke til, at denne pluralitet afspejles i den politiske debat om globaliseringen. Vi har ovenfor fulgt, hvorledes en globaliseringsdiskurs – den strukturdeterministiske – er blevet konstrueret som 'sand' blandt politiske beslutningstagere. En enkelt idé bliver således dominerende (hegemonisk) og opnår derfor status af at være legitim viden på et område.

For det andet lader det til at simple og intuitivt logiske idéer spredes lettere end komplekse idéer. Man kunne opstille den hypotese, at to af de fire konkurrerende globaliseringsdiskurser er mere simple og intuitivt logiske end de to andre. Den strukturdeterministiske diskurs (alt har ændret sig, derfor må der finde tilpasning sted) og den aktøroptimistiske diskurs (intet er nyt, og vi kan fortsætte med at gøre som før) er simple og for de fleste mennesker intuitivt logisk opbyggede. De to andre diskurser er sværere at forstå, men dog ikke af den grund mindre 'sande' eller 'gode'. Hvis denne hypotese holder, kan dette imidlertid ikke hjælpe os til at forstå, hvorfor det netop er den strukturdeterministiske version, der i sidste ende blev den dominerende på både højre og venstre side af den politiske skala.

Der er for det tredje behov for 'konsulenter' og 'tænketaanke' til at formulere, 'frame' og konkretisere idéerne. Idéer som den strukturdeterministiske og den aktøroptimistiske globaliseringsdiskurs formuleres og lanceres ikke af sig selv. Det lader til, at den amerikanske tænketank DLC har haft en afgørende rolle at spille i lanceringsfasen, hvor en række smarte og internt logiske koncepter skal 'frames' og bredes ud til en større skare.

For det fjerde kræver det en hvis magtbase at sprede idéer på verdensplan. Hvorvidt tænketankens anstrengelser bærer frugt eller ej, afhænger af, om den, der i sidste ende skal stå som den officielle talsperson i den internationale kreds (den amerikanske præsident), har en vis troværdighed og/eller magtbase. Alt andet lige er det nemmere for en amerikansk præsident at lancere nye koncepter med held, end det er for andre randstaters politiske overhoveder.

Men magt på udbudssiden er ikke alt! Der er for det femte også behov for en klart artikulert efterspørgsel efter nye idéer. En sådan

efterspørgsel kan skabes af en generel og alment følt krisestemning. At en magtbase er nødvendig for at kunne sprede idéer, betyder imidlertid ikke, at det er en tilstrækkelig faktor. Der skal også være en vis efterspørgsel efter nye idéer. Og en sådan efterspørgsel fandtes faktisk i halvfemsernes første halvdel, idet de nye socialdemokratiske regeringer i Europa havde behov for at 'markere en ny start'. Schröder, Blair, Nyrup Rasmussen etc. havde behov for at vise, at der var sket et regeringsskifte, og at man ikke havde tænkt sig bygge videre på de traditionelle socialistiske idealer, som efter kriserne i 1970'erne og de socialistiske regimers sammenbrud var blevet godt og grundig miskrediterede i befolkningen. De traditionelle socialistiske værdier var blevet miskrediterede i en sådan grad, at Francis Fukuyama kunne tale om 'the end of history' (Fukuyama, 1992).

For det sjette må nye idéer 'tale til' eksisterende politiske, økonomiske og administrative kulturer hos modtagerne. Endnu et kriterium må være til stede for at lancere en idé med held – og det er, at denne idé skal passe ind i den kultur, som allerede dominerer blandt modtagerne. Selvom tredjevejs-socialdemokrater efterspørger nye idéer, efterspørger de ikke hvad som helst. Dette betød, som nævnt ovenfor, at Præsident Clinton ikke havde det store held med at lancere en global vækststrategi baseret på koordineret efterspørgselsstyring. En sådan strategi var ikke længere en del af den internationale makroøkonomiske trend. Det var ikke længere 'god latin' at tage afsæt i den type økonomiske ræsonnementer. Da Præsident Clinton derimod begyndte at fokusere på en udbudsstrategi, var der pludselig lydhørhed blandt verdens socialdemokrater, og det viste sig at være meget nemmere at 'sælge' den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs.

Internationale organisationer kan for det syvende hjælpe nogle idéer på vej i deres rejse verden over. En ting, som kan hjælpe idéer på vej ud over det 'tipping point', som er nødvendigt at passere for at spredningen får en egendynamik uafhængig af Clinton-administrationen, er, at internationale organisationer bruges som socialiseringsfora. G7 er her det bedste eksempel på denne spredningslogik. G7 består som nævnt af de absolut væsentligste økonomier i verden, og modetrends blandt disse lande vil som udgangspunkt være interessante for andre perifere lande, og dermed er disse potentielle kandidater for idé-kopiering.

For det ottende kan internationale organisationer udnytte stærke idéer til at konsolidere deres eksistensberettigelse. Men internatio-

nale organisationer spiller også en anden rolle end at samle de rigtig magtfulde aktører i deres kreds. Internationale organisationer er, som vi vil se i næste kapitel, i konkurrence med hinanden om at udbyde de rigtige varer. Ved at tage fat på moderigtige og 'varme' idéer kan en international organisation forøge dens egen legitimitet og *raison d'être*. Her er OECD og dens mange direktorater et eksempel. Særligt har vi set, hvordan en enkelt truet instans i OECD-regi har fået fornyet centralitet ved at koble sig på den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs.

For det niende bliver populære, dominerende og moderne idéer integreret i alle mulige policy-dokumenter i OECD's medlemsstater. Idéen konsolideres og institutionaliseres som en fast bestanddel af den dominerende diskurs i disse lande. Et tegn på, at denne spredningsproces faktisk har fungeret, er, at de nationale forvaltninger nu begynder at integrere idéen i de mange hundrede reklame- og oplysningsfoldere og brochurer, der produceres i disse år. Finansministeriet kan i den forbindelse opfattes som en lyrikproducent, der har til opgave at reproducere den dominerende diskurs og dermed placere sig selv centralt i den offentlige debat (Jensen L., 2000; 2001).

For det tiende, når der er blevet skabt national konsensus omkring en idé, kommer den til at fungere som en adfærdsregel, der ikke kan overtrædes, endsiges sættes til debat. Et andet tegn på, at diskursen har opnået hegemonisk status, er, at en særlig eksklusionsmekanisme træder i kræft. Alle, der ønsker at gøre karriere (politisk eller som embedsmand), gør sit for at holde sig inden for den dominerende diskurs' rammer. Når idéens livscyklus har nået dette stade, er der ikke store chancer for, at en akademisk pluralitet kan gøre sig gældende i den politiske debat.

OECD som idé-købmand: forvaltningsetikken som case

Internationale organisationer er på den ene side en del af internationaliseringsprocessen, og på den anden side nødt til at tilpasse sig selv samme proces. Nye specialiserede internationale organisationer med både private og offentlige medlemmer dukker op og tilbyder sig selv som idé-spredere, beslutningsfora, forhandlingsarenaer, analyseinstitutter og regelproducenter. Kampen om medlemmer, ressourcer og legitimitet er blevet særdeles hård. Den tid er ovre, hvor internationale organisationer kan tage deres eksistensberettigelse for givet. Konstant udsættes gamle og nye internationale organisationer for et accelererende konkurrencemæssigt pres, og de tvinges derfor til at tænke nyt og til at udvikle deres koncept. I den henseende er den moderne internationale organisation på mange områder at sammenligne med transnationale selskaber, der kontinuerligt søger nye produkter, nye medlemmer og nye markeder.

Pointen er, at internationale organisationer ikke kun skal ses som idé-opfindere, der skaber et behov blandt nationale forvaltningsetikere for at diskutere nye idéer. I nogle tilfælde er det mere givtigt at studere internationale organisationer som købmænd, der er 'handlende i gode idéer', og som følge heraf fremskaffer og forfiner idéer, der har vist sig at være efterspurgt på 'markedet'.

For OECD's vedkommende drejer godt købmændskab sig for det første om at være særdeles opmærksom på de debatter, der finder sted blandt medlemmerne. Når der dukker en ny trend op, skal OECD kunne optræde som en toneangivende aktør på det nye marked. Er OECD blot en anelse bagefter, vil en anden international organisation markere sig på området og derved trænge OECD ud på sidelinjen. Som nævnt tidligere fokuserede OECD's første generalsekretær, Thorkil Kristensen, især på OECD's rolle som vidensproducent på de policy-områder, hvortil der var givet eksplicit mandat i OECD-konventionen. Derfor kan det hævdes, at vigtige legitimitetsgivende policy-områder (som miljøpolitikken), som tiltrak sig stor opmærksomhed i medlemslandene, gik OECD's næse forbi i

1960'erne. Hvor Thorkil Kristensen selv engagerede sig i og stod som garant for den videnskabelige kvalitet af de produkter, der blev produceret af OECD, opfattede hans efterfølger, hollænderen Émile van Lennep, det som sin opgave at kommunikere mere direkte med medlemsstaterne og at svare på disses umiddelbare policy-behov. Denne trend forstærkedes med henholdsvis franskmænden Jean-Claude Paye og canadieren Donald Johnston ved OECD-roret. Tænketankslogikken blev udviklet til en købmandslogik, som man i mange forvaltningskulturer vil forvente at finde blandt embedsmænd. Embedsmanden skal ifølge købmandslogikken kunne forudsige, hvilke situationer de politiske chefer vil arbejde sig ud i og dermed også have et svar parat, når situationen opstår. Udfylder embedsmanden (OECD) denne rolle fuldt ud, bliver han en uundværlig sparringspartner for politikeren (medlemslandene).

Som et eksempel på det stilskifte, der fandt sted i 1969-70, da Émile van Lennep tog over, kan nævnes miljøområdet. Under Thorkil Kristensen blev miljøområdet defineret som et videnskabeligt felt, og i hans årsrapporter til Rådet kunne man læse, at 'Concerning the future, the task of the OECD will depend on the problems coming up in the economic field' (Kristensen, 1962b). På trods af dette udgangspunkt begyndte miljøemnerne at komme på den videnskabelige komité's dagsorden i løbet af 1960'erne. Dette kan tages som udtryk for, at der blandt OECD-medlemmerne var en stigende interesse for miljøområdet, uden at dette dog manifesterede sig i konkrete initiativer fra OECD's generalsekretær. Hvis Thorkil Kristensen havde været af købmandstypen, ville han sandsynligvis have udnyttet den spirende miljøinteresse i medlemslandene til at placere OECD centralt i debatten. Men det var han ikke. Det var Émile van Lennep derimod, og som noget af det første nedsatte han en decideret miljøkomité med medfølgende miljødirektorat og budgetlinjer. Gennem 1970'erne sørgede OECD's ny hollandske generalsekretær selv for at markere OECD som en ledende aktør på miljøområdet, hvilket det tilsyneladende lykkedes ham i udpræget grad (Long, 2000: 40).

For det andet handler godt købmandskab om at opbygge og bibeholde et godt rygte som tænketank og idé-producent. OECD er afhængig af god presseomtale og må mane 'onde rygter' i jorden, hvis sådanne måtte opstå. Hvis der for eksempel går en historie om, at OECD har rod i regnskabet (*Financial Times*, 2000; *Le Monde*, 2000), er det vigtigt, at generalsekretæren hurtigt er ude for at vise leder-

skab ved at mane disse onde rygter i jorden. Dette er vigtigt for renomméet, der kan blive den afgørende faktor for, hvorvidt det bliver OECD og ikke en anden international organisation, der bliver toneangivende på et område. OECD har derfor også opbygget en effektiv presse- og informationsafdeling og en meget omfattende publikationsvirksomhed, der skal ændre et svært fortrængeligt renommé som 'indelukket', 'hemmelig' og 'eksklusiv' og samtidig være med til at styre de historier, der udklækkes om OECD. Den nuværende generalsekretær betragter netop dette spørgsmål om at sikre sig et godt image især blandt de nationale politikere som central for OECD's fremtidige udviklingsmuligheder. Umiddelbart efter sin tiltrædelse gik Donald Johnston således i gang med at udvikle en såkaldt kommunikationsplan, fordi 'OECD has traditionally been a relatively low key international organisation' (OECD, 1997g: 14). Formålet med en sådan kommunikationstrategi svarer meget til den proces som produktionsvirksomheder sætter i gang for at præsentere deres produkter som særegne mærkevarer. OECD ønsker med en kommunikationsstrategi, at organisationens anbefalinger, analyser og data opnår at få en videnskabelig, objektiv og saglig status blandt medlemsstaterne, der ikke kan diskuteres.

For det tredje skal OECD som idé-købmand være god til at skaffe nye kunder i butikken. Både OECD's forrige og nuværende generalsekretær er da også de største fortalere for at tiltrække flere medlemmer til OECD-klubben og for at udbyde services til en lang række ikke-medlemmer (OECD, 1996d: 5; 1998d: 9). Under overskriften 'outreach' forsøger den nuværende generalsekretær at appellere til en lang række lande i for eksempel den tredje verden, som aldrig bliver medlemmer af OECD, og at indgå såkaldte strategiske partnerskabsaftaler med konkurrerende organisationer som Verdensbanken og den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (OECD, 2000k). Tankegangen kan man finde hos enhver transnational virksomhed, der forsøger at konsolidere den eksisterende position på markedet ved at udvide den relevante kundeskare. OECD skal altså eksportere sine metoder, organisationsformer og idéer til andre lande, hvilket i sidste ende vil være i de eksisterende medlemslandes interesser (OECD, 1999d: 12; 2000g: 10-11). Dette har dog haft den utilsigtede konsekvens, at OECD-ansatte og nationale embedsmænd i anonyme interview ofte udtrykker utilfredshed med OECD's bredde. Bredden i medlemsskaren går ud over beslutningsdygtigheden og intimiteten, siges der, og mange savner de små samtalegrupper,

der eksisterede tidligere. Bredden i kundegruppen gør endvidere, at det er meget svært at komme ud over det niveau, hvor organisationen producerer meget brede og næsten intetsigende anbefalinger og analyser. Alle kunderne skal jo kunne kende sig selv i organisationens diskurs for at føle, at OECD også er 'deres' organisation. Set fra generalsekretærens synspunkt er det imidlertid sund fornuft at tiltrække flere medlemmer og kunder, der har specifikke ønsker og krav til OECD's idé-produktion, og som vel at mærke medbringer penge til at få realiseret disse særlige aktivitetsområder.

For det fjerde og nært tilknyttet det forrige punkt er det godt købmandskab at kunne tilbyde et stort sortiment af varer, hvis der altså er afsætning for dem. Som vist tidligere har OECD's generalsekretærer gennem historien ikke haft noget imod, at OECD har bredt sig til nye områder, hvilket i sig selv betyder flere indtægtskilder og mere personale. Problemet har været, hvis de producerede idéer ikke har kunnet finde afsætning i medlemslandene. De dage er ovre, hvor idéer produceres, uden at der er afsætning for dem. Thorkil Kristensens idé om, at OECD skulle kunne måle sig med højt anerkendte forskningsinstitutter og præsentere grundforskning, er aldrig blevet realiseret. Mængden og variationen i sagområder i OECD-regi er også blevet kritiseret af de interviewpersoner, som denne forfatter har talt med. Mængden betyder, ifølge disse anonyme kritikere, at OECD ikke kan arbejde sig dybt nok ned på de enkelte sagområder, men må skøjte frem og tilbage mellem en lang række store temaer. Donald Johnston erkender, at der vitterligt er et problem, men kan umiddelbart ikke se en løsning på dette. På den ene side skal organisationen byde sig til og producere de vare, som de enkelte medlemslandene har behov for her og nu. God købmandsskik indebærer altså, at små som store kunder kan handle på individuel basis i OECD-butikken. Denne skik får selvfølgelig forstærket betydning i tider med betydelig konkurrence mellem internationale organisationer om at tiltrække kunder. På den anden side mener han, at OECD skal begrænse sig til at beskæftige sig med de sagområder, som har grænseoverskridende karakter, og som de enkelte medlemslande ikke tilfredsstillende kan håndtere alene (OECD, 1997g: 6). Det afgrænser i princippet feltet af relevante problemstillinger, som OECD bør beskæftige sig med.

Det billede man får af OECD, når man betragter organisationen fra dette købmandsperspektiv, er noget anderledes, end det billede man normalt har af internationale organisationer. Vi får et billede af

en organisation, som på trods af at den gennem dens korte levetid flere gange er blevet erklæret død, altid har fundet en måde at overleve på. Organisationen er således i høj grad selv med til at definere sin egen rolle helt uafhængigt af dens medlemsstater. Organisationen har fået sit eget liv, og dette gør det muligt at tale om institutionel rigiditet. Hvis organisationens oprindelige målsætninger enten er opfyldt (fordelingen af Marshall-hjælpen) eller bare ikke længere er relevante (grundforskning), definerer organisationen på egen hånd en ny målsætning, der passer bedre ind i tidens ånd (trend-catching). I øjeblikket kunne det være 'varme' emner som forvaltningsetik, e-commerce, bioteknologi og fødevarerikkerhed. Det væsentligste for organisationens overlevelse bliver derfor at skabe sig et image som værende i overensstemmelse med de indlejrede myter, der hersker i og mellem medlemsstaterne. Organisationen skal med andre ord pleje sin eksterne legitimitet gennem en offentlig samfundsdiskurs (Brunsson & Olsen, 1993; Meyer & Rowan, 1991).

I det følgende skal vi se, hvordan en instans i OECD, PUMA, forsøger at opfange nogle modetrends vedrørende 'etik i den offentlige forvaltning', som i de senere år har bredt sig blandt OECD's medlemslande. Vi vil se, at PUMA faktisk er bagud på dette område i forhold til andre internationale organisationer, men alligevel får held til at placere sig centralt i debatten, fordi man formår at forvandle en ret diffus idé om forvaltningsetik til noget operationaliserbart. Som idé-købmand adskiller OECD sig altså på dette område ved, at PUMA 'sælger' nogle idéer, som er lidt anderledes og lidt mere forfinede, end det de konkurrerende organisationer kan præstere.

PUMA som forvaltningsetikkens købmand

OECD er, som vi har set, en relativ ny organisation i international sammenhæng, hvis forgænger (OEEC) blev etableret på amerikansk initiativ for at lette og effektivisere fordelingen og anvendelsen af Marshall-hjælpen. OEEC var altså først og fremmest en organisation, der formelt havde sit tyngdepunkt på det økonomiske område og kun perifert, hvis overhovedet nogen, på det forvaltningspolitiske område. Dette ændrede sig ikke ved OEEC's omdannelse til OECD i 1960. Dette totale fravær af forvaltningspolitik inden for OECD's kompetence- og interesseområde illustreres blandt andet ved, at Sjöstedt i 1973 kunne publicere den til dato grundigste analyse af

OECD som organisation uden at nævne det forvaltningspolitiske område med ét ord (Sjöstedt, 1973, se desuden Aubrey, 1967 og Ohlin, 1968)! Det forvaltningspolitiske arbejde udviklede sig først langsomt i løbet af 1970'erne og 1980'erne og altid i forbindelse med, at OECD's medarbejdere skulle vejlede visse lande i forbindelse med relativt specialiserede projekter i den såkaldte Technical Cooperation Committee (TECO), og derfor følte sig nødtvunget til at inddrage overvejelser af forvaltningspolitisk karakter (Lerdell & Sahlin-Andersson, 1997: 20-21). Det var således ikke før 1990, at PUMA blev oprettet som selvstændig enhed med et mandat til at tilvejebringe information, analyser, vurderinger og anbefalinger om offentlig forvaltning, at formidle modeller for god forvaltningspraksis og regelmæssigt at publicere rapporter om forvaltningsrelevante spørgsmål og udviklinger. Siden er dette mandat blevet fornyet regelmæssigt, senest i år 2000.

Med valget af Clinton-regeringen i 1992 fik PUMA vind i sejlene. Clinton gik blandt andet til valg på at ville 'genopfinde' den offentlige forvaltning, og vicepræsident Al Gore viste i de efterfølgende år en særdeles stor interesse for forvaltningspolitiske spørgsmål. I OECD-sammenhæng er USA naturligvis det største medlem, som i stor udstrækning kan fremskynde nogle aktivitetsområder og sætte andre tilbage (se det forgående kapitel). USA havde i 1970'erne og 1980'erne været med til at holde 'offentlig forvaltning' væk fra OECD's dagsorden, men i 1990'erne ændrede dette sig som sagt drastisk. PUMA var straks parat til at udvikle de nye forvaltningspolitiske koncepter, som blev efterspurgt i USA, og som gik under navnet 'New Public Management' (NPM). Det gjorde OECD så godt, at det i kredse af forvaltningsforskere blev almindeligt accepteret viden, at PUMA havde spillet en rolle i forbindelse med den globale spredning af NPM-idéerne (Olsen & Peters, 1996: 13; Peters, 1997).

Det er imidlertid værd at huske på, at PUMA som enhed er særdeles lille i forhold til mange af kerneenhederne i OECD sammenhæng. Der er ansat 15-20 fuldtidsadministratorer, der dækker hele spektret af det forvaltningspolitiske område, og som bruger en væsentlig del af deres tid på at vejlede og rådgive medlemslandenes centralforvaltninger, indhente data og forberede møder. Der er altså ikke mange ressourcer sat af til decideret policy-udvikling eller for den sags skyld policy-invention.

Som det blev nævnt tidligere, er PUMA i øvrigt ikke i en situation, hvor enheden kan tage sin eksistens for givet. Ironisk kan man

sige, at enheden selv er 'offer' for det 'New Public Management'-program, som den har været aktiv med at sprede til medlemslandene. Næsten alle er ansat på åremålskontrakter, og der foretages jævnligt evalueringer af de ansattes præstationer målt i forhold til klart nedskrevne målsætninger. Under disse forhold må PUMA kæmpe for sin eksistensberettigelse. Det er ikke kun OECD, som må optræde som idé-købmand for at kunne klare konkurrencen med de øvrige internationale organisationer. Det er også en perifer og lille enhed i OECD, PUMA, der må kæmpe for sin plads i forhold til mere centrale policy-områder i den bredere organisationskontekst. Det er derfor, man kan betragte PUMA som en forvaltningsetisk købmand, der forsøger at sælge en vare, som der allerede er en garanteret efterspørgsel efter. Der er ikke plads til at eksperimentere. De sparsomme ressourcer skal sættes ind dér, hvor der med garanti er størst afkast i form af ressourcer og legitimitet internt i OECD og i forhold til medlemsstaterne. Nedenstående stribe illustrerer denne grundlæggende logik meget godt:

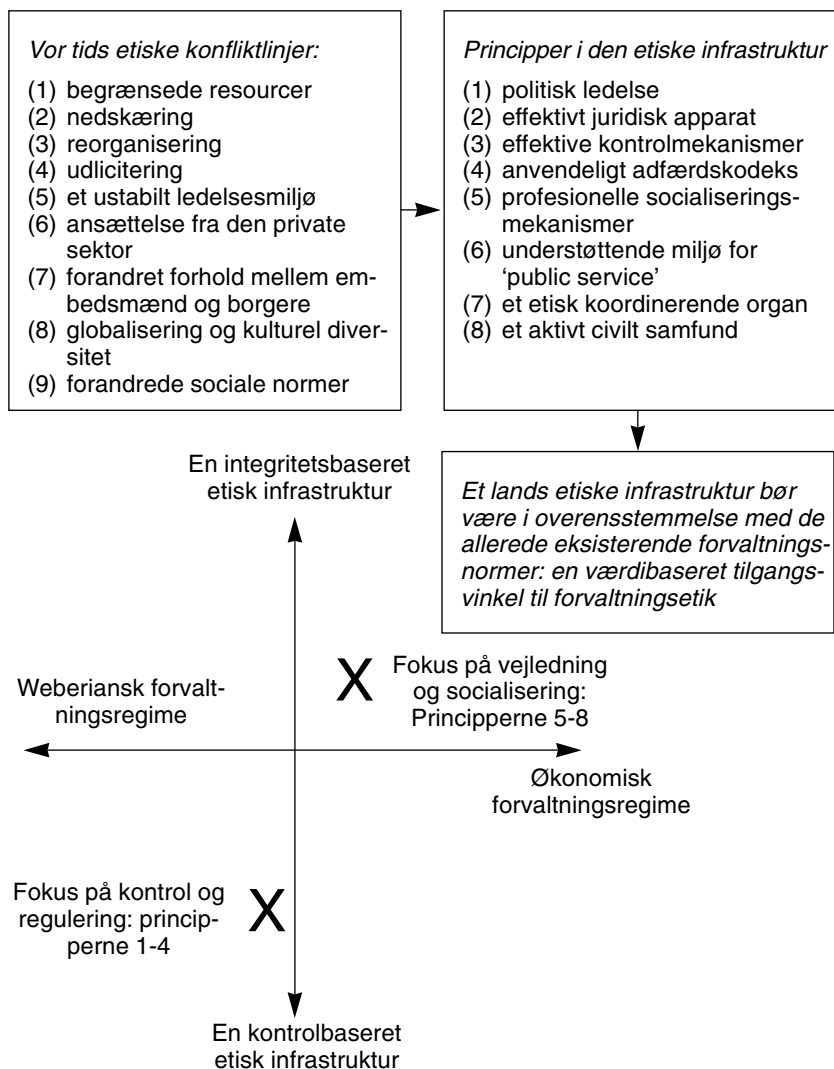


Kilde: Graabæk (2000)©.

Figur 7.1. PUMA som forvaltningsetisk købmand

Forvaltningsetik kom for alvor på PUMA's dagsorden i løbet af 1995-96. Dette skete parallelt med, at Europarådet, Verdensbanken, Organisationen af Amerikanske Stater og FN publicerede rapporter om korrupsion i den offentlige forvaltning. Publikationen af dette materiale, og den velvillige modtagelse af dette, understregede over for PUMA, at dette var et område, der var værd at satse på. PUMA måtte handle hurtigt, for man lå i skarp konkurrence med *The Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs*, der servicerer en arbejdsgruppe vedrørende bestikkelse under *The Committee on International Investment and Multinational Enterprises (CIME)*. Arbejds-

gruppen havde endog en konvention om bestikkelse af embedsmænd i støbeskeen, som faktisk blev vedtaget i CIME i 1997, og som gradvist blev ratificeret i årene herefter (OECD, 1997d). PUMA gjorde imidlertid det, som enheden er bedst til – nemlig at operationalisere et etikbegreb, der både appellerer til flest mulige medlemmer, og som kan tages i direkte anvendelse i den konkrete forvaltningspolitiske virkelighed.



Figur 7.2. PUMA's værdibaserede tilgangsvinkel til forvaltningsetikken

Det udviklede etikbegreb er 'værdibaseret'. Det vil sige, at det erkender, at en etisk forvaltning ikke kun kan støtte sig op ad et formelt regelsæt, men må koble sig op på de normer og kulturer, der allerede dominerer i de nationale forvaltninger. Meget skematisk illustreret fremgår det udviklede forvaltningsetiske begrebsapparat af figur 7.2.

Udgangspunktet for det fremførte ræsonnement er, at offentlige forvaltninger i dag står over for en række internationale udfordringer, der kræver handling. Blandt disse udfordringer finder vi det internationale ideologiskifte, som Lennart Lundquist (1998, 1999a, 1999b) gentagne gange har peget på – et ideologiskifte, som han betegner som 'økonomisme', mens andre blot vil bruge termen New Public Management (NPM). En anden udfordring for de nationale forvaltninger er globaliseringen, som kan tænkes at ændre rammerne for den nationale forvaltningspolitik (se det foregående kapitel). Ifølge PUMA kræver et svar på disse udfordringer, at der formuleres en række nye principper – en såkaldt etisk infrastruktur – der skal være grundlaget for den moderne forvaltning i det nye årtusinde. Idéen er den, og det er her PUMA forsøger at appellere til samtlige OECD's medlemslande, at forskellige typer af nationale forvaltninger kan tage de elementer af denne 'ideelle' etiske infrastruktur i anvendelse, der bedst passer med den allerede etablerede forvaltningspraksis.

I den ene ende af spektret fremhæves en forvaltningstype, hvis værdigrundlag bedst kan karakteriseres ved de markedsorienterede mekanismer, der eksemplificeres ved NPM. Det overordnede legitimitetsgrundlag for et sådant *økonomistisk* værdigrundlag er effektivitet, hvilket vil sige spørgsmålet om, at medarbejderne og organisationen kan producere mest muligt i rette kvalitet og til lavest mulige pris. Adgang til organisationen får man, hvis man kan bidrage til denne produktionsproces på en lønsom måde, og medarbejderne i organisationen kan udtrykke loyalitet ved at planlægge og handle i overensstemmelse med en profitmaksimerende tankegang. Dialog med omverdenen praktiseres i den udstrækning, det er nødvendigt for at opfange kundernes signaler angående produkttype, -pris og -standard. Organisationens udbud af varer reguleres altså i forhold til den dominerende og klart artikulerede efterspørgsel blandt kunderne. Der kan ikke tales om en decideret 'offentlig' organisation, idet den private og offentlige sfære i stor udstrækning er overlappende.

I den anden ende af spektret opstilles et værdigrundlag, der hen-

holder sig til de retsstatstanker, som Max Weber fremlagde ved beskrivelsen af sin idealtypiske bureaukratimodel. I et sådant *politisk* værdisystem er der fuld åbenhed om aktiviteterne i den offentlige organisation, og al virksomhed er styret og kontrolleret i overensstemmelse med nedskrevne og entydige regler. Ansættelse i organisationen baserer sig på merit, og de ansatte kan udtrykke loyalitet ved at respektere de nedskrevne procedurer og regler til punkt og prikke. Det overordnede legitimitetsgrundlag for den offentlige organisation er, at alle klienter står lige for loven og kan forvente lige behandling. Relationen mellem den offentlige organisation og dens omgivelser kan i øvrigt bedst beskrives med den parlamentariske styringskæde, hvor alle på demokratisk vis kontrollerer hinanden (Olsen, 1978: 22-33).

Alt efter hvor OECD's medlemslande selv ønsker at placere sig i forhold til disse to ekstremer, er der en række principper, der vil kunne understøtte opbygningen af en direkte anvendelig etisk infrastruktur i disse lande (Bertók, 2000a, 2000b, 2000c).

Disse principper for en etisk infrastruktur blev som nævnt ovenfor allerede offentliggjort i 1996 (OECD, 1996a). Siden er de blevet udbygget og underbygget med survey-undersøgelser (OECD, 1997b, 1998b, 2000c) og afrapporteret i form af en endelig rapport om forvaltningsetik i OECD, der blev præsenteret på et OECD-ministerrådsmøde i 2000 (OECD, 2000d). PUMA fik i den forbindelse fuld opbakning til at fortsætte arbejdet med etik og korrupsion i den offentlige forvaltning.

Diskussionen bringer os frem til to centrale iagttagelser vedrørende selve etikkonceptet og en vurdering af, hvorvidt PUMA har opnået det, den ville, ved at optræde som forvaltningsetikkens købmand. For det første kan man opstille den hypotese, at PUMA gennem sin operationalisering af et diffust koncept som forvaltningsetik faktisk har været med til at sprede begrebet internationalt ved at bringe det fra det diskursive niveau til implementeringsniveauet. PUMA er en købmand, der reagerer på en række diskursive efterspørgselssignaler blandt medlemslandene ved at udvikle praktisk anvendelige forvaltningspolitiske værktøjer. Som serviceorgan imødekommer PUMA altså en artikuleret efterspørgsel. Det betyder imidlertid ikke, at PUMA introducerer og markedsfører nye koncepter og idéer. Man skal heller ikke forveksle denne idé-spredning med de ideologisk prægede aktiviteter, som mange tænketanke i USA og England står for (Cockett, 1994; Denham & Garnett, 1998; Smith,

1991; Stone, 1996). I princippet vil PUMA gå med til at sprede en hvilken som helst forvaltningspolitisk idé, blot der har vist sig en tilpas stor efterspørgsel efter denne blandt OECD's medlemslande.

For det andet kan det konstateres, at PUMA peger på internationale udvekslingstendenser som den afgørende faktor for, at der er opstået et behov for at diskutere forvaltningsetik nationalt. Vi kan altså genkende den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs, som var emnet i det foregående kapitel. Man peger desuden på, at en forvaltningsetik for at virke i praksis må tilpasses de værdisystemer, der allerede gør sig gældende i de nationale forvaltninger.

OECD's etiske grundregler må altså 'oversættes' (Czarniawska & Joerges, 1996) og 'redigeres' (Sahlin-Andersson, 1996), så de passer til den nationale kontekst. Spørgsmålet er blot, om PUMA fanger hele spektret af aktive værdisystemer blandt OECD's medlemslande ved kun at operationalisere et etikbegreb til to typer af forvaltninger – den Weberianske forvaltning og den managementorienterede økonomistiske forvaltning. Måske overses et tredje værdisystem – et traditionelt, socialt system baseret på netværk og personloyalitet frem for loyalitet over for nedskrevne regler og profitmaksimering (Marcussen & Zølner, 2001a)? I det *sociale* værdisystem er det tilladt på nepotistisk vis at vægte ansatte i ens egen organisation højere end ansatte i andre organisationer og fjerne borgere. Samtidigt er det legitimt og en udbredt praksis at anvende den offentlige organisation aktivt til at promovere egne interesser. Ofte er organisationen etableret med henblik på at promovere en ansat i en bredere social kontekst. Man forventer i øvrigt, at ingen udefrakommende blander sig i disse aktiviteter, ligesom ingen fra organisationen ønsker at blande sig i andre organisationers aktiviteter. Enhver passer sit. Af samme grund opfattes organisationen som hermetisk lukket, hvad angår tilstrømning af nye ansatte og med hensyn til udadgående information om aktiviteter, der finder sted i organisationen. Det overordnede legitimitetsprincip er en stærk solidaritet med egne organisationsmedlemmer, og relationerne mellem disse kan bedst beskrives som et netværk.

Hvis det er tilfældet, at et sådan tredje værdisystem præger forvaltningen i flere af OECD's medlemsstater (Mexico og Frankrig), kan man rette den kritik imod OECD's etiske infrastruktur, at disse lande faktisk ikke kan anvende OECD's produkter i praksis. Denne kritik er imidlertid ikke relevant. Så længe de politiske beslutningstagere i de to nævnte stater er en del af det internationale samfund, vil

disse aldrig officielt indrømme, at et såkaldt socialt værdisystem er dominerende i de to landes forvaltningssystemer. Offentligt vil politiske talspersoner fra de pågældende stater give udtryk for, at OECD's analyser af etik i den offentlige forvaltning har stor interesse og dermed signalere, at de naturligvis er med på den internationale forvaltningsmode. På trods af at PUMA's produkt således ikke direkte sætter sig spor i den konkrete forvaltningspraksis i de to nævnte nationale kontekster, vil PUMA altså få held til at sælge sit produkt alligevel. Ud fra et købmansperspektiv er det altså særdeles lønsomt at producere serviceydelser, der i den grad er i overensstemmelse med internationale modefænomener. Afsætningen er garanteret på forhånd.

Bortset fra at der måske er nogle af OECD's medlemsstater, der vil have besvær med at anvende PUMA's operationalisering af etikbegrebet i praksis, har PUMA så optrådt som en god købmand? Kan man sige, at PUMA med sit etikprodukt har positioneret sig på et profitabelt marked, som OECD hidtil ikke har dyrket? For at vurdere dette vil det i det følgende blive illustreret, hvorledes produktet fænger på det danske marked for policy-idéer.

Forvaltningsetikken i Danmark – fra jura til værdibaseret ledelse

Det er ikke OECD, der har bragt forvaltningsetik på den politiske dagsorden i Danmark. Man kan heller ikke sige, at forvaltningsetik fylder meget i den offentlige debat i Danmark i sammenligning med for eksempel Frankrig og Italien. Den private organisation *Transparency International* (www.transparency.org) har konstrueret et såkaldt 'Corruption Perception Index', der er baseret på interview med ledere i den private sektor både herhjemme og i udlandet vedrørende deres opfattelse af den moralske standard i den offentlige forvaltning i Danmark. På baggrund heraf har Danmark gennem 1990'erne konkurreret med Finland om at være det allermindst korrumperede land i verden. Selvom man i medierne ofte hører betegnelserne 'papirnussere' og 'skrankepaver' om den offentlige forvaltning, nyder danske embedsmænd og -kvinder ganske stor og endda stigende legitimitet og tillid i den danske befolkning (Finansministeriet, 1998: 73-108).

Alligevel er det de såkaldte 'skandalesager', der har igangsat en

forholdsvis akademisk debat om etik i den offentlige forvaltning med Tamil-sagen som den foreløbige kulmination (Berg-Sørensen, 2000: 208). Tamil-sagen førte blandt andet til, at embedsmændenes faglige organisation, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle udvikle et sæt etiske retningslinjer, som kunne tages i anvendelse af den enkelte embedsmand i dagligdagen. Arbejdsgruppen offentliggjorde i 1993 resultaterne af disse anstrengelser (DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993), hvilket kan siges at udgøre kulminationen på den forvaltningsetiske debat i offentligheden (Christensen, J.P., 1993; Christensen, J.G., 1993; Christensen, J.G. et al. 1993; Nielsen, 1993). På de højere læreranstalter integreres forvaltningsetikken som studieobjekt langsomt, men sikkert i juristernes og politologernes forvaltningspensum, og den udgør nu også et bredere og bredere forskningsobjekt, der både interesserer jurister (Christensen, J.P., 1997, 1998; Nielsen, 1998), politologer (Berg-Sørensen, 1999, 2000, 2001; Hansen, 1995) og sociologer (Larsen 1996, 1999).

PUMA har således ikke bragt et nyt emne på dagsordenen, men netop reageret på, at nye tendenser i medlemsstaternes offentlige forvaltninger var under udvikling, og som følge heraf har PUMA forsøgt at udvikle et begrebsapparat, der kan tages i anvendelse ude i medlemsstaternes forvaltningspolitiske virkelighed. PUMA's aktiviteter på dette område – herunder udviklingen af 'den etiske infrastruktur' – er derfor tidsmæssigt sammenfaldende med, at et begreb som 'værdibaseret ledelse' (Beck Jørgensen, 2000; Schultz, 1999) så småt er begyndt at få en plads i den interne debat i centraladministrationen (Finansministeriet, 2001: 50). I forbindelse med åbningsredegørelsen i Folketinget i oktober 2001 argumenterede statsministeren oven i købet for at introducere begrebet værdibaseret ledelse som et grundlæggende princip i den danske offentlige forvaltning.³³

Som nævnt ovenfor er etisk forvaltningspraksis ikke kun et spørgsmål om at skabe de rette juridiske rammer for embedsmandens virke. Debatten omkring Tamil-sagen bestod netop i at udvikle sådanne juridiske rammer. PUMA – og de danske sociologer og politologer, der i dag arbejder med feltet – peger på, at det næste skridt må

33 'Men spørgsmålet er, om regelrytteriet i visse tilfælde ikke er gået for vidt. Om der er for meget registrering, tidskontrol og skemalægning. *Stregkoder og minutbøger må og skal vige for værdibaseret ledelse* og mere plads for, at social- og sundhedsassistenterne kan bruge arbejdslivet til det, den ældre har brug for – personlig omsorg og samvær' (Rasmussen, 2001, min fremhævelse).

være at skabe en 'kultur af høj moral' blandt de danske embedsmænd og -kvinder. I den forbindelse spiller ledelsen en afgørende rolle. Som beskrevet i Finansministeriets Økonomi-Administrative Vejledning er styrken ved værdibaseret ledelse, 'at ledelsen gennem værdier kan skabe et grundlag, som kan fungere som en rettesnor for, hvordan medarbejdere i det daglige løser deres opgaver. På den måde skabes der en sammenhæng for medarbejderne mellem institutionens kultur, dens overordnede mål og den daglige adfærd' (www.oav.dk). Finansministeriets administrationspolitiske kontor, der ledes af afdelingschef Adam Wolf, som også i øjeblikket er formand for PUMA-komiteén, er gået i spidsen for at lancere værdibaseret ledelse i den danske offentlige forvaltning – blandt andet via publikationen af to debatbøger om værdier i den offentlige forvaltning (Finansministeriet, 1999, 2000a). Derudover har han organiseret udarbejdelsen af en betænkning om forholdet mellem embedsmænd og deres politikere (Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, 1998).

PUMA's overordnede rolle har i det danske tilfælde været at bidrage med at underminere juristernes monopol på det forvaltningsretlige område i Danmark og dermed brede debatten ud til også at indeholde refleksioner om moralsk ansvar og værdier blandt enkelte embedsmænd og deres politikere. Debatten har således bredt sig fra Justitsministeriet til Finansministeriets administrationspolitiske kontor.

På markedets vilkår – en organisatorisk deroute?

Som opsummering på dette kapitel kan der argumenteres for, at grundbetingelserne for internationale organisationer har forandret sig i og med, at der til stadighed dannes nye og anderledes organisationer, der konkurrerer om medlemmernes gunst. I den såkaldte 'globaliserede' verden kan ingen international organisation tage sin eksistensberettigelse for givet. Dette forårsager, at den internationale organisation i stigende grad vil forsøge at udbyde en vare, der må formodes at tilfredsstille 'kundernes' efterspørgsel. Et eksempel på en sådan 'vare' er forvaltningsetik, og den fremtrædende udbyder af denne vare er i øjeblikket direktoratet for offentlig forvaltning, PUMA i OECD-regi. I modsætning til en meget udbredt forståelse af internationale organisationers rolle som idé-spredere, argumente-

res her for, at PUMA ikke først og fremmest har spredt en 'ny' idé blandt sine medlemmer. Derimod har PUMA været med til at operationalisere en allerede meget udbredt, men diffus idé om forvaltningsetik, således at denne idé i praksis kan indpasses i flere forskellige forvaltningskontekster på samme tid. Pointen er, at PUMA med den såkaldte 'værdibaserede etiske infrastruktur' har produceret en vare, hvortil der potentielt kan være mange købere. Det har altså ikke været spørgsmålet for PUMA at producere et ensartet produkt, der skal spredes internationalt, men snarere et etikkoncept, der netop tager hensyn til national diversitet.

I Danmark har dette betydet, at en allerede igangværende debat om forvaltningsetik er blevet nuanceret, og nu ikke længere kun er et spørgsmål om at opstille en række juridiske bestemmelser for embedsmandsadfærd. PUMA's arbejde på dette område kan blandt andet ses reflekteret i Finansministeriets arbejde med værdibaseret ledelse.

Som nævnt tidligere havde OECD's første generalsekretær, Thorkil Kristensen, den vision, at OECD skulle fungere som en kolossal tænketank, der uden særlige hensyn til forholdene i medlemsstaterne skulle udklække utraditionelle, overraskende og mytenedbrydende idéer (OECD som idé-opfinder). Mange af disse idéer kunne ikke umiddelbart 'sælges' i medlemsstaterne, fordi OECD skulle være forud for sin tid. Men det var Thorkil Kristensens håb, at man blandt nationale embedsmænd kunne igangsætte en intellektuel læreproces via konsultation og dialog (OECD som idé-mødeplads). OECD skulle være en trendsætter og ikke en trendfølger. Dette kapitel har imidlertid vist, at Thorkil Kristensens tidlige idealer ikke i praksis har kunnet realiseres fuldt ud. Købmandsrollen kan sammenlignes med en konsulentrolle eller en rolle som trendfølger, som Thorkil Kristensen var i dyb opposition til. Netop fordi alle eksisterende organisationer, såsom nationale ministerier, nationale universiteter og internationale organisationer, blot reproducerede allerede eksisterende myter, var der behov for en organisation som OECD, der var anderledes. I dag vil Thorkil Kristensen nok have sagt, at OECD gennem den internationale konkurrence med andre internationale organisationer, mere og mere er kommet til at ligne de organisationer, som OECD oprindeligt skulle distancere sig fra. Den nuværende generalsekretær, Donald Johnston, har helt andre visioner om OECD's rolle og funktioner, og han understreger netop OECD's behov for at være synlig og 'nyttig' for medlemsstaterne. I et strateginotat konkluderer han såle-

des, at 'OECD is not a classic think tank, but responds to the needs of those who will use our work' (OECD, 2000g: 3). Hermed bliver OECD, som enhver anden transnational virksomhed eller konsulentbureau, afhængig af effektiv markedsføring på det internationale marked for idéer. I næste kapitel vil det blive diskuteret, hvorvidt OECD har været dygtig til at markedsføre sig selv og derved opnået en legitimitetsgivende autoritet i forhold til danske medier, politikere og embedsmænd.

OECD som idé-autoritet i Danmark

Det er ikke udsædvanligt, at ministerier udsender pressemeddelelser, eller at ministre og embedsmænd udtaler sig til offentligheden, alt imens de refererer til OECD. Det skete eksempelvis i juni 2000, da de første resuméer af OECD's årlige landestudier blev offentliggjort. I en ganske kort sætning i studiets resumé konkluderedes det, at 'Denmark has a long-standing and highly credible policy of maintaining a fixed exchange rate ... Under these conditions, Denmark may be better off adopting the euro and thereby gaining the benefits of sharing a single currency with most of its trading partners' (OECD Survey, 2000: 11). Med andre ord OECD giver i resuméet udtryk for, at det vil være en fordel for Danmark, som har en stærk tradition for at føre fastkurspolitik, at deltage fuldt ud i den europæiske valutaunion, ØMU'en.

Samme dag offentliggjorde Økonomiministeriet en pressemeddelelse, hvori økonomiminister Marianne Jelved udtaler: 'Jeg noterer mig med tilfredshed, at OECD har peget på, at der for dansk økonomi er fordele ved at have samme valuta som vore handelspartnere. Altså at OECD's analyse, under givne omstændigheder, anbefaler et ja' (Økonomiministeriet, 2000a).

Omstændighederne omkring pressemeddelelsen er afgørende. Siden marts samme år havde Danmark befundet sig i en folkeafstemningskampagne vedrørende Danmarks forhold til ØMU'en. Afstemningen skulle finde sted den 28. september 2001. Måneden før pressemeddelelsen, den 17. maj, havde Det Økonomiske Råds Formandskab – den danske vismandsinstitution – offentliggjort deres halvårslige rapport, hvori det blev konkluderet, at de økonomiske fordele ved ØMU'en var små og usikre, og at ØMU'en på den baggrund skulle betragtes som et politisk projekt (DØR, 2000: 7). Fra den dag og fremover forøgedes antallet af ØMU-skeptikere i Danmark, og da Marianne Jelved offentliggjorde pressemeddelelsen, hvori hun valgte at fremhæve OECD's syn på Danmarks forhold til ØMU'en, havde der for længst dannet sig et klart flertal i befolkningen mod ØMU'en (Marcussen & Zølner, 2001b).

Da offentligheden måneden efter udsendelsen af Økonomimini-

steriets pressemeddelelse får lejlighed til at studere OECD-rapportens anbefalinger nærmere, skulle det vise sig, at der i selve rapporten ikke står meget andet, end det ovenfor nævnte. I en sidebemærkning konstateres det dog, at 'Denmark is unusually well-placed at the present moment ... But if adoption of the euro were rejected, this could raise questions about the extent to which the electorate supported continued participation in ERM2' (OECD Survey, 2000: 48). Med andre ord mener OECD, at det går godt med den danske økonomi, men at et nej ved den kommende danske folkeafstemning om fuld deltagelse i den Økonomiske og Monetære Union måske kunne få de finansielle markeder til at tvivle på den danske fastkurspolitik. Der foretages ikke i rapporten nogen yderligere analyse af Danmarks forhold til det europæiske monetære samarbejde eller af dansk pengepolitik inden for eller uden for det fremtidige Euro-område.

Dette forhindrede dog ikke Økonomiministeriet i at anvende 'OECD-anbefalingen' mere systematisk i valgkampens hede. For det første producerede Økonomiministeriet en række såkaldte faktablade om euroen, hvori OECD's konklusioner om Danmark og ØMU'en flere gange fremhævedes. For eksempel blev det på et tidspunkt konkluderet, at 'Danmark er godt rustet til at deltage i euroen. En vurdering som deles af OECD' (Økonomiministeriet, 2000c). For det andet blev OECD citeret eksplicit i noget af det informationsmateriale, som Økonomiministeriet udgav under ØMU-kampagnen med en bredere kreds i befolkningen som målgruppe. Også her fremhævedes det, at OECD vurderer, at Danmark er godt rustet til at deltage i euroen (Økonomiministeriet, 2000d: 8). Endelig anvendtes OECD's udsagn også i forhold til de folketingsmedlemmer, der i løbet af kampagnen stillede skriftlige og mundtlige spørgsmål til økonomiministeren. Således fremgår det i et svar på et spørgsmål stillet af Frank Dahlgaard, at OECD vurderer, at Danmark kan få fordele af at være med i euroen (Økonomiministeriet, 2000e).

Hvad kan mon forklare denne vedholdende reference til et i virkeligheden undseeligt citat i en OECD-rapport? Et første forsøg på et svar kan ganske simpelt være, at økonomiministeren var rede til at anvende en hvilken som helst reference, blot denne kunne støtte hendes politisk begrundede udsagn om ØMU'ens funktionsmåde og formål og Danmarks placering i forhold hertil. De udvalgte eksempler, som er givet ovenfor, kan således ses som blot nogle få ud af en hel række, der inddrager hel- eller halvakademiske analyser i debat-

ten med henblik på at højne informationsniveauet. Selvom en sådan forklaring kan virke besnærende, er den imidlertid ikke helt tilfredsstillende. Både før og under den danske ØMU-folkeafstemningskampagne blev der publiceret en lang række analyser og anbefalinger, som støttede økonomiministerens udsagn, men som hun valgte *ikke* at anvende direkte i kampagnen. For eksempel fravalgte Marianne Jelved analyser, der var blevet produceret af Den Danske Europabevægelse, Europa-Kommissionen eller The Association for the Monetary Union of Europe (amue.lf.net). På trods af at disse instanser bød sig til med information og analyser, valgte økonomiministeren konkret at henvise til netop OECD for at finde støtte til sin politiske kampagne.

Svaret skal derfor sandsynligvis findes i et andet forhold. I modsætning til føderalisterne i Europabevægelsen, embedsmændene i EU-Kommissionen og forretningsfolkene i AMUE kan det tænkes, at OECD i den brede offentlighed og blandt danske oppositionspolitikere repræsenterer en neutral, videnskabelig autoritet på området for økonomiske analyser. OECD har tilsyneladende opnået en status, der gør, at det i den danske offentlige debat altid vil være et vægtigt og legitimt træk at inddrage organisationen aktivt som støtte for sit eget argument. OECD er naturligvis ikke den eneste offentlige autoritet, der har opnået et mytisk renommé som korrekt og neutral sandsigerske. Marianne Jelved fremhævede således også den Internationale Valutafond (IMF) i kampagnen, når denne organisation kunne bruges som direkte støtte for den igangværende kampagne for et ja til ØMU'en (Økonomiministeriet, 2000b). Men interessant bliver det at forstå, om OECD virkelig har opnået en central position i de danske meningsdannelsesprocesser.

Hvis OECD har opnået denne status som idé-autoritet, det vil sige som en instans, der kan vende tommelfingeren opad eller nedad i forhold til et politisk argument, der fremføres i den nationale politiske debat, kan man opstille den hypotese, at danske politikere og embedsmand også direkte frygter, at OECD bruges imod dem af deres kritikere. For eksempel kan man forestille sig, at oppositionen ville fremhæve OECD-rapporter, når disse på nogle punkter kritiserer den siddende regering. OECD-argumenter kan altså med stor tyngde anvendes af begge parter i en politisk debat. Oppositionen har for eksempel regelmæssigt støttet sig til OECD-rapporter, når OECD kritiserer den danske regerings uddannelsespolitik (OECD Survey, 1997: 76-123), boligpolitik (OECD Survey, 1999: 89-134;

Politiken, 1999a), bistandspolitik (*Information*, 1999), konkurrencepolitik (OECD, 2000e; *Politiken*, 2000a; *Aktuelt*, 2000a), skatte- og arbejdsmarkedspolitik (*Politiken*, 2000b, *Børsen*, 1997b), generelle økonomiske politik (*Berlingske Tidende*, 2000; *Aktuelt*, 2000b) og den danske velfærdsmodel (*Information*, 2000). På den måde er OECD blevet refereret til som 'Oraklet i Delfi':

[A]n institution wholly maintained by its members' subscriptions, whose neutrality was recognised by all and which offered advice to the present and forecasts for the future. There was no compulsion on the members to follow the advice given. They did so because they realised the consequences of going against a body with such a solid reputation for accurate forecasts (Bayne, 2000: 47).

Generelt får man ved gennemlæsning af dele af den danske presses dækning af OECD i det hele taget det indtryk, at organisationen også her betragtes som et orakel, der eksisterer så tilpas langt væk fra de nationale gnidningspunkter, at den udgør en neutral og sandfærdig tredjepart. I DR's nyhedsudsendelse den 28. december 2000 kl. 21.00 udtaler en dansk OECD-økonom, Steen Daugaard, for eksempel, at der er plads til skattenedsættelser i den danske økonomi, og at regeringen bør overveje at hæve grænsen for, hvornår der skal betales topskat. Nyhedsværten, Steen Bostrup, vender sig derefter mod økonomiminister Marianne Jelved, der er inviteret ind i studiet for at kommentere emnet, og spørger: 'Regeringen siger, at der ikke er plads til skattenedsættelser. Nu siger OECD, som vi jo gerne lytter til og tager alvorlig, at der er plads til nedsættelser'? Hertil svarer økonomiministeren, at der efter hendes mening ikke er plads til skattenedsættelser, og at 'selv nationalbanken kritiserer os for, at vi kører lidt for lempeligt nu'.

Det interessante i denne sammenhæng er, for det første at den indkaldte OECD-økonom blot få måneder tidligere var ansat som økonom i den danske centraladministration, og ikke via denne position ville kunne drømme om at opnå den autoritet, han nu har fået som OECD-økonom. OECD-titlen bibringer således debatten en hvis form for asymmetri, idet den pågældende økonom, der bærer titlen per definition, har fremhævet et standpunkt, der kan karakteriseres som relevant og legitimt, og som selveste økonomiministeren må afbryde sin juleferie for at tage stilling til. For det andet fremhæ-

ver interviewereren direkte OECD som en autoritativ vidensmyndighed. Ved at stille økonomiministeren over for et argument fra en OECD-økonom optræder Steen Bostrup som en kritisk journalist, der udfordrer den inviterede ministers økonomiske politik. Denne strategi havde ikke været nær så effektivt kritisk, hvis Steen Bostrup havde valgt at invitere en hvilken som helst anden økonom i Danmark med et tilsvarende synspunkt. For det tredje er det interessant at notere sig, at økonomiministeren ikke svarer, at hun selv er uenig med den pågældende OECD-økonom, og at hendes eget ministerium har beregnet, at der ikke er plads til skattenedsættelser på nuværende tidspunkt. I stedet trækker økonomiministeren en anden autoritet ind i debatten ved at citere nationalbankdirektør Bodil Nyboe Andersen i et modsvar til OECD-økonomens forslag. Herved konstrueres en situation, hvor selve forslaget om sænkning af top-skatten ikke længere er omdrejningspunktet i interviewet, det bliver derimod spørgsmålet om, hvem seerne mener besidder den største autoritet på området – OECD-økonomen eller nationalbankens direktør? Valget af nationalbankdirektøren som autoritativ modvægt til OECD-økonomen er ikke tilfældigt. I syv år i træk har den danske nationalbankdirektør således indtaget den ubestridte førsteplads i det troværdighedsindeks som Børsens Nyhedsmagasin offentliggør en gang årligt (*Børsens Nyhedsmagasin*, 2001). På andenpladsen i dette indeks figurerer Hendes Majestæt Dronning Margrethe og først derefter kommer en person, som til tider er involveret i politiske spørgsmål, nemlig ombudsmand Hans Gammeltoft Hansen.

Det lader således til, at OECD's første generalsekretær, Thor kil Kristensen, har opnået dét, han gerne ville, da han gennem hele sin embedsperiode udtrykte ønske om at forme OECD's sekretariat som et anerkendt og respekteret videnscenter – en epistemisk myndighed, der upartisk, generøst og kvalificeret kunne stille sin kompetence til rådighed, for hvem der måtte ønske dette.

I det følgende vil det blive diskuteret, hvorledes udvalgte danske aviser (Information, Børsen og det nu nedlagte Aktuelt), danske folketingspolitikere og embedsmænd i de økonomiske ministerier opfatter OECD, og hvilken rolle disse aktørgrupper eksplicit eller implicit tilskriver OECD i den kontinuerlige meningsdannelsesproces i Danmark. Nævner de landsdækkende dagblade overhovedet OECD i deres dækning af nyhedsstof? I hvilke sammenhænge anvendes OECD af disse medier og hvordan? Kender danske politikere OECD? Læser danske politikere analyser fra OECD, og tilskrives

disse nogen betydning for, hvilken mening politikere bør have om aktuelle politiske spørgsmål? Udviser danske embedsmænd respekt over for OECD og de analyser, som udarbejdes her? Udgør OECD en potentiel fremtidig karrierevej, det vil sige, drømmer embedsmændene om at tilbringe en kortere eller længere periode i OECD? Svaret på disse spørgsmål vil hjælpe os til at kunne vurdere, hvilken status OECD har blandt nogle af de professionelle meningsdannere i det danske politiske system.

Dagbladene og OECD

De fleste større dagblade modtager jævnligt meldinger fra Ritzaus Bureau vedrørende såkaldte 'upcoming events'. Disse meldinger varsler, at journalisten kan påregne, at en nyhed står for døren inden for de kommende dage, og det hjælper således journalisten med at tæmme en ellers hektisk og uoverskuelig nyhedsstrøm. En fast kolonne i disse meldinger fra Ritzaus Bureau fortæller om OECD-rapporter og -møder.³⁴ Det er ikke alle internationale organisationer forundt på denne måde at modtage gratis reklame og omtale i de landsdækkende medier, men OECD er en af de organisationer, som her ved automatisk får en eller anden form for opmærksomhed af de ellers meget selektive og travle journalister. Man kan sige, at OECD som organisation har en banefordel i forhold til mange af organisationens konkurrenter, i og med at et magtfuldt organ som Ritzaus Bureau definerer OECD-begivenheder som nyhedsstof i de nationale journalisters bevidsthed.

De tre udvalgte medier anvender imidlertid OECD-stof på meget forskellige måder. Hvor Børsen næsten dagligt omtaler en OECD-rapport, et OECD-møde eller tager OECD-data i anvendelse, sker dette kun sjældent i Aktuelt og Information. Børsen har faste rapportere på OECD-stoffet, hvilket står i skarp kontrast til de to andre aviser, hvor det er meget forskelligt, hvilke journalister der behandler OECD-stof. I disse to andre aviser refereres ofte meget ukritisk til Reuters og Ritzaus Bureau, når en OECD-historie overhovedet omtales, hvorimod Børsen ofte refererer til egne kilder i OECD. I den forbindelse er den danske repræsentant i OECD's danske lande-desk meget anvendt (såsom Jens Høy og nu Steen Dauggard) – det

34 Tak til professor Anker Brink Lund for denne oplysning.

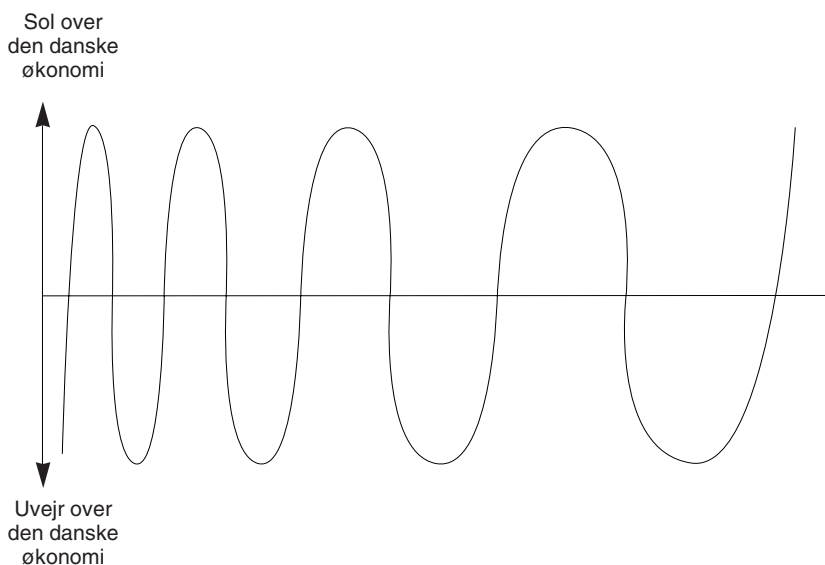
samme er fremtrædende danske og udenlandske embedsmænd i OECD's Economics Department. Disse kilder betragter det som en af deres arbejdsfunktioner at stille sig til rådighed, hver gang de adspørges af blandt andet Børsens journalister.

Som man vil forvente, bragte Børsen også de to ovennævnte historier om OECD's holdning til henholdsvis dansk ØMU-medlemskab og indretningen af det danske skattesystemet. Med hensyn til ØMU'en valgte Børsen, der er klar tilhænger af Danmarks fulde medlemskab af ØMU'ens tredje fase, at bringe historien om, at OECD i sin analyse af den danske økonomi anbefalede danskerne at stemme ja til ØMU-medlemskab. I tidligere artikler havde den højest placerede dansker i OECD's hierarki og en genganger blandt Børsens kilder Jørgen Elmeskov tilkendegivet, at der kun vil være små økonomiske følger for Danmark af et eventuelt nej til euroen (*Børsen*, 1998a, 1998b, 2000a). Nu var historien imidlertid den, at OECD i sin analyse af den danske økonomi klart havde demonstreret, at der er 'store fordele ved at indgå i den fælles valuta euroen' (*Børsen*, 2000e). På trods af at OECD som nævnt ikke gennemførte nogen egentlig analyse af Danmarks situation i eller uden for eurozonen, og at den danske lande-survey kun diskuterer ØMU'en på tre linjer, tages den pågældende rapport til indtægt for at være i direkte modstrid med den analyse, som de danske vismænd tidligere publicerede om fordele og ulemper ved ØMU-medlemskab. OECD producerer ifølge Børsen, i modsætning til vismændene, 'vise og sikre råd' (*Børsen*, 2000c), og vismændene siges at have fået 'spanking' (*Børsen*, 2000d). Ofte vælger Børsens journalister at styrke sandhedsværdien af deres historier ved at lade to såkaldt videnskabelige autoriteter som OECD og de danske vismænd fremkomme med enslydende og gensidigt støttende betragtninger (se for eksempel *Børsen*, 1996b, 1996c, 1997b). Devisen er, at hvis to autoriteter kan citeres for en nyhed, står den stærkere, end hvis kun en kan citeres. En vanskelig situation opstår imidlertid, når disse to autoriteter fremkommer med diametralt modsatte analyser. Hvem skal Børsen så vælge at støtte? Børsens nyhedsredaktion foretager i en sådan situation et konkret (politisk) valg med hensyn til, hvorledes OECD's rapport skal vinkles i Danmark. Et valg, der svarer meget til det valg, som økonomiminister Marianne Jelved foretog sig i forhold til OECD-rapporten. I en situation, hvor euro-tilhængerne følte, at de var ved at miste kontrollen over ØMU-kampagnen efter den overraskende vismandsrapport fra maj 2000, modtog både økonomimi-

nister Marianne Jelved og Børsen OECD-nyheden med åbne arme. I og med at der er kun få mennesker, der faktisk læser OECD-rapporten og de tre berømte linjer i rapporten, kan disse sagtens for en stund tjene som den autoritative, videnskabelige og objektive modvægt til vismændenes udsagn en måned tidligere. Til sammenligning kan siges, at den prointegrationistiske avis *Aktuelt* kun valgte at bringe en kort notits om OECD-rapportens konklusioner under titlen 'OECD advarer mod et nej til euroen' (*Aktuelt*, 2000c), som desuden var reproduceret direkte fra et Reuters telegram, og at Information helt valgte at negligere denne historie.

Børsen er imidlertid ikke altid på økonomiminister Marianne Jelveds side, hvilket den anden historie vedrørende OECD's forslag til reform af det danske skattesystem illustrerer. Børsen er efterhånden blevet kendt som en varm fortaler for en reform af skattestrukturen i Danmark, og i forlængelse heraf har avisen da også i de seneste seks år valgt at bringe en stor mængde OECD-stof, der kritiserer det danske skattesystem (se for eksempel *Børsen*, 1996a, 1997a, 1998c, 1999a, 2000f, 2001a). På dette punkt har den nuværende regering ikke villet lytte til OECD's råd og analyse. Som nævnt ovenfor vælger regeringsrepræsentanter nogle gange at trække andre autoritative eksperter, såsom nationalbankdirektøren, ind som modvægt i debatten. Dette sker for at undgå, at offentligheden skal få det indtryk, at regeringen står alene med sit synspunkt uden støtte af ekspertviden. Den samme teknik bruges af den del af den politiske opposition som støtter skattereform og -sænkning. I dette tilfælde kan den med stor styrke tage OECD-producerede analyser og holdninger i anvendelse i argumentationen mod regeringens politik på området. Et eksempel er formanden for Dansk Folkeparti, som mener, at 'regeringen burde lytte til OECD, der har peget på følgerne af det høje danske skatte tryk' (*Børsen*, 2001b). I forhold til Børsen får OECD's udsagn om den danske skattestruktur kun meget begrænset og selektiv adgang til *Aktuelts* spalter og slet ingen adgang til Informations læsere.

OECD-nyhedstof vinkles ofte meget skarpt, hvilket nogle gange kan forstyrre helhedsindtrykket af mediernes OECD-dækning. Den ene måned kan der i avisoverskrifterne stå, at Danmark nu er blevet et modelland, og at den danske økonomi er rykket op i superligaen med stor ros fra OECD til følge. Den næste måned kan der imidlertid stå, at OECD advarer mod, at Danmark er på vej ind i problemer og recession, og at der skal udvises stor agtpågivenhed og politisk handlekraft.



- a 7. maj 1997: 'OECD-kritik af regeringen' (Børsen, 1997b).
- b 21. maj 1997: 'OECD-chef: Danmark er en interessant model' (Børsen, 1997c).
- c 11. juni 1997: 'Blandet karakterbog til Danmark' (Børsen, 1997d).
- d 14. oktober 1997: 'Danmark nærmer sig OECD's dukseklub' (Børsen, 1997e).
- e 12. februar 1998: 'OECD advarer mod overophedning' (Børsen, 1998d).
- f 4. maj 1998: 'OECD: Danmark er en succesøkonomi' (Børsen, 1998e).
- g 18. maj 1999: 'OECD kritisk over for dansk økonomi' (Politiken, 1999b).
- h 17. september 1999: 'Danmark er tæt på OECD's guldmedalje' (Børsen, 1999b).
- i 3. februar 2000: 'OECD ryster myten om dansk velfærd' (Information, 2000).
- j 21. november 2000: 'OECD's advarsler skal tages alvorligt' (Børsen, 2000h).
- k 28. november 2000: 'OECD roser Danmark' (Børsen, 2000i).

Figur 8.1: Journalisters humørbarometer og OECD-rapporterne

Disse meget forskellige signaler kan tolkes på flere måder. For det første kan de betragtes som et resultat af, at den pågældende journalist i overskriften og selve artikelteksten skal referere et ofte meget langt og kompliceret argument på en måde, så det får relevans og giver mening for læseren. Journalisten har typisk ikke haft mulighed for selv at læse rapporten, højst et skriftligt referat og ofte kun udsagn fra et pressemøde eller en pressemeddelelse. Journalisten er da

tvunget til at vinkle historien og give den et særligt vedkommende præg for at få nyhedsværdien til at gå til tops. En bisætning i OECD-rapporten kan således ende med at blive akser, hvormed hele historien drejer. Nogle gange kan dette betyde, at sekundære diskussioner og konklusioner i OECD-analyserne bringes som overskrift og dermed forstyrrer det store billede.

En anden forklaring kan være, at der forekommer analytiske uoverensstemmelser mellem OECD's mange rapporter. Det er set før, at forskellige rapporter fra forskellige OECD-afdelinger konkluderer meget forskelligt på de samme problemstillinger. Et eksempel på en sådan uoverensstemmelse, der kom til offentlighedens kendskab, er konflikten mellem *The Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs*, der producerer den tilbagevendende *Employment Outlook* og *The Economics Department*, der kontinuerligt overvåger om medlemslandene implementerer OECD's Job Strategy. Direktoratet for sociale anliggender kom således i direkte strid med den økonomiske afdeling, da den offentliggjorde en beskæftigelsesrapport i sommeren 1999, der konkluderede, at lønmodtagerbeskyttelse 'lille eller ingen virkning' har på beskæftigelsesgraden i OECD-området (OECD, 1999e: 71-81). Med andre ord, det kan ikke være et formål i sig selv at liberalisere arbejdsmarkedet med henblik på at skabe flere arbejdspladser. Denne konklusion var i direkte modstrid med den besked, som den økonomiske afdeling siden 1994 kontinuerligt har gentaget. I denne afdeling har man i forbindelse med implementeringen af OECD's job-strategi forsøgt at få medlemslandene til at fleksibilisere arbejdsmarkedene ved at liberalisere disse.

Der står altså to modsatrettede konklusioner over for hinanden, som skriger til medierne for at få opmærksomhed (se for eksempel *Børsen*, 1999c, 1999d). Sagen ender midlertidigt med, at generalsekretæren resolut griber ind og gengiver sin egen fortolkning af den omstridte beskæftigelsesrapport. Heri forlyder det, at 'det man i virkeligheden mener' i afdelingen for sociale anliggender, svarer meget godt overens med det, som man altid har ment i afdelingen for økonomiske anliggender. Generalsekretæren undgår med sin resolute handling, at interne ideologiske stridigheder i OECD får lov til at slå ud i lys lue. I et interview med undertegnede oplyser en OECD-ansat, at der bag denne indgriben gemte sig en meget konkret irettesættelse af den sociale afdeling, og at man som følge af denne affære har fået reduceret sine beføjelser. Det siges således, at der nu er udviklet

mere intensive kontrol- og koordinationsmekanismer, således at OECD's politiske linje i fremtiden fremstår mere sammenhængende over for omverdenen. I praksis er det den økonomiske afdeling, der bestemmer den politiske linje, som de øvrige afdelinger så må rette sig ind efter.

Tre konklusioner kan drages af ovenstående korte analyse af tre avisers dækning af OECD-stof gennem en femårig periode. For det første er der meget stor forskel på, hvor meget de enkelte aviser refererer til OECD-stof. Det kan forekomme naturligt, at en økonomisk og erhvervsorienteret avis som Børsen, der har embedsmænd og ansatte i de finansielle og produktive sektorer som målgrupper, dækker mest OECD-stof. OECD er kendt som en såkaldt økonomisk samarbejdsorganisation og må formodes at være af større relevans for disse målgrupper end for eksempel for arbejdere og studerende. En sådan umiddelbar konklusion kan imidlertid forholdsvis nemt problematiseres. Som diskuteret i kapitel to dækker OECD snart sagt ethvert sagområde, man næsten kan tænke sig inden for den politiske verden. Selv studerende og arbejdere, der læser Aktuelt og Information, vil kunne finde interesse i de områder af OECD's virke, der har med uddannelse, sundhed, arbejdsmarkedsforhold, miljø og videnskab at gøre. Det lader imidlertid ikke til at være tilfældet, at de to aviser henter meget af deres baggrundsstof fra OECD, på trods af at man dér sandsynligvis vil kunne finde meget af interesse for avisernes læsere.

For det andet må det konkluderes, at det er svært at gengive OECD-stof på en for læserne relevant og vedkommende måde. Journalisten kan af naturlige årsager ikke personligt tilegne sig alt det materiale, der produceres i OECD, og må derfor basere sin historie på referater og personlige interview med kilder i OECD. Dette betyder, at OECD-stoffet vinkles på en meget simplificerende måde, der ikke yder fuld retfærdighed over for de nuancer, der måtte være i OECD-stoffet. Læseren oplever det på den måde, at journalisternes 'humørbarometer' svinger mellem to poler, hvor historien enten vedrører, at Danmark advares af OECD mod at svære tider er på vej, hvis ikke der gribes resolut ind, eller at Danmark roses af OECD for at være et modelland. I de stærkt tilspidsede gengivelser af OECD-stoffet er der ikke nogen mellemvej.

Endelig for det tredje ses der en tendens til, at nyhedsmedierne ligesom ethvert andet politisk apparat anvender OECD-stoffet på en

meget selektiv måde. Ved at overeksponere nogle aspekter af OECD-stoffet og nedtone andre konstrueres en virkelighed, der svarer meget godt overens med avisens politiske linje. Ovenfor er dette forsøgt illustreret med den måde, hvorpå de tre udvalgte aviser har behandlet spørgsmålet om Danmarks tilhørsforhold til den Økonomiske og Monetære Union og spørgsmålet om reformer af det danske skattesystem.

I det følgende vil opmærksomheden blive drejet mod to andre aktørgrupper, der begge til tider anvender OECD i deres politiske aktiviteter og også oplever, at OECD-produceret viden bliver brugt mod dem i det politiske spil: medlemmer af Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg (PØU) samt embedsmænd i de økonomiske ministerier. Spørgsmålet, der ønskes belyst, er, hvorvidt disse to aktørgrupper i deres daglige virke selv opfatter OECD som en neutral og kvalificeret idé-autoritet.

Folketingspolitikeres opfattelse af OECD

Folketingspolitikere i det Politisk-Økonomiske Udvalg fungerer formelt set som kontaktpersoner mellem regeringen og Folketinget vedrørende sager af principiel betydning for den politisk-økonomiske udvikling. Det er altså et bredt udvalg, som kan diskutere emner og problematikker på et hvilket som helst politisk sagområde. Udvalget er, i lighed med særligt Europaudvalget, ikke et decideret lovbehandlende udvalg, og i de senere år har det tidligere højstatus udvalg mistet en del af sin status (Jensen, 1995: 46 og slutnote 60). Det er i et udvalg som dette, man vil forvente, at medlemmerne bombarderes med nationale såvel som internationale økonomiske rapporter, noter og redegørelser, uden at det dog forventes, at disse bliver læst, eller at disse de facto tjener som informationsgrundlag for politiske beslutninger. I udvalget får medlemmerne først og fremmest adgang til en masse information, som de frit kan tilegne sig og tale på baggrund af, hvis de måtte ønske dette. Spørgsmålet er nu, hvorvidt medlemmerne af PØU i denne tvangsfrie situation tillægger OECD nogen særlig status i deres informationsmættede hverdag.

Samtlige medlemmer og suppleanter er blevet kontaktet telefonisk, og 12 af disse har givet sig tid til at besvare en række spørgsmål om OECD's status som sandsigelseske og idé-autoritet i den danske

offentlige debat.³⁵ Adspurgt hvorvidt internationale økonomiske organisationer generelt vurderes som vigtige aktører i den økonomiske beslutningsproces i Danmark svarer ni medlemmer af PØU, at disse organisationer har moderat betydning og tre, at de endog har stor betydning. Ingen af de interviewede var af den opfattelse, at internationale økonomiske organisationer havde lille eller slet ingen betydning. Generelt set deler medlemmerne af PØU den opfattelse, at den danske politisk-økonomiske beslutningsproces er åben og blandt andet involverer internationalt organiserede aktører. Dette er en af hovedbetingelserne for, at OECD overhovedet optræder i disse udvalgsmedlemmers bevidsthed.

Ni af udvalgets medlemmer giver direkte udtryk for, at de læser de rapporter, der publiceres af internationale økonomiske organisationer, og syv medlemmer siger samtidigt, at de også forholder sig til pressens referat af disse rapporter. Nærmere adspurgte, om hvilken rolle pressen spiller med hensyn til at inddrage de internationale økonomiske organisationers publikationer i den offentlige debat og i selve beslutningsprocessen, gives der udtryk for, at pressens referat af udvalgte rapporter i stor udstrækning også er grunden til, at PØU-medlemmerne selv læser hele eller udvalgte dele af de pågældende rapporter. I en hverdag, der er præget af informationsoverskud, lader det altså til, at pressen i stor udstrækning fungerer som et filter, som de pågældende folketingspolitikere mere eller mindre nødtvunget tager i anvendelse, når de tilegner sig viden.

På et spørgsmål, der handler om, hvilken vægt PØU-medlemmerne tillægger information fra henholdsvis Den Internationale Valutafond (IMF), EU og OECD svarede otte PØU-medlemmer, at EU producerer den for dem vigtigste viden, mens elleve svarede, at IMF-materiale betyder mindst for dem. Nogle medlemmer bad i interviewet om at få forklaret, hvad Den Internationale Valutafond var for en organisation, hvilket aldrig var tilfældet med OECD, som i to

35 De 12 interviewede medlemmer af det Politisk-Økonomiske Udvalg er: Frank Aaen (EL), 18. januar 2001; Aage Frandsen (SF), stedfortræder, 11. januar 2001; Jes Lunde (SF), 9. januar 2001; Per Kaalund (S), 16. januar 2001; Lissa Mathiasen (S), 11. januar 2001; Jens Peter Vernersen (S), 12. januar 2001; Inger Marie Bruun-Vierø (RV), stedfortræder, 11. januar 2001; Flemming Kofoed Svendsen (KRF), stedfortræder, 11. januar 2001; Pia Larsen (V), 16. januar 2001; Gitte Lillelund Bech (V), stedfortræder, d. 11. januar 2001; Peter Brixtofte (V), 15. januar 2001; og Ulla Tørnæs (V), 9. januar 2001. Interviewene blev foretaget af forskningsassistent, stud.scient.pol. Katrine Wied Christensen. Referater af et repræsentativt udsnit af disse interview er vedlagt som appendiks til dette kapitel.

tilfælde blev placeret som den vigtigste kilde til baggrundsinformation og i øvrigt lå på en klar andenplads i forhold til EU. I det Politisk-Økonomiske Udvalg lader det altså til, at man er bevidste om, hvilken type organisation OECD er, og at man generelt set ikke tillægger organisationen så meget vægt som den supranationale Europæiske Union, men dog klart mere vægt end den intergovernmentale Internationale Valutafond.

Adspurgt om, hvad OECD-produceret information konkret anvendes til, svares, at organisationen er udtryk for en ubestridelig faglighed, og at den har en debatskabende funktion i Danmark. Denne funktion svarer meget godt til OECD's rolle som idé-autoritet. Organisationen formår via sine rapporter at lancere nogle temaer på de nationale politiske dagsordener, i kraft af at den besidder en udpræget grad af faglig legitimitet. Denne holdning deles af både PØU's medlemmer fra højre og venstre side af folketingsalen. Herudover nævnes, at de enkelte politikere kan hente inspiration og idéer fra OECD, og at organisationen leverer spændende analyser, der tillader, at Danmark kan måles i forhold til andre lande. På venstrefløjen er der både medlemmer af PØU, der mener, at organisationen er udtryk for en helt særlig ideologisk tankegang (der ikke deles af den pågældende interviewperson), og medlemmer, der mener, at organisationen aktivt kan anvendes af oppositionspolitikere i deres kritik af den siddende regering. Der er stor uenighed blandt de interviewede om, hvorvidt OECD får en stigende betydning som organisation, eller om organisationens rolle er for nedadgående. De fleste har dog ikke en holdning til netop dette spørgsmål.

Med hensyn til om de interviewede oplever, at OECD direkte intervenserer i den danske politiske debat, afhænger dette meget af emnet, som debatten handler om og måden, hvorpå OECD intervenserer. Så godt som ingen erindrer, at OECD har spillet nogen som helst rolle i den danske ØMU-debat. De oplever altså ikke, at OECD har fungeret som en legitimerende faktor, som økonomiministeren har kunnet tage i anvendelse for at styrke sin argumentation i forhold til den Økonomiske og Monetære Union. Enten har PØU-medlemmerne ikke noteret sig, at OECD blev brugt direkte i tilhængernes Ja-kampagne, eller også definerer de adspurgte ikke den vedholdende reference til OECD som 'direkte intervention' i den danske ØMU-debat. Det forholder sig imidlertid lige modsat, hvad angår det skattepolitiske område. Her mener langt de fleste PØU-medlemmer, at OECD har intervenseret direkte, idet en OECD-økonom som

nævnt tidligere blandt andet blev interviewet i prime-time om emnet.

Det interessante i denne sammenhæng er således, at OECD's rolle i den danske politiske debat på den ene side vurderes til at være af stor betydning, idet organisationen formår at lancere en række emner, som de fleste folketingspolitikere må forholde sig til. På den anden side opfatter medlemmerne af PØU ikke denne rolle som 'direkte intervention' i den danske debat. Det gør altså en forskel, om OECD-økonom Sten Daugaard skriver en passage i den årlige survey om Danmark, eller om han optræder med den samme holdning på dansk tv. Det første betragtes som informerende, det andet som intervenserende, hvilket er med til at understrege, at de regelmæssige surveys – eller karakterbøger – betragtes som 'anonyme' analyser af den danske økonomi, som ingen mennesker af kød og blod har haft noget med at gøre. Generelt set forbinder man ikke disse årlige surveys om den danske økonomi med nogle fagøkonomer, der på et tidligere tidspunkt har været ansat i den danske centraladministration, og typisk også senere igen skal finde deres pladser i dette system.

Politikere i Folketinget er typisk ikke selv i kontakt med OECD. Danske folketingspolitikere opsøger altså ikke OECD's sekretariat med henblik på at få oplysninger af den ene eller den anden art. En undtagelse fra den generelle regel er imidlertid Folketingets skatteudvalg, som med en frekvens på et par år tager på studietur til Paris for at opsøge samtalepartner i OECD-systemet. I den forbindelse hjælper den danske OECD-delegation i Paris til med at skabe de relevante kontakter i OECD-sekretariatet. Ansatte i OECD's sekretariat opsøger imidlertid aldrig valgte parlamentarikere i medlemslandene. Den eneste politikerkontakt, der reelt eksisterer mellem OECD og medlemslandene, er i forbindelse med de årlige ministerrådsmøder, og her opsøger de deltagende ministre yderst sjældent på eget initiativ medlemmer af OECD's sekretariat. En undtagelse fra denne regel er dog et besøg fra socialminister Henrik Dam Kristensen, der sammen med departementschefen af egen drift tog initiativ til et besøg i OECD's sekretariat.

Den direkte kontakt mellem OECD og medlemslandene eksisterer, som nævnt i kapitel to, først og fremmest på embedsmandsniveau. Men hvorledes opfatter danske embedsmænd OECD's rolle og funktion i deres egen hverdag?

Embedsmændenes opfattelse af OECD

Det er i Finansministeriet, at den direkte kontaktflade til OECD er størst. Kontakten er mangesidig og eksisterer på flere forskellige niveauer. For det første har en lang række af Finansministeriets nuværende helt centrale medarbejdere været ansat i OECD i en kortere eller længere årrække. Ingen af de interviewede har følt, at ansættelse i OECD har været et sidespor i deres karriere, tværtimod gives der ofte udtryk for, at OECD-erfaringen direkte har været fremmende for deres karriere i den danske centraladministration, fordi OECD internt i centraladministrationen har et renommé af ekstrem høj faglighed – især inden for økonomikredse. Et OECD-ophold kan altså betragtes som et kvalitetsstempel, vel at mærke hvis opholdet ikke har været længere end to til fire år. Overskrider opholdet denne grænse, virker det karrierebremsende i en dansk kontekst, hvilket flere af de interviewede danskere i OECD kan bekræfte. Der kommer et tidspunkt omkring det fjerde år, hvor den enkelte medarbejder må tage en afgørende beslutning om, hvorvidt den videre karriere skal finde sted i OECD og i andre tilsvarende internationale organisationer, eller om man skal vende hjem til centraladministrationen i Danmark.

For det andet lader det til, at Finansministeriets, men også Erhvervsministeriets, Arbejdsministeriets og Danmarks Nationalbanks yngre personale udtrykker ønske om at tilbringe en kortere årrække i OECD med henblik på faglig fordybelse, hvilket kan fungere som en modvægt til den konstante daglige konfrontation med den politiske virkelighed. Man giver udtryk for, at et kort ophold i OECD's sekretariat vil kunne reetablere den faglige stolthed, som de fleste af centraladministrationens akademiske medarbejdere stadig føler, at de har. I modsætning til så mange andre ministerier er Finansministeriet et meget ungt ministerium med en gennemsnitsalder på knap 31 år for fuldmægtige (Finansministeriet, 2000b). Dette er i sig selv medvirkende til, at drømmen om et ophold i OECD nemmere kan realiseres i praksis, idet familiebåndene må formodes at være knapt så fasttømrede som hos de ældre kolleger i andre ministerier, der har børn i skolealderen.

Konkret finder en vandring fra den danske centraladministration til OECD sted på flere måder. I nogle tilfælde udlånes en ung fuldmægtig fra et ministerium til et bestemt direktorat eller service i OECD for et år af gangen med lønnen betalt af den danske arbejds-

giver. I sådanne tilfælde fungerer den udsendte medarbejder som 'ministeriets mand' i OECD, men arbejder tilsyneladende på lige fod med de øvrige OECD-ansatte på specifikke projekter. I andre tilfælde har en fuldmægtig gennem møder i OECD stiftet bekendtskab med centrale personer i OECD's sekretariat og opfordres af disse personer til at søge stillinger efter opslag. Ofte støttes den pågældende fuldmægtiges formelle ansøgning direkte af det ministerium, hvori han er ansat, og ministeriet accepterer i øvrigt at give vedkommende orlov, hvis han/hun får stillingen. Efter at have gennemgået personlige samtaler og bestået skriftlige prøver afgøres det efterfølgende, hvorvidt vedkommende får den pågældende stilling. Hvis dette er tilfældet, er den pågældende ikke længere ministeriets mand i Paris, men udelukkende OECD's mand på et specifikt sagområde. Danmark er i øvrigt, i forhold til sin størrelse og finansielle bidrag, stærkt overrepræsenteret i OECD's sekretariat.

Endelig kan ministeriets folk blive sendt til Paris via den danske OECD-delegation, der permanent har en finansattaché tilknyttet. Her kan man ikke tale om ministeriets mand i Paris, men derimod Danmarks mand i Paris, idet vedkommende har repræsentations- og sagsbehandlingsopgaver, der rækker ud over Finansministeriets ressort. Her er der også tale om en kortere periode i OECD-sammenhæng, hvor det ofte er hensigten, at vedkommende på et senere tidspunkt skal genoptage sine funktioner i ministeriet – eventuelt på et højere niveau i det interne hierarki.

I Finansministeriet findes alle kategorier af tilknytninger til OECD, hvilket gør, at mange ledere i dette ministerium har et indgående kendskab til OECD og føler det naturligt både at følge arbejdet i OECD og direkte at tage OECD i anvendelse på forskellige måder. Når Østergaard (1998: 382) blandt andet konkluderer, at internationaliseringen 'blev væk fra Finansministeriet', tænker han her på, at dette ministerium, i sammenligning med Økonomministeriet, ikke har så mange direkte beslutningstagende funktioner i international sammenhæng, hvilket unægteligt er tilfældet. Han refererer imidlertid ikke til den meget udbredte internationale horisont, som man i udpræget grad genfinder hos mange af Finansministeriets medarbejdere (Marcussen, 2000b).

Finansministeriet har en række kreative opgaver, der indebærer, at ministeriet og dets medarbejdere løbende evaluerer og kontrollerer den samlede offentlige forvaltnings struktur, opgaver og relationer med henblik på at justere, forny og udvikle denne (Jensen, L.,

2000: 219). For at kunne varetage disse opgaver fungerer OECD som en ud af flere inspirationskilder. Finansministeriets medarbejdere deltager aktivt i mødefora på flere forskellige niveauer. For det første deltager ministeriets departementschef formelt set i den Økonomiske Politiske Komité (EPC). Reelt er denne opgave uddelegeret til en af afdelingscheferne, der følger dette og de mødeforberedende fora nøje. For det andet deltager afdelingschefer og kontorchefer i flere faser i udarbejdelsen af de tilbagevendende landestudier. Man udfylder de af OECD udsendte spørgeskemaer om forskellige dele af den danske samfundsøkonomi og -forvaltning og modtager også OECD-delegationer, der er på mission i Danmark med henblik på at gennemgå besvarelsenerne til dette spørgeskema. Man rejser endvidere til Paris for at deltage i de forberedende møder og diskussionen af de første udkast til landestudiet, og endelig deltager man i den sidste eksamination i Economic Development Review and Committee (EDRC) i Paris, hvor repræsentanter for de øvrige medlemslande har mulighed for at spørge de danske repræsentanter om enkeltheder vedrørende landerapporten.

I forberedelsen af denne bog er der blevet interviewet personer, der har siddet i den danske lande-desk i OECD, og som konkret skriver rapporterne. Desuden er de grupper af embedsmænd, som konkret har haft ansvaret for at besvare OECD's spørgeskemaer og for at guide OECD-delegationerne rundt i den danske offentlige forvaltning, blevet interviewet. Endelig er de personer fra ministerierne og den danske OECD-delegation, der personligt har deltaget i eksaminationen i EDRC, blevet interviewet. Det fremgår af disse interview, at der blandt disse mange personer eksisterer en stor uenighed om, hvorvidt landerapporterne/'karakterbøgerne' er kontroversielle eller ej. Nogle mener, at 'der er blevet skåret en hæl og en tå, så ingen mister ansigt'. Det vil sige, at der er foregået en politisk forhandling, hvorigennem det danske embedsmandskorps har sikret sig, at der ikke står noget, der er alt for ubehageligt for regeringen. Dette argument støttes formelt set af, at rapporten ikke sendes på gaden, førend den danske delegation kan stemme for den. Andre mener derimod, at der findes adskillige eksempler på, at disse rapporter har formået at skabe debat i det danske samfund, og at regeringen langt fra altid har været glade for OECD-budskabet. Nogle mener sågar, at nationale embedsmænd bruger disse rapporter – og andre af OECD's skriftlige produkter – til at få præsenteret nogle problemstillinger i den danske debat, som de aldrig selv ville kunne fremføre over for

deres ministre. OECD fungerer altså, ifølge denne hypotese, via en boomerang-effekt, hvorigennem et nationalt problem eller sagområde revitaliseres ved at komme igennem OECD-møllen. Som tidligere nævnt er der en tendens til, at OECD kan tilføre et emne og et argument en legitimitet og væsentlighed, der gør, at nationale politikere ikke længere kan sidde det overhørigt. Man kan forestille sig, at denne dynamik kan udnyttes aktivt af nationale embedsmænd til deres egen fordel.

For det tredje deltager Finansministeriets medarbejdere direkte i ledelsen af PUMA-komitéen (afdelingschef Adam Wolf) og Working Party no. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis (afdelingschef Per Callesen). Dette engagement fordrer, at der indsættes flere ressourcer i OECD-arbejdet på disse områder, end det ellers vil have været tilfældet. Adam Wolf, der er valgt som formand for PUMA-komitéen, har således ansvaret for i samarbejde med PUMA-enheden i Paris at forberede dagsordenen til PUMA-komitéens møder og at følge op på de beslutninger, der tages i forbindelse med disse møder. Han har også ansvaret for at indkalde komitéens bureau, der består af to-tre repræsentanter fra andre medlemslande, til forberedende møder, og han kan selv tage initiativer til at lancere et emne på komitéens dagsorden, hvilket har været tilfældet flere gange.

For det fjerde deltager flere af Finansministeriets medarbejdere regelmæssigt i arbejdsgrupper (working parties) og uformelle netværk i OECD-regi. Blandt andet møder budgetchefen årligt kolleger fra OECD's medlemslande. Kontaktfladen på arbejdsgruppe- og netværksniveau er meget bred og uregelmæssig, og vigtigheden af denne vurderes meget forskelligt blandt de personer, som har været interviewet i forbindelse med forberedelsen af denne bog.

Det understreges af de interviewede, at OECD's rolle lader til at have udviklet sig over årene. Hvor OECD i 1970'erne og 1980'erne fungerede som en idé-generator og trendsætter, lader det til, at OECD i 1990'erne snarere har fungeret som trendfølger. Konkret kommer dette til udtryk i interviewene ved, at de adspurgte udtaler, at 'OECD er ikke længere så dogmatisk, som man var i 1980'erne – nu har man en mere nuanceret indstilling til tingene', og 'i dag stiller vi os mere kritiske over for de idéer, der kommer fra OECD og bruger det, som vi direkte kan se nogle anvendelsesmuligheder i', og endelig 'OECD konkretiserer de idéer, der allerede har bredt sig rundt omkring i medlemslandene – tidligere chokerede man med nye og prøvede idéer'.

De fleste interviewede er ikke i tvivl om, at OECD stadig har en *raison d'être*, på trods af at mange internationale organisationer – og her nævnes EU og IMF hyppigst – producerer data i en tilsvarende mængde og kvalitet. Dette hænger for det første sammen med, at OECD, som tidligere nævnt, kan høste anerkendelse for den høje faglighed. OECD's økonomer høster altså respekt blandt fagfæller i de danske ministerier, hvilket i sig selv er medvirkende til, at man lytter, når der tales i OECD. For det andet betyder det noget, at OECD betragtes som et decideret embedsmandsforum. Embedsmænd kan i OECD forholdsvis uforpligtende deltage i diskussioner, der direkte har relevans for vedkommende – både fagligt, personligt og karriere-mæssigt. Man har typisk ikke noget mandat, man skal stå til ansvar for, og der eksisterer ikke noget generelt krav om, at man skal rapportere fra OECD-mødet eller OECD-kontakten til nogle i baglandet. Sådanne små 'oaser med lejlighed til refleksion' findes der færre og færre af i den moderne embedsmands travle hverdag.

Samtidig udtrykkes der bekymring og beklagelse over, at man ikke har tid til at deltage så meget i OECD-samarbejdet, som man burde. OECD-engagement er noget man sorterer fra allerførst, hvis dette overlapper med andre opgaver. Konkret giver dette sig til udtryk i, at det ofte er unge fuldmægtige, der får til opgave at varetage den regelmæssige mødeaktivitet i OECD. Den danske og andre små medlemslandes centraladministrationer er simpelthen mandskabs-mæssige for små til at kunne klare at udsende mere erfarne embedsmænd til alle internationale mødefora, hvilket betyder, at unge fuldmægtige ofte på et meget tidligt tidspunkt i deres karriere får overdraget ansvaret for at repræsentere et synspunkt i udlandet. Ledelsesniveauet erkender på den ene side, at man gerne selv havde delta-get mere aktivt i OECD-arbejdet, men fremhæver også, at man må se på de positive aspekter ved at sende unge mennesker af sted til udlandet. For det første har den unge generation i ministerierne allerede ved ansættelsen en international horisont gennem deres uddannelse, og de behersker derfor udenlandske sprog bedre, end deres ældre kolleger gjorde i deres første karrieretrin. De unge færdes tilsyneladende trygt i det udenlandske miljø, hvilket er en betingelse for at kunne varetage repræsentationsforpligtelsen tilfredsstillende. For det andet er det ofte disse unge medarbejdere, der besidder den konkrete ekspertise på de områder, der er mødernes omdrejningspunkt. Man vælger altså at sende den bedst kvalificerede snarere end den højst rangerede til internationale møder – i hvert fald i OECD-sammen-

hæng. For det tredje er det et formål i sig selv at bruge OECD-møderne til at uddanne de unge fuldmægtige. OECD har, ifølge lederne, en vigtig funktion i forbindelse med at forme ansvarsfulde, selvstændige og kompetente medarbejdere.

Denne praksis er dog ikke problemfri, hvilket fremgår af flere interview. De unge har allerede en international erfaring og horisont og taler typisk et udenlandsk sprog på forhandlingsniveau, men flere af disse unge giver udtryk for, at man gerne i starten ville have haft en mere erfaren leder med sig til Paris. En sådan person kunne have introduceret den unge til relevante mødedeltagere og kontakter i OECD's sekretariat. Vedkommende kunne også konkret have illustreret, hvordan man bedst 'repræsenterer' Danmark i internationale fora. De interviewede føler ikke, at de mangler interkulturelle færdigheder – det vil sige færdigheder, der socialt gør dem i stand til at gebærde sig med kolleger fra politiske og administrative kulturer med andre baggrunde og arbejdsbetingelser. Man føler endog, at man på trods af den manglende rutine alligevel får sagt det, der skal siges, og mødt de folk, der skal mødes. Nogle understreger også, at OECD-møderne er karakteriseret af, at man kommunikerer via et (økonomisk) fagsprog, der nærmest er internationalt, hvilket gør, at kontakten mellem fagfæller automatisk er til stede: '[M]an bør [derfor] ikke tillægge disse bløde te-selskabs-agtige forhold nogen særlig betydning i OECD-sammenhæng'.

Denne opfattelse svarer ikke helt til, hvordan man oplever situationen fra OECD-sekretariatets side. Her opfatter man de udsendte danske embedsmænd som kompetente, men også som tilbagetrukede og meget lidt aktive. Direkte adspurgt, hvorfor dette mon er tilfældet, svarer flere i OECD-sekretariatet, at dette ikke skyldes, at danskerne er usikre eller tvivler på relevansen af deres synspunkter. Tværtimod, så er det et fællestræk hos de danske embedsmænd, at de er stolte af den danske model og føler, at de kan lære andre nationer noget. Den danske attitude, som altså opfattes som tilbagetrukket i OECD-regi, er snarere et resultat af manglende kommunikative færdigheder. Flere OECD-ansatte udtrykker direkte, at danskeren ikke har tilfredsstillende præsentationsfærdigheder: 'De [danske embedsmænd] tror, at beskeden er gået rent ind, når de har læst deres indlæg op og ... thank you chairman ... og så hører vi ikke mere til dem. Heroverfor skal du [intervieweren] tænke på, at de engelske, franske, ja selv svenskerne, seriøst indøver den færdighed at gribe tilhøreren med deres retoriske færdigheder' og 'havde de [danske em-

bedsmænd] bare deltaget i et kursus på en to-tre dage i social kommunikation?.

Et andet problem er, at de unge embedsmænd ligesom deres chefer også har travlt og adskillige andre opgaver i ministeriet at varetage end de internationale funktioner, og disse andre opgaver er ofte mere synlige for deres foresatte og prioriteres derfor ofte højere. Dette betyder, at flere af de interviewede bekymrer sig om, hvorvidt de nu får forberedt OECD-møderne godt nok, og om de ved hjemkomsten gør nok ud af at sprede deres tilegnede viden til andre relevante instanser i centraladministrationen. Med hensyn til mødeforberedelsen er vurderingen imidlertid blandt ansatte i OECD, at de danske embedsmænd er mindst lige så godt fagligt forberedte som de øvrige medlemslandes repræsentanter. Men det er sandt, at den danske centraladministration ikke anvender OECD på samme måde, som flere andre nationaliteter gør: 'Der er en hektisk aktivitet op til møderne, hvorefter luften går af ballonen. Så hører vi ikke fra dem førend umiddelbart før næste møde', og 'der er da danskere, der kontakter mig for at få oplysninger eller for at blive introduceret til en ekspert på det område, som de interesserer sig for ... men det er slet ikke noget i forhold til andre landes kontaktflader'. Hvad angår spørgsmålet om at anvende OECD mere kontinuerligt og systematisk og ikke kun omkring møderne, er det for flere OECD-ansatte markant, at en lille centraladministration som den danske ikke gør mere for at inddrage OECD's sekretariat i deres arbejde: 'dette vil naturligvis øge vores [OECD ansattes] arbejdsbyrde ... men det vil da lette deres [de danske embedsmænd]'.

I forbindelse med diskussionen om den danske embedsmands opfattelse af OECD's rolle og funktioner, er det overordnede indtryk altså, at OECD fortjener faglig respekt, at OECD har en *raison d'être*, men også at det er en luksus for den travle embedsmand at deltage aktivt i disse møder. Hertil må føjes en ekstra dimension, der vedrører de såkaldte 'internationale entreprenører' i den danske centraladministration. Formelt set er det meget lidt karrierefremmende og under ingen omstændigheder et direkte krav fra den typiske ledelse i centraladministrationen, at den enkelte medarbejder engagerer sig personligt i et eller flere forskellige mødefora, egenhændigt skaber sig et bredt internationalt netværk, deltager i internationale fagkonferencer med indlæg eller bidrager til videnskabelige arbejder. Hvis den enkelte medarbejder alligevel deltager i den slags ekstracurriculære aktiviteter, må disse typisk påregnes at være ekstra arbejde i

forhold til de meritgivende funktioner, vedkommende ellers er blevet ansat til. På trods af dette er der alligevel en række lysende eksempler på enkeltpersoner i centraladministrationen, som er særdeles aktive på den internationale front, og som har skabt sig et navn og renommé i en international kontekst. Det er dem, som man kan kalde de 'internationale entreprenører'. I kapitel to blev det således vist, at Danmark i forhold til de lande, vi plejer at sammenligne os med, i øjeblikket er overrepræsenteret, hvad angår ledende poster i OECD's komitéer og arbejdsgrupper (fem formænd og 11 næstformænd). Internationale entreprenører skaber en international forbindelseslinje mellem den pågældende enhed, som vedkommende er ansat i, og for eksempel internationale organisationer som OECD. Konkret kommer dette til udtryk ved, at den pågældende indtager formandsposten i en OECD-komité, tager initiativ til, at nye netværk kommer i stand og arrangerer konferencer, møder og samarbejdsprojekter. I den forbindelse inddrages ganske mange andre medarbejdere, gerne de unge, som vurderer disse aktiviteter som udfordrende, selvbekræftende og vigtige (Marcussen, 2000b). Problemet ved at lade centraladministrationens internationale engagement hvile på enkelte internationale entreprenører lader til at være, at disse internationale forbindelseslinjer forsvinder fra enheden, når de pågældende personer rokerer rundt mellem forskellige poster i centraladministrationen. Et ministerium som Finansministeriet kan altså kortvarigt opleve at få en helt særlig intens international dimension via disse nøglepersoner. Denne dimension er netop en kortvarig foreteelse, idet det personbaserede engagement ikke konsolideres via en decideret incitamentsstruktur, der tilskynder dannelsen af en mere eksplicit international profil.

På spørgsmålet om, hvorvidt danskere har noget fagligt at bidrage med i OECD-sammenhæng, er det mange interviewpersoners indtryk, at Danmark i høj grad er et modelland i udlandet. Et modelland fungerer for andre lande som et strålende eksempel på en succesfuld organisation, politikdannelse og politisk performance i forhold til en målestok – bench mark – opstillet af internationale organisationer som OECD. Ifølge flere ældre interviewpersoner har danske embedsmænd traditionelt altid været stolte af den danske model og har 'altid haft en tendens til at tage for givet, at den danske model var unik og i en klasse for sig'. De pågældende interviewpersoner forholder sig skeptiske til denne forudindtagetethed i forhold til både den danske model og til andre samfundsmodeller, idet den forhindrer, at

en konstant læreproces finder sted i den danske centraladministration. Alligevel må de medgive, at den danske model i de senere år på de fleste områder har trådt ud som markant bedre end de fleste andre, og sammen med et land som Holland, oftest trækkes frem som rollemønstre, det kan betale sig at efterligne. En sådan situation forsyner tilsyneladende de danske repræsentanter med en helt særlig ressource i international sammenhæng: 'Opmærksomheden omkring de danske succes'er giver en større lydhørhed over for danske argumenter – det var selvsagt ikke tilfældet sidst i firserne', og 'at Danmark er foregangsland er ikke bare et slogan. For os derude i marken, der ikke repræsenterer USA, Japan eller Tyskland, betyder et godt renommé alt'.

Endelig på spørgsmålet om OECD's fremtid, giver de fleste interviewede embedsmænd udtryk for, at enhver organisation kan slankes, også OECD. Organisationen har med årene gradvist påtaget sig nye opgaver og optaget nye medlemslande uden at skære gamle opgaver væk. Danmark har sin del af skylden i dette, mener nogle embedsmænd, idet nogle danske særinteresser til tider har forhindret, at der kunne skabes konsensus om at skære en arbejdsgruppe eller komité væk. På den anden side har Danmark ifølge en embedsmand stået i spidsen for en reform af OECD's komitéstruktur.

Man mener generelt ikke, at Danmarks finansielle bidrag til OECD er noget at tale om. Tværtimod får Danmark meget for pengene i forhold til store lande som USA: 'Der udarbejdes lige så mange analyser af Danmark som af USA, og Danmark er vildt overrepræsenteret i OECD's sekretariat – det kan man da vist kalde value for money'. Samtidig mener de fleste danske embedsmænd og danske ansatte i OECD's sekretariat, at OECD's nuværende force i forhold til andre internationale organisationer ikke så meget er landestudierne, men derimod de komparative dataserier. Man mener, at disse serier stadigvæk er de mest anvendte både hos videnskaben, i de offentlige forvaltninger og pressen. Dette kunne godt styrkes endnu mere, snarere end at man kastede sig over emneområder, som andre organisationer behandler lige så godt. Nogle mener sågar, at den danske centraladministration på nogle områder laver mere relevante analyser, 'fordi disse jo er mere anvendelsesorienterede og målrettet den danske kontekst, hvorimod OECD-analyser er mere vidtløftige og generelle'.

Generelt kan konkluderes, at OECD eksisterer i både danske folketingspolitikeres og danske embedsmænds verdensbillede. OECD's

produkter respekteres og anvendes både i den politiske debat og i den konkrete sagsbehandling. Der er ikke altid lige stor tilfredshed med den måde, hvorpå danske embedsmænd relaterer sig til OECD, men dette erkendes og forklares ved den begrænsede kapacitet, der trods alt er i den danske offentlige forvaltning. Der er altså ikke nogle af disse to grupper af meningsdannere, der alvorligt sætter spørgsmålstegn ved organisationen OECD's eksistensberettigelse eller dens produkters faglige kvalitet.

Om renommé og hvordan det opbygges og skades

Et bureaukrati har legitim autoritet, blandt andet fordi denne organisationsmodel ifølge den tyske sociolog Max Weber fostrer, udvikler og udøver en generel anerkendt ekspertise, der ikke findes andre steder i samfundet (Beetham, 1996: 15). Ekspertise er ikke noget absolut og en udefra givet egenskab, men er i høj grad kontekstafhængig og socialt konstrueret. Videnssociologi som akademisk disciplin har endog som fokus at studere, hvilket argumentationsindhold og hvilken argumentationstype der til enhver tid defineres som ekspertviden – episteme – af en social gruppe, og hvem der konkret kan identificeres som indehavere af denne ekspertise – epistemiske fællesskaber (Berger & Luckmann, 1966). Inden for studiet af internationale organisationer tales endvidere om grænseoverskridende fællesskaber af eksperter, der har opnået at få monopol på viden og sandhedsyttringer inden for afgrænsede politikfelter, og man undersøger, hvorledes disse ekspertfællesskaber tilvejebringer, udvikler og spreder særlige forståelser af den sociale virkelighed (Haas, 1992).

Diskussionen i dette kapitel kan ikke føre til nogle skråsikre konklusioner om OECD's status som videns- og idé-autoritet. OECD's status som idé-autoritet har muligvis ændret sig over årene og varierer sandsynligvis fra emneområde til emneområde og fra medlemsland til medlemsland. Det lader dog til, at OECD, selvom man før har kunnet komme på forsiden i de fleste landsdækkende aviser, stadig får opmærksomhed og respekt fra nogle specialiserede medier. At OECD-rapporter dækkes mindre prestigøst i dag end tidligere, behøver ikke at betyde, at OECD har tabt anseelse i medieverden. Det kan måske forklares ved den internationalt set eksponentielt stigende produktion af 'videnskabeligt' materiale, der direkte konkurrerer med OECD's publikationer. Hvor OECD i 1970'erne havde mo-

nopol på produktionen af autoritetsgivende viden, er dette monopol i dag brudt af konkurrerende internationale økonomiske organisationer, men også af private tænketankslignende organisationer og selv af de økonomiske ministerier i de nationale centraladministrationer. Dette bekræftes af, at et lille udpluk af folketingspolitikere i det Økonomisk-Politiske Udvalg er nogenlunde enige om, at OECD i dag i modsætning til tidligere, hvor organisationen havde et internationalt vidensmonopol på det økonomiske område, er blevet mere 'videnskabelig' og 'saglig'. OECD tages derfor ikke længere til indtægt for at ytre sig ideologisk til glæde for den ene eller den anden fløj i dansk politik. Blandt danske embedsmænd er det også en udbredt opfattelse, at OECD's sekretariat er garant for høj 'videnskabelig kvalitet' og 'seriositet'. OECD-sekretariatets medarbejdere nyder stor respekt i den danske centraladministration, og en gennemsnitsmedarbejder i de økonomiske ministerier opfatter et ophold i OECD som et stærkt kort i avancementsspillet.

Man kan vælge at studere forholdet mellem OECD, som international organisation, og medlemsstaterne som et forhold mellem en agent og en principal. Spørgsmålet er bare, om det er OECD eller medlemslandene, der er principalen. På den ene side kan man hævde, at et helt centralt element i forståelsen af det indbyrdes magtforhold mellem OECD og medlemsstaterne er evnen og viljen til at påvirke, hvad der generelt opfattes som 'god' og 'videnskabelig' viden (Haas, 1990). Set i det lys kan man på baggrund af ovenstående diskussion argumentere for, at internationale organisationer som OECD spiller en selvstændig rolle som vidensproducent og på baggrund heraf nyder autoritet i medlemslandene. Her er det OECD, der optræder som en selvstændig principal, der har autonomi i forhold til og indflydelse på medlemslandene, der optræder som agenter (Barnett & Finnemore, 1999). Da OECD således uopfordret griber ind i den danske debat om skattestrukturen, påtager organisationen sig rollen som principal og tvinger Danmarks økonomiminister til at reagere på et politisk signal. Principalrollen eksisterer som tidligere nævnt, fordi OECD gennem årene har opnået en status som videnskabelig autoritet på et politisk ømfindeligt område. Kun ved at inddrage en endnu højere vidensautoritet – i dette tilfælde nationalbankdirektøren – opnår økonomiminister Marianne Jelved at modstå presset fra OECD-økonomen.

Man kan imidlertid også vælge at tolke materialet, der er præsenteret i dette kapitel, på en anden måde. Man kan vælge at studere

OECD's rolle i lyset af det nationale politiske spil mellem regering og opposition. I et demokrati bliver politik et spørgsmål om at optræde overbevisende og legitimt, samtidig med at man sætter dagsordenen. Målet er også opfyldt, hvis man i dette spil kan skabe mistillid omkring de argumenter, som de politiske modspillere fremfører, eller hvis man helt kan holde disse argumenter uden for den politiske dagsorden. I dette spil anvender spillerne nogle gange OECD på en meget strategisk og selektiv måde med henblik på at opnå en banefordel. Det er altså de nationale politikere og medier, der her optræder som principaler og OECD, der optræder som agent ved at fungere som vidensautoritet, når det passer strategisk ind i principalerens gøremål. I dette perspektiv er OECD en maskine, der producerer viden, der selektivt kan hentes ned fra hylderne af de nationale politikere og aviserne, når denne viden støtter de holdninger, der ønskes fremført i den nationale debat. Det er dette forhold, som Aubrey referer til helt tilbage i midten af 1960'erne, når han skriver, at 'a collateral effect radiates back home from Paris ... To point to an international consensus on the matter may well permit a new trust from a different angle and provide additional support'. Han taler ligeledes om, at 'the OECD is a welcome contribution to a difficult debate at home' (Aubrey, 1967: 146), og at denne effekt bruges eksplicit og strategisk af de nationale OECD-forhandlere: 'The prodding effect of the OECD is something to reckon with; and participants in the OECD meetings, both American and European, are plainly aware of its significance' (ibid: 147).

Man kan argumentere for, at det er dette alternative perspektiv, der bedst analyserer økonomiministerens vedholdende anvendelse af OECD's (kortfattede) bemærkninger i det årlige landestudium om Danmarks forhold til ØMU'en. Økonomiminister Marianne Jelved og hendes ministerium valgte at eksponere OECD's udtalelser i ganske mange kontekster med henblik på at styrke deres eget standpunkt i den politiske debat. Til dette formål havde økonomiministeren brug for et klart signal fra en alment anerkendt vidensproducent som OECD. I forhold til de politiske modstandere og skeptikere af ØMU'en forsynede OECD således (medvidende eller ej) økonomiministeren med en trumf, der kunne give hende en fordel i afstemningskampagnen. På selektiv vis trak økonomiministeren OECD ind i valgkampen og brugte de dele af rapporten, som hun vurderede ville have den største direkte effekt på kort sigt.

Der findes andre eksempler på, at OECD trækkes ind i de natio-

nale politiske debatter, når dette kan tænkes at støtte en politisk strategi. Under et ekstraordinært ministermøde i 1998, der samlede erhvervsministrene fra OECD's medlemslande, indtog daværende erhvervsminister Jan Trøjborg viceformandskabet. Han holdt en ganske lav profil under mødet, idet særligt den britiske mødedeltager med stor overbevisning fremførte et synspunkt, som lå meget tæt op ad den planlagte danske strategi. Den danske minister var således yderst tilfreds med det afsluttende kommuniké, der konkluderede, at international konkurrenceevne godt kan opnås, uden at de nationale erhvervsvirksomheder behøver at få skattelettelser. 'Det må vi helt sikkert kunne bruge derhjemme', var ministerens reaktion, idet han betragtede kommunikéet som OECD's blåstempling af den danske erhvervs politik. Over for oppositionen og erhvervslivets organisationer kunne han nu aktivt udnytte OECD's høje anseelse og med stor kraft påpege, at den internationale udvikling nu gik hans vej (*Berlingske Tidende*, 1998).

En dansk minister kan også aktivt inddrage OECD i et nationalt reformarbejde, der er gået i stå eller bare ikke vil gå i gang. Det forskningspolitiske område i Danmark er for eksempel karakteriseret ved, at mange forskelligartede legitime aktører ønsker at bidrage til debatten og har et retsligt krav på at blive hørt. Når et sagområde er åbent og pluralistisk, bliver det naturligvis svært for den til enhver tid siddende forskningsminister at reformere området grundlæggende (Grønbæk, 2001). Med henblik på alligevel at få det meget brede forskningspolitiske felt til at gå ind i et koordineret reformarbejde besluttede Forskningsministeriet og den første forskningsminister Svend Bergstein (CD) i slutningen af 1993 at bede OECD om at evaluere det danske forskningssystem. Svend Bergstein kunne naturligvis ikke på forhånd vide, hvilken konklusion OECD ville komme til, og han løb dermed en risiko for helt at blokere for alle fremtidige reforminitiativer. Men idéen var den, at hvis OECD kritiserede det danske forskningspolitiske system og vurderede, at det ikke kunne måle sig med 'de lande som vi normalt sammenligner os med', ville det blive en god og autoritativ anledning til, at ministeriets kunne søsætte nogle mere omfattende reforminitiativer og dermed markere sig i forhold til en række tunge ministerier, der hidtil havde varetaget det forskningspolitiske område. OECD producerede da også som ventet nogle kritiske, men meget generelle, bemærkninger om det danske forskningssystem, hvilket forårsagede, at Forskningsministeriet fik voldsom vind i sejlene til at fortsætte reformbestræbelserne.

At reformbestræbelserne efter flere år også denne gang løb ud i sandet, betyder ikke noget for det overordnede billede af OECD som en instans, der strategisk kan bruges af den danske centraladministration til legitimt at begrunde upopulære reformer (Grønæk, 2001: 137-189).

Jan Trøjborgs, Marianne Jelveds og Svend Bergsteins forhold til OECD kan sammenlignes i den forstand, at organisationen udnyttes, når dette 'kan betale sig' i den hjemlige debat. OECD er selv opmærksom på, at en sådan selektiv politisk anvendelse af et multilateralt forum er mulig. Det er blandt andet det, som en tidligere direktør for det centrale Economics Department refererer til, når han skriver, at '[a]ctual experience suggests that in many instances policy prescriptions formulated in a multilateral framework carry considerable weight with national policy makers and public opinion' (Shigehara, 1996: 6). Den pågældende direktør mener således, at det faktum, at et standpunkt er blevet formuleret på et transnationalt forvaltningsniveau, er nok til, at det omgærdes med respekt i en national kontekst og bliver bærer af en overordnet sandhedsværdi.

Det er ikke kun på det politiske niveau og i medierne, at man kan forestille sig, at OECD anvendes til at etablere nogle magtpositioner i det politiske spil. Også blandt medarbejdere i centraladministrationen kan man tænke sig, at OECD kan anvendes til at skabe magtasymmetrier mellem formelt set ligestillede embedsmænd. Det er således muligt at skelne mellem internationaliserede embedsmænd i den danske centraladministration på den ene side og de nationale embedsmænd på den anden side (Marcussen, 2000b). Den første gruppe har via OECD's institutionelle rammer adgang til ny information og nye idéer på en række politikområder, og de er derfor i stand til at tage politiske initiativer, som andre ikke vil kunne tage (Moravcsik, 1994). I kraft af OECD opstår der altså nogle politiske ressourcestærke embedsmandsgrupper og nogle grupper, der ikke har adgang til 'institutioner', 'information', 'idéer' og 'initiativer' på samme måde.

Ud fra en principal-agent overvejelse vil det være mest rimeligt at konkludere, at rollen som idé-autoritet både indebærer, at OECD på den ene side kan træde direkte ind på de nationale politiske scener med egne initiativer og derfor være med til at tegne dagsordenen, og at OECD på den anden side bliver selektivt anvendt i et nationalt politisk spil. Måske kan man sågar tale om, at der er opstået en kontrakt

mellem OECD og de nationale politiske eliter om gensidig anerkendelse og støtte.

Tabel 8.1. Aage Frandsen (SF), stedfortræder

Aage Frandsen tillægger EU mest og IMF mindst betydning for sit arbejde med dansk økonomisk politik. De analyser, disse organisationer publicerer, læser han ikke regelmæssigt: „*det er nærmest, når der er noget man bliver opmærksom på, og så søger man det*“. Derimod læser han pressens referat af analyserne, og det er ofte pressens behandling af et emne, der gør, at han „kigger nærmere“ på noget.

Hvad angår OECD's rolle for dansk økonomisk politik, mener Aage Frandsen, at: „*Den har den samme rolle som andre, der udtaler sig med en vis faglighed, samtidig med at vi naturligvis også ved, at de har nogle bestemte holdninger*“. Aage Frandsen mener, at OECD har udviklet sig over årene: „*Ja, forstået på den måde, at jeg tror, at i hvert fald sådan som jeg har oplevet det, så var der en periode, hvor de fik større betydning, man refererede oftere til dem. Det synes jeg er mindre tilfældet i dag*“. Interviewer: „*Det vil sige, at du synes, at den er blevet mindre betydningsfuld?*“ Aage Frandsen: „*Ja, i de senere år er den*“. Ifølge Aage Frandsen bruger et medlem af det Politisk-Økonomiske Udvalg OECD til baggrundsinformation og som målestok og sammenligningsgrundlag i dansk økonomisk politik. Aage Frandsen oplever det ikke sådan, at OECD har intervenseret i den danske ØMU-debat. Dog mener han, at OECD sikkert har intervenseret i skattestrukturdebatten (Han synes intervenseret lyder voldsomt): Interviewer: „*eller blandet sig....?*“ Aage Frandsen: „*Det gør de jo...men nej, det er også et svært ord at bruge...altså de har jo nogle bestemte synspunkter, og dem giver de så udtryk for, og så er det så spørgsmålet, om jeg eller andre politikere ville mene, at de var relevante....altså det kommer aldrig bag på mig, hvis de siger skattebyrden i Danmark er for høj, det går jeg nærmest ud fra som en selvfølge*“.

Derudover ses OECD som et instrument for givne interesser: Interviewer: „*Men vil det sige, at du på en måde synes, at de har blandet sig i den igangværende debat?*“ Aage Frandsen: „*Ja, men det er fordi, at der er nogle politikere og en del af pressen, der lader dem blande sig ... hvis bare vi lod dem være, så blandede de sig jo ikke. Men det må på den måde du spørger på være ja*“. At de blander sig eller intervenserer generer ham dog ikke: „*jeg føler mig ikke forpligtet til at mene det, de mener, og så er den sådan set ikke længere*“. Aage Frandsen kan godt forestille sig, at OECD i fremtiden vil få en mindre rolle i det omfang, at EU bliver større og mere omfattende.

Tabel 8.2. Jes Lunde (SF)

Ifølge Jes Lunde har EU mest og IMF mindst betydning for arbejdet med dansk økonomisk politik, selvom det varierer meget fra tid til anden. Jes Lunde tilskriver internationale økonomiske organisationer moderat betydning i sit arbejde med dansk økonomisk politik. Han læser både nogle af de økonomiske analyser, der regelmæssigt publiceres af internationale økonomiske organisationer og pressens referat af dem.

I forhold til OECD's rolle i dansk økonomisk politik opfatter Jes Lunde organisationen som et idé- og inspirationssted: „*Jamen jeg opfatter den som et inspirationssted, de arbejder jo med forskellige problemstillinger i den økonomiske politik, det kan være skattepolitik, arbejdsmarkedspolitik, eller det kan være andre te-*

maer, de tager op, og der kan man hente inspiration og ideer i det politiske arbejde“. Jes Lunde mener i øvrigt, at OECD's rolle har udviklet sig over årene på den måde, at kvaliteten har været stigende i de senere år.

Jes Lunde mener ikke, at OECD har intervenseret i den danske ØMU-debat og heller ikke i skattestruktur-debatten: „Nej ikke i den igangværende....altså OECD er jo ikke en organisation, der på den måde er særligt aktiv, de er det mere på rapportensiden, og på de grundigere studier, og det er der de har noget at give“.

Tabel 8.3. Lissa Mathiasen (S)

Lissa Mathiasen tillægger OECD mest betydning for sit arbejde med dansk økonomisk politik: „Nå men altså OECD, synes jeg, i hvert fald har en meget stor betydning, set i forhold til, at den netop kommer med en stribe undersøgelser som ... som man må sige ... det er en uvildig undersøgelse og den er ligesom indiskutabel, når vi får svarene, når OECD undersøgelserne kommer.“ Efter OECD kommer EU som nr. to og IMF som nr. tre. Generelt tilskriver Lissa Mathiasen internationale økonomiske organisationer en stor betydning: „når der kommer nogle målinger bliver disse diskuteret meget, og dermed har de stor betydning“. Lissa Mathiasen læser både nogle af de økonomiske analyser, der publiceres og pressens referat af dem.

Lissa Mathiasen mener, at OECD har udviklet sig over årene og får større og større betydning, både fordi pressen refererer til organisationen, men i særdeleshed også fordi, vi som borgere i et lille åbent land har mere behov for organisationen: „Man kan sige, der er to vinkler: det mindst afgørende er den meget kraftige mediedækning med jævne mellemrum ... og der er det klart, der betyder det noget, når der kommer nogle nye tal og undersøgelser frem, men det har ved Gud også en meget stor betydning set i forhold til ... verden er blevet meget mere åben, vores afhængighed som lille land af verden omkring os ... i den sammenhæng er det altså heller ikke ligegyldigt, hvordan vi klarer os, og dermed kommer det til at have en betydning også.“

Lissa Mathiasen mener ikke, OECD har blandet sig i ØMU-debatten, det mener hun dog, at de har i debatten om skattestrukturen. Hendes holdning til dette er, at det er udmærket: „Man kan sige, at man får sat diskussionen på dagsordenen også qua sådan nogle undersøgelser – på godt og ondt“.

Tabel 8.4. Jens Peter Vernersen (S)

Jens Peter Vernersen tillægger EU mest og IMF mindst betydning. Generelt tilskriver han internationale økonomiske organisationer en moderat betydning i forhold til sit arbejde med dansk økonomisk politik. Jens Peter Vernersen læser både de økonomiske analyser, der publiceres, og pressens referat heraf. I forhold til OECD's rolle for dansk økonomisk politik lægger Jens Peter Vernersen vægt på, at organisationen bliver brugt i argumentationen, der fremføres i Folketinget: „Det har en betydning i og med, at man diskuterer de meldinger, der kommer fra OECD, derfor har organisationen en væsentlig betydning. Det er jo ikke sjældent organisationen bliver brugt i argumentationen, der fremføres i Folketinget“. Jens Peter Vernersen synes, at OECD's rolle har udviklet sig over årene, eller også bruger han bare organisationen mere, fordi han nu er skattepolitisk ordfører. Ifølge Jens Peter Vernersen bruger et medlem af

det Politisk-Økonomiske Udvalg OECD til baggrundsinformation og diskussionsoplæg og som målestok for dansk økonomisk politik blandt andet gennem de sammenligninger, der er med andre lignende lande. Adspurgt, om han mente, at OECD indgår direkte i udvalgsarbejdet, svarede han, at: „*Det kan man jo ikke sige, det ikke gør, men det er ikke ofte, men der bliver engang imellem henvist til et OECD oplæg ... hvis for eksempel oppositionen skal argumentere imod et forslag, som regeringen har lagt frem, så kan det ske, at de bruger OECD og så stiller nogle spørgsmål i udvalget, der ligesom hænger sammen med den viden, man har fra OECD*“. Jens Peter Vernersen fremhæver således, at OECD bliver brugt som instrument i den politiske diskussion.

Jens Peter Vernersen vil ikke sige, at OECD ikke har intervenseret i debatten om ØMU'en, i alle tilfælde mener han ikke, at en sådan intervention har været afgørende for udfaldet af afstemningen. Derimod mener han, at de har intervenseret i debatten om skattestrukturen, og her er han ikke enig i de udmeldinger, der kommer fra OECD: Det er fint nok, at de blander sig, men man kan gøre tingene på mange måder, og man vælger i sidste ende politik ud fra det, man synes er rigtigt for sit land.

Jens Peter Vernersen tror, at OECD i fremtiden fortsat vil spille den samme rolle, som organisationen gør nu. Dog er han usikker på, hvordan koblingen til EU vil være, og om EU vil få en (endnu) større betydning end OECD.

Tabel 8.5. Gitte Lillelund Bech (V), stedfortræder

Gitte Lillelund Bech tillægger OECD mest og IMF mindst betydning. Generelt tilskriver hun internationale økonomiske organisationer moderat betydning i sit arbejde med dansk økonomisk politik. Hun læser nogle af de økonomiske analyser, der publiceres og også pressens referat af dem. Adspurgt om hun vil nævne nogle af de rapporter hun læser, fortæller hun, at hvis der kommer en OECD-rapport „*så er det ikke sådan, at jeg kaster mig over den som det første, men som regel når de bliver refereret i pressen, så plejer jeg som regel at tjekke efterfølgende*“. Gitte Lillelund Bech mener, at det er svært at forklare, hvilken rolle OECD har for dansk økonomisk politik, men: „*den har en rolle, jeg vil ikke sige som påvirker, men som oplyser*“. Der blev spurgt, om der var bestemte situationer, hvor OECD har en betydning, eller om det er mere på et generelt niveau, at OECD er interessant, hvortil Gitte Lillelund Bech svarede: „*Generelt er det OECD's udredninger og sammenligninger, de har jo en specifik betydning i de tilfælde, hvor vi diskuterer, hvordan Danmark positionerer sig i forhold til andre lande, men det er så typisk inden for nogle specifikke områder ...*“.

Ifølge Gitte Lillelund Bech bruger et medlem af det Politisk-Økonomiske Udvalg altså OECD til mere generel baggrundsinformation, men især de sammenlignende analyser kan få en mere direkte betydning i udvalgsarbejdet. Gitte Lillelund Bech mener ikke, at OECD har intervenseret i hverken ØMU-debatten eller debatten om skattestrukturen, og hun kan ikke vurdere, om OECD's rolle har udviklet sig over årene eller komme med et bud på, hvordan organisationen vil udvikle sig i fremtiden.

Tabel 8.6. Ulla Tørnæs (V)

Ulla Tørnæs tillægger EU mest betydning, fordi: „den er jo bindende, hvis den på nogen måde vedtager noget, i modsætning til de to andre“, som er vejledende. IMF placeres som den mindst vigtige. Generelt tilskriver Ulla Tørnæs internationale økonomiske organisationer moderat betydning for arbejdet med dansk økonomisk politik. Hun læser nogle af de økonomiske analyser, der publiceres, og også pressens referat af dem. I forhold til OECD's rolle for dansk økonomisk politik mener Ulla Tørnæs, at organisationen har en debatskabende funktion: „Jamen ofte så bruger man jo netop de der rapporter som henvisning i den politiske debat, altså hvis du f.eks. tager hele folkeskoleområdet, der har der været forskellige OECD undersøgelser af uddannelsessystemet. Det er måske nok den OECD-undersøgelse, der har været brugt mest i den offentlige debat i den senere tid“. Ulla Tørnæs har ikke bemærket, at OECD har udviklet sig over årene.

Ulla Tørnæs afviser, at OECD bliver brugt til diskussionsoplæg og i forbindelse med udformningen af de politiske målsætninger. Ifølge Ulla Tørnæs bliver OECD hovedsagelig brugt som baggrundsinformation: „Ja det er mere som baggrundsinformation. Der sker ikke nogen behandling af de der rapporter, slet ikke. Altså dem får vi eksemplarer af, og så er det så op til en selv, hvor meget man vil sætte sig ind i dem. Og det er jo også forskelligt fra rapport til rapport, om der lige er noget, man synes, man vil sætte sig ind i. Man kan ikke pege sådan direkte på, at den rapport fik den og den betydning“. Ulla Tørnæs erindrer ikke, at OECD har inter文eneret i ØMU-debatten, det mener hun derimod, at organisationen gjorde i forhold til debatten om skattestrukturen.

OECD's fremtid i idéspillet Game over?

Internationale organisationer står over for et generelt problem. Deres medlemmer vil bidrage mindre til organisationernes opretholdelse og vil oven i købet samtidig have et større afkast af deres medlemskab (Bayne, 1998). De fleste organisationer tilpasser sig denne udfordring og undgår derfor at blive nedlagt. Internationale organisationer nedlægges nemlig kun meget sjældent (Strange, 1998). De formål, som organisationerne oprindeligt blev etableret for at forfølge, ændres løbende af enten medlemmerne eller af organisationen selv.

Også OECD har undergået en sådan udvikling og læreproces (Haas, 1990: 157-159; *Berlingske Tidende*, 1997). Da OEEC havde realiseret sine første grundlæggende formålsparagraffer om at fordele og koordinere anvendelsen af Marshall-hjælpen i Europa, gik organisationen ind i sin første krise. Konkurrerende europæiske organisationsformer blev diskuteret og delvist afprøvet, men i 1960 blev en OECD-konvention underskrevet, der tilføjede den oprindelige organisation nye målsætninger, som ikke var så præcise som de oprindelige. Som følge heraf var der åbnet op for, at OECD kunne udvides i bredden og i dybden i næsten det uendelige. Dette er blevet det åbenlyse resultat, hvad angår både medlemskare og de sagområder, som OECD beskæftiger sig med på både sekretariatsplan og på komiténiveau. Til de økonomiske kerneområder blev føjet en lang række tværgående problemstillinger, som afspejlede 'modetendenserne' blandt OECD's medlemslande. Kun sjældent blev der taget initiativ til at udskille 'umoderne' sagområder fra OECD's officielle interessesfære. I løbet af de kommende år skal OECD's medlemslande med stor sandsynlighed tælles i trediverne, og alle tænkelige sagområder vil være dækket mere eller mindre intenst og systematisk ind af OECD's omfattende komitéstruktur.

Men i 1990'erne blev OECD udsat for den hidtil største trussel mod sin eksistens, hvilket har betydet, at OECD lige siden har befundet sig i en decideret identitetskriser. Det største medlemsland, USA, der også er den største bidragsyder med ikke mindre end 25

procent af OECD's budget, meddelte, at landet ikke ville betale sit bidrag, førend grundlæggende reformer af organisationen var blevet iværksat. I forlængelse heraf blev den franske generalsekretær gennem tolv år, Jean-Claude Paye, erstattet af en tidligere canadisk, liberal minister, Donald Johnston, der til stadighed erklærer det som sin største opgave at gennemføre reformer i praksis (OECD, 1997g; 1998d; 1999d; 2000g; 2001f; se også *Børsen*, 1996d). Store nedskæringer blev således gennemført de efterfølgende år, men hvad skulle den overordnede målsætning for OECD's virke egentlig være? Var det i overensstemmelse med USA's reformtanker, at generalsekretæren skulle 'nøjes' med at skære såkaldt 'overflødig fedt' væk fra OECD's sekretariat, eller skulle reformen også indebære en genovervejelse af hele OECD's virke og eksistensberettigelse? Således konstaterer generalsekretæren kort tid efter hans tiltrædelse:

Since my arrival as Secretary-General on June 1st, 1996, it has become clear to me that the *OECD suffers from a lack of a distinct identity*, with the breadth of its mission poorly understood ... In my opinion, this has contributed to a rather vague and incomplete image of the OECD in the minds of Member governments and certainly in the minds of the general public (OECD, 1997g: 3, min fremhævnng).

Et blik på OECD's aktiviteter i de forløbne fem-seks år giver indtryk af, at organisationen stadig leder efter en identitet. Man er i tvivl om, hvorledes OECD opfattes blandt medlemslandenes politikere, embedsmænd og i den brede befolkning. OECD lider ifølge generalsekretæren af et seriøst imageproblem, der gør, at politiske beslutningstagere i større og større udstrækning retter deres opmærksomhed mod alternative og konkurrerende internationale fora. Man er også i tvivl om, hvorvidt nye modeprægede sagområder overhovedet skal dækkes af OECD, og hvor mange (forskellige) medlemsstater OECD kan rumme og stadig kalde sig for en klub af ligesindede lande, som vedtager alle beslutninger via konsensusdannelse. Endelig udgør OECD's komitéstruktur og -funktionsmåde et evigt tilbagevendende tema i den interne diskussion om organisationens fremtid. Disse spørgsmål lader til at være helt centrale for den strategiske dagsorden i de kommende år. I den forbindelse har man undersøgt mulighederne for, at OECD kunne indtage andre roller end de, der defineres af idéspillet. OECD har fra starten haft sin styrke

og hovedparten af sin aktivitet placeret omkring indsamlingen, forarbejdningen og spredningen af idéer, hvilket er kommet til udtryk via en lang række idé-roller, der har været diskuteret i denne bog. OECD har aldrig forsøgt at spille 'finansieringsspillet', som vi kender fra Den Internationale Valutafond (IMF), Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og Verdensbanken (World Bank), og som vedrører disse internationale organisationers bidrag til at overføre midler fra nogle medlemsstater til andre for derigennem at regulere modtagernes adfærd. OECD har derimod i et begrænset omfang, og nogle gange med meget begrænset held, forsøgt at spille 'regelspillet', som vi hidtil bedst kender fra internationale organisationer som den Europæiske Union (EU) og Verdenshandelsorganisationen (WTO). Regelspillet vedrører etableringen af internationale retsregler, kontrol af disse og retslig regulering af konflikter mellem medlemsstater.

Et spørgsmål, som det vil være legitimt at rejse i lyset af denne søgen efter en identitet, er, om ikke OECD bør fortsætte med at gøre det, som organisationen er god til, snarere end at konkurrere med andre internationale organisationer på deres hjemmebaner. Hvis svaret er bekræftende, bør organisationen på et ledelsesmæssigt niveau beskæftige sig med, hvorledes den kan spille det såkaldte idéspil meget bedre i dag og i fremtiden og i bedre overensstemmelse med de krav, som medlemmerne opstiller.

Gennem bogens kapitler er der blevet inddraget eksempler, der illustrerer, hvorledes OECD i øjeblikket spiller de forskellige overlappende roller i idéspillet, og der er jævnligt blevet refereret til, hvorledes Danmark positionerer sig i forhold til dette spil. OECD's rolle som *idé-opfinder* blev diskuteret i forbindelse med organisationens lancering i midten af 1970'erne af en række nye idéer på det makroøkonomiske område. Kort sagt blev der redegjort for, hvorledes der internt i OECD skete et idéskift, som senere kom til udtryk i OECD's analyser af den økonomiske situation i medlemslandene. Dette er bedst eksemplificeret med udskiftningen af den danske generalsekretær, Thorkil Kristensen, med den hollandske embedsmand, Émile van Lennep. I de danske landesurveys kan man således spore et idéskift i perioden 1975-1977. Fra og med 1980 var skiftet totalt, i og med at alle dele af den danske økonomi af OECD blev vurderet med udgangspunkt i et sæt monetaristisk-inspirerede analytiske principper. Denne rolle lå helt i forlængelse af det ideal som Thorkil Kristensen havde i tankerne for en international organisa-

tion som OECD. Når ingen andre kunne forsyne den politiske beslutningsproces med nye idéer, var det op til OECD at optræde i rollen som kreative tænketank, der med sin uafhængige status turde tænke det utænkelige.

En forudsætning for, at disse nye idéer langsomt kan sive ud i de nationale politiske kontekster, er, at OECD udgør et forum, hvori forskellige mennesker kan *mødes og udveksle idéer*. Når mennesker mødes, igangsættes der som oftest en læringsproces, som kan komme til udtryk som socialisering, efterligning og gruppepres. Samtaler med ansatte i den danske centraladministration indikerer, at der i OECD-regi faktisk finder nogle læringsmekanismer sted på mange forskellige niveauer. De unge udsendte medarbejdere erfarer, at der i OECD eksisterer en særlig omgangstone og et adfærdskodeks, der må indlæres for at kunne kommunikere med kollegerne fra de øvrige medlemslande. De fleste danske embedsmænd, som har medvirket i de interview, der er fortaget i forbindelse med udarbejdelsen af denne bog, mener desuden, at Danmark fungerer som et modelland, som andre kopierer og lærer fra. Endelig er det muligt at tale om, at OECD både direkte og indirekte udsætter visse lande for et pres gennem dens produktion af rapporter, der udstiller mindre gode politiske resultater ved at sammenligne disse med et fælles opstillet mål – en bench mark. Dette gruppepres ser uskyldigt ud, men fungerer tilsyneladende effektivt ud fra den devise, at ingen ønsker at fremstå som et tilbagestående periferiland. Et indirekte pres udgår også fra den meget store symbolsk ladede litteratur, der udgår fra OECD's sekretariat, der i detaljer definerer, hvorledes politisk korrekte mål og midler bør operationaliseres i medlemslandene. Her er det underforstået, at en tilsidesættelse af disse generelle normer for god opførsel ikke kan betragtes som 'moderne', 'ansvarlig', 'legitim' og 'retfærdig'.

Disse to roller kan OECD imidlertid ikke begrænse sig til at spille i idéspillet. Relativt hurtigt blev det klart, at OECD består af store og centrale medlemslande, såvel som små og perifere medlemslande. I og med at den første gruppe er hovedbidragsydere til OECD's budget, får disse også muligheden for at anvende OECD som en mekanisme, der kunne sprede deres egne idéer rundt omkring i verden. Særligt G7-landene optager den nuværende generalsekretær. Han føler at han nødvendigvis må give disse store lande en særlig god behandling og service i OECD, fordi disse lande hver for sig til enhver tid kan frygtes at tilbageholde deres budgetbidrag og derved konsekvent lamme OECD. Generalsekretæren udtrykker det på den måde,

at 'the large economies provide a substantial proportion of OECD funding [and] indifference to OECD in their capitals can have serious budgetary implications' (OECD, 2001f: 7). Det betyder samtidig, at det kan kaste lys over et vigtigt aspekt af OECD's funktion i idéspillet, hvis man betragter organisationen som en *idé-agent* eller -mellemand for disse store medlemslande.

I bogen er der givet et eksempel, der illustrerer, at OECD nogle gange er med til at sprede idéer, der har sit ophav i et af de store medlemslande, i dette tilfælde USA. I løbet af 1980'erne var den liberale politiske elite begyndt at inddrage globaliseringen, når den skulle forklare befolkningen og andre, hvorfor der skulle foretages grundlæggende strukturelle reformer i OECD-landenes økonomier. På dette tidspunkt kunne man forklare den strukturdeterministiske globaliseringsdiskurs hos denne gruppe politikere med udgangspunkt i en almindelig højre-venstre skala. Ønsket om en minimering og rationalisering af den offentlige sektor kunne således på rimelig vis forstås som en integreret del af den nyliberale filosofi. Man kan tale om dette som den første globaliseringsbølge i det politiske spil internt i OECD-landene. I løbet af 1990'erne ændrede dette sig imidlertid, og OECD kom i den forbindelse til at spille en ikke ubetydelig rolle. Bill Clinton begyndte at tale om globaliseringen på samme måde som de liberale forgængere. Det vil sige som et relativt uspecificeret fænomen, der kræver strukturelle tilpasninger i de åbne nationale økonomier. Via G7 og OECD spredtes denne forståelse af sammenhængen mellem den internationale økonomi og de nationale offentlige sektorer til andre socialdemokratiske regimer i Europa og resten af verden. Også i Danmark begynder man i 1996 at tale systematisk om globaliseringspresset og det deraf følgende behov for strukturelle reformer.

En anden udfordring for OECD kom fra de mange konkurrerende internationale organisationer, som skød op på alle områder i den umiddelbare efterkrigstid og årene derefter. Snart begyndte disse organisationer at producere den samme type vare, som OECD var så god til at fremstille. Dette betød, at OECD nu ikke længere kunne tage sin eksistens for givet, men måtte til at optræde som moderigtig i stedet for som modeskaber. Med andre ord, OECD måtte til at være mere opmærksom på de behov, som medlemslandene havde for at blive serviceret, hvilket jo var i direkte modstrid med rollen som uafhængig idé-producent. I rollen som *idé-købmand* begyndte OECD at optræde som ethvert andet konsulentfirma, der

skulle sørge for at afsætte sine varer til den størst mulige gruppe købere og til den mest favorable pris. Denne funktion ønsker den nuværende generalsekretær at rendyrke. I den forbindelse forsøger han at nedtone OECD's oprindelige rolle som en tænketank og idé-opfinder: 'The OECD is often described as a think tank or a generator of important and analytical studies, with little or no attention to its *raison d'être* as an intergovernmental organization ... The OECD Council, composed of experienced Ambassadors, was not established to preside over think tank and data collector!' (OECD, 2001f: 3). Udviklingen væk fra en tænketanksfunktion mod en funktion som idé-købmand har også fået konsekvenser for Danmark.

Dette er søgt illustreret i bogen ved at følge, hvorledes en enhed i OECD har studeret de nationale politiske debatter internt i medlemslandene og på baggrund heraf begynder at tale om etik i den offentlige forvaltning. Snarere end at udvikle en ny idé (OECD som idé-opfinder) og være mellemstation for andre staters idéer (OECD som idé-agent) er fokus nu på, hvorledes OECD kontinuerligt forsøger at gøre nytte i de enkelte medlemslande ved at følge op på de emner, som allerede er på dagsordenen. Man er ikke trendsætter, men derimod trendfølger og opnår herved en vis form for legitimitet. Helt konkret kobler OECD sig på en national diskussion om moral og korruption i de offentlige forvaltninger og udvikler et etikbegreb, der er så fleksibelt, at det kan tages i direkte anvendelse hos samtlige af OECD's medlemslande. Dette sker også i Danmark, hvor man nu så småt begynder at tale om værdibaseret ledelse.

Endelig kan man tale om, at OECD fungerer som en *idé-autoritet* på to måder. På den ene side griber OECD direkte ind i de nationale debatter med synspunkter. Dette betyder, at den politisk ledelse i det pågældende land typisk ikke længere kan sidde emnet overhørigt, men må gribe ind på det allerhøjeste niveau. Dette sker for enten at forsikre borgerne om, at der bliver taget hånd om det problem, som OECD på legitim vis rejser, eller for at afværge indgrebet ved at introducere en endnu større vidensautoritet end OECD. På den anden side kan et lands regering og opposition eksplicit og selektivt anvende den OECD-producerede viden, når dette synes formålstjenligt, og når dette direkte og på kort sigt støtter det fremførte politiske argument. Ved at referere til en uantastelig autoritet, som til tider har næsten universel monopol på 'korrekt' og 'god' viden, vinder den pågældende nationale politiker i anseelse i det hjemlige politiske spil. Modsat taber den politiker, som må se sig konfronteret med OECD-

viden, der modsiger vedkommendes standpunkter. Som idé-autoritet forbeholder OECD sig altså retten til at gribe ind i de nationale politiske debatter ved at sætte dagsordenen for en kortere eller længere bemærkning, men modsat forbeholder de nationale politikere sig retten til at udnytte OECD-viden selektivt til at promovere egne synspunkter.

I lyset af at organisationen befinder sig midt i en identitetskrise, hvor medlemmerne kræver at 'få mere for mindre', kan man som ovenfor nævnt rejse spørgsmålet, hvorledes OECD kan tænkes at spille idéspillet bedre nu og i fremtiden. En måde at gribe dette an på er ved at være meget mere åben omkring det faktum, at organisationen faktisk deltager i idéspillet. En anden måde er at rendyrke de op-rindelige roller, som OECD var tiltænkt ved organisationens fødsel; det vil sige at 'gå tilbage til start' med rollerne som idé-producent og -mødeforum.

Idéer handler om vores kollektive forståelse af den komplekse sociale virkelighed og aktualiserer de processer, hvorved meninger dannes i de demokratiske systemer. At meninger har en afsender og en modtager, og at det er svært at skelne mellem 'gode' og 'dårlige' og 'rigtige' og 'forkerte' meninger, førend nogen – i dette tilfælde ofte OECD's sekretariat – har hjulpet os på vej, er der ikke noget 'forkert' eller underligt i. Tværtimod kan man argumentere for, at det vil være 'forkert', hvis OECD forsøgte at skjule, at meningsdannelse er en politisk proces og et spørgsmål om magt. Hvis OECD kan være mere eksplicit om, at organisationen på forskellige måder deltager i denne politiske proces og derved erkender, at viden er magt, og at produktionen af denne er en kilde til magt, vil organisationen bidrage til at frigøre de politiske processer på både internationalt og nationalt plan. OECD vil blive ene om at repræsentere en sådan uadventt, åben og eksplicit adfærd i de politiske processer i praksis. Helt naturligt vil denne strategi give organisationen en niche, der i høj grad er med til at retfærdiggøre dens eksistensberettigelse i forhold til alle andre internationale organisationer, der spiller idéspillet på den traditionelle lukkede og implicite måde.

Spørgsmål om, hvorfor nogle idéer i den økonomiske politik er dominerende, og hvorfor andre ikke er det og ikke overvejes af de politiske beslutningstagere, kunne OECD selv eksplicit rejse og diskutere. Det ville gøre os klogere på samfundsøkonomien, hvis vi lærte at betragte de eksisterende problemer og den dominerende forståelse af disse i et historisk og politisk perspektiv, hvilket igen ville få

os til at vurdere de mest anerkendte og udbredte økonomiske redskaber i et nyt konstruktivt og reflektivt lys. Så snart vi holder op med at sætte spørgsmålstegn ved, hvorfor vi gør, som vi gør, og hvad kunne der ellers være blevet gjort, bliver den politiske proces fattigere, og økonomiens funktionsmåde sandsynligvis ikke optimal. Det er denne proces, som OECD kunne bidrage aktiv i. I stedet for at lukke de nationale og internationale debatter ved at indtage rollen som den mytiske instans, der producerer 'autoritativ og ufejlbarlig viden', bør OECD sætte sig selv i rollen som den instans, der kan tillade sig at 'tænke det utænkelige' (Cockett, 1994). I de nationale politiske spil vil de involverede parter under normale omstændigheder forsøge at tilpasse deres adfærd til de gængse normer for legitim social adfærd, hvilket indebærer, at der ikke sættes spørgsmålstegn ved spillereglerne. Hvis de nationale spillere alligevel vover at kritisere disse regler eller endda overtræder dem, løber de en risiko for at blive socialt ekskluderet fra spillet. Derfor er det typisk ikke fra de nationale medspillere, man skal forvente idé-fornyelse. Det er i dette perspektiv, at der bliver så meget desto større behov for, at 'eksterne' aktører, såsom OECD, påtager sig rollen som Djævlens advokat, ved at stille spørgsmål til etablerede praksisser. Med andre ord en måde, hvorpå OECD kan spille idé-spillet bedre, er ved at sætte spørgsmålstegn ved forgivetagne kognitive strukturer – de etablerede idérelaterede spilleregler, der styrer de politiske processer.

En anden måde, hvorpå idéspillet kan spilles bedre, er, at OECD kan gøre det mere klart, hvilken af de diskuterede roller organisationen spiller i idéspillet. Vi har i denne bog set, at OECD kan spille alle idé-rollerne på en og samme tid. Det er dog ikke sådan, at alle rollerne er lige synlige og dominerende på alle sagområder til enhver tid, men over tid er alle roller godt repræsenteret i OECD's virke og funktionsmåde. Som det gerne skulle stå klart på nuværende tidspunkt, gør det en stor forskel for OECD, om organisationen spiller den ene eller den anden rolle i dette idéspil. I nogle tilfælde er organisationen en selvstændig idé-producent og trendsætter, i andre er organisationen et talerør og en idé-agent for de stærke medlemsstater, og organisationen bliver sågar i visse tilfælde strategisk udnyttet som idé-autoritet i den hjemlige politiske debat. Endelig kan OECD optræde som en ren og skær idé-købmand eller trendfølger, der udelukkende forsøger at hægte sig på de moder, som allerede gør sig gældende i medlemsstaterne. Det er en vigtig opgave i sig selv, at en organisation som OECD bidrager til at skabe klarhed omkring, hvil-

ken rolle organisationen spiller i de politiske meningsdannelsesprocesser. Klarhed og præcision vil tydeliggøre, at meningsdannelse er et spørgsmål om magt, men også at det ikke nødvendigvis er OECD's magt i denne proces, der er mest central. OECD optræder i flere af disse idé-roller som 'stråmand' for de agenter, der konkret forsøger at sætte deres præg på meningsdannelsen. OECD 'udlåner' sin gennem lang tid opbyggede autoritet til andre, som får lov at forvalte denne med henblik på at fremme egne målsætninger. Dette diskursive spil, hvor OECD's renommé utilsigtet styrker nogle politiske aktører i forhold til andre, kan OECD i princippet ikke være interesseret i – organisationen lever af et godt renommé. Rygter, som at 'OECD tjener de rige staters interesser', 'OECD er elitens talerør', 'OECD er idé-købmand' og så videre, vil i den forbindelse på mellemlang sigt kunne bidrage til, at organisationens status undermineres i brede kredse, både i forhold til randstater i verdensøkonomien, men også i forhold til befolkninger, der må overhøre, at landets eliter bruger OECD-skyts mod hinanden.

Som diskuteret i kapitel otte er der ikke noget i øjeblikket, der tyder på, at OECD har mistet status hverken i medierne, hos de danske forvaltningseliter eller blandt folketingspolitikere. OECD omgærdes med respekt, og flere taler om, at OECD i de senere år har bevæget sig væk fra den meget ideologiserede diskurs, der prægede organisationen omkring udbredelsen af specielt lavinflationspolitikken i løbet af 1980'erne. Det er da også argumentet her, at dette er den rigtige vej fremad. Den første generalsekretær i OECD, Thorkil Kristensen, understregede utrætteligt, at OECD's identitet var at fungere som en kolossal tænketank, der kun skulle bekymre sig om sit faglige renommé og mindre om, hvorvidt der nu var en garanteret afsætning for de produkter, der blev produceret. Den rolle, som Thorkil Kristensen havde i tankerne, var netop rollen som idé-producent og ikke andre konsulentagtige roller, der indebærer etableringen af et økonomisk forhold mellem producent og betaler. OECD var tænkt som en finansiel, politisk og institutionel uafhængig organisation, som aktivt kunne bidrage til nytænkning og dermed være berigende for meningsdannelsesprocesser. Den anden side af OECD, som Thorkil Kristensen også lagde vægt på, var, at OECD skulle sikre sig, at de, som måtte ønske det, havde adgang til den OECD-producerede viden. OECD skulle altså fungere som et idé-mødeforum, hvori læringsprocesser kunne igangsættes gennem samtale. Fokus på disse to idé-roller betyder også, at alle de øvrige roller i idéspillet aldrig var

tiltænkt nogen væsentlig betydning i OECD-sammenhæng. Alligevel har disse (uafvendeligt?) invaderet OECD's idéspil. Et fremskridt og en mulig måde, hvorpå idéspillet kunne spilles bedre, kunne altså være at bringe OECD tilbage til start – back to basics – ved at renyrke den uafhængige idé-produktion og den deliberative læreproces. Det er argumentet i denne bog, at kun herved sikres det, at OECD's gode renommé, som organisationen i sidste ende lever af, konsolideres og forøges i fremtiden.

Danmarks fremtidige forhold til OECD

Danske beslutningstagere kan imidlertid ikke vente på, at OECD får redefineret sig selv i sin oprindelige rolle som idé-producent og -mødeplads. Politikere og embedsmænd i centraladministration må forholde sig til OECD, som organisationen ser ud her og nu. Det spørgsmål, der dukker op i en analyse af OECD's idéspil, er, hvorfor Danmark overhovedet er med i OECD og i tæt tilknytning hertil, hvordan danske embedsmænd kan bruge OECD bedre/anderledes end i dag. Her skal blot nævnes tre områder, som kunne, hvis der er opbakning hertil i centraladministrationen og blandt de politiske beslutningstagere, dyrkes mere intensivt i Danmarks forhold til det OECD, der har udviklet sig over de seneste tyve år.

Det første område vedrører OECD's funktion som *uddannelsescenter*. Hvorfor skulle dette have interesse? Det har det af tre grunde; for det første fordi der er en tendens til, at lederne i den danske centraladministration af både lyst og nød sender meget unge medarbejdere til OECD-møderne. Af nød fordi man i den danske centraladministration har begrænsede mandskabsressourcer og slet ikke har nok ledere til at kunne varetage alle møder på et niveau svarende til nogle af de større medlemslande. Af lyst fordi de unge medarbejdere ofte er de personer i centraladministrationen, som til dagligt beskæftiger sig med det pågældende område, hvorom der skal holdes møde. Lederne i den danske centraladministration sender altså efter eget udsagn unge fuldmægtige af sted til møderne i Paris, fordi de er eksperter på det felt, der er mødets omdrejningspunkt. Denne praksis kan dog forårsage, at vedkommende skal bruge uforholdsmæssig meget tid på at indlære de sociale spilleregler snarere end at koncentrere sig om mødeindholdet. Den kan også resultere i, at OECD-mødets indhold og resultater ikke kommunikeres videre ud i centralad-

ministrationen på anden måde end i form af et notat til den helt nære overordnede.

Det kan desuden være nyttigt at anvende OECD som et uddannelsescenter i større udstrækning, end det er tilfældet i dag, fordi der under uheldige omstændigheder kan opstå en decideret forståelseskløft mellem de personer i den danske centraladministration, som deltager meget aktivt i internationale mødefora, og de som kun sjældent har behov og mulighed for at gøre dette. Kløften består i, at de personer, som deltager aktivt i for eksempel OECD's institutionaliserede møder, gennem disse får adgang til idéer, information og kontakter, der sætter dem i stand til at tage nye spændende initiativer og dermed sætte dagsordenen på hjemmefronten. Flere interviewpersoner betragter således OECD som en helt central kilde til inspiration – en kilde, som andre i centraladministrationen ikke personligt har mulighed for at trække på. Konsekvensen af dette kan være, at der opstår en uheldig form for gruppe- eller bloktænkning blandt de internationale embedsmænd i den danske centraladministration på den ene side og de nationale embedsmænd på den anden, hvor blokkene ikke kommunikerer effektivt sammen og udnytter hinandens ressourcer. Hvis alle på et tidspunkt fik et incitament til at udvikle en international kontakflade, for eksempel gennem OECD, vil dette i sig selv være medvirkende til, at sådanne asymmetrier blandt centraladministrationens embedsmænd udlignes.

Endelig er det relevant at tænke på OECD som et uddannelsescenter, fordi det lader til, at vurderingen af den danske embedsmands indsats i OECD-regi nogle gange ikke er speciel positiv. Kritikken går på, at den danske embedsmand, selvom vedkommende er faglig kompetent og i princippet bør kunne tale et internationalt fagrelateret sprog flydende, ikke trænger igennem på møderne i OECD. Der er visse internationale entreprenører i den danske centraladministration, som skiller sig ud fra denne karakteristik, og som oven i købet har formået at placere sig selv i spidsen for en arbejdsgruppe eller komité i OECD-regi. Langt den største del af de danske embedsmænd mangler dog tilsyneladende dette engagement. Det er naturligvis uheldigt, fordi de samme embedsmænd går rundt og mener, at de faktisk er trængt effektivt igennem med deres synspunkt i OECD. Dette kan være tegn på manglende selvkritik og forståelse for den sociale dynamik i OECD.

I bund og grund leder disse betragtninger hen til en problemstilling, som vedrører internationaliseringen af den offentlige forvalt-

ning – det vil sige det fænomen, at den offentlige forvaltning kun svært lader sig adskille fra internationale forvaltningslag, at den offentlige forvaltning må håndtere grænseoverskridende problemstillinger, og at den må fungere i et samfund, der i stadig stigende grad ikke lader sig afgrænse af de ydre nationale grænser (Goldmann, 1999). Forvaltningsinternationalisering har konsekvenser for den offentlige forvaltnings opgaver, struktur og omverdensrelationer (Marcussen & Ronit, under udarbejdelse), og for finansminister Pia Gjellerup ‘er der ingen tvivl om, at den offentlige sektor står over for en række udfordringer i de kommende år. Det skyldes ikke mindst ... internationalisering’ (Gjellerup, 2001).

Centraladministrationen kan aktivt anvende OECD til at imødekomme denne forandringsproces. OECD’s sekretariat og andre internationale organisationer kan, som en mulighed, indgå som en destination i det, der måtte være tilbage af turnussystemet, som nogle af centraladministrationens medarbejdere deltager i. Et resultat heraf kunne være, at den enkelte medarbejders horisont og personlige netværk blev udvidet og professionaliseret. Et resultat kunne også være, at de enkelte medarbejdere bedre forstod at forberede sig til møder i OECD’s komitéer og arbejdsgrupper, eller for den sags skyld til andre internationale mødefora. Et formål med denne udvidede turnusordning kan være at mindske kløften og magtasymmetrien mellem de internationale og de mindst internationale medarbejdere i centraladministration. Et andet formål kunne være, at danskerne via denne erhvervs erfaring kunne spille en mere aktiv rolle i international sammenhæng og forstå de kulturelle og andre færdigheder, der er brug for i forbindelse med internationale repræsentationsopgaver. En sådan kompetenceudvidelse på området for interkulturel kommunikation og sprog vil desuden utvivlsomt gøre det nemmere at retfærdiggøre, at danske ledere udsender de yngste medarbejdere til mødefora i OECD. Disse medarbejdere vil, gennem et ophold i en international organisation som OECD, koblet med en dybtgående faglig viden om det område, der behandles under mødet, være bedre i stand til at matche de mere erfarne kolleger fra de øvrige medlemslande. Endelig vil et sådant tiltag kunne betragtes som en inkorporering af ‘det internationale’, hvilket kunne bevirke, at den offentlige forvaltning i endnu højere grad end i dag vil kunne tiltrække de bedste i den interrail- og sokratesgeneration, der siden midt-1990’erne er kommet på arbejdsmarkedet. En e-mail-rundspørge blandt samtlige Finansministeriets medarbejdere konkluderede, at de yngre medarbejdere

både forudså, at ministeriets arbejdsopgaver blev mere præget af 'det internationale', og ønskede at deltage aktivt i denne internationaliseringsproces. Heroverfor stod de ældre medarbejdere på ledelsesniveau, som generelt set forholdt sig mere skeptisk til, hvorvidt ministeriet ville blive mere internationaliseret i fremtiden (Marcussen, 2000b: 193). For den unge generation lader det til at være et kvalitetsstempel og en mulighed for at få realiseret nogle personlige drømme, at et ministerium har en aktiv international profil.

En anden mulighed for at anvende OECD anderledes og måske bedre end i dag er at betragte OECD's sekretariat som en *integreret del af den danske centraladministration*. En central medarbejder i OECD's sekretariat gav således udtryk for undring over for det faktum, at den danske centraladministration ikke mere direkte satte OECD til at arbejde for sig. Konkret kan denne integration finde sted på flere måder. Ligetil er det at tage OECD's informationskilder i anvendelse i større udstrækning, end man gør det i dag. OECD's publikationer og data eksisterer ikke bare på skrift, men også på web-baserede databaser og cd-rom, hvilket gør dem ligetil at anvende i praksis. Skulle den danske centraladministration i den forbindelse ønske at få trukket nogle særlige dataserier ud eller at få sammenkørt eller analyseret forskellige dataserier, ligger det ligefor at bede medarbejdere i OECD's sekretariat om at udføre denne opgave. Vedkommende, der har haft ansvaret for at etablere databasen, er typisk også den person, som kan vejlede i, hvorledes man analyserer de indsamlede data. En alternativ måde, hvorpå man kunne forholde sig mere systematisk til OECD, vil være at inddrage OECD's sekretariat i analysen af konkrete problemstillinger, som den enkelte centraladministrative medarbejder sidder og arbejder direkte med. Dette kan gøres via en telefonsamtale om problemstillingerne, via et besøg i OECD's sekretariat eller simpelthen ved at overdrage arbejdsmappen midlertidigt til den pågældende OECD-ansatte. Dette lader til at være praksis for nogle af de øvrige medlemslande, men ikke for Danmark, hvis embedsmænd typisk kun er i kontakt med OECD op til og under et møde.

En anden meget mere kontant måde at integrere OECD's sekretariat direkte i den danske centraladministration på er at anvende OECD's sekretariat som en tænketank og idé-udvikler for Danmark. For at dette skal kunne lade sig gøre i større udstrækning end i dag, kan man overveje at satse endnu mere på de løse midler, der investeres i OECD-budgettets anden del. Det er her, hvor medlemslandenes bud-

getbidrag ikke afhænger af landets størrelse, men af landets interesse i en specifik budgetlinje. Danske embedsmænd kunne som et udgangspunkt starte med at formulere grundelementerne i en række projekter, som man gerne vil have OECD til at arbejde med, og derefter overtale andre medlemslande til også at skyde midler ind i disse. Formålet er i denne sammenhæng at få drejet OECD's aktiviteter over på nogle områder, som har mere direkte policy-relevans for Danmark, men også at tilskynde en mere generel konceptudvikling i OECD-regi på områder, som har opmærksomhed i den offentlige debat.

Set fra OECD's synsvinkel har denne integrationsstrategi nogle uheldige følger. Organisationen ville opleve et ikke ubetydeligt arbejdsoverload, i tilfælde af at alle lande forsøgte at integrere OECD's sekretariat mere direkte i de nationale forvaltninger. Med OECD's eksisterende bemanning vil man simpelt hen kunne risikere at lamme OECD's sekretariat i praksis. På den anden side vil en integrationsstrategi også sende et signal til de øvrige OECD-medlemslande om, at man i Danmark sætter stor pris på det arbejde, der udføres i OECD. Dette er i allerhøjeste grad tiltrængt, idet OECD som nævnt ovenfor i de senere år har kæmpet for at retfærdiggøre sin eksistens i det internationale samfund. I den forbindelse har man stået overfor at skulle gennemføre omfattende besparelser på det generelle budget. En øget satsning fra dansk side på OECD's såkaldte frie midler kan imidlertid også resultere i en anden uheldig tendens. Der er allerede i dag en tendens blandt medlemslandene til at fremme egne nationalspecifikke projekter i denne del af budgettet, hvilket har fået nogle til at advare mod, at det grundlæggende kollektive princip i OECD, hvor man bidrager efter størrelser og stemmer på lige fod, svækkes (Chavranski, 1997). Solidariteten og fællesskabsfølelsen, som er roden i OECD's ideologiske fundament, kan således risikere at lide skade, hvis alle medlemslande betragter OECD ud fra nogle snævre egennytte principper. På den anden side kan man fremhæve, at OECD i hele organisationens omtumlede tilværelse har formået at tilpasse sig for at overleve (Haas, 1990: 157-159). Det har været en lærende organisation, og der er ingen tvivl om, at OECD's ledelse og de største medlemsstater på et tidspunkt i den nære fremtid vil træffe en række svære beslutninger om, hvorvidt OECD fortsat skal have til formål at betjene alt og alle på lige fod. Alternativt skal organisationen erkende, at der eksisterer 'centrale' og 'perifere' medlemslande, og 'vigtige' og 'knap så vigtige' interesseområder, som skal betjenes derefter. Organisationen kunne også igen gå i gang med at overveje,

hvorvidt konsensusprincippet skal opretholdes for enhver pris på alle sagområder, eller om man kunne tænke sig nogle områder, hvor man var bedre tjent med at kvalificerede eller simple flertalsafgørelser blev den dominerende beslutningsmetode (OECD, 1997h). Det er et strategisk valg, der vil blive foretaget, og når det bliver relevant, kan den danske centraladministration overveje, hvordan den vil forholde sig til dette valg.

Endelig kan man forestille sig, at OECD kan komme til at fungere som en *platform for spredning af danske visioner*. Flere danske embedsmænd i de økonomiske ministerier beskriver i interview, hvorledes den danske model i 1990'erne i stadig stigende grad er kommet i søgelyset i de internationale fora. I mange forskellige sammenhænge trækkes dansk politik, struktur og processer frem som modeksempler, som andre bør måle sig i forhold til, og som med fordel kan kopieres. I 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne var det den svenske økonomisk-politiske model, der spillede denne rolle i international sammenhæng, og dette gav det lille land uforholdsmæssig stor gennemslagskraft i internationale beslutningsfora. I internationale kredse var devisen den, at hvis svenskerne mente og gjorde et eller andet, så måtte det per definition være interessant, og noget man burde studere grundigt og seriøst. De samme danske embedsmænd understreger ligeledes, at en status som modelland ikke bare er tilfredsstillende, fordi de økonomiske nøgletal går i en positiv retning, men også fordi de som repræsentanter for et sådant mønsterland har fået adgang til en forhandlingsressource, man normalt ikke forbinder med en lille åben økonomi med bare fem millioner indbyggere.

Man kan påstå, at 'adel forpligter' i den forstand, at den store og stigende opmærksomhed omkring den danske model bør medføre, at danskere også gør en ekstra indsats for at placere danske mærkesager på den internationale dagsorden. Hvis det vitterligt forholder sig sådan, at man tier, når et mønsterland taler, har man måske en forpligtelse over for de øvrige OECD-medlemslande til at have noget at tale om, når ordet er frit. Man bør altså arbejde på at udvikle visioner og planer, som man kan stå ved, og som kan inspirere kollegerne i OECD. Desuden har man en forpligtelse over for hjemlandet i forhold til at udnytte den centrale taleposition til at eksportere dansk tankegods. Det svenske eksempel viser til fulde, at mønsterstatus kan være et tidsbegrænset fænomen, og at det drejer sig om at være proaktiv, mens tid er. En oplagt fare for et mønsterland og dets embedsmænd er at tage den favorable position for givet og at overse det vidt

åbne 'window of opportunity'. At hvile på laurbærrene er dejligt behageligt, men rusen, der følger heraf, kan forårsage, at vigtige udviklingstendenser og faresignaler ignoreres. Et mønsterlands forpligtelse ligger altså i at udnytte den midlertidige 'lederposition' til at optræde som visionær leder uden at hæve sig så langt op over skyerne, at man mister jordforbindelsen.

Man kan sige, at Danmark på ministerniveau har taget denne udfordring og dette ansvar alvorligt. Et eksempel på dette er, at Danmark i forbindelse med det årlige ministerrådsmøde den 16.-18. maj 2001 i Paris var hovedarkitekten bag en institutionel fornyelse. Siden 1997 havde den danske OECD-delegation arbejdet på at få Danmark lanceret som formandsland, og da turen endelig var kommet i 2001, benyttede man lejligheden til også at invitere miljøministrene med til dette ellers meget økonomifokuserede forum for at diskutere bæredygtig udvikling. Samtidig indtog statsminister Poul Nyrup Rasmussen formandsstolen under det ordinære ministerrådsmøde og markerede dermed over for de øvrige medlemslande, at Danmark prioriterede dette møde højt, og at man ønskede konkrete resultater. Udenrigsminister Mogens Lykketoft og økonomiminister Marianne Jelved var således eskorteret af både miljø- og energiminister Svend Auken og statsministeren til dette møde (Jensen K., 2001).

Flere centralt placerede embedsmænd har ligeledes taget denne udfordring alvorligt. Det er dem, som i det forrige kapitel blev kaldt de internationale entreprenører, og som har indtaget lederpositioner i nogle af OECD's komitéer. Der kan dog gøres mere for at inddrage en større del af centraladministrationen i dette arbejde. I øjeblikket hviler dette vigtige signalarbejde, der består i at udvikle visioner og planer, på enkeltpersoners skuldre, hvilket gør, at indsatsen er forholdsvis sårbar over for personrokader. Det særlige internationale engagement lader ikke til at være institutionaliseret i ministerier som for eksempel Finansministeriet. Dette bør i sig selv hidkalde opmærksomhed, idet dette ministerium jo netop på den nationale scene i 1990'erne har gjort en kolossal indsats for at markere sig som visionær tænkter via et hav af årlige publikationer (Jensen, L. 2000). Denne aktivitet er imidlertid ikke rettet mod udlandet, og det lader ikke til at være en opgave, som hverken Udenrigs- eller Økonomiministeriet tager sig af. Dette på trods af at Udenrigskommissionen af 1. april 1989 har understreget nødvendigheden af 'et aktivt diplomati til praktisering af en aktiv internationalisme' (Udenrigsministeriet, 1990: 15).

Vigtigheden af at udnytte den nuværende favorable taleposition accentueres af, at danske politikere og forskere i andre sammenhænge har udtrykt bekymring for, at Danmark isolerer sig selv i internationale sammenhænge – at Danmark optræder som et B-land (DUPI, 2000; *Berlingske Tidende*, 2001). Frygten er, at Danmark ikke deltager omkring forhandlingsbordet, når vigtige internationale beslutninger træffes, og aftaler indgås. Hertil kan fremføres, at 'indflydelse' ikke nødvendigvis er sammenfaldende med 'deltagelse', idet mange lande, der betragtes som periferilande, ofte ikke kan få ørenlyd for deres holdninger i internationale forsamlinger, på trods af at de sidder med ved bordet. Pointen er den, at Danmark via landets nuværende og midlertidige rolle som modelland kan udnytte denne position til at placere sig favorabelt i det internationale forhandlingsmiljø således, at man nu og i et lidt længere perspektiv kun svært kan overse den danske position. Med andre ord, frygten for en status som B-land i en international kontekst kan netop manes i jorden ved kontinuerligt at leve op til rollen som visionær leder, idet et sådant renommé vil overleve i en international social kontekst, selv når de fundamentale økonomiske nøgletal begynder at dreje i en mindre heldig retning (Marcussen, 2000d).

Hvorvidt OECD i fremtiden bør udnyttes som uddannelsescentral, om organisationen bør integreres i den danske centraladministration, og om den bør fungere som platform for eksport af danske visioner, er et politisk og strategisk valg. Det er ikke på tale at diskutere, hvorvidt Danmark bør være medlem af OECD. Det tages for givet, at alle udviklede lande med respekt for sig selv er medlem. Det lader imidlertid til, at det heller ikke er på tale, hvorvidt Danmark kan udnytte sit medlemskab i diverse internationale organisationer som for eksempel OECD bedre og anderledes end i dag. Samtidig lader der ikke til at være en kontinuerlig diskussion internt i centraladministrationen, hvor praksis løbende evalueres, og hvor man afprøver nye samarbejdsteknikker. Medlemskab er noget man har, og man gør sig ikke overvejelser om, hvorvidt man bør være medlem på den ene eller den anden måde.

Ved at kaste lys på nogle af OECD's funktioner i idéspillet og Danmarks forhold hertil, har det været formålet med denne bog at diskutere nogle forhold, der normalt ikke opfattes som problematiske. Nogle gange er sådan en proces nødvendig for at (gen)skabe interessen omkring et institutionelt forhold, som de fleste har lært at leve godt med. At noget betragtes som åbenlyst selvfølgelig, bør i sig

selv skabe debat, hvilket imidlertid ikke har været tilfældet, siden det danske Folketing den 16. april 1948 i relativ uopmærksomhed undertegnede 'Konventionen om Europæisk Økonomisk Samarbejde'. Det var den konvention, som nedsatte organisationen OEEC og placerede denne i Paris.

Litteratur

- Aktuelt* (2000a). „OECD opfordrer til mere konkurrence“. 30. november.
- Aktuelt* (2000b). „OECD kræver stram finanspolitik“. 21. november.
- Aktuelt* (2000c). „OECD advarer mod et nej til euroen“. 23. juni.
- Andersen, Bodil Nyboe & Jens Thomsen (1996). „International Økonomisk Overvågning“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift – Festskrift for Anders Ølgaard*, pp. 389-400.
- Andersen, Poul Nyboe (1994). *Thorkil Kristensen – En ener i dansk politik*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Argyris, Chris & Donald A. Schön (1978). *Organizational Learning*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Aubrey, Henry G. (1967). *Atlantic Economic Cooperation – the Case of the OECD*. New York: Frederick A. Praeger Publishers.
- Aucoin, Peter (1990). „Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums“. *Governance*, 3(2): 115-37.
- Barbezat, Daniel (1997). „The Marshall Plan and the Origin of the OEEC“, pp. 33-48 i Richard T. Griffiths (ed.). *Explorations in OEEC History*. Paris: OECD.
- Barnett, Michael N. & Martha Finnemore (1999). „The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations“. *International Organization*, 53 (4): 699-732.
- Bauman, Zygmunt (1998). *Globalization. The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Bayne, Nicholas (1998). „International Economic Organizations – More Policy-Making, Less Autonomy“, pp. 195-210 i Bob Reinalda & Bertjan Verbeek (eds). *Autonomous Policy Making by International Organizations*. London: Routledge.
- Bayne, Nicholas (2000). *Hanging in There – The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*. London: Ashgate Publishers.
- Beck Jørgensen, Torben (2000). „Offentlige Værdier og Offentlig organisering“, pp. 99-112 i Finansministeriet (red.). *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*. København: Finansministeriet.
- Beck Jørgensen, Torben, Gunner Gjelstrup, Henrik P. Olsen, Karina Sehested & Bent Thaarup (1996). *Den offentlige sektor – Fra nutidens vilkår til fremtidens muligheder*. København: DJØF, projekt offentlig sektor vilkår og fremtid.
- Beetham, David (1996). *Bureaucracy*. 2nd edition, Buckingham: Open University Press.
- Bentsen, Lloyd (1994). „Summary Statement on Behalf of the G-7 Jobs Conference“. Detroit, Michigan, March 15 (www.library.utoronto.ca/g7/adhoc/g7jobs.htm).

- Berger, Peter & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.
- Berg-Sørensen, Anders (1999). „Sød musik? Etisk gehør i politik og forvaltning“, pp. 186-214 i Anders Berg-Sørensen (red.). *Politologi i praksis*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Berg-Sørensen, Anders (2000). „Etik på dagsordenen? Demokratisk ansvar og etik i den offentlige forvaltning“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 81(3): 208-26.
- Berg-Sørensen, Anders (2001). *Etik til debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Berlingske Tidende* (1997). „De riges klub fylder 50“. 30. maj.
- Berlingske Tidende* (1998). „Bag facaden i Paris“. 6. februar.
- Berlingske Tidende* (2000). „OECD advarer Danmark“. 22. november.
- Berlingske Tidende* (2001). „Grækenland hjælper dansk formandskab“. 1. juli.
- Bertók, János (2000a). „Nationale bestræbelser i globalt perspektiv: integritetsfremmende tiltag i OECD-landene“, pp. 123-34 i Finansministeriet (red.). *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*. København: Finansministeriet.
- Bertók, János (2000b). „Getting the Public Ethics Right“. *OECD-Observer*, April, no. 220, Paris, pp. 41-2.
- Bertók, János (2000c). „Public Sector Ethics: An Infrastructure“, pp. 111-26 i OECD (ed.). *No Longer Business as Usual – Fighting Bribery and Corruption*. Paris: PUMA.
- Bonvin, Jean & Christian Morrison (1998). *L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OECD)*. Paris: PUF.
- Branner, Hans (2000). „Options and Goals in Danish European Policy Since 1945: Explaining Small State Behavior and Foreign Policy Change“, pp. 333-80 i Hans Branner & Morten Kelstrup (red.). *Denmark's Policy Towards Europe After 1945 – History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Brunsson, Niels & Johan P. Olsen, eds. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Børsen* (1996a). „OECD anbefaler skattelettelser“. 17. juli.
- Børsen* (1996b). „Overvismand støtter OECD-stramninger“. 5. marts.
- Børsen* (1996c). „Vismænd støtter OECD-forslag“. 17. juli.
- Børsen* (1996d). „Ny rolle til OECD“. 22. maj.
- Børsen* (1996e). „OECD-chef: Vi står midt i et civilisations-skift“. 23. februar.
- Børsen* (1997a). „Lykketoft afviser OECD-krav om at fjerne fradrag“. 11. juni.
- Børsen* (1997b). „OECD-kritik af regeringen“. 7. maj.
- Børsen* (1997c). „OECD-chef: Danmark er en interessant model“. 21. maj.
- Børsen* (1997d). „Blandet karakterbog til Danmark“. 11. juni.
- Børsen* (1997e). „Danmark nærmer sig OECD's dukseklub“. 14. oktober.
- Børsen* (1998a). „OECD: Euro vil tvinge Danmark til at spare“. 26. juni.
- Børsen* (1998b). „OECD: Eurorente vil kræve dansk finansstramning“. 26. juni.
- Børsen* (1998c). „Ingen lettelse i firmaskat trods bred enighed“. 16. januar.

- Børsen (1998d). „OECD advarer mod overophedning“. 12. februar.
- Børsen (1998e). „OECD: Danmark er en succes-økonomi“. 4. maj.
- Børsen (1999a). „Stor skattemagt til danske kommuner og amter: OECD-rapport har Sverige og Danmark i top med skattetrykket“. 4. november.
- Børsen (1999b). „Danmark er tæt på OECD's guldmedalje“. 17. september.
- Børsen (1999c). „OECD i intern strid over job-rapport“. 12. juli.
- Børsen (1999d). „OECD fastholder sin job-doktrin“. 19. juli.
- Børsen (2000a). „Små økonomiske følger af euro-nej“. 12. maj.
- Børsen (2000b). „OECD: Euro-tvivl rokker dansk økonomi“. 31. maj.
- Børsen (2000c). „Vise og sikre råd fra OECD i Paris“. 23. juni.
- Børsen (2000d). „Spanking af vismænd og euro-myter“. 23. juni.
- Børsen (2000e). „OECD støtter ja til euroen“. 23. juni.
- Børsen (2000f). „OECD angriber topskatten“. 23. juni.
- Børsen (2000g). „Plads til skattelettelse“. 23. november.
- Børsen (2000h). „OECD's advarsler skal tages alvorligt“. 21. november.
- Børsen (2000i). „OECD roser Danmark“. 28. november.
- Børsen (2000j). „Dansker til tops i OECD“. 19. juli.
- Børsen (2001a). „Danmark foregangsland på ejendomsskatter“. 23. januar.
- Børsen (2001b). „Grænsen for skatteniveauet er nået“. Kommentar af Pia Kjærsgaard. 5. marts.
- Børsens Nyhedsmagasin (2001). „Troværdighedsindeks“. No. 10, 19. marts.
- Camdessus, Michel (1995). „The IMF in a Globalized World Economy – The Tasks Ahead“. Third Annual Sylvia Ostry Lecture, Ottawa, June 7. (www.imf.org/external/np/sec/mds/1995/MDS9510.htm).
- Chavranski, Henri (1997). *L'OECD – Au coeur des grands débats économiques*. Paris: Documentation Française.
- Christensen, Jens Peter (1993). „Ministeransvaret i lyset af Tamil-sagen“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 74(1): 8-23.
- Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1998). *Offentligt ansatte chefers ansvar*. København: Finansministeriet.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). „Embedsmandens rådgivningsrolle“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 74(1): 24-37.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Jens Peter Christensen, Marius Ibsen & Erik Ib Schmidt (1993). „Normer for god embedsmandsadfærd“. *Administrativ Debat*, særnummer, pp. 3-15.
- Christensen, Katrine Wied (2001). „MAI-forhandlingerne“. Upubliceret notat. 1. marts, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Cockett, Richard (1994). *Thinking the Unthinkable: Think-tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983*. London: Harper Collins Publishers.
- Cox, Robert (1996 [1983]). „Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method“, pp.124-43 i Robert Cox, *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crouch, Colin & Wolfgang Streeck, eds. (1997). *Political Economy of Modern Capitalism*. London: Sage Publications.

- Czarniawska, Barbara & Bernard Joerges (1996). „Travels of Ideas“, pp. 13-48 i Barbara Czarniawska & Guje Sevoberst Cox, *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara & Guje Seveoerges (1996). *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Denham, Richard & Mark Garnett (1998). *British Think Tanks and the Climate of Opinion*. London: UCL Press.
- DiMaggio, Paul J. & Walter Powell (1991 [1983]). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, pp. 63-82 i Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (1993). *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. Betænkning afgivet September 1993. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dolowitz, David P. & David Marsh (1996). „Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature“. *Political Studies*, 44: 343-57.
- Dolowitz, David P. & David Marsh (2000). „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“. *Governance*, 13(1): 5-24.
- Drezner, Daniel W. (2001). „Globalization and Policy Convergence“. *International Studies Review*. 3(1): 53-78.
- DUPI (2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: DUPI.
- Dyson, Kenneth, ed. (2001). *European States and the Euro*. Oxford: Oxford University Press, in press.
- DØR (1975). *Dansk Økonomi*. September, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1977). *Dansk Økonomi*. Maj, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1978). *Dansk Økonomi*. Maj, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1979). *Dansk Økonomi*. Maj, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1981). *Dansk Økonomi*. November, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1982a). *Dansk Økonomi*. Maj, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1982b). *Dansk Økonomi*. Oktober, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1985). *Dansk Økonomi*. September, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (1994). *Dansk Økonomi*. December, København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- DØR (2000). *Dansk Økonomi – Forår 2000*. København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- Échos, Les (1976). „L'OCDE renouvelle ses théories“. 10. marts.

- Échos, Les* (1995). „L'OCDE menacée d'une réduction de son budget“. 27. oktober.
- Eckstein, Harry (1975). „Case Study and Theory in Political Science“, pp. 79-137 i Fred I. Greenstein & Nielson W. Polsby (eds). *Handbook of Political Science. Vol. 7, Strategies of Inquiry*, Addison-Wesley Publishing Company.
- Économie* (1980). „Nos économies som handicapées par leurs rigidités“. 15. december.
- Economist, The* (1977a). „Well, Why Not Dream?“. 21. maj.
- Economist, The* (1977b). „Tightrope to Growth“. 11. juni.
- Economist, The* (1988). „Rich Man's Club“. 30. januar.
- Economist, The* (1998). „The Sinking of the MAI“. 12. marts.
- EEC (1977). „Report of the Study Group on the Role of Public Finances in European Integration“ (the MacDougall Report). April, Brussels: Commission of the European Communities.
- Epstein, Gerald A. & Herbert M. Gintis (1995). „Macro-Economic Policies for Sustainable Growth“, pp. 3-17 i Gerald A. Epstein & Herbert M. Gintis (eds). *Macro-Economic Policy After the Conservative Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Erhvervsministeriet (1996). *Erhvervsredøgørelse*. Oktober, København: Erhvervsministeriet.
- Erhvervsministeriet (1997). *Erhvervsredøgørelse*. September, København: Erhvervsministeriet.
- Festinger, Leon (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*. Evanston, Illinois: Row, Peterson and Company.
- Figaro, Le* (1994). „L'OECD se cherche toujours un patron“. 29. november.
- Financial Times* (1980). „An anniversary enlightenment“. 23. december.
- Financial Times* (2000). „OECD must asses itself – down to the wine cellars“. 14. august.
- Finansministeriet (1997a). *Globalisering og Dansk Økonomi*. September, København: Regeringen.
- Finansministeriet (1997b). *Internationalisering og den økonomiske politik*. September, København: Regeringen.
- Finansministeriet (1997c). *Danmarks position i international belysning*. April, København: Regeringen.
- Finansministeriet (1997d). *Erhvervspolitik i et Globalt Perspektiv*. September, København: Regeringen.
- Finansministeriet (1998). *Borgerne og den offentlige sektor*. Oktober, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1999). *En ny tids ledelse – en debatbog om ledelse i staten*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2000a). *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2000b). *Personalepolitisk status for Departementet. 2000*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (2001). *Organisation og ledelse i centraladministrationen*. København: Finansministeriet.
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998). „International Norm Dynamics and Political Change“. *International Organization*, 52(4): 887-917.

- Finnemore, Martha (1991). *Science, The State, and International Society*. Ph.D.-thesis, Stanford University.
- Fisher, Roger, William Ury & Bruce Patton (1991). *Getting to Yes. Negotiating an Agreement Without Giving In*. London: Random Century Limited.
- Fiske, Susan T. & Shelley E. Taylor (1991). *Social Cognition*. 2nd edition. New York: McGraw Hill, Inc.
- Folketingsårbog, 1960-1961.
- Foucault, Michel (1980). *Power/Knowledge*. New York: Pantheon Books.
- From, Al (1998). „Understanding the Third Way – A Primer on the New Politics for the Information Age“. *The New Democrat*, September/October, www.dlcppi.org/tnd/memos/septoct98.htm.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1999). Lecture 1: „Globalisation“. BBC Reith Lectures, Radio 4, 7th April, kl. 20.02. (news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/reith_99/week1/week1.htm).
- Gill, Stephen (1995). „Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism“. *Millennium*, 24(3): 399-423.
- Gjellerup, Pia (2001). „Finansministerens tale ved DJØF's forvaltningskonference“. 25. januar, København, www.fm.dk.
- Goetz, Klaus H. & George Philip (2000). „Transferring ‘Good Governance’ to Emerging Democracies: Ideas and Institutional Design“. Paper presented at the 96th Annual Meeting of APSA, Washington, 31 August – 3 September.
- Goldmann, Kjell (1999). „Politikens internationalisering – introduktion“, pp. 9-41 i Kjell Goldmann, Jan Hallenberg, Bengt Jacobsson, Ulrika Mörth & Alexa Robertson. *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Goldthorpe, John H., ed. (1984). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Griffiths, Richard T. (1997). „‘An Act of Creative Leadership’: The End of the OEEC and the Birth of the OECD“, pp. 235-56 i Richard T. Griffiths (ed.). *Explorations in OEEC History*. Paris: OECD.
- Grønбæk, David (2001). *Mellem politik og videnskab. Reform af det danske forskningsrådssystem 1994-1997*. Ph.d.-serien nr. 4, Københavns Universitet: Institut for Statskundskab.
- Graabæk, Carsten (2000). „Statsministeren“. *BT*. 21. august.
- Hannerz, Ulf (1992). *Cultural Complexity*. New York: Columbia University Press.
- Hansen, Kim (1995). *Embedsmandsroller og etik*. Århus: Forlaget PLS.
- Hedberg, Bo (1981). „How Organizations Learn and Unlearn“, pp. 3-27 i Paul C. Nystrom & William H. Starbuck (eds). *Handbook of Organizational Design, vol. 1: Adapting Organizations to Their Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Henderson, David (1993). „International Cooperation Revisited“. *Governance and Opposition*, 28(1): 11-35.
- Henderson, David (1996). „The Role of the OECD in Liberalising International Trade and Capital Flows“, pp. 11-28 i Sven Arndt & Chris Milner

- (eds). *The World Economy. Global Trade Policy 1996*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Henderson, David (1999). *The MAI Affair. A Story and its Lessons*. London: The Royal Institute of International Affairs, International Economics Programme.
- Herald Tribune* (1981). „U.S. – European Row Seen on Top OECD Post“. 3. november.
- Herald Tribune* (1982). „Head of OECD Agrees to Finish 5-Year Term“. 18. marts.
- Herald Tribune* (1984). „OECD Chief Cites Economic Lesson“. 18. september.
- Herald Tribune* (1994). „Lubbers Available For Top Job at OECD“. 14. november.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirst, Paul & Grahame Thompson (1999). *Globalization in Question*. 2nd edition, Cambridge: Polity Press.
- Hoffmeyer, Erik (1993). *Pengepolitiske problemstillinger 1965-1990*. Dansk pengehistorie, volume 5, København: Danmarks Nationalbank.
- Hood, Christopher (1991). „A Public Management for All Seasons?“ *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Haas, Ernst B. (1990). *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Haas, Peter M. (1992). „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“. *International Organization*, 46(1): 1-35.
- Information* (1982). „OECD: Nyliberalismens fanebærer“. 3. februar.
- Information* (1998a). „Pengenes forfatning“. 21. oktober.
- Information* (1998b). „Helveg: MAI-aftale er en død sild på lånt tid“. 23. oktober.
- Information* (1998c). „Gigantfirmaer overtager verden, eller...“. 17. februar.
- Information* (1999). „OECD-opgør med bistand til overpris“. 12. maj.
- Information* (2000). „OECD ryster myte om dansk velfærd“. 3. februar.
- Iversen, Torben & Niels Thygesen (1998). „Denmark: From External to Internal Adjustment“, pp. 61-82 i Erik Jones, Jeffrey Frieden & Francisco Torres (eds.). *Joining Europe's Monetary Club – The Challenges for Smaller Member States*. New York: St. Martin's Press.
- Jacobsson, Bengt & Göran Sundström (1999). „Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete“. *SCORE rapportserie*, 1999:10. Stockholms Universitet.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægread & Ove K. Pedersen, red. (2001). *Europaveje – EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Karsten (2001). „OECD ministermøde: Ny økonomi sikrer bæredygtig udvikling“. *Børsen*, 6. april, p. 26-7.
- Jensen, Lotte (2000). „Finansministeriet“, pp. 209-48 i Tim Knudsen (red.). *Regering og embedsmænd – Om magt og demokrati i staten*. Århus:

Systeme.

- Jensen, Lotte (2001). „Etik, kultur og værdier i Finansministeriet“, pp. 81-104 i Anders Berg-Sørensen (red.). *Etik til Debat – Værdier og etik i den offentlige forvaltning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Johnson, Bjørn (1980). *Aktuelle Tendenser i den økonomiske politik under krisen – den nyliberale tendens*. Del. 1, forskningsrapport no. 11, serie om industriel udvikling, Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Johnston, Donald (1997). „A New Global Age“. *OECD-Observator*. No. 207, August/September, p. 4.
- Johnston, Donald (1998). „The Case for MAI“. *Financial Times*. 24 February.
- Johnston, Donald (1999). „Globalise or fossilise“. *OECD-Observator*. No. 219, December, p. 3.
- Kelstrup, Morten (1991). „Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde – fra pragmatisk funktionalisme til aktiv internationalisme?“, pp. 289-311 i Henning Gottlieb, Bertel Heurlin & Jørgen Teglers (red.). *Fred og Konflikt*. København: SNU.
- Keohane, Robert O. (1978). „Economics, Inflation, and the Role of the State: Political Implications of the McCracken Report“. *World Politics*, 31(1): 108-28
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks & John D. Stephens, eds. (1999). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kobrin, Stephen (1998). „The MAI and the Clash of Globalization“. *Foreign Policy*. 112. Fall. pp. 97-109.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (1999). *Den almindelige betretning 1998*. Luxembourg.
- Krag, Jens Otto (1967). „Marshall-planens tyveårs dag“. *Udenrigsministeriets Tidsskrift*. No. 21, 2. juni, p. 401.
- Kristensen, Thorkil (1962a). „L'Organisation de Coopération et de Développement Économique, ses Origines, ses Buts, sa Structure“. *European Yearbook*. Vol. IX, pp. 88-101.
- Kristensen, Thorkil (1962b). „Introduction“, i OECD. *Annual Report 1962*. 10th November, Paris: OECD.
- Kristensen, Thorkil (1963). „OECD efter to års arbejde“. *Økonomisk Revy*. Hæfte 7, September, pp. 417-23.
- Kristensen, Thorkil (1966). „OECD in the Years to Come“. *OECD-Observator*. No. 29, pp. 3-7.
- Kristensen, Thorkil (1967a). „Tyve år efter“. *Udenrigsministeriets Tidsskrift*. No. 21, 2. juni, p. 402.
- Kristensen, Thorkil (1967b). „Five Years of O.E.C.D.“ *European Yearbook*. Vol. XIII, pp. 100-13.
- Kristensen, Thorkil (1989). *Erindringer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kuran, Timur (1998). „Social Mechanisms of Dissonance Reduction“, pp. 147-71 i Peter Hestrom & Richard Swedberg (eds). *Social Mechanisms:*

- An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larsen, Øjvind (1996). *Forvaltning, etik og demokrati*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, Øjvind (1999). „Det moralske paradoks i forvaltningen“. *Sociologi i dag*. Vol. 29, pp. 51-73.
- Lerdell, David & Kerstin Sahlin-Andersson (1997). *Att lära över gränser – En studie av OECD's förvaltningspolitiska samarbete*. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:33, Stockholm: Finansdepartementet.
- Lidegaard, Bo (2001). *Jens Otto Krag. 1914-1961*. København: Gyldendal.
- Long, Bill L. (2000). *International Environmental Issues and the OECD 1950-2000*. Paris: OECD.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins Vaktare*. Lund Studenterlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1999a). „Ämbetsmännen som demokratins vaktare“, pp. 147-78 i Shirin Ahlbäck et al. *Maktdeling*. Statens Offentliga Utredningar, SOU 1999:76, Stockholm.
- Lundquist, Lennart (1999b). „Hotet mot den politiske demokratin“, pp. 225-56 i Peter Aronsson et al. *Demokrati och medborgarskap*. Statens Offentliga Utredningar, SOU 1999:77, Stockholm.
- Læg Reid, Per & Johan P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984). „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“. *American Political Science Review*, 78: 734-49.
- Marcussen, Martin & Karsten Ronit, red. (under udarbejdelse). *Internationaliseringen af den danske centraladministration: opgaver, struktur og omverdensrelationer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin & Klaus Roscher (2000). „The Social Construction of 'Europe': Life-Cycles of Nation-State Identities in France, Great Britain, and Germany“, pp. 325-58 i Bo Stråth (ed.). *Europe and the Other, and Europe as the Other*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes/Peter Lang.
- Marcussen, Martin & Mette Zølner (2001a). „Etikkens internationalisering og den lokale tilpasning: OECD og franske forvaltningsværdier“, pp. 155-82 i Anders Berg-Sørensen (red). *Etik til Debat. Værdier og etik i den offentlige forvaltning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Marcussen, Martin & Mette Zølner (2001b). „The Year 2000 EMU Referendum: Business as Usual“. *Government and Opposition*. 36(3): 379-402.
- Marcussen, Martin (1998). „Ideas and Elites: Danish Macro-Economic Policy-Discourse in the EMU-Process“. Ph.d.-afhandling. *ISP-serie*, no.226, Ålborg Universitet, Institut for Udvikling og Planlægning, april.
- Marcussen, Martin (2000a). *Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union*. Ålborg: Ålborg University Press.
- Marcussen, Martin (2000b). „Internationalisering, idéer og identiteter“, pp. 179-208 i Tim Knudsen (red.). *Regering og embedsmænd – Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.

- Marcussen, Martin (2000c). „Globalization: A Third Way Gospel that Travels World Wide“. *Working Paper*. 2000/14, Institute of Political Science, Copenhagen University.
- Marcussen, Martin (2000d). „Danmarks forhold til ØMU'en og magtens ubestemmelige karakter“. *Universitetsavisen*. 28(12): 20-1.
- Marcussen, Martin (2001). „Dänemark“, pp. 48-53 i Jürgen Bellers, Thorsten Benner & Ines Miriam Gerke (eds). *Handbuch der Außenpolitik von Afghanistan bis Zypern*. München: R. Oldenbourg Verlag.
- Marcussen, Martin (2002). „Multilateral Surveillance and the OECD: Playing the Idea-Game“, under udarbejdelse til Klaus Armingeon and Michelle Beyeler (eds). *OECD Surveillance and the Welfare State*. London: Edward Elgar Publishing.
- Marlowe, Gene (1999). „Third Way Movement Holding Sway“. *Richmond Times-Dispatch*, May 1, 1999.
- Massey, Andrew (1993). *Managing the Public Sector*. Aldershot: Edward Elgar.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1991 [1977]). „Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“, pp. 41-62 i Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Meyer, John, John Boli, George Thomas & Francisco Ramirez (1997). „World Society and the National-State“. *American Journal of Sociology*, 103(1): 344-81.
- Mikkelsen, Arne (1987). „Plusser og minusser gennem 25 år: elementer til en vurdering“, pp. 185-208 i Det Økonomiske Råds Formandskab (red.). *Råd og realiteter 1962-1987*. København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- Mikkelsen, Richard (1993). *Dansk pengehistorie 1960-1990*. København: Danmarks Nationalbank.
- Mikkelsen, Richard (1999). *Marshall-Hjælpen – Den Europæiske Betalingsunion*. København: Danmarks Nationalbank.
- Milward, Alan S. (1984). *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*. Berkeley: University of California Press.
- Monde, Le* (1973). „Les Quinze cents employés de l'O.C.D.E. sont en grève illimitée“. 9. juli.
- Monde, Le* (1994). „Jean-Claude Paye a été reconduit à la tête de l'OECD“. 1. december.
- Monde, Le* (2000). „Un audit indépendant sur les comptes de l'OCDE révèle une gestion dispendieuse et opaque“. 17. august.
- Moravcsik, Andrew (1994). „Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics“. Center for European Studies Working Paper Series No. 52. Cambridge, Mass.: Harvard University.
- Mörth, Ulrika (1997). „Policy Diffusion in Research and Technological Development: No Government is an Island“. *SCORE Rapportserie*. 1997: 3, Stockholm.
- Nelson, Charles G. (1970). *The Role of the OECD in International Economic Negotiations*. Ph.D., Indiana University, December.

- Nielsen, Lars Nordskov (1993). „Moral og embedsmandsetik“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 74(1): 38-51.
- Nielsen, Lars Nordskov (1998). „God forvaltningsskik“, pp. 83-114 i Lars Nordskov Nielsen (red.). *Hvor går den etiske grænse?* København: Børsens Forlag.
- O'Brian, Richard (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*. London.
- OECD (1969). *OECD at Work*. Paris: OE CD.
- OECD (1970). *Inflation: The Present Problem* (the van Lennep Report). December, Paris: OECD.
- OECD (1971). *Activities of the OECD in 1970. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1972). *Activities of the OECD in 1971. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1974). *Activities of the OECD in 1973. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1976). *Activities of the OECD in 1975. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1977a). *Activities of the OECD in 1976. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1977b). *Towards Full Employment and Price Stability* (the McCracken Report). June, Paris: OECD.
- OECD (1978). *Activities of the OECD in 1977. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1979). *Activities of the OECD in 1978. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1980). *Activities of the OECD in 1979. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1981). *Activities of the OECD in 1980. Report by the Secretary General*, Paris: OECD.
- OECD (1994). *Financial Regulations of the Organization*. April, Paris: OECD.
- OECD (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: PUMA.
- OECD (1996a). „Ethics in the Public Service – Current Issues and Practice“. *PUMA Occasional Papers*, no. 14.
- OECD (1996b). „Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments“? OECD/GD(96)64, Paris: OECD.
- OECD (1996c). *OECD Staff Profile Statistics*. C/WP/SP/WD(96)6, Paris: OECD.
- OECD (1996d). „Medium-Term Strategic Objectives“. Note by the Secretary-General, C(96)1, 1st February, Paris: OECD.
- OECD (1996e). „Russian Request for Accession“. C(96)203, Paris: OECD.
- OECD (1996f). „Financing of the Pension System“. C(96)255, Paris: OECD.
- OECD (1997a). „Promoting Performance and Professionalism in the Public Service“. *SIGMA-Papers*, no. 14, Paris: OECD.

- OECD (1997b). „Managing Government Ethics“. *PUMA Policy Brief*, February, Paris: OECD.
- OECD (1997c). *Towards a New Global Age: Challenges and Opportunities – Policy Report*. Paris: OECD.
- OECD (1997d). „Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“. DAF/IME/BR(97)20, Paris: OECD.
- OECD (1997e). *Globalization and Small and Medium-Sized Enterprises*. Paris: OECD.
- OECD (1997f). *Societal Cohesion and the Globalising Economy*. Paris: OECD.
- OECD (1997g). „The OECD – Challenges and Strategic Objectives: 1997“. Note by the Secretary-General, C(97)180, 10th September, Paris: OECD.
- OECD (1997h). „Decision-Making at OECD“, C/MIN(97)24, Paris: OECD.
- OECD (1997i). „Advancing OECD’s Management Reform – Note by the Secretary General“. C(97)74, Paris: OECD.
- OECD (1997j). „Toward a Re-Invigorated OECD – Note by the Secretary General“. C/MIN(97)26, Paris: OECD.
- OECD (1998a). *Directory of Bodies*. Paris: OECD.
- OECD (1998b). „Principles for Managing Ethics in the Public Service“. *PUMA Policy Brief*, no. 4, May, Paris: OECD.
- OECD (1998c). „Sustainable Institutions for European Union Membership“. *SIGMA-Papers*, no. 26, Paris: OECD.
- OECD (1998d). „The OECD – Challenges and Strategic Objectives: 1998-99“. Note by the Secretary-General, C(98)133, 25th September, Paris: OECD.
- OECD (1998e). „EDRC Working Practices Issues Note“, ECO/EDR/DIV(98)3, Paris: OECD.
- OECD (1998f). „The OECD Committee Structure – A Review (The Vinde Report)“. CE(98)3, Paris: OECD.
- OECD (1999a). „European Principles for Public Administration, *SIGMA-Papers*, no. 27, Paris: OECD.
- OECD (1999b). „Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries“, PUMA/SGF(99)1, 13th August, Paris: OECD.
- OECD (1999c). *A First Evaluation of „Co-ordination“ From an OECD Perspective*. C/WP/SP/WD(99)1, Paris: OECD.
- OECD (1999d). „OECD Challenges and Strategic Objectives 1999/2000“. Note by the Secretary-General, C(99)165, 25th October, Paris: OECD.
- OECD (1999e). *Employment outlook 1999*. June, Paris: OECD.
- OECD (2000a). *Annual Report*. Paris: OECD.
- OECD (2000b). *Staff Profile Statistics, 1999*. C/WP/SP/WD(2000)5, Paris: OECD.
- OECD (2000c). „Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries“. *PUMA Policy Brief*, no. 7, September, Paris: OECD.
- OECD (2000d). *Trust in Government – Ethics Measures in OECD Countries*. October, Paris: PUMA.
- OECD (2000e). *Regulatory Reform Review, Denmark*. Paris: OECD.

- OECD (2000f). *122nd Report from the Co-ordinating Committee on Remuneration*, C(2000)242, Paris: OECD.
- OECD (2000g). „OECD Challenges and Strategic Objectives 2000/2001“. Note by the Secretary-General, C(2000)166, 19th September, Paris: OECD.
- OECD (2000h). „Summary Record of the 867th Meeting – Special Meeting“. ECO/EDR/DIV/M(2000)1, Paris: OECD.
- OECD (2000i). „Summary Record of the 878th Meeting – Special Meeting“. ECO/EDR/DIV/M(2000)14, Paris: OECD.
- OECD (2000j). „EDRC Agreed Principles and Practices“. ECO/EDR/DIV(98)3/REV3, Paris: OECD.
- OECD (2000k). „Strategic Partnership with Other Organisations“. C(2000)15, Paris: OECD.
- OECD (2000l). „Elections for 2001“. C(2000)240, Paris: OECD.
- OECD (2001a). *Report on Project Staff Posts in 2000*. C(2001)128, Paris: OECD.
- OECD (2001b). *Directory of Bodies*. Paris: OECD.
- OECD (2001c). *Staff Profile Statistics, 2000*. C(2001)129, Paris: OECD.
- OECD (2001d). „Revised List of Examiners“. ECO/EDR/DIV(2001)1, Paris: OECD.
- OECD (2001e). „Proposed Timetable of Meetings and Structural Themes“. ECO/EDR(2001)4, Paris: OECD.
- OECD (2001f). „The OECD – Challenges and Strategic Objectives“. C(2001)240, Paris: OECD.
- OECD Survey (1971). *Denmark 1971*. July, Paris: OECD.
- OECD Survey (1972). *Denmark 1972*. July, Paris: OECD.
- OECD Survey (1973). *Denmark 1973*. July, Paris: OECD.
- OECD Survey (1974). *Denmark 1974*. July, Paris: OECD.
- OECD Survey (1975). *Denmark 1975*. August, Paris: OECD.
- OECD Survey (1977). *Denmark 1977*. March, Paris: OECD.
- OECD Survey (1978). *Denmark 1978*. March, Paris: OECD.
- OECD Survey (1979). *Denmark 1979*. July, Paris: OECD.
- OECD Survey (1982). *Denmark 1982*. January, Paris: OECD.
- OECD Survey (1983). *Denmark 1983*. May, Paris: OECD.
- OECD Survey (1984). *Denmark 1984*. July, Paris: OECD.
- OECD Survey (1986). *Denmark 1986*. February, Paris: OECD.
- OECD Survey (1987). *Denmark 1987*. July, Paris: OECD.
- OECD Survey (1990). *Denmark 1990/91*. May, Paris: OECD.
- OECD Survey (1991). *Denmark 1991/92*. August, Paris: OECD.
- OECD Survey (1993). *Denmark 1992/93*. February, Paris: OECD.
- OECD Survey (1997). *Denmark 1996/97*. June, Paris: OECD.
- OECD Survey (1999). *Denmark 1998/99*. January, Paris: OECD.
- OECD Survey (2000). *Denmark 1999/00*. July, Paris: OECD.
- OECD-Observer (1969). „The Budget as a Tool of Economic Policy: Recommendations to Improve Its Use“. No. 38, February, pp. 3-9.
- Ohlin, Goran (1968). „The Organization for Economic Cooperation and Development“. *International Organization*, 22(1): 231-43.

- Ohmae, Kennichi (1990). *The Borderless World*. London and New York: Collins.
- Olsen, Johan P. & Guy Peters, eds (1996). *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, Johan P., ed. (1978). *Politisk Organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ougaard, Morten (1998). „FN og det globale governance-system“. Baggrundspapir til DUPI's FN udredning, Handelshøjskolen i København.
- Ougaard, Morten (1999). „The OECD in the Global Polity“. Paper prepared for a workshop in the SSRC Project „Globalisation, Statehood and World Order“. Firenze, October 1-3.
- Pedersen, Ove K. & Dorthe Pedersen (1995). „The Europeanization of National Corporatism. When the State and Organizations in Denmark Went to Europe Together“. *COS-Rapport*, no. 4/95. København.
- Pedersen, Ove K. (1993). „The Institutional History of the Danish Polity: From a Market and Mixed Economy to a Negotiated Economy“, pp. 277-300 i Sv. E. Sjöstrand (ed.). *Institutional Change – Theory and Empirical Findings*. New York: M. E. Sharpe.
- Peters, Guy (1997). „Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms“. *West European Politics*, 20(4): 71-88.
- Politiken* (1990). „Økonomiens musketerer – Udviklingen i Danmark følger nøje i OECD“. 21. maj.
- Politiken* (1999a). „OECD kritiserer dansk boligpolitik“. 13. januar.
- Politiken* (1999b). „OECD kritisk overfor dansk økonomi“. 18. maj.
- Politiken* (2000a). „OECD kritiserer konkurrenceforhold i Danmark“. 3. marts.
- Politiken* (2000b). „OECD: behov for flere reformer på skat og arbejdsmarked“. 22. juni.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experiences*. Oxford: Basil Blackwell.
- Preston, Lee E. & Duane Windsor (1997). „The Rules of the Game, Policy Regimes for International Business“. 2nd edition. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Putnam, Robert D. & Nicholas Bayne (1987). *Hanging Together – Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*. London: Sage.
- Putnam, Robert D. & Randall Henning (1989). „The Bonn Summit of 1978: A Case Study in Coordination“, pp. 12-140 i Richard N Cooper et al. *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*. Washington: Brookings Institution.
- Putnam, Robert D. (1988). „Diplomacy and Domestic Politics“. *International Organization*, 42(3): 427-60.
- Putnam, Robert D. (1994). „Western Summitry in the 1990: American Perspectives“. *The International Spectator*, 39(2). April-June (www.library.utoronto.ca/g7/scholar/putnam1994/document.html).

- Rasmussen, Poul Nyrup (1997). „Welcome remarks“. Globalization conference, 27th October 1997 (www.statsministeriet.dk/taler/taler/tale4.htm).
- Rasmussen, Poul Nyrup (2001). „Vi skal holde sammen i Danmark – og i verden“, åbningsredegerelse i Folketinget, tirsdag den 2. oktober.
- Reich, Robert (1993). *Die Neue Weltwirtschaft. Das Ende der Nationale Ökonomie*. Frankfurt.
- Rigsdagsårbog, 1947-48.
- Risse, Thomas (2000). „Let's Argue!': Communicative Action in World Politics“. *International Organization*, 54(1): 1-40.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996). „Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields“, pp.69-92 i Barbara Czarniawska & Guje SevE. Sjöstra *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001). „National, International and Transnational Constructions of New Public Management“, pp. 43-72 i Tom Christensen & Per Lægred (eds). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Scheinman, Lawrence (1966). „Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationships in the European Economic Community“. *International Organization*, 20(4): 750-73.
- Schelling, Thomas C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W.W. Norton.
- Schimmelfennig, Frank (2000). „International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment“. *European Journal of International Relations*, 6(1): 109-39.
- Schmidt, Erik Ib (1993). *Fra psykopatklubben – Erindringer og optegnelser*. København: Gyldendal.
- Schultz, Majken (1999). „Værdibaseret ledelse“, i Finansministeriet (red.). *En ny tids ledelse – en debatbog om ledelse i staten*. København: Finansministeriet.
- Schütz, Alfred (1962). „Common-sense and Scientific Interpretation of Human Action“. *Collected Papers, vol. I: The Problem of Social Reality*. The Hague: Nijhoff, 3-7.
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications.
- Shigehara, Kumihara (1996). „Multilateral Surveillance: What the OECD Can Offer“. Paper prepared for the 1996 Global Finance Lecture at the University of Birmingham, 16 October.
- Sjöstedt, Gunnar (1973). *OECD-samarbetet: Funktioner och Effekter*. SU, Statsvetenskapliga inst., Stockholm Political Studies 3, Stockholm.
- Sklair, Leslie (2001). *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Smith, James Allen (1991). *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. London: The Free Press.
- Stone, Diana (1996). *Capturing the Political Imagination. Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass & Co. Ltd.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Strange, Susan (1998). „Why do International Organizations Never Die?“, pp. 213-20 i Bob Reinalda & Bertjan Verbeek (eds). *Autonomous Policy Making by International Organizations*. London: Routledge.
- Stryker, Sheldon & Anne Statham (1985). „Symbolic Interaction and Role Theory“, pp. 311-78 i Gardner Lindzey & Elliot Aronson (eds). *Handbook of Social Psychology*. 3rd Edition. New York: Random House.
- Sullivan, Scott (1997). *From War to Wealth – Fifty Years of Innovation*. Paris: OECD.
- Sørensen, Vibeke (1997). „Denmark and the OEEC“, pp. 159-68 i Richard T. Griffiths (ed.). *Explorations in OEEC History*. Paris: OECD.
- Tabor, Hans (1981). „Vi har ikke råd til at være egoister“. *Politiken*. 23. november.
- Tabor, Hans (1982). „OECD til Danmark: Økonomien i bedring, men I må skære dybere“. *Aktuelt*. 28. januar.
- Tabor, Hans (1983a). „Orden i eget hus kræver også øget internationalt samarbejde“. *Politiken*. 2. januar, 3. sektion, p. 11.
- Tabor, Hans (1983b). „Fra OECD til Williamsburg“. *Berlingske Tidende*. 28. maj.
- Tabor, Hans (1983c). „Roser fra OECD – med torne“. *Aktuelt*. 1. juni.
- Tabor, Hans (1995). *Diplomat blandt politikere – Erindringer*. København: Gyldendal.
- Thatcher, Margaret (1993). *The Downing Street Years*. London: Harper Collins Publishers.
- Times, The* (1967). „The Straight form the Shoulder Club“. 27. November.
- Tolbert, Pamela S. & Lynne G. Zucker (1996). „The Institutionalization of Institutional Theory“, pp. 175-90 i Stewart R. Glegg, Cynthia Hardy & Walter R. Nord (eds). *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- Trier, Michael (1997). „50 års økonomiske oversigter“, pp. 105-30 i Økonomiministeriet (red.). *Økonomiministeriet i 50 år – 1947-97*. København: Økonomiministeriet.
- Udenrigsministeriet (1990). *Udenrigstjenesten mod år 2000*. Betænkning nr. 1209, bind 1, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2001a). *Danmark og Europa – Udvidelse, globalisering og folkelig forankring*. Juni, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2001b). *Virksomhedsregnskab for 2001*. April, København: Udenrigsministeriet.
- Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. Betænkning nr. 1354, maj. København: Finansministeriet.
- Waltz, Kenneth N. (2000). „Globalization and American Power“. *The National Interest*. Spring, pp. 46-56.
- Washington Post* (1997). „OECD to Invite Russia to Talks on Membership“, 6. februar.
- Washington, Sally (1996). „Globalization and Governance“. *The OECD-Observer*. No. 199, April/May, pp. 24-7.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

- Wolf, Adam (1999). „Forholdet mellem forvaltningsforskning og forvaltningspraksis: Kan forskningen overhovedet bruges til noget“? Oplæg ved seminar på Hindsgavl Slot, 12. april.
- Økonomiministeriet (2000a). „OECD's vurdering af dansk økonomi“. Pressemeddelelse, 22. juni, København.
- Økonomiministeriet (2000b). „IMF: Danmark godt rustet til den fælles valuta“. Pressemeddelelse, 26. juni, København.
- Økonomiministeriet (2000c). „Danmarks nuværende situation“. *Fakta om euroen*. Faktablad nr. 80, 9. august, København.
- Økonomiministeriet (2000d). *Danmark og euroen*. August, København: Økonomiministeriet.
- Økonomiministeriet (2000e). „Besvarelse af spørgsmål S2873 stillet af Frank Dahlgaard (UP) den 31. maj 2000“. 21. juni, København.
- Østergaard, Hans Henrik H. (1998). *At tjene og forme den nye tid – Finansministeriet 1848-1998*. København: Finansministeriet.

Udgivelser fra Magtudredningen

pr. 1. februar 2002

Bøger

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Skrifter

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.