

PRODUKTION OG FORDELING — PÅ ÅRBEJDSMARKEDET OG I DEN ØKONOMISKE POLITIK¹

Af F. ZEUTHEN²

Foredragets lidt vage og omfattende titel antyder, at det ikke er hensigten at give en løsning for de aktuelle arbejdsforhandlinger eller m. h. t. regeringens samordningspolitik. På den anden side skal vi have lov også at tale om disse aktuelle spørgsmål i Nationaløkonomisk Forening og lov at henkaste ideer om spørgsmål, som i virkeligheden kræver en omfattende undersøgelse. Løsningen, den rette blanding af ingredienserne, er en kunst, som de magthavende selv må udføre og tage ansvaret for.

Foruden at foredraget nødvendigvis må berøre aktuelle spørgsmål, drejer det sig også om problemer på længere sigt, der danner en varig baggrund for de aktuelle spørgsmål. Det vil navnlig sige 1) den højere beskæftigelse i mange lande i efterkrigstiden og inflationstendenserne (i Danmark trods en fortsat arbejdsløshed på omkring 10 %) og 2) statens stilling til produktion og fordeling (fællesinteresser og særinteresser) også udenfor arbejdsmarkedet — herunder lidt om »velfærdsstaten«.

Beveridge's efterkrigsprogram: »Fuld beskæftigelse i et frit samfund« og efterkrigstidens nye, økonomiske politik har bragt et stort og godt resultat, en relativ høj og stabil beskæftigelse i de fleste lande. Samtidig er priser og lønninger som bekendt steget. (Hvor meget heraf, der skyldes Korea og anden oprustning, er vel svært at afgøre. Den moderne inflation er i alt fald en krigsopfindelse).

I Danmark er priser og lønninger ikke steget mere end andre steder. Alligevel har vi haft valutavanskeligheder, idet produktionen er steget forholdsvis lidt i de senere år, samtidig med at bytteforholdet ikke har været gunstigt. Dette har ført til en restriktionspolitik og dermed vor forholdsvis store efterkrigsarbejdsløshed, som alligevel ikke har været stor nok til at fjerne et opadgående pres på priser og på lønninger. Men samtidig har det opadgående pres, i vor situation, været stort nok til at skabe valutavanskeligheder.

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 22. oktober 1957.

2. Dr. polit. & oecon., professor ved Københavns Universitet.

PRODUKTION OG FORDELING — PÅ ÅRBEJDSMARKEDET OG I DEN ØKONOMISKE POLITIK¹

Af F. ZEUTHEN²

Foredragets lidt vage og omfattende titel antyder, at det ikke er hensigten at give en løsning for de aktuelle arbejdsforhandlinger eller m. h. t. regeringens samordningspolitik. På den anden side skal vi have lov også at tale om disse aktuelle spørgsmål i Nationaløkonomisk Forening og lov at henkaste ideer om spørgsmål, som i virkeligheden kræver en omfattende undersøgelse. Løsningen, den rette blanding af ingredienserne, er en kunst, som de magthavende selv må udføre og tage ansvaret for.

Foruden at foredraget nødvendigvis må berøre aktuelle spørgsmål, drejer det sig også om problemer på længere sigt, der danner en varig baggrund for de aktuelle spørgsmål. Det vil navnlig sige 1) den højere beskæftigelse i mange lande i efterkrigstiden og inflationstendenserne (i Danmark trods en fortsat arbejdsløshed på omkring 10 %) og 2) statens stilling til produktion og fordeling (fællesinteresser og særinteresser) også udenfor arbejdsmarkedet — herunder lidt om »velfærdsstaten«.

Beveridge's efterkrigsprogram: »Fuld beskæftigelse i et frit samfund« og efterkrigstidens nye, økonomiske politik har bragt et stort og godt resultat, en relativ høj og stabil beskæftigelse i de fleste lande. Samtidig er priser og lønninger som bekendt steget. (Hvor meget heraf, der skyldes Korea og anden oprustning, er vel svært at afgøre. Den moderne inflation er i alt fald en krigsopfindelse).

I Danmark er priser og lønninger ikke steget mere end andre steder. Alligevel har vi haft valutavanskeligheder, idet produktionen er steget forholdsvis lidt i de senere år, samtidig med at bytteforholdet ikke har været gunstigt. Dette har ført til en restriktionspolitik og dermed vor forholdsvis store efterkrigsarbejdsløshed, som alligevel ikke har været stor nok til at fjerne et opadgående pres på priser og på lønninger. Men samtidig har det opadgående pres, i vor situation, været stort nok til at skabe valutavanskeligheder.

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 22. oktober 1957.

2. Dr. polit. & oecon., professor ved Københavns Universitet.

Af afgørende betydning er sammenspillet mellem de tre forhold på det danske arbejdsmarked: 1) beskæftigelsen, 2) produktiviteten og 3) lønnen.

Om *arbejdsløsheden* virkelig er så meget større i Danmark, som de officielle tal angiver, har været diskuteret og er værd endnu mere undersøgelse. De danske tal er i hvert fald ikke overdrevne. De andre landes muligvis noget for små, bl. a. fordi understøttelsesperioderne er kortere. At ca. 5 % arbejdsløshed i andre lande alligevel tages alvorligt af kyndige folk, og at udgifterne til understøttelse er væsentligt mindre i socialpolitisk fremskredne lande som Sverige og England, tyder dog stærkt på, at arbejdsløsheden dér virkelig ligger langt under vor.

Årsagerne til vor nuværende arbejdsløshed og spørgsmålet om dens eventuelle undgåelighed har været studeret grundigt af arbejdsmarkedskommissionen i betænkninger om bevægeligheden på arbejdsmarkedet, sæsonarbejdsløsheden, arbejdsløshedsøerne (i Jylland) og de store årgange, og i forbindelse dermed drøftelserne om uddannelsesspørgsmålet. Der har herved vist sig en lammende sammenhæng mellem nævnte specielle årsager og det almindelige lave beskæftigelsesniveau. Det er svært at opnå bevægelighed, så længe arbejderne på tilgangsområderne er bange for senere at miste beskæftigelsen. Og det er en tvivlsom fordel for nye at strømme til, når de har chance for snart at miste arbejdet igen. Så længe der ikke er nok arbejde ialt til fuld beskæftigelse året rundt i et sæsonfag, foretrækker man naturligt at henlægge det til den bedste årstid, hvorved også opnås en vis arbejdsfordeling indenfor faget. Man tør ikke slippe for mange unge ind, hvis man er tvivlende med hensyn til fremtidens beskæftigelse. Sagen lader sig imidlertid ikke klare ved fortsat at forsøge at hæve det almindelige beskæftigelsesniveau ved en almindelig hævelse af efterspørgslen, idet der herved skabes arbejdermangel på væsentlige områder. Det danske arbejdsmarked synes indrettet på en begrænset beskæftigelsesgrad, en indretning og indstilling, som må fjernes, hvis det almindelige beskæftigelsesniveau skal drives op uden nye tilbageslag.

Noget er nået med hensyn til bevægeligheden. Den nye lærlingeoverenskomst i fjor indenfor jern- og metalindustrien åbner således mulighed for stor bevægelighed mellem de faglærte grupper og letter adgangen for de ufaglærte til at udføre faglært arbejde. En videre udvikling i retning af industriforbund må vel ventes, og den støttes muligvis ved de nye forhandlingsreglers deling af hovedorganisationernes område i 8 grupper, såfremt arbejdsmændene får fri adgang til at gå ind og ud af disse.

En meget vigtig modstand ligger i vor arbejdsløshedsforsikring, der fordele den væsentligste del af arbejdsanvisningen mellem over 60 faglige arbejdsløshedskasser (med 4.000 lokale kontorer). Også arbejdsgiverne synes at sætte pris på samarbejdet med faglige kasseafdelinger, som kender folkene og virksomhederne. Men systemet slår ikke til på det strategisk vigtige

punkt, hvor der er arbejdermangel i nogle fag — eventuelt savnes et antal fuldgode folk til at iværksætte en større, lokal udvidelse — og man for at undgå flaskehalse skal have folk fra andre faglige områder. Alt må da kunne sættes ind på overflytning og oplæring; og de 300 mill. kroners udgift til understøttelser giver rigelige midler hertil.

Lavstraditioner, forestillinger om velerhvervede rettigheder og hensynet til en bestående administration vanskeliggør naturligvis forandringer, som for at være effektive også ville kræve muligheder for høj og varig totalbeskæftigelse. At arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning hører under to forskellige ministerier og samtidig behandles af forskellige kommissioner letter naturligvis ikke en løsning. En betingelse for en rationel og aktiv beskæftigelsespolitik synes at være at få de herhen hørende problemer, ligesom i Sverige, samlet under en arbejdsmarkedsstyrelse med betydelig myndighed og med støtte i lokale anvisningsorganer fælles for alle faglige områder.

Et særligt problem er ligesom i U.S.A. at indføre klækkelige bidrag fra virksomheder med uregelmæssig drift, så de selv kommer til at betale for opretholdelse af egne arbejdsreserver. En stor del af landbruget, f. eks. sukkerroedyrkning på Lolland, er nu i væsentlig grad subventioneret, idet forsikringen betaler for opretholdelse af dens sæsonreserver.

En sammenligning med Sydsverige viser, at naturforholdene ikke nødvendiggør stor sæsonarbejdsløshed. Svenske byggearbejdere havde ligesom danske en meget stor sæsonarbejdsløshed i 30'erne og vedblev under øget totalbeskæftigelse med omtrent den samme forskel mellem vinter- og sommerarbejdsløshed. Først ved et højt almindeligt niveau fladede sæsonkurven ud. Dette lettedes ved regulering af såvel offentligt som privat bygge- og anlægsarbejde gennem arbejdsmarkedsstyrelsen og dens lokale organer. Selv ultraliberalister burde vel indrømme, at den politik, som kan være sund i et tænkt samfund uden statsindgreb, ikke længere kan være fordelagtig i et samfund, hvor man er enig om at betale en understøttelse, som udgør halvdelen af arbejdslønnen.

Lignende betragtninger kan anføres med hensyn til »arbejdsløshedsøerne« og udgiften til understøttelser nord for Limfjorden på ca. 50 mill. kroner og i visse tilfælde med hensyn til gravning med håndkraft, *såfremt* man erkender, af politiske eller andre grunde, at være udelukket fra at nå til en mere rationel løsning!

De store årgange giver sammen med den stærke tekniske udvikling og mulighederne for skarpere udenlandsk konkurrence stærk tilskyndelse til en hurtig og alvorlig revision af vor faglige uddannelse og skolernes mere almene. Dette gælder bl. a. med henblik på de ufaglærte og den tekniske mellemgruppe mellem de faglærte og ingeniørerne. Det er en udvikling, som ikke kommer af sig selv i et samfund, der er organiseret i traditionelle for-

mer. En samling af uddannelses- og rekrutteringsproblemerne f. eks. i undervisningsministeriet — med fornøden befolkningsstatistisk og økonomisk medvirken — er værd at overveje.

På alle de nævnte områder taler de omtalte beskæftigelsesmæssige motiver sammen med produktionsfremmende og fordelingsmæssige imod op-hobning af dårligt beskæftigede grupper med ringere udannelse og ringere chance for at komme med i arbejdet. I statistikken er det arbejdsmændene, arbejderne på landet og sæsonarbejdere; og det kan let blive de unge af de store årgange.

De specielle spørgsmål om bevægelighed, sæson o. s. v. er vanskelige at løse, så længe totalbeskæftigelsen er for lav; og totalbeskæftigelsen lader sig vanskeligt forhøje ved en almindelig købekraftsførøelse, fordi modstand mod beskæftigelsens udbredelse over hele arbejdsmarkedet og hele året vil medføre en »ond cirkel«. Løn og andre omkostninger vil glide opad på en række områder, hvor der opstår knaphed på egnet arbejdskraft. En solidarisk lønpolitik vil let få stigningen til at brede sig til svagere områder; og herved opstår valutavanskeligheder, som på ny fører til en beskæftigelses-hæmmende, restriktiv politik.

Den næste gruppe af midler går ud på at hæve *produktiviteten*, hvorved højere beskæftigelse og højere løn muliggøres. Allerede den omtalte udliggende beskæftigelsespolitik vil betyde en væsentlig forsøgelse af totalproduktet, såfremt det f. eks. lykkes at reducere den gennemsnitlige årlige arbejdsløshed fra 10 til 5 %.

Hertil kommer midler til at sætte den enkelte arbejders produktivitet op. I de sidste år er der gjort væsentlige fremskridt i samarbejde mellem organisationerne ved samarbejdsudvalg og rationaliseringsstudier med støtte fra handelsministeriets produktivitetsudvalg. Spørgsmålet om fordeling af rationaliseringsgevinsten drøftes mere sagligt og fredeligt end tidligere. Den hæmmende virkning af faste dyrtidstillæg af omtrent samme størrelse som akkorderne søges modvirket. Lønssystemudvalget har opnået almindeligt beundrede resultater i den keramiske industri ved indregning af dyrtidstillægget og i kødindustrien ved indførelse af et akkordsystem grundet på tidsstudier. I jern- og metalindustrien er man i princippet enige om indregning af akkorderne og står overfor en gennemførelse på de enkelte arbejdspladser.

Da en betænkelighed ved lønforhøjelser er, at arbejderne må antages at forbruge en forholdsvis stor del af lønnen, er Eiler Jensens idé om at henlægge en eventuel ekstra 5-øre til investeringsfond ligesom mulighederne for arbejderaktier og udbyttedeling med andele, der bliver i virksomhederne, af interesse. Det samme gælder offentlig investering i stedet for forbrug for arbejdere og andre borgere. Et vigtigt spørgsmål i alle disse tilfælde er dog at opnå de mest produktive investeringer — og i forbindelse hermed

spørgsmålet om finansiering af nye produktionsmuligheder gennem lettelse af kreditvilkårene.

Harmonien mellem parterne synes imidlertid mindre, når man kommer til arbejdstiden, som jo må drøftes på basis af Norges og Sveriges gradvise overgang fra 48 til 45 timer om ugen og den lavere arbejdstid, som findes i de fleste, nærstående lande, og allerede i nogle virksomheder her i landet. Det afgørende bliver den måde, hvorpå overgangen foregår med muligheder for samtidig overgang til effektivitetsfremmende lønmetoder og andre effektivitetsfremmende foranstaltninger.

Fra metalarbejderne har man peget på Birck's gamle idé om udvidet anvendelse af flerholdsdrift ved udnyttelsen af dyre og knappe maskiner; og arbejdsgiverne har været inde på lignende tanker. Meget kan sikkert nås, hvor det er maskinerne, der danner flaskehalsene, uden uheldige følger af almindeligt udbredt natarbejde. Jo kortere arbejdstiden bliver, des mindre får arbejdet ved toholdsdrift karakter af natarbejde.

Vi har nu set på to midler til at opnå højere beskæftigelse med mindre inflationspres og derfor mindre brug for almindelig tilbageholdenhed med hensyn til lønnen: 1) fjernelse af modstanden mod en udbredelse af en beskæftigelsesforøgelse til alle områder (øget bevægelighed, sæsonudligning o. s. v.) og 2) øget produktion.

Men der er den 3. udvej, når man ønsker høj beskæftigelse uden inflation; bremsning overfor lønstigninger: tilbageholdenhed fra organisationernes side eller stop eller regulering fra statens overfor lønninger og eventuelt andre omkostninger. Denne udvej har jo ikke alene været stærkt diskuteret og en del benyttet i efterkrigsårene. Man kan nævne Hollands og Norges planøkonomi ovenpå krigens ødelæggelse eller det tyske »wirtschaftswunder«. Også de østlige lande har konsekvent holdt private indtægter og forbrug nede for at muliggøre en rigere fremtid; — og det er her faldet lettere end lønbegrænsning i de kapitalistiske lande, der — selv med begrænsede reguleringer af andre indtægter — nedsætter arbejdernes relative indtægt i forhold til andre. Også i vestlige lande har arbejdernes organisationer begrænset kravene ved overenskomstfornyelser, men ikke derved kunnet hindre lønglidning ved et ujævnt fordelt efterspørgselspres.

Om den tvungne voldgift som fast institution sagde samordningsudvalget for et år siden, at der endnu ikke i Danmark var stærk stemning for den. Jeg skal holde mig fra en analyse af den nuværende stemning og de mulige virkninger af de nye forhandlingsregler m. m. Voldgiftens andet formål: fjernelse af tabene ved konflikt, øges naturligvis, jo højere beskæftigelsen bliver. Det vigtigste er dog regulering af lønniveauet. Men en ensidig regulering på dette punkt vil sikkert påvirke fordelingen til skade for arbejderne, så længe en fortsat opadgående prisbevægelse hindrer en tilpasning

af andre indtægter til lønnen — så længe man søger at bremse trapezens himmelfart ved kun at holde igen i den ene ende af stangen.

Allerede før krigen fandt der også her i landet store diskussioner sted om et regerende Social-Demokratis stilling til løn og beskæftigelse. I Sverige har der i de senere år været en interessant diskussion. I landsorganisationens bog »Fackföreningsrörelsen och den fulla Sysselsättningen« fra 1951 tales om købekraftsbegrænsning ved hjælp af skat og støtte til beskæftigelsen på arbejdsmarkedets svage punkter, altså en selektiv beskæftigelsespolitik. Endvidere har man diskuteret reduktion af virksomhedernes gevinst på områder med forceret beskæftigelse for derved at reducere lønpresset. Man vil hindre inflationspres og lønglidning på nogle punkter, før der er nået god beskæftigelse overalt. Lønrelationerne skal stå i forhold til ydelsernes værdi. Bevægelser på arbejdsmarkedet skal ikke ske ved langsomt virkende lønforskelle, men ved lettelse af og støtte til overflytning og tillæring. Dette betyder, at den »solidariske lønpolitik« til hævelse af de laveste lønninger erstattes af »solidarisk beskæftigelsespolitik«. — Bent Hansen foreslår en skattepolitik, der indirekte tvinger fagforeningerne til at vælge den lønpolitik, som regeringen foretrækker.

Også i fagorganisationerne forekommer stadig argumenter for en vis tilbageholdenhed. Dels er der hensynet til beskæftigelsesmulighederne, specielt i forbindelse med valutavanskeligheder, og dels er der investeringshensynet.

Spørgsmålet er, om der er andre veje til tilbageholdenhed eller tilbageholdelse over for omkostninger og købekraft, hvormed også andre klasser kommer med. Prisstop en tid er i alt fald en nødudvej. Skatter og stabiliseringslån, kan man argumentere, giver andre grupper en kompenserende del af byrden, såfremt den direkte tilbageholden koncentrerer om lønnen.

Svaghederne ved organisationsformen på arbejdsmarkedet går igen på varemarkedet i form af laugsgrænser og mange slags konkurrencebegrænsning. Der er også her muligheder for at forøge produktiviteten. Af arbejdslønnen forbruges som bekendt en stor del; men også af de større indtægter forbruges store beløb på en måde, der sætter tonen for hele befolkningen. Biler følges af motorcykler og knallerter.

Var det ikke en idé at begrænse den vældige forbrugsstimulerende virksomhed, som nutildags udøves? I 1953 anvendtes 1,4 mild. kr. til salgsarbejde, d. v. s. »betaling for alle de salgsfremmende funktioner«; det er 5 % af bruttonationalproduktet. Heraf gik 400 mill. kr. til reklame¹. Den forbrugsstimulerende virkning af al denne, ofte lidet fornuftprægede, påvirkning af køberne har sikkert været meget betydelig, navnlig med hensyn til dyrere luksusprægede varer: Biler, fjernsyn, pelse og meget andet, som

1. Max Kjær Hansen, Arne Rasmussen og Ulf Kjær Hansen, Reklameomkostninger i Danmark, 1957, s. 11—12.

folk bliver ulykkelige, når de ikke kan købe eller betale afdrag på — hvad der ikke alene nedsætter opsparingen, men også går ud over deres villighed til at betale skat. En klækkelig beskatning bl. a. af avisernes annonceareal eller begrænsning i retten til at trække salgsfremmende omkostninger fra ved indkomstopgørelserne vil sikkert hjælpe mere på sparsommeligheden end moralisering og diverse begunstigelser for specielle spareformer. Undtagelser måtte gøres bl. a. for eksportfremmende reklame samt virkelige oplysninger i fornuftig form om lavere priser og nye varer. Det kan ikke stride mod en sund liberalistisk betragtning at flytte konkurrencen over fra en forvirrende reklame til de klassiske konkurrenceformer: Priskonkurrencen og sagligt motiveret kvalitetskonkurrence. Og hvad med kulturen? Mon ikke store dele af reklamen er en form for folkeoplysning og sandhedsforkyndelse, som er langt mere »farlig for den vestlige kultur« end mælkeordninger² og kommunal vandforsyning?

Arbejdsmarkedets parter indlader sig til tider i kampe, der også går ud over andre, og anvender da et drabeligt sprog. Ellers er forstående, sagligt samarbejde blevet mere almindeligt i de senere år. Organisationerne siger, at man helst vil klare sine egne sager i fællesskab uden statens indblanding. Om dette fastholdes af begge parter i enhver situation, er et andet spørgsmål. Men det er et spørgsmål, om vi andre i længden kan lade dem selv fastsætte lønniveauet, som betyder så meget for priserne? Og kan andre finde sig i enhver form for konkurrencebegrænsning på arbejdsmarkedet med deraf følgende stivhed, arbejdsløshed o. s. v.?

Jeg har anvendt det simplificerede, noget traditionelle oplæg: Arbejderne kontra arbejdsgiverne (d. v. s. arbejdsgiverne i byerhvervene). Men der er jo også andre, meget betydende grupper: Landbrugerne, uorganiserede byerhverv, privatfunktionærerne, tjenestemændene samt de offentlige og private pensionister, grupper, som ved en mere fuldstændig fremstilling skulle tages med i billedet. En del af disse grupper er i vækst, og de tæller så meget, at deres politiske indflydelse er af væsentlig betydning. Statens kurs bliver derfor skiftende. Og i et land, hvor ingen af arbejdsmarkedets parter behersker flertallet, sættes der vage og skiftende grænser for organisationernes magt, bl. a. fordi interesse modsætningerne mellem dem alligevel gør sig gældende i en sådan grad, at de lejlighedsvis allierer sig med andre parter.

Statens økonomiske politik er allerede omtalt, hvor den har forbindelse med arbejdsmarkedet. Ønskes en påvirkning af indkomstfordelingen i retning af større lighed eller fastholdelse af en vis indkomstudligning, har man i et vist omfang valg mellem på den ene side løn- og beskæftigelsespolitik og på den anden side omfordeling gennem sociale ydelser og skatter. Der er den forskel mellem Danmark og de fleste andre lande, at mere her går gennem

1. Jfr. Folketingstidende 1957—58, Sp. 239.

de offentlige kasser, og mindre kommer som bidrag fra arbejdsgiverne, hvad der kan give nogle erhverv en fordel i konkurrencen med udlandet. Hvilke metoder man vil anvende for at nå et givet fordelingsmæssigt mål, bør fornuftigvis afhænge af virkningerne på produktionen. Dette var måske navnlig et argument for skattevejen, så længe skatterne var lave og måtte antages at have en svag virkning på produktionen.

Ved valget af fordelingspolitikens metoder er det vigtigt at studere virkningerne også på produktionens omfang. Dette gælder ikke alene den for tiden drøftede udforskning af virkningerne af de forskellige former af sociale ydelser, men naturligvis også skatterne og indgrebene på arbejdsmarkedet. Samtidig vil det være i strid med den bestemmende politiske målsætning at forbigå de fordelingsmæssige virkninger i stilhed og ensidigt interessere sig for »maksimering af produktionen«.

Forbindelsen er efterhånden meget nær mellem arbejdsmarkedet og staten. Ved organisationernes bestemmelse af løn og arbejdstid, som har virkninger ud over deres grænser, ligesom ved hovedoverenskomsternes bestemmelser om sygeløn, ferier o. s. v. har organisationerne i realiteten overtaget en del af den lovgivende magt. I Frankrig foregår den meget omfattende familiestøtte gennem virksomhederne, og i Amerika laver fagforeningerne og de store virksomheder egne pensionsordninger.

Den franske økonom Jean Marchal¹ siger, at lønnen ikke mere er prisen på arbejdet. Arbejderne får tillige andre af staten regulerede ydelser fra virksomhederne og ydelser fra det offentlige. Forhandlingerne drejer sig ikke alene om løn og tid indenfor en vis samfundsstruktur, men også strukturen ændres. Den engelske, socialpolitiske teoretiker Titmuss² taler om 3 slags sociale ydelser: fra virksomhederne, fra det offentlige og i form af specielle skatnedsættelser (der i England i stort omfang også kommer bedrestillede til gode under særlige, personlige betingelser).

I det foregående har jeg kort berørt en masse mere eller mindre aktuelle problemer og har søgt at lægge særlig vægt på sammenhængen imellem dem. Jeg skal slutte lidt mere abstrakt. Den *måde*, hvorpå sammenspillet mellem magtfaktorerne foregår, er vel værd at studere — og er et vigtigt fællesemne for statskundskab og nationaløkonomi. Foruden staten og organisationerne er der Nationalbanken, de andre kapitalfaktorer, reklamen, partierne, pressen og kulturlivet. De udøver magt og kæmper om magten. Kampene virker forstyrrende, såvel arbejdskampene som den af valgene følgende partiske, agitatoriske indstilling.

I et tæt befolket samfund bliver spørgsmålet om den måde, hvorpå samordningsproblemerne løses, af største betydning. Hvordan forener man rationalitet, stabilitet og folkestyre med størst mulig selvbestemmelse for

1. The Theory of Wage Determination, ed. John T. Dunlop, 1957, s. 148—70.

2. R. M. Titmuss: The Social Division of Welfare, Liverpool University Press, 1956.

grupper og enkeltpersoner? Det engelske topartisystems skiften mellem socialisering, desocialisering, resocialisering og redesocialisering kan næppe tilfredsstillende i det lange løb.

De mangesidige interessemodsætninger — fordelingsspørgsmålene — kan man ikke snakke væk, og de er også værd at belyse så objektivt som muligt, hvis stabilitet og rationalitet skal opnås. Kunsten må vel bestå i at pleje fællesinteresser så godt som muligt under de givne magtforhold og herskende principper om fordelingen. Men samfundsorganerne kommer heller ikke uden om en afvejen af særinteresserne, en afvejen, som dels fornuftmæssigt stabiliseres ved forventningen om gensidighed i det lange løb, og dels mere moralsk ved sympati og forståelse over for de andre, i det mindste hos et mindretal.

Skal der være konsekvens i de politiske bestræbelser, kommer man ikke uden om staten som det afgørende magtcentrum.

Der drives imidlertid i de sidste år også her i landet en stærkt interessebetonet agitation imod staten, »Velfærdsstaten«, der dog må være bedre end skidtfærdsstaten, den planøkonomiske stat, der dog må være bedre end den planløse, hvis man da ikke ønsker at sabotere statsmagten. Man siger også »Formynderstaten«. Mange hjælpeløse trænger dog til et vist formynderskab og vi alle sikkert på mange områder i tæt befolkede samfund, hvor alle er så afhængige af andre, at der bliver brug for trafikregulering — også med hensyn til vand, mælk, spiritus og de betydningsfulde indtægts- og pengestrømme.

Det er iøvrigt mærkeligt, at velfærdsbetragtningerne hænges ud i almindelighed, idet såvel den klassiske som den senere, såkaldte »nye velfærds-teori« var yderst liberalistiske. I stedet for tågede almindeligheder bør man holde sig til konkrete spørgsmål, hvor staten ud fra ens målsætning gør for meget eller for lidt eller noget forkert. Og det bør ikke skjules, at borgernes interesser og målsætninger er forskellig.

Den megen ophidselse, som man har set adskillige steder, således i England bl. a. i forbindelse med gennemførelsen af Beveridge's socialforsikring, synes navnlig at komme fra de meget indflydelsesrige mellemlag, hvis lidenskabelighed vel hænger sammen med, at beskatningen i mange tilfælde kan påføre dem ubehagelige forandringer i livsførelse og i en del tilfælde i erhvervsudøvelsen. Den fra nazismen kendte »misundelse nedefter« forekommer vel også? Det vil i højeste grad være af interesse at studere dels den psykologiske, sociologiske og erkendelsesmæssige oprindelse af stemningen mod og forestillingerne om »velfærdsstaten«, og, hvad der er noget helt andet: objektivt studere virkningerne overfor de skatteramte og understøttedes leve- og handlemåde samt overfor produktionen i landet. Enqueteer, som delvis har karakter af agitation, er naturligvis også af interesse — til belysning af meningsdannelsens veje.

Det har i høj grad interesse at studere alle statens sikkert mangfoldige og store fejl, herunder sovende traditionsbundne embedsmænd — ligesom organisationsvæsenets og det private næringslivs fejl. For så vidt angår enkelttilfælde er retten til kritik af unødige omkostninger dog langt mindre på disse områder. En blind bekæmpelse og nedskæring af staten som skadelig for samfundet som helhed er ikke nogen ærlig agitation fra de kredse, som selv føler sig generede af visse af statens gerninger. At benægte statsvirksomhedens nødvendighed på mange områder ud fra forudsætningen om muligheden for at gennemføre ideel konkurrence og bevægelighed forekommer i høj grad utopisk. At statens virksomhed i særlig grad *må* blive omstridt, er en naturlig følge af, at det er den, som *må* afgøre fordelingsproblemer og interesse modsætninger, hvis man ikke skal ende i en alles krig mod alle.

Det er positive forslag til forbedringer af statsstyret, som tiltrænges. Organisationsproblemerne må tages op ikke blot med hensyn til papirformater og anden kontorteknik. Rationalisering må også her begynde i toppen, hos dem, der leder, laver planerne, varetager tilpasningen til de skiftende samfundsforhold og prøver resultaterne af de gennemførte regler. Økonomerne skulle have særlige betingelser for her at være med, ikke alene, men sammen med andre, som har interesse og forudsætninger for stadig at tilpasse statsstyrelsen bedst muligt til de skiftende betingelser — i overensstemmelse med den øverste statsmagts målsætning.

Det sidste var et lille, kært sidespring, men jeg tror, det har forbindelse med foredragets lidt langstrakte emne: det komplicerede arbejde: at bistå statsmagten og andre med udredning af de produktions- og fordelingsmæssige sammenhæng og i forbindelse hermed afvejning af fællesinteresser og særinteresser.