

Anmeldelser og kommentarer

Nikolaj Petersen: Denmark and NATO 1949-1987. Forsvarsstudier 2/1987. Forsvarshistorisk Forskningscenter. Oslo. (52 sider).

Der er et stærkt behov for en samlet og grundig fremstilling af dansk udenrigspolitik i efterkrigstiden. Kun få tilløb til oversigter er på markedet, og ingen af dem har form af syntese. For sikkerhedspolitikens vedkommende er Nikolaj Petersens lille bog derfor meget velkommen, og den fortjener en større udbredelse også her i landet. Den bygger ganske vist på de spredte primærstudier, analyserer især enkelte udvalgte situationer og er tynd for 1960'ernes og 1970'ernes vedkommende, men den søger til gengæld at forstå sikkerhedspolitikken udfra en overordnet problemstilling.

Udgangspunktet er spørgsmålet om kontinuitet i dansk sikkerhedspolitik, aktualiseret af debatten om, hvorvidt der fandt et afgørende skift sted omkring 1980. Og analysemodellen er hentet fra Glenn Snyders artikel i *World Politics* 1984, som Nikolaj Petersen også benyttede i en artikel om sikkerhedspolitikken 1948-1951 i *Cooperation and Conflict* 1986. Modellen forklarer en alliancedeltagers politik som to spil, et Alliance-spil og et modstanderspil. Hvert spil har sine dilemmaer i valget mellem en samarbejds- og en konfliktlinie, og i begge spil gælder det om at undgå ekstremer, hvad enten det er appeasement eller provokation i modstanderspillet, eller "abandonment" eller "entrapment" i alliancespillet. Dertil kommer så, at spillene hænger sammen, f.eks. således, at hvis en stat satser på loyalt samarbejde i en alliance, kan det føre til øget modsætningsforhold til alliancens modstander, og satser man på afspænding overfor modstanderen, kan det føre til spændinger indenfor alliancen. Til disse to spil har Nikolaj Petersen føjet et tredje, det indenrigspolitiske spil, som en regering også vil tage hensyn til.

Spilopstillingen er interessant, men måske ikke helt gennemarbejdet. For det første må den især være beregnet på alliancedeltagere, der er lidt mindre sikre på alliancens fordele end flertallet. Det passer ganske godt på Danmark i mange til-

fælde, men det gør modellen mindre generelt anvendelig, og giver i hvert fald analytiske problemer, hvis alliancens hovedmagt søger afspænding, måske på sine små allieredes bekostning. For det andet er det et åbent spørgsmål, hvilke årsagsforklaringer spillene rummer. Under hvilke omstændigheder bliver et af dem dominerende? Når Nikolaj Petersen påpeger, at det indenrigspolitiske spil bliver vigtigere for sikkerhedspolitikken efter ca. 1980, ville det være nyttigt at få belyst, i hvilken udstrækning det skyldes uafhængige interne kræfter, og i hvilken udstrækning det skyldes ændringer i ydre faktorer. For det tredje lægger spilopstillingen ikke megen vægt på initiativtageren. Men det må dog være væsentligt, hvis man ønsker en årsagsforklaring at identificere de aktører, der ved handlinger eller informationer sætter spillene i gang.

Når dansk sikkerhedspolitik følges tilbage til 1940'erne og 1950'erne, springer to forhold i øjnene. Det ene er kontinuiteten i overvejelser og offentlig debat. De samme argumenter kan findes næsten ordret gentaget i en periode på 40 år. Det andet er den tilsyneladende springende linie i beslutningerne, når vi bliver stillet over for et valg mellem at følge NATO's linie eller ej.

Ved opbygningen af NATO's militære struktur, i Grønlandsoverenskomsten 1951 og i forhandlingerne om Enhedskommandoen op til 1961 var Danmark en meget loyal alliancepartner. Men ved udmøntningen af NATO's base- og atomvåbenpolitik i perioden 1952-1960 var hensynet til USSR vigtigere. I den egentlige forsvarspolitik lægger Nikolaj Petersen mest vægt på det interne spil – selvom dog både struktur, våbenhjælp og budgetændringer peger i retning af væsentlig NATO-indflydelse. Dette meget sammensatte billede ser bogen i lyset af spilkombinationerne. Men man kan måske også forklare det mere traditionelt som et spørgsmål om trusler, pres og tilbud.

I sin gennemgang af sikkerheds- og forsvarspolitikken deler Nikolaj Petersen perioden i 4 faser, med 1949, 1961 og 1979 som vendepunkter. Krite-

riet for opdelingen er primært tilpasningen til NATO's strategi, hvor 1960'erne og 1970'erne så bliver den rolige konsolideringsperiode. Ud fra andre kriterier er det imidlertid netop i denne periode, grunden lægges til ændringerne omkring 1980: Generationsskiftet i Socialdemokratiet, venstrefløjens styrkelse og Venstre-Konservatives opgivelse af den ubetingede NATO-solidaritet, opinionens nye USA-billede, FN's ophør og EF's tilkomst som danske referencerammer, detente-politikens vanskeligheder. Og anlægges man som hovedkriterium for faseinddelingen den danske regerings trusselopfattelse, sker det afgørende skift vel omkring 1953.

Trods forbehold for det korte perspektiv ser Nikolaj Petersen det sikkerhedspolitiske skift 1979-82 som væsentligt. Her bevæger Danmark – eller i hvert fald Folketingets flertal – sig fra positionen relativ loyal til uafhængig allieret, og samtidig bliver vi en mere positiv samarbejdspartner for russerne. Han er imidlertid forsigtig i sin afvejning af, om skiftet er taktisk bestemt eller skyldes mere permanente faktorer. Spørgsmålet er grundigere behandlet i Ib Faurby, Holm og Nikolaj Petersens bog fra 1986, Kampen om sikkerheden.

Denne foreliggende lille bog er den hidtil bedste skitsering af efterkrigstidens danske sikkerhedspolitik. Der er en brugbar oversigt, indtil en større fremstilling måtte foreligge.

Carsten Due-Nielsen

Niels-Henrik Topp: Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-45, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1987

Bogen er accepteret og forsvaret som statsvidenskabelig disputats ved Københavns Universitet. Den skildrer den periode i den finanspolitiske debat, hvor man gik fra klassisk finanspolitik (dvs. en politik, der stræbte mod balance på det offentlige driftsbudget) til en keynesiansk politik, hvor udgifter og indtægter bruges efterspørgselsregulerende.

Bogen giver på sine ialt 437 sider en meget bred

beskrivelse af debatten. Den starter med en omhyggelig diskussion af det klassiske udgangspunkt og ser derefter på de udenlandske påvirkninger, dels fra Keynes selv og dels fra de andre nordiske lande med Ohlin, Myrdal og andre af Stockholmer-skolens økonomer i Sverige og Frisch og Colbjørnsen i Norge.

Også de danske rødder tilbage fra Julius Wulff i århundredets begyndelse påpeges. De danske pionerer Warming og Jørgen Pedersen får en grundig behandling. Endelig behandles reaktionerne på Keynes' bog samt de politiske partiers økonomisk-politiske holdninger i perioden.

De sidste godt 100 sider behandler den finanspolitiske debat under besættelsen, centreret om Professorudvalgets betænkninger og debatten herom.

Der gives en særdeles sober gennemgang af synspunkterne både i den fagøkonomiske og i den økonomisk-politiske debat. Fremstillingen er baseret på ganske omfattende kildestudier også af en lang række indlæg fra aviser og mindre kendte tidsskrifter.

Forfatteren synes meget bevidst at have bestræbt sig på at give en så neutral fremstilling af synspunkterne som muligt. Det er både afhandlingens styrke og svaghed. Man føler sig altid sikker på, at forfatteren giver så fair en fremstilling af alle synspunkterne som muligt, og fremstillingens referater er desuden i rigt mål dokumenteret med velvalgte citater. Der er ingen tvivl om, at afhandlingen er af stor værdi, når man søger en grundig, men dog overskuelig fremstilling af synspunkterne i den økonomiske debat i den pågældende periode.

Søger man derimod i værket efter klar besked om, hvem der havde ret, set i lyset af senere teoriudvikling og med kendskab til den (senere publicerede) relevante statistik, får man intet svar. Forfatterens neutrale holdning forhindrer ham i at afsige klare domme (der er dog vist ingen tvivl om, at han er fundamentalistisk keynesianer, selv om det sløres lidt i de sidste kapitler). Kun debatten mellem Professorudvalget og Jørgen Pedersen søges eksplicit belyst ud fra den bagklogskab, der ligger i kend-

skabet til senere teoriudvikling (dette kapitel - kap. 15 - er også det eneste, der kræver økonomisk-teoretiske forudsætninger af læserne).

Bogen er en dybtgående redegørelse for den finanspolitiske debat fra 1930-45, og vil som sådan få en varig plads i teoriehistorisk litteratur, men netop på nuværende tidspunkt, hvor de keynesianske teorier for alvor igen er taget op til debat efter at have været eneherskende i det meste af den mellemliggende periode, forekommer en række af bogens diskussioner også meget aktuelle.

Niels Kærgaard

Det Økonomiske Råd: Dansk økonomi - Råd og realiteter 1962 - 1987. December 1987.

I 1987 havde Det Økonomiske Råd 25 års jubilæum, og i den anledning blev der udgivet en bog på i alt 251 sider. Bogens indhold er en samling artikler (23 i alt), der nærmest er struktureret sådan, at Rådsmedlemmerne har skrevet om aktuelle problemstillinger set fra deres plads i systemet (Georg Poulsen om målrettet erhvervspolitik, Hardy Hansen om helhedsorienteret lavtløns politik, H.O.A. Kjeldsen om kronekursens betydning for den danske landbrugseksport, Bendt Hansen om udviklingen i dansk pengevæsen, osv.), medens tidligere overvismænd har skrevet om de økonomiske problemer, den økonomiske debat og Det Økonomiske Råd i den periode, hvor de fungerede.

Dette giver naturligvis en meget blandet publikation, men der er både interessante historiske oversigter (bl.a. Arne Mikkelsens oversigt over institutionens historie med hovedvægten på de første år), tankevækkende indlæg om de aktuelle problemer samt gode anekdoter (f.eks. fra Ølgaards kapitel om 1972-75, hvor det om den første TV-høring i farver om økonomi fortælles, at en TV-tekniker lige før udsendelsen gjorde Per Hækkerup opmærksom på, at man nu kunne se, at hans gyldne sjus ikke var vand; hvortil Nyboe Andersen replicerede "skub blot glasset over til mig, så tror seerne, at det er æblemost").

Bogen er illustreret med forskellige avisers karikaturtegninger af vismændene. Men det er vist ganske symptomatisk, at samtlige tegninger er fra perioden 1962-66. Vismændenes rolle var vel dengang mere fremtrædende i debatten, dels var de nye, dels havde man nok en større tro på, at sagkundskaben kunne analysere os ud af de økonomiske problemer. Nu ved alle, som det fremgår af adskillige af kapitlerne, at konkurrenceevnen bør forbedres, specielt ved indkomspolitik, at man kan diskutere lidt frem og tilbage om, hvor stram finanspolitikken skal være, og at man ikke kan diskutere valutakurs politik offentligt uden at komme galt af sted.

At der heller ikke er meget nyt i de politiske målsætninger, fremgår tydeligt af Erik Hoffmeyers bidrag, der citerer samtlige åbningstaler i Folketinget i årene fra 1962 til 1987 for sætninger om forbedring af betalingsbalancen. Problemet er, at nok er viljen der, men den har ikke været stærk nok til at fastholde en tilstrækkelig konsekvent politik.

Skulle man i få sætninger formulere de skiftende holdninger til vismændene, og dermed til den økonomiske sagkundskabs rolle ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, er det næppe helt forkert at sige, at 1960'erne var præget af en optimistisk tro på, at økonomerne kunne finde den hensigtsmæssige politik. I 1970'erne blev det debatteret, hvor umuligt det var at sige noget som helst uden varetagelse af klassehensyn, og i 1980'erne kom der igen en større enighed om analyserne, men samtidig spredte en dyb pessimisme med hensyn til mulighederne sig.

Bogen er som normalt for festskrifter en blandet høst, og der er selvfølgelig avner imellem, men der er også kerner af vidt forskellige sorter i bogen.

Niels Kærgaard

Jørgen Elklit: Fra åben til hemmelig afstemning. Aspekter af et partisystems udvikling. Med et bilag af Jan Skytte. Politica 1988, 464 s. Kr. 140.

Det var efter forsvaret af denne afhandling, at Jørgen Elklit i maj 1988 blev tildelt doktorgraden i politologi. Den bærer præg af grundig og omhyggelig databehandling efter de mest avancerede metoder. Jan Skytte får tildelt æren for det program, hvormed de mange data er blevet behandlet. Men naturligvis står kun Jørgen Elklit til ansvar for analysen og de indvundne resultater. Den konkrete datamasse har sit tyngdepunkt i Fredericia, hvorfra Jørgen Elklit har indsamlet et meget stort antal data af betydning for analysen af vælernes adfærd – især med henblik på partivalg. Tidsmæssigt afgrænses undersøgelsen af de sidste valg før 1. verdenskrig, idet hovedopgaven har været at indkredse, i hvilken udstrækning mere tekniske valgmetoder kan påvirke vælernes valg af partier, og overgangen fra åben til hemmelig afstemning skete i 1901.

Det lyder altså meget teknisk. Der er da heller ingen tvivl om, at Jørgen Elklit har lagt megen energi og omtanke i de rent metodiske problemer – på hvilke måder man forsvarligt kan udhente indsigt af et sådant kildemateriale. Det er i sig selv fortjenstfuldt, og afhandlingen vil også kunne bruges som 'lærestykke' for andre forskere, der ønsker at foretage empiriske undersøgelser af tilsvarende datamasser – eller for så vidt af andre meget store masser. Man mærker helt tydeligt den velkede historiske kildekritiker, der gennem anvendelsen af mere avancerede teknikker får mulighed for at overskride de begrænsninger, som analysen af store talmaterialer tidligere var underkastet. Afhandlingen er også en flot demonstration af den kvantitative metodes muligheder og fordele.

Men også kvalitativt er afhandlingen indholdsrig. Det helt overordnede problem er tilblivelsen af det danske 4-partisystem, som vi alle er vant til at anse for givet – i hvert fald fra 1905 og frem til 1960'erne. Herindenfor søger Jørgen Elklit at afgrænse mere snævre og konkrete problemstillinger, som lader sig belyse ved hjælp af empirisk materiale, og den ene af disse er spørgsmålet om overgangen fra åben til hemmelig afstemning.

Men inden de mere afgrænsede problemstillinger præsenteres, får Jørgen Elklit lejlighed til at demonstrere et imponerende kendskab ikke alene til dansk litteratur, men også til en meget omfattende international litteratur, som har beskæftiget sig med problemer vedrørende vælgeres partivalg. Det er i sig selv blevet en meget værdifuld forskningsoversigt og -diskussion, som fremtidige valg- og partiforskere kan have stor glæde af – også om de beskæftiger sig med helt andre perioder og geografiske områder.

Det er ikke helt indlysende, hvad der egentlig er afhandlingens tese. Overgangen fra åben til hemmelig afstemning problematiseres som afgørende forklaring, men det afgørende for Jørgen Elklit er at henlede opmærksomheden på sådanne rent valgtekniske forhold. Det gør han ret i. Iøvrigt inddrager og kortlægger han så mange øvrige faktorer, at der fremstår et broget og nuanceret billede af oprindelsen til vort 4-partisystem. Det mister afhandlingen bestemt ikke ved.

Ole Karup Pedersen

Folketingsårbogen i ny skikkelse. Folketingstidende Årbog & Registre, folketingsåret 1986-87. Udg. af Folketingets Præsidium ved protokolsekretær Jens Adser Sørensen. Schultz Forlag, København 1988. 564 sider, 148 kr.

Det var meget foruroligende at læse i Folketingsårbog 1985-86, at hermed udkom bogen for sidste gang i den hidtidige skikkelse, idet der skulle ske en sammenlægning med registerbindet til Folketingstidende. Forandring lugter af rationalisering, og rationalisering er forringelse. Men udgivelsen af "Årbog og Registre 1986-87" er blevet en lykkelig begivenhed til gavn og glæde for alle, som søger oversigt over og indgang til det politiske stofs stadigt mere uoverskuelige skriftlige kilder.

Hidtil har årbogen kunnet udkomme i begyndelsen af det ny år, mens registerbindet og det indbundne Folketingstidende kom sidst på samme år, det vil sige godt et år efter, at det pågældende folketingsår var sluttet. For fremtiden vil Årbog & Registre udkomme i december, og det vil nu sige

små tre måneder efter, at folketingsåret, som det handler om, er sluttet.

Denne store tidsgevinst ledsages af den betydelige fordel, det er at kunne arbejde med kun et stort oversigtsværk i stedet for to, som havde hver sine specialiteter og dertil mange overlapninger.

Man skal lede længe for at finde et informationstab ved omlægningen. Der, hvor man leder først, er i omtalen af de enkelte lovforslag og den politiske proces, de gennemløber. Faktisk er der ikke skåret ned i tekstomtale pr. lovforslag fra årbogen for 1985-86 til Årbog & Registre 1986-87. Der er stadig ca. en side pr. lovforslag regnet i gammelt mål for årbogssider. Nedskæringen på dette område skete, da partisystemet sprængte sine gamle rammer ved en bestemt lejlighed i 1973. Endnu i 1970-71 var der næsten to sider pr. lovforslag, og i 1959-60 var der tre sider pr. lovforslag. I tidens løb er sammendragene blevet strammere, hovedindtrykkene af lovforslagenes kraftigste påvirkninger under debatterne i tinget er gledet ud, og de tidligere udførlige redegørelser for udvalgsarbejdets forløb og markeringer er decimeret.

Det politiske drama levede i de gamle årgange af årbogen, og hovedaktørerne trådte frem i årbogssartiklerne, når der var grund til det. I Årbog & Registre bruges kræfterne på at resumere en ny lovs indhold. Derefter følger i mange tilfælde kun afstemningsresultatet fra 3. behandlingen. Omtalerne af faser undervejs er meget, meget knappe, men det er noget, som er kommet gradvist, og antallet af partier og deres ekspanderende produktion af forslag giver tilstrækkelig forklaring på, at den gamle, næsten kroniklignende form er gået tabt.

Referencerne til Folketingstidende og afstemningsoversigterne er til gengæld til rådighed med stor præcision. Emneordsregisteret, som er hentet fra det gamle oversigtsbind, er nu indgang til hele den kombinerede årbog, også til alle spørgsmålene fra spørgetiden. Dets brugsværdi er meget stor, og antallet af emneord er også lidt udvidet. Alle rede i emneordsregistret ser man, om emnet er behandlet i lovforslag, beslutningsforslag, spørgsmål eller i anden sammenhæng, hvilket er en stor fordel.

Spørgetiden er et helt kapitel for sig. Tænk, at man i dag må bruge noget, som svarer til over to hundrede gamle årbogssider, for at registrere spørgsmålene, dels i nummerfølge, dels efter ministeriernes fagområder. Og så er der endda kun plads til at skrive, hvad spørgsmålet drejer sig om. I de gamle registerbind stod spørgsmålene i fuld ordlyd.

To af tingets medlemmer Keld Albrechtsen og Pia Kjærsgaard manglede kun 19 spørgsmål i tilsammen at have stillet et spørgsmål hver af folketingsårets dage. Dette sidste kan man se i talerfortegnelsen, hvor der er angivet spaltetal for hver gang et folketingsmedlem har haft ordet i tinget, og man kan desuden se nummer på lovforslag, beslutningsforslag, forespørgsel, redegørelse eller det spørgsmål, som indlægget angår. Det er talkolonner med en slags kvantitativ præstationsregnskab, men vejen til et indtryk af, hvad et bestemt folketingsmedlem beskæftiger sig med, er blevet ganske lang. Man må igennem alle referencerne. I det gamle registerbind til Folketingstidende stod alle emnerne ved siden af referencerne, og man havde umiddelbart næsten et arbejdsportræt af hvert folketingsmedlem. Man da optog Albrechtsen også sine otte spalter og Pia Kjærsgaard halvsyvende. I det nye talsystem kan deres årsaktivitet rummes på henholdsvis tre og to, der til gengæld i sig selv er fuldstændig uforståelige.

Årbog & Registre er blevet et umådeligt nyttigt og formående referenceværk med ny og klar systematik også på områder, som ikke er nævnt her. Man kan finde sagsområderne, også de små, og politikerne, men måske ikke helt så let som tidligere se, hvem der præger udviklingen.

Emneregisteret vil sikkert fra nu af blive brugt langt mere og af langt flere end det gamle oversigtsbinds register. Årbog & Registre er som skabt til kvantitative politiske analyser, men fortæller selv ikke så meget politisk historie, som den gamle årbog gjorde. Det er selve den store maskine, der ved alt, men ikke kan fortælle, hvad der har været på spil.

Når man imidlertid begynder at tale om stor maskine i hele denne sammenhæng, så er det næste ord Retsinformation. Det er formidable og endnu

langt fra rimeligt udnyttede muligheder, Data-centralens lagre åbner både for forskningen og for en udredende og analyserende journalistik. Her kan for de seneste år søges også på enkeltord eller enkelte navne i hele lovstoffet og i lovforslagsstoffet og Folketingets forhandlinger. Når Folketinget brugte en halv dag til at vurdere den politisk/moralske værdi af ordene om at "gå andres ærinde", så kunne man på et minut eller to have forskaffet sig en total udskrift af, hvem der havde brugt vendingen og i hvilke sammenhænge. Det samme kunne journalister eller forskere have gjort. Til overflod har Retsinformation også hele det administrative regelstof, som man kan liste i en ønsket systematik eller søge i også på stikord.

Vil man endelig løbende skaffe sig en hovedoversigt over de væsentligste dokumenter både fra Folketinget og fra centraladministrationen og endda også på EF-stoffets vigtigste felter, så har journalister og forskere et meget vellykket arbejdsredskab i "Status". Det udkommer hveranden uge undtagen i juli og august som tillæg til Statstidende, og det er emneinddelt på 24 kategorier. Hvis man f.eks. vil følge emnesiderne Økonomi, får man hver fjortende dag en oversigt over politisk-administrative dokumenter på området – ikke blot lovforslag, love og f.eks. Det økonomiske Sekretariats, Budgetdepartementets og Det økonomiske Råds publikationer, men også en specialitet som Hypotekbankens årsberetning.

Om der da slet ikke er noget, som er uden for alle systemerne? Jo, forligsaftaleteksterne mellem regeringer og deres konstellationer i Folketinget. De opsamles kun sporadisk i Folketingets udvalgsbetænkninger. Fra halvfjerdsernes begyndelse findes de økonomisk betonedede aftaler i Budgetdepartementets redegørelser og skrifter, men tilbage er et vist gråt marked af politiske papirer. Og hermed er antydnet noget, som virkelig er ude af alle arkiver: regeringernes og partiernes pressemeddelelser. Den, der laver en totalsamling ved at gå til kilderne, bør have en medalje.

Dan Larsen

Det Økonomiske Råd, 1988, Dansk økonomi, juni 88.

Arbejdsløshed og gulerødder

Ordet **incitament** betyder tilskyndelse og ansporing. Økonomiske incitamenter på arbejdsmarkedet er de "gulerødder", der ansporer lønmodtagerne og arbejdsgiverne til en bestemt adfærd.

I Det økonomiske Råd's (DØR) maj 88-rapport er hovedtemaet en række økonomiske incitamenter på det danske arbejdsmarked. Hovedbudskabet er, at de økonomiske incitamenter til **løntilbageholdenhed** og til **uddannelse** er for svage. Sammenhængende hermed fremhæves som noget relativt nyt, at det primært er spilleregler og incitamenter for arbejdsgivere og beskæftigede lønmodtagere **-insiderne-**, der skal ændres. Incitamentændringer, der primært retter sig mod de arbejdsløse **-outsiderne-** har meget ringe betydning for arbejdsmarkedets funktionsmåde, specielt i relation til løndannelsen. Man erhverder nu, at i løndiskussionen skal blikket først og fremmest rettes mod de mere end 90% af arbejdsstyrken, der er i beskæftigelse, og ikke mod de mindre end 10%, der er arbejdsløse.

Løndannelse og indkomspolitik

DØR har i årevis mere eller mindre bevidstløst fremført behovet for indkomspolitik (løntilbageholdenhed). Det er blevet fulgt op politisk i form af henstillinger og direkte indgreb i overenskomstfastlæggelsen.

I maj-rapporten erkender man indkomspolitikens manglende gennemslagskraft. Blikket rettes derfor nu omsider mod de incitamenter og spilleregler, som på arbejdsmarkedet begrænser de indkomstpolitiske muligheder. Det sker samtidig med, at der langt ind i SF's rækker er en voksende erkendelse af behovet for en vis lønstyring.

DØR viser illustrativt og klart, hvorfor de beskæftigede lønmodtagere hverken individuelt eller kollektivt har direkte økonomiske incitamenter til løntilbageholdenhed:

1. Arbejdsløsheden er meget skævt fordelt på personer. Store grupper af lønmodtagere har en me-

get lav eller ingen ledighedsrisiko set ud fra de seneste års erfaringer.

2. Beskæftigede lønmodtagere vil med sikkerhed lide et reallønstab ved løntilbageholdenhed, også selv om de danske producenter sænker priserne, så der bliver fuld prisgennemslag. Det skyldes, at en del af forbruget direkte og indirekte består af importerede varer, hvor prisen slet ikke, eller kun i meget ringe omfang, påvirkes af den danske lønudvikling.

Til disse argumenter kan man yderligere føje:

3. Selv ved uændret realløn vil lønmodtagere med faste nominelle udgifter (f.eks. prioritetsudgifter i ejerbolig) opnå en fordel ved pengelønsstigninger. Udgør eksempelvis den faste nominelle udgift 1/3 af årsindkomsten, vil en pengelønsstigning på 10% fulgt af en tilsvarende prisstigning medføre, at lønmodtagerens reale forbrug kan vokse med 5%.

4. En pengelønsstigning er noget øjeblikkeligt og direkte observerbart for den enkelte lønmodtager. Derimod er der usikkerhed om effekten på priserne, og ændringerne i priserne fremkommer først senere. Endvidere er en ledighedsrisiko ofte ukonkret for beskæftigede uden ledighedserfaring. Informationer om ledighedsrisiko er typisk erfaringsinformationer. Nok publiceres der statistik om ledigheden på et detaljeret plan, men en ledighedsrisiko bliver først et effektivt individincitament, når personen selv (evt. familie) har erfaret en ledighedsperiode.

DØR afviser muligheden for en skattebaseret indkomspolitik, hvor løntilbageholdenhed kompenseres med skattelettelser. Det er der ikke "plads" til grundet betalingsbalanceunderskud og udlandsgæld.

Man diskuterer derfor mulighederne for at påvirke lønniveauet via ændringer i dagpengesystemet. Ændringer i **dagpengeniveauet**, der primært er rettet mod outsiderne, forventes ikke at få nogen stor effekt på lønniveauet. **Finansieringen af dagpengene** kan derimod ændres, så (de beskæftigede) lønmodtageres og arbejdsgivernes bidrag kobles direkte til beskæftigelsesudviklingen. Derved

forventer DØR etableret stærkere incitamenter for lønmodtagerne (arbejdsgiverne) til at lade arbejdsløsheden påvirke lønkravene (omfanget af midlertid hjemsendelsesledighed).

Ved at lade lønmodtagernes bidrag afhænge af ledighedsniveauet opnår man måske nok, at de tænker sig om to gange, inden lønkrav fremsættes. Det gælder specielt for de mere centralt fastlagte lønsatser. Men for den enkelte lønmodtager, er der stadig tale om et meget indirekte incitament. Man kan ligefrem frygte, at systemet kan lede til et øget lønpres, hvis lønmodtagere med en lav ledighedsrisiko søger at kompensere et øget understøttelsesbidrag med lønkrav.

En øget arbejdsgiverandel i finansieringen begrundes primært ud fra omfanget af midlertidig hjemsendelsesledighed. Som tidligere påvist af lic. polit. Paul Brüniche-Olsen er mange ledighedsperioder af kort varighed og afsluttes med genansættelse hos den hidtidige arbejdsgiver. Der gives på denne måde indirekte et betydeligt erhvervstilskud, når arbejdsgiverne helt frit kan parkere overflødig arbejdskraft på dagpenge. Det kan helle ikke udelukkes, at en del af dette erhvervstilskud overvælttes i lønnen i det omfang, de lønmodtagere, der berøres, kræver og opnår en relativ høj løn som kompensation for hyppige ledighedsperioder.

En ændring i arbejdsgivernes bidrag til finansieringen kan uden tvivl få stor betydning for omfanget af hjemsendelsesledighed. Men reduktionen af dette erhvervstilskud kan isoleret set medføre et højere samlet arbejdsløshedsniveau via virksomhedslukninger. Effekten på lønniveauet vil da være af ren statistisk karakter fremkaldt af et bortfald af visse virksomhedstyper.

En ændring af finansieringen af dagpengene vil uden tvivl få en effekt på erhvervsstrukturen og på ledighedens sammensætning. Positive nettoeffekter på det samlede ledighedsniveau og på lønniveauet er imidlertid mere tvivlsomme.

Nu har usikkerhed m.h.t. gunstige effekter sjældent været en hemsko for at gennemføre lovgivning eller overenskomstmæssige aftaler. Den væsentligste barriere mod ændringer på dette områ-

de er da også, at de beskæftigede lønmodtagere og arbejdsgiverne har en fælles interesse i status quo. Alle initiativer på området har hidtil været blokeret af arbejdsmarkedets parter. Man frygter, nok med rette, at en omlægning kan medføre et øget samlet bidrag fra arbejdsmarkedets parter.

Uddannelse og arbejdsløshed

DØR ønsker en forstærket uddannelsesindsats og styrkede privatøkonomiske incitamenter til uddannelse. Målsætningen er dels at skabe en mere lige fordeling af ledigheden og dels at skabe et løft i arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau.

I rapporten konstaterer man for det første, at der generelt er en højere ledighedsrisiko for personer med ringe uddannelse. For det andet er lønstrukturen over uddannelser relativ flad, og lønafkastet ved uddannelse er lavt i Danmark sammenlignet med udlandet. Man konkluderer, at der er en sammenhæng mellem den flade lønstruktur og de store forskelle i ledighedsrisiko mellem uddannelsesgrupper, og at det, via løntilbageholdenheden for en uddannelsesgruppe, er muligt at reducere gruppens ledighedsrisiko.

Der kan rejses en række spørgsmål i relation til uddannelsesdiskussionen.

1. Er en mindre ulige fordeling af ledigheden nødvendigvis ønskelig?

Ud fra social rimelighed og risikoen for et fremtidigt flaskehalsbetinget lønpres er en mere ligelig fordeling af ledigheden klart ønskelig. Men det kan trække i retning af en fladere lønstruktur. Samtidig er det ikke nødvendigvis økonomisk hensigtsmæssigt at opnå en mere lige fordeling af ledigheden ved hjælp af en mere ulige lønfordeling over uddannelsesgrupper ved et givet ledighedsniveau. Der er visse økonomiske fordele ved, at ledigheden er mindst mulig hos de uddannede for at sikre et fornuftigt samfundsmæssigt afkast af uddannelse.

2. Kan en øget uddannelsesindsats reducere ledighedsniveauet, eller er det kun ledighedens fordeling, der påvirkes, og hvorledes skal en uddannelsespolitisk indsats tilrettelægges, for at nettobeskæftigelseseffekten bliver størst mulig.

I værste fald er det de samme personer, der er ledige, men blot oprykket i en anden uddannelsesgruppe. Fra bl.a. Socialforskningsinstituttets undersøgelser af arbejdsgivernes arbejdskraftefterspørgsel ved man, at personens "ledighedsprofil" og den personlige fremtræden spiller en meget stor rolle ved virksomhedernes ansættelser.

DØR er meget forsigtig i vurderingen af, om uddannelse fører til et fald i ledighedsniveauet. Man nøjes med at konstatere, at der vil fremkomme fortrængningseffekter, så at faldet i den uddannede persons ledighedsrisiko, vil være væsentlig større end faldet i den gennemsnitlige ledighedsrisiko.

Effekterne af en øget uddannelsesindsats vil afhænge af, hvordan indsatsen tilrettelægges. Man kan meget forenklet og groft skelne mellem to uddannelsesstrategier: en "push" eller skubbestrategi og en "pull" eller trækkestrategi.

Ved **skubbestrategien** koncentrerer uddannelsesindsatsen til de ledige og blandt de ledige til de langtidsledige. Man håber derved at øge deres konkurrencemæssige position og dermed sandsynligheden for, at de opnår og fastholder beskæftigelse.

Ved **trækkestrategien** koncentrerer indsatsen til de beskæftigede og til korttidsledige. Via uddannelse skal der startes faglige og erhvervsmæssige mobilitetskæder, der trækker de ledige ind i de frigjorte stillinger i bunden af jobhierarkiet.

Det er flere fordele ved at satse på trækkestrategien, selv om valget selvfølgelig ikke er et enten eller. Man koncentrerer ikke indsatsen til den del af arbejdsstyrken, der på forhånd må forventes: - at være mindst motiveret til uddannelse, - at besidde mindst information om udviklingen og mulighederne på arbejdsmarkedet, - og som generelt kan have en ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. Man begrænser den frustration der følger af, at for langtidsledige vil uddannelserne ofte være for kortvarige til afgørende at ændre ledighedsrisikoen.

Helt konkret er det således en bedre ide at etablere betalt frihed til uddannelse (BFU) til en beskæfti-

get uden erhvervsuddannelse end til en langtidsledig. Den langtidsledige skal først trækkes ind i beskæftigelse og derefter tilbydes uddannelsesmuligheder i form af BFU. For at sikre en høj genbesættelsesgrad, som skal trække ledige i beskæftigelse, kan virksomhedernes bidrag til finansieringen af BFU f.eks. variere med graden af genbesættelse fra gruppen af langtidsledige. Erfaringerne fra arbejdstidsnedsættelser tyder ikke på en stor automatisk genbesættelsesgrad. For at styre uddannelsesvalget hos lønmodtagerne kan graden af kompensation for lønbortfald varieres fra uddannelse til uddannelse. Der er intet til hinder for, at man kompenserer over 100% i forsøget på at påvirke de beskæftigedes uddannelsesvalg.

Synspunktet i ovenstående er altså, at man ikke primært bør koncentrere uddannelsesindsatsen mod de "tungeste" grupper, og at man nøjere bør overveje anvendelsen af et differentieret understøttelses- og tilskudssystem. I DØR rapporten savner man en klar tilkendegivelse af, om incitamentsændringerne på uddannelsesområdet primært bør rette sig mod insidere eller outsiders. Men også her kan man altså anbefale, at det er spilleregler og incitamenter for "insidere", man i første omgang bør koncentrere sig om.

DØR's maj 88-rapport er et katalog over forslag til ændringer af incitamenter og spilleregler på arbejdsmarkedet. Nogle af forslagene fortjener en grundigere analyse og andre er dømt til at mislykkes på forhånd. Gennemføres nogle af ændringerne, skal man ikke forvente en særlig voldsom effekt på løn- og ledighedsniveau specielt ikke på kort sigt. Der er nok i højere grad tale om nødvendige og ikke tilstrækkelige forudsætninger for at løse landets balanceproblemer. Men det er udmærket, at DØR har taget hul på en diskussion af betydningen af økonomiske incitamenter på arbejdsmarkedet.

Troels Østergaard Sørensen