

Redaktionelt forord

Regulering af erhvervene har alle dage været en central udfordring for statsmagten. Skal der etableres regler for markedet, hvilket indhold skal de have, hvilke interesser skal de tjene, og hvilke mål skal opnås? Da erhvervsvirksomhed er et helt afgørende grundlag for beskæftigelse og velstand, er reguleringen også samenvævet med en lang række spørgsmål for samfundet mere generelt. Det er en udvikling, som på ingen måde har været karakteriseret af et passivt erhvervsliv. Lovgivningens omfang og karakter er af vital betydning for virksomhedernes konkurrencevilkår, og det er meget naturligt, at virksomhederne enkeltvis eller som oftest samlet forsøger at vinde indflydelse på lovgivningens nærmere indhold. Forholdet mellem politik og erhverv rummer således mange problemstillinger. Disse problemstillinger har ofte et historisk aspekt. Historien er fascinerende i sig selv, men gennem historien etableres også en række traditioner og synsmåder, som sætter deres dybe spor og er en forudsætning for at forstå politik og erhverv i en aktuel sammenhæng. Dette nummer af tidsskriftet, som har *Mogens Rüdiger* som gæsteredaktør, præsenterer en række interessante bidrag, der kommer omkring flere forskellige erhverv og brancher, og dermed også lægger nogle brikker til forståelse af forholdet mellem politik og erhverv mere generelt.

I den første artikel fokuserer *Ida Juul* på erhvervsuddannelserne og viser, at arbejdsgi-

verne efter at havde haft kontrol med tilgangen og uddannelsen af arbejdskraft til de forskellige håndværk, i store træk mistede denne ved opløsningen af lavene, der spillede en central regulerende rolle. Med opløsningen af denne form for konkurrencebegrænsning, og dermed markedets fremvækst, måtte arbejdsgiverne søge nye veje for indflydelse gennem en kombination af nye institutionsdannelser og politisk påvirkning. Indflydelse måtte man dog afgive til fagbevægelsen. Artiklen vidner således om arbejdsgivernes evne til tilpasning og strategisk fleksibilitet i relation til et centralt spørgsmål på arbejdsmarkedet.

I det næste bidrag af *Steen Andersen* og *Kurt Jacobsen* springer vi fra det arbejdsmarkedspolitiske til det erhvervspolitiske. Artiklen koncentrerer sig om samarbejdet og konflikterne mellem det private erhvervsliv – personificeret ved Industrirådets Alexander Foss – og regeringen – personificeret ved indenrigsminister Ove Rode – i forbindelse med arbejdet i Den overordentlige Kommission. Denne institution var nedsat fra starten af 1. Verdenskrig til at regulere de erhvervsøkonomiske forhold. Forfatterne argumenterer for, at den særlige regulering også fik betydning for tiden efter krigen og lagde en af grundstenene for en reguleret kapitalisme i Danmark.

I den følgende analyse foretager vi endnu et

historisk spring frem mod nutiden i *Morten Kallestrups* bidrag om erhvervslivet og konkurrencereguleringen, hvor konkurrencelovgivningen studeres i et længere forløb. Den har i høj grad været kendetegnet af, at internationaliseringen, og især europæiseringen, har vundet frem og har dannet en ny politisk og administrativ ramme. Det tidligere fokus på at undgå monopoldannelser er tonet ned til fordel for et velfungerende marked i en europæisk kontekst. Opretholdelsen af interesserepræsentation i vore dages Konkurrencerådet viser dog, at europæiseringen ikke har evnet at fjerne alle historisk etablerede træk i den danske konkurrencelovgivning.

Mogens Rostgård Nissen udfordrer i sit bidrag den konventionelle antagelse om, at landbruget har stor politisk indflydelse. Landbruget fik ikke mindst i kraft af stærke organisationer allerede befæstet sin politiske indflydelse i perioden før 2. Verdenskrig, men billedet ser anderledes ud i efterkrigstiden. Landbruget blev økonomisk set fortrængt og mistede også politisk styrke i 50'erne og 60'erne, hvilket skærpedes i 80'erne med fokus på nye krav og nye dagsordener vedrørende miljø og dyrevelfærd. Det konstateres, at landbruget i dag derfor ikke længere kan forstås som et magtfuldt erhverv.

Flemming Petersen og *Mogens Rüdiger* beskæftiger sig med elektricitet og politik, hvor sektoren traditionelt har været genstand for beskeden regulering. Dette ændrede sig imidlertid ganske meget tilbage i 70'erne, hvor mere målrettet lovgivning satte ind for at etablere en høj grad af forsyningssikkerhed, mens kodeordet i 90'erne var »liberalisering« med det formål at sikre konkurrence til gavn for forbrugerne. Interessant nok er denne liberalisering dog kombineret med et betydeligt statsligt engagement, der har været resultatet

af de forskellige komplekse politiske spil op gennem 90'erne og efter årtusindskiftet, der har ledt frem til den model, som vi har i dag.

Formelt uden for temaet, men alligevel med en stærk tilknytning til politik og erhverv, har vi afslutningsvis to artikler. I den første artikel studerer *Andreas Kuchler* mikrokreditter, der har opnået stor popularitet som et efter sigende effektivt middel i udviklingspolitikken i tredjeverdenslande. Dette nye og alternative policy-instrument har flere mål og kan både ses i forhold til erhvervspolitik og bistandspolitik, alt efter hvilke elementer der betones. Han peger på de nyttige perspektiver i mikrokreditterne, men slår også koldt vand i blodet ved at pege på de politiske, økonomiske og organisatoriske betingelser, der må opfyldes for at kreditterne kan anvendes med succes.

Som den anden artikel uden for temaet, men alligevel med klar vinkel på politik og erhverv, finder vi *Kim Abildgrens* undersøgelse af krisen i 1930'erne. Dette er meget apropos til den aktuelle finansielle og økonomiske krise. Set i en international sammenhæng var krisen også alvorlig i Danmark, men det konstateres samtidig, at den dog var relativt mere behersket end i mange andre lande. Forskellige indikatorer belægger dette. Med til billedet hører imidlertid, at der manglede en række centrale velfærdspolitiske foranstaltninger, der kunne afbøde krisen, og som senere er introduceret. Dette sætter både datidens og den aktuelle krise i et historisk perspektiv.

Endelig afsluttes hæftet med *Lars Billes* politiske kronik for efteråret 2008.

Martin Marcussen og *Karsten Ronit*
Ansvarshavende redaktører

Fra lavsvæsen til fagligt selvstyre

Arbejdsgivernes indflydelse på erhvervsuddannelserne i perioden 1857-1937

Ida Juul

**Lektor, Institut for Didaktik, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole,
Århus Universitet, juul@dpu.dk**

Set fra såvel lærlingeuddannelsernes som arbejdsgivernes perspektiv havde indførelsen af næringsfrihed i 1862 store konsekvenser. Mestrene mistede den kontrol over faget, som de hidtil havde udøvet via lavenes tilsyn med tilgangen og uddannelsen af lærlinge. Det kan derfor ikke undre at næringsloven stødte på stærk modstand fra håndværkets side, der til det sidste søgte at forhindre næringslovens gennemførelse. Parallelt med denne kamp søgte arbejdsgiverne at gøre deres indflydelse gældende i forhold til lærlingens uddannelse. Industri- og håndværksforeninger oprettede på privat initiativ tekniske skoler rundt om i landet og via lovgivningen søgte håndværksmestrene at få genindført de tvungne svendeprøver. Et egentligt tilsyn med lærlingeuddannelserne var arbejdsgiverne til gengæld modstandere af. Først i 1937 blev det vedtaget, at tilsynet med lærlingeuddannelserne skulle forankres i paritetisk sammensatte faglige udvalg. Hermed genvandt arbejdsgiverne noget af deres tidligere indflydelse på lærlingeuddannelserne, selvom de nu måtte dele denne med arbejdstagersiden.

Historisk udspringer de danske erhvervsuddannelser af mesterlæren, der er en praktisk og pragmatisk funderet læringstradition, som har rødder tilbage til en før-kapitalistisk lavstruktur. Dermed adskiller erhvervsuddannelserne sig fra det almene gymnasium, der udspringer af latinskolerne og af en gejstlig

og boglig tradition. Erhvervsuddannelser adskiller sig endvidere fra de gymnasiale uddannelser ved ikke at besidde samme relative autonomi i forhold til arbejdsmarkedet som sidstnævnte. Dette skyldes erhvervsuddannelsernes særlige position i forhold til arbejdsmarkedet, som bunder i, at de ikke som de gymnasiale uddannelser har de videregående uddannelser som primære aftagere, men derimod det faglærte arbejdsmarked. Hvor de gymnasiale uddannelser sigter mod opnåelse af studiekompetence, sigter erhvervsuddannelserne mod erhvervs kvalificering. Den tætte relation til arbejdsmarkedet afspejles imidlertid også i uddannelsernes særlige styringsstruktur, som tildeler arbejdsmarkedets parter en afgørende rolle i forhold til fastlæggelsen af erhvervsuddannelsernes indhold, struktur mv. (jvf § 35 og § 37 i den gældende lov om erhvervsuddannelser LBK nr.1244 af 23/10/2007). Denne artikel undersøger den historiske baggrund for den position arbejdsmarkedets parter aktuelt indtager i forhold til erhvervsuddannelserne indenfor håndværk og industri. Fokus er på den rolle, arbejdsgiverne har spillet i den historiske proces, som startede med, at de enkelte lav og dermed arbejdsgiverne blev frataget deres

tilsyn med lærlingeuddannelserne som følge af næringsfrihedens indførelse i 1862. Med lærlingeloven af 1937 blev arbejdsgivernes (og arbejdstagernes) tilsyn med lærlingeuddannelserne genetableret i en ny form, som lagde grunden til det faglige selvstyre, som er så karakteristisk for det danske erhvervsuddannelsessystem.

Selvom rammerne, strukturen og indholdet i erhvervsuddannelserne har ændret sig væsentligt, udgør mesterlæren stadigvæk grundformen i de tekniske erhvervsuddannelser. I dag består 2/3 af uddannelsen af oplæring i en virksomhed, mens en tredjedel består af teoretisk og praktisk undervisning på en teknisk skole. Oplæringen i virksomheden er baseret på et kontraktforhold indgået mellem lærlingen (eller dennes værge) og virksomheden. Det grundlæggende princip er, at lærlingen bytter sin arbejdskraft for oplæring. I starten sætter mesteren tid og penge til på oplæringen, men i slutningen af læreforholdet, hvor lærlingen kan arbejde selvstændigt og yde en arbejdsindsats svarende til den udlærte svends, tjener mesteren på lærlingen, som fortsat arbejder til den lave lærlingeløn. Som en konsekvens heraf kunne læretiden forkortes, hvis lærlingens forældre betalte lærepengene til mesteren (Dybdahl og Dübeck, 1983: 79). Kontraktforholdet forudsætter således, at de gældende generelle bestemmelser om læretidens længde ikke fastsættes alene med udgangspunkt i den gennemsnitlige tid, det tager at oplære lærlingen i de til faget hørende færdigheder, men at der også tages højde for, at lærlingen skal tilbagebetale den investering, som selve oplæringen repræsenterer. Mens lærlingen har interesse i at mesteren bruger flest mulige ressourcer på oplæringen, kan mesteren have en interesse i at udnytte lærlingen som billig arbejdskraft. Dette har været og er et konfliktpunkt, som ligger indbygget i selve mesterlæreformen. Eftersom lærlingeuddannelsen retter sig mod faget som sådant og ikke mod den enkelte virksomheds behov, har der, bortset fra perioden

fra næringslovens ikrafttræden i 1862 til vedtagelsen af den første lærlingelov i 1889, været en overordnet instans, som kunne påtage sig at forvalte fagets samlede interesser, når disse kom i konflikt med den enkelte mesters kortsigtede interesser. Indtil indførelsen af næringsfriheden tilfaldt denne rolle lavene.

Lavenes rolle

At komme i lære i datidens stændersamfund indbefattede ikke kun en faglig oplæring men også, at lærlingen boede og spiste hos mester (Møller, 1991: 10). Det var mesterens ansvar, at lærlingen blev indført i, hvad der fra samfundets side fordredes og forventedes af en kommende håndværker (Sørensen et al., 1984: 254). Det betød at mesteren reelt overtog opdragelsesansvaret for læredrengen fra denne var 13-14 år. Han havde således ikke kun et fagligt, men også et socialt ansvar for lærlingen. Samtidig blev det at komme i lære betragtet som et første skridt på vejen til at blive selvstændig mester. Interesses modsætningerne mellem arbejdsgivere (mestrene) og lønmodtagere (lærlingene og svendene) blev derfor overskygget af den fælles interesse i at beskytte faget fra konkurrence udefra.

Lavene fastsatte, hvor mange lærlinge den enkelte mester måtte antage, og hvilket forhold der skulle være mellem antallet af lærlinge og svende samt læretidens længde, lærlingenes løn- og arbejdsvilkår og hvilke discipliner, lærlingen skulle lære. Hermed var rettet lavene det samlede fags overordnede interesse i at bevare den håndværksmæssige standard og sikre, at konkurrencen mellem næringsdrivende inden for samme fag blev holdt på et acceptabelt niveau. Lavene havde en monopolstatus, som kunne føre til misbrug og dermed til indgreb fra statsmagtens side, hvis lavene eksempelvis var for restriktive i deres regulering af adgangen til faget med deraf følgende høje priser og mangelfuldt vareudbud. Også i forhold til uddannelsen af lærlingene var der eksempler på, at

statsmagten så sig nødsaget til at gribe ind med henblik på at sikre, at lærlingene blev ordentligt oplært og ikke blot udnyttet som billig arbejdskraft. Indgreb fra statsmagtens side hørte dog til undtagelserne, og arbejdsgiverne repræsenteret ved den enkelte mester og det respektive lav var stort set enerådende, hvad angik uddannelsen af fremtidens håndværkere (Møller, 1991: 11).

Næringsfrihedens indførelse

Lavenes rolle i uddannelsen af lærlinge blev tydelig, da næringsfriheden blev indført og lærekontrakter og svendeprøver gjort frivillige (Nørregaard 1943:269). Hermed mistede lavene deres adgang til at regulere tilgangen til de enkelte fag, en ret som i løbet af 1800-tallet i stigende grad var blevet genstand for voksende kritik, og som desuden var blevet udhulet af den såkaldte frimesterordning, der gav svende mulighed for med myndighedernes tilladelse at etablere sig som mestre uden for lavene. Det klassiske håndværkeruddannelsessystem var således kommet under pres allerede inden industrialiseringen for alvor kom i gang i 1870'erne (Boje og Fink, 1990: 127). Da der i 1840 nedsattes en kommission, som skulle undersøge hovedstadens lavsvæsen, var det et signal til mestrene om, at lavsvæsnets fortsatte beståen ikke længere var en selvfølge. To år tidligere var Industriforeningen i København blevet dannet. Trods navnet var der primært tale om en samling af håndværkere på tværs af lavsgrænser med det erklærede mål, at arbejde for industriens samlede interesser på tværs af fag (Nyrop, 1888: 21-25). Der var tale om en interesseorganisation og ikke om en egentlig arbejdsgiverorganisation. Den stiftende kreds bag foreningen omfattende ikke alene arbejdsgivere men også flere professorer og repræsentanter fra embedsstanden, som for hovedpartens vedkommende var fortalere for en liberal erhvervspolitik (Berg, 1919: 129). Hvad lavenes rolle angår, var holdningen i forening i starten delt, men efterhånden fik fortalernes for næringsfrihed overtaget. Som reaktion

herpå dannedes Haandværkerforeningen i København i 1940. Kun håndværkere, der havde aflagt mesterprøve, havde adgang til foreningen, som dermed adskilte sig fra datidens øvrige selskaber og foreninger, herunder industriforeningen, der typisk havde en bred medlemsskare. Også i provinsbyerne dannedes der håndværkerforeninger, som engagerede sig i kampen mod næringsloven. I perioden 1840 til 1857 opstod der hele 28 foreninger rundt om i landet med det formål at kæmpe for håndværkets interesser (Berg, 1919: 131-132).

Det forslag, som lavskommissionen offentliggjorde i 1847, lagde op til at lavsinstitutionen skulle bevares med visse ændringer. Derudover indstillede kommissionen, at spørgsmålet om lavenes eksistensberettigelse blev taget op til diskussion igen om 20 år (Hassø, 1940:113-114). Ikke desto blev forslaget mødt med kritik fra håndværkerforeningens side. Det gjaldt især forslaget om, at svende skulle have adgang til at nedsætte sig som frimestre, samt at der skulle være mulighed for at indstille sig til mesterprøve uden forudgående svendeprøve. I marts 1857 blev et af højesteretsassessor Otto Müller udarbejdet forslag til næringslov offentliggjort. Forslaget afveg betydeligt fra det forslag som lavskommissionen havde fremlagt i 1847, hvilket skyldes, at udgangspunktet var et andet. Hvor lavskommissionen havde haft til opgave at foreslå forbedringer i lavsvæsnets, var Müllers opgave at udarbejde et lovudkast, der hvilede på grundlovens påbud om at ophæve indskrænkninger i den frie og lige adgang til erhvervsudøvelse (Hassø, 1940: 163). Offentliggørelsen af lovudkastet førte til protestmøder rundt om i landet arrangeret af de lokale håndværksforeninger. Der blev indsamlet 15.000 underskrifter mod loven og endog rettet henvendelse til kongen. Lige meget hjalp det. Loven blev underskrevet 29/12 1857 uden væsentlige ændringer i det oprindelige udkast. Nederlaget betød dog ikke at lavsmodstanderne opgav kampen, men blot at

kræfterne i stedet blev koncentreret om at få gennemført en revision inden lovens ikrafttræden i 1862. Hvilket dog også viste sig at være forgæves (Bruun, 1930: 3).

Næringsloven repræsenterede en sejr for de af Adam Smith inspirerede ideer om frihandel og økonomisk liberalisme, der allerede var blevet indvarslet med Grundloven af 1849, ifølge hvilken »Alle Indskrænkninger i den frie og lige Adgang til Erhverv, som ikke ere begrundet i det almene Vel, skulle hæves ved Lov« (§ 88 citeret efter Nyrop og Sølvér, 1919: 17). Lovens vedtagelse betød, at den udefrakommende regulering af lærlingeforholdet blev indskrænket til bestemmelser om, at lærlingen var undergivet hustugt til det fyldte 18 år, samt at mestrene skulle sørge for lærlingens pleje i mindst et halvt år i tilfælde af sygdom. Det stod nu enhver frit for at ned-sætte sig som selvstændig håndværker. Der var ingen krav om formel uddannelse, blot skulle den pågældende være myndig (den-gang 25 år), råde over eget bo, have indføds-ret eller have arbejdet i landet 5 år samt være uberygtet, dvs. ikke have været idømt van-ærende straffe.

Næringsfriheden betød, at det blev alminde-ligt, at lærlingen løb af lære, idet det kunne være fristende at søge ansættelse hos en an-den mester, der tilbød en højere løn, når først en lærling havde været 2-3 år hos sin mester og lært fagets grundlæggende færdigheder (Nørregaard, 1943: 272-273). Denne tendens blev forstærket af, at lærlingene i stigende grad blev anvendt som billig arbejdskraft, hvilket betød, at uddannelseselementet i læreforholdet blev nedtonet. Øget specialise-ring og arbejdsdeling havde endvidere den konsekvens, at hævdundne normer for lære-tid og oplæring blev undergravet. Dertil kom tendensen til, at mestrene ansatte et stadig større antal svende, som til gengæld måtte opgive drømmen om selv en gang at etablere sig som selvstændige mestre. Disse faktorer resulterede i, at svendenes kår mere og mere

kom til at ligne de faglærte arbejderes, og det blev almindeligt at svendene giftede sig, uden at være blevet mestre, hvilket ellers havde været ugleset. Det betød samtidig, at en svendeløn skulle kunne forsørge en fami-lie. Konflikter omkring lønspørgsmål blev derfor hyppigere (Bruun, 1930: 7). Endelig skete der en forringelse af lærlingenes socia-le tryghed, idet mange af de nye mestre ikke længere følte sig forpligtet over for lærlinge-ne ud over arbejdstiden (Møller, 1991: 15). De ændrede forhold bidrog til at nedbryde de eksisterende loyalitetsbånd mellem lærling, svend og mester og banede således vejen for fagbevægelsens medlemsvækst i 1870'erne. Det tog dog omkring 30 år før arbejdsgiverne for alvor indså nødvendigheden af en fælles optræden overfor den stadig stærkere arbej-derbevægelse.

Arbejdsgivernes organisering

Efter næringslovens ikrafttræden i 1862 fort-satte lavene som selskabelige og filantropi-ske foreninger som bl.a. oprettede låne-, sy-ge- og begravelseskasser (Bruun, 1931: 359). I de mest fremskredne provinsbyer organise-rede man foredrag og oprettede biblioteker med henblik på at højne håndværkernes al-mene dannelse. Fra omkring 1830 blev der oprettet en række fagskoler i København og efterhånden også i provinsen. De sjællandske byer blev først forsynet med tekniske skoler, men i 1880'erne havde næsten alle byer de-res egen tekniske skole (Nørregaard, 1943: 285, 293). Skolerne blev oprettet på privat initiativ, i starten af filantropisk orienterede enkeltpersoner, men fra 1840'eren stor set udelukkende på initiativ fra de lokale hånd-værksforeninger (Boje og Fink 1990: 128)

På det politiske plan fungerede lavene sam-men med de lokale håndværkerforeninger som forum for den fælles kamp for at få op-hævet næringsfriheden. Lavene søgte at boy-kotte næringsloven gennem opfordringer til lavene om at indføre krav om svende- og me-sterprøver i de nye lavsvedtægter. Som kon-

sekvens heraf måtte magistraten gang på gang afvise bestemmelser, som den følgende fra murerlavet: »For efter 1/1 1862 at kunne optages i Lavet udfordres, at den pågældende godtgør Duelighed i Haandværket ved at aflægge Prøve efter nærmere Bestemmelse af Lavet« (Bruun, 1931: 354). Tilhængerne af næringsfrihed havde ikke desto mindre fat i den lange ende, idet tilslutningen til lavene faldt drastisk, da medlemskab ikke længere var tvunget. Mackepang vurderer, at der var tale om en nedgang på mere end 1/3 af medlemmerne (til 15.979) i perioden 1860 til 1870 (Mackepang, 1910: 5). Nedgangen har sandsynligvis primært været begrundet i faldende tilgang, eftersom de såkaldte »papirmestre«, hvis grundlag alene var borgerskab, typisk ikke nærerede noget ønske om at blive optaget i lavene, som omvendt heller ikke var særligt interesserede i at organisere dem (Bruun, 1931: 355).

Mestrenes holdning til svendene var præget af en patriarkalsk indstilling, som betød, at de helt frem til 1870'erne nærerede en indgroet uvilje mod at forhandle med dem en blok. De stod fremmed overfor den tanke, at et mesterlav skulle kunne binde sine medlemmer til ensartede lønsatser, hvilket gjorde det let for svendene at ramme arbejdsgiverne med punktvisе strejker (Bruun, 1931: 359).

I 1779 blev Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk dannet (Nyrop og Sølvér, 1921: 132). Initiativet kom fra provinsen, hvilket skyldtes at Københavns håndværkerforening havde opbrugt kræfterne i kampen mod næringsloven og mistet gejsten, da denne kamp mislykkedes (Bruun, 1931: 369). Fællesrepræsentationen så det som sin primære opgave at repræsentere håndværk og industri overfor staten og var i udgangspunkt ikke en egentlig arbejdsgiverorganisation, men snarere en erhvervspolitisk og socialpolitisk forening.

I efteråret 1871 var der flere forsøg på en fæl-

les optræden fra arbejdsgiverne overfor arbejdernes lønkrav. De første forsøg på fælles fodslag overfor arbejdernes lønkrav havde imidlertid det til fælles, at enigheden ikke rakte ud over den øjeblikkelige situation (Bruun, 1931: 372). I 1885 tog mestrene indenfor de københavnske byggefag initiativ til dannelsen af Fællesforeningen af Arbejdsgivere i Kjøbenhavn og Omegn, men den opløstes i kølvandet på det nederlag, som snedkerkonflikten i 1889 tilførte foreningen (Rostrup, 1900: 83). Det første betydningsfulde forsøg på at danne en egentlig arbejdsgiverorganisation fandt sted i 1885 med dannelsen af Foreningen af Fabrikanter i Jernindustrien i Kjøbenhavn (Galenson, 1955: 117). Foreningens mål var at få opløst fagforeningerne snarere end at danne en modvægt mod disse (Bruun, 1931: 380). Fabrikanterne ønskede en tilbagevenden til den tid, hvor lønsspørgsmål blev afgjort gennem individuelle forhandlinger mellem den enkelte principal og arbejder. Som det fremgår af nedenstående citat fra Arbejdsgiveren, var det en udbredt opfattelse, at næringsloven havde skabt et kunstigt modsætningsforhold mellem mester og svend:

»Det er jo kendt nok, at det er Næringsloven af 1857, der danner Grundlaget for den nuværende Form for vort Næringsliv; det var denne Lov, der med et eneste »brutalt Slag knuste de gamle Rammer uden at sætte nye i Stedet. Standsfølelsen, Stoltheden ved at være Mester eller »Svend fra Lauget«, kastedes bort som et ubrugeligt Klædningsstykke, og tilbage i sin Nøgenhed stod Individet med sin fulde personlige Frihed til at arbejde sig frem, bore sig frem, knubse sig frem, saavidt muligt slaaende Konkurrenterne ned til Højre og Venstre« (Rostrup, 1900: 81).¹

Artiklen konkluderer, at svendene savner den tidligere lavsorganisering, hvilket forklarer den voksende tilslutning til fagbevægelsen, der som en uheldig sidegevinst havde givet »Socialismen herhjemme Vind i Sejlende« (Rostrup, 1900: 82).

Hvor strategien i 1880'erne havde været at be-

kæmpe fagbevægelsen, skiftede den i 1890'erne til et ønske om forhandlinger med fagforeningerne på centralt plan og ved voldgift at forebygge konflikter. Strategiskiftet var foranlediget af erfaringerne fra bl.a. smede-lockouten fra 1885, der fik arbejdsgiverne til at indse nødvendigheden af at slutte sig sammen i fælles modstand mod arbejdernes aktioner. Som konsekvens heraf blev Arbejdsgiverforeningen af 1896 dannet. Initiativet blev overfor pressen begrundet med ønsket om »fælles Optræden under opstaaende Arbejdskonflikter og for at opnaa roligere og stabilere Forhold paa Arbejdsstederne« (Meddelelse af 19.maj 1896 citeret fra Agerholm og Vigen, 1921: 1). I § 9 i vedtægterne for Arbejdsgiverforeningen af 1896 hed det:

»Under de til »Arbejdsgiverforeningen« knyttede Foreninger maa ingen Uenighed mellem Arbejdsgiver og Arbejder vedrørende Arbejdsforholdet (herunder indbefattet bl. a. Betaling for Arbejdet og dettes Udførelse) foranledige Arbejdsstandsninger fra nogen af Siderne, men saadanne Uenigheder skulle stedse afgøres enten ved Forlig eller Voldgift ... (Vedtægter vedtaget på generalforsamlingen 21 august 1897 optrykt i Agerholm og Vigen, 1921: 8-9).

Med dannelsen af Arbejdsgiverforeningen af 1896 var landets arbejdsgivere organiseret i følgende 3 typer af organisationer:

- Fællesrepræsentationen for Industri og Håndværk, der primært organiserede håndværksmestre, og som især havde sin styrke i provinsbyerne.
- Arbejdsgiverforeningen af 1896, der primært repræsenterede de pengestærke københavnske byggefag.
- De udprægede industrielle foreninger af hvilke kun to (jernindustriens to fabrikantforeninger i henholdsvis København og provinsen) havde afgørende betydning.

Forholdet mellem de tre grupper var i starten relativt køligt grundet deres forskellige rødder og sammensætning. Det gjaldt især for

Arbejdsgiverforeningen og Fællesrepræsentationen, men efterhånden vandt den fælles interesse i en samlet optræden overfor fagbevægelsen over modsætningerne (Bruun 1931:403). Allerede i 1897 sluttede de to fabrikantforeningen i jernindustrien sig til Arbejdsgiverforeningen og året efter tilsluttede Fællesrepræsentationen sig foreningen, der i den anledning skiftede navn til Dansk Arbejdsgiver og Mesterforening (Agerholm og Vigen, 1921: 33; Nyrop og Sølvér, 1919: 70).

Centraliseringsbestræbelserne gjorde sig også gældende på arbejdstagerside. I 1898 blev De samvirkende Fagforbund dannet. Styrkeprøven mellem de to hovedorganisationer lod ikke vente på sig. I 1899 indledte Arbejdsgiverforeningen en storlockout, der resulterede i den mest omfattende arbejdskamp i Danmark nogensinde. Den varede fra maj til september og omfattede på sit højdepunkt over halvdelen af samtlige organiserede arbejdere (Tjørnehøj, 1998: 25). Konflikten blev afsluttet med Septemberforliget, der dels stadfæstede arbejdsgivernes ledelsesret, dels lagde grunden til det nuværende aftalesystem, der bygger på parternes gensidige anerkendelse af modpartens organisationsret, og som henviser afgørelsen af stridsspørgsmål til forhandling og mægling. Hermed var grunden lagt til det institutionaliserede fagretlige system, som blev en kendsgerning, da der i 1910 blev fastlagt regler for faglig voldgift og lovgivet om arbejdsret og forligsinstitution. Som det vil fremgå af nedenstående kom denne aftalemodel med tiden også til at sætte sit præg på udviklingen og kontrollen med lærlingeuddannelserne.

Den første lærlingelov

Det var ikke alene håndværksmestrene og deres organisationer, som var bekymrede for de konsekvenser, næringsfriheden syntes at få for håndværkeruddannelsen. Også fra statslig side blev der udtrykt bekymring over den manglende regulering af lærlingenes forhold, som bl.a. betød at lærlingen i stigende grad

blev benyttet som billig medhjælp. I 1875 nedsatte Indenrigsministeriet en kommission til undersøgelse af arbejdsforholdene i Danmark. I den betænkning som Arbejderkommissionen afgav tre år senere, blev der udtrykt bekymring for, at »den nuværende Løshed i Lærlingens Stilling« ville medføre, at »hans Arbejdskraft opslides ved Misbrug (...) hans åndelige Udvikling forsømmes, og hans Evne til at løfte sig til en selvstændig Stilling« går tabt (Arbejderkommissionen, 1878).

Kommissionen var sammensat af såvel lavstilhængere som modstandere. Sidstnævnte var i flertal. Et mindretal² bestående af formanden samt tre af de i alt ti menige kommissionsmedlemmer var fortalere for, at der blev etableret et tilsyn med lærlingeuddannelserne, og ønskede at lavene igen fik tildelt denne opgave. Dette mindretal mente endvidere, at medlemskab af en svendeforening burde være pligtigt, samt at disse burde være underlagt øvrighedens kontrol. Flertallet, der repræsenterede henholdsvis et laissez-faire og et selvhjælpssynspunkt, var derimod modstandere af tvungne foreninger og af en egentlig kontrol med lærlingene fra øvrighedens side (Thomsen, 1991: 52).

Den lærlingelov, som blev vedtaget 14 år senere (den 30 marts 1889), var ikke så omfattende, som det oprindelige udkast havde lagt op til (Arbejderkommissionen, 1878: 25-28). Således blev bestemmelsen om, at en mester, der kun udførte meget specialiseret arbejde, ikke skulle have ret til at antage lærlinge, sløjftet. 1889-loven betonedede det patriarkalske forhold mellem mester og lærling, som også havde karakteriseret lavenes bestemmelser. Således hed det, at »Lærlingen skal vise sin Læremester Troskab, Lydighed og Ærbødighed; han skal være Mesteren til Medhjælp ved dennes Arbejde, så vidt som hans Arbejdskraft og Færdigheder tilsteder.«³ Læremesterens ansvar for lærlingens moralske opdragelse blev yderligere understreget

ved, at det blev pålagt mesteren at våge over lærlingens opførsel og sædelige forhold og værne ham mod umoralsk påvirkning (Lov nr. 39, 1889 § 9).

Lovens primære betydning lå i, at der blev gjort op med den kritiserede »løshed« i læreforholdet, idet loven krævede, at der skulle oprettes skriftlig lærekontrakt, når et læreforhold blev indgået med en person under 18 år. Kontrakten, der skulle godkendes af øvrigheden angav parternes gensidige forpligtelser. Den indeholdt bestemmelser om læretidens længde, som blev sat til maksimalt 5 år, om evt. kost, logi og løn i læretiden samt om, hvem der skulle betale for undervisning på teknisk skole og hvem, der skulle afholde udgifterne til en evt. svendep prøve. Loven indeholdt derimod ikke, som modstanderne af næringsloven havde ønsket, et krav om svendep prøve. I stedet kunne mester udstede et lærebrev, der indeholdt oplysninger om læretidens længde og om svendens faglige egenskaber (Lov nr. 39, 1889).

Indenfor en række fag blev det imidlertid almindeligt, at lærlingene aflagde frivillig svendep prøve. Indenrigsministeriet fastlagde til det formål regler om prøvernes indhold og om de til formålet nedsatte svendep prøvekommissioner. I 1904 tog Fællesrepræsentationen initiativ til en ordning, som gjorde det muligt for de håndværks- og industriforeninger, som måtte have ønsker herom, at forestå svendep prøverne. Indholdsmæssigt svarede de til de officielle retningslinier, men deres betydning lå i, at det nu blev muligt at aflægge svendep prøve i egne af landet, hvor der ikke i forvejen eksisterede svendep prøvekommissioner, dvs. først og fremmest i landdistrikterne (Nystrup og Sølvér, 1919: 176).

Presset for indførelsen af et tilsyn med lærlingeuddannelserne voksede efterhånden, som det blev tydeligt, at lærlingeloven af 1889 ikke var i stand til at udfylde det tomrum, som var opstået, da lavene blev frataget

retten til at føre tilsyn med lærlingenes uddannelse. Der blev udarbejdet forskellige udkast til lovændringer i forsøget på at råde bod herpå. I 1919 fremsatte Stauning forslag til en ny lærlingelov, ifølge hvilken tilsynet med lærlingens uddannelse skulle udøves af lokale lærlingekommissioner bestående af repræsentanter for arbejdsgivere og arbejdere under ledelse af en neutral formand. Lærlingekommissionerne skulle godkende lærekontrakter og overvåge, at lærlingene fik en forsvarelig uddannelse (Forslag til Lov om Lærlingeforholdet m.m. § 20-25, Rigsdagstidende 1918/19 sp. 4669-4674). Forslaget stødte på stærk modstand fra Venstres og de konservatives side og kunne ikke samle flertal. Modstanden gjaldt ikke mindst bestemmelsen om, at lærlingekommissionen skulle kunne nægte at godkende en lærekontrakt, hvis det blev vurderet, at en virksomhed havde ansat så mange lærlinge, at man ikke kunne forvente, at den ville kunne sikre yderligere lærlinge en forsvarelig uddannelse. Også forslaget om at nedsætte den maksimale læretid fra 5 til 4 år vakte modstand. (Forslag til Lov om Lærlingeforholdet m.m. § 2 og § 3 Rigsdagstidende 1918/19 sp. 4659). I 1920 blev der på ny fremsat et forslag til ny lærlingelov. Denne gang blev forslaget fremsat af Indenrigsminister Berg fra Venstre. Dette forslag rummede ingen bestemmelser omkring tilsyn med oplæringens kvalitet, med den begrundelse, at »det bedste Tilsyn er det Tilsyn, som Forældre og Værger og interesserede Læremestre udøver paa dette Omraade ...« (Indenrigsminister Berg: Rigsdagstidende 1920/21 sp 1916). Eventuelle tvistigheder mellem mester og lærling blev henvist til afgørelse ved voldgift. Desuden indeholdt forslaget en bestemmelse om, at lærlinge, der uberettiget forlod lærepladens skulle kunne hentes tilbage med politiets hjælp (Forslag til Lov om Lærlingeforholdet §14 og 20 Rigsdagstidende 1920/21 sp, 2903 og 2907). Socialdemokratiet valgte at stemme imod det endelige forslag, som blev vedtaget i 1921. Loven betød, at det fremover blev en betin-

gelse for at antage lærlinge, at mesteren eller dennes stedfortræder var fagligt oplært. Hermed blev et højt prioriteret ønske fra Fællesrepræsentationen for Dansk Haandværk og Industri side imødekommet.⁴ Endvidere indeholdt 1921-loven ret detaljerede bestemmelser om lærlingenes arbejdstid samt krav om, at læremesteren skulle betale til lærlingens teoretiske undervisning på de tekniske skoler og handelsskolerne. Desuden blev der sat grænser for det tidsrum, inden for hvilket den teoretiske undervisning kunne finde sted. Loven pålagde endvidere mestrene at betale lærlingenes sygekassekontingent. Endelig åbnede loven for indførelsen af tvungne svendep prøver i fag, hvor der forelå en fælles indstilling fra det pågældende fags arbejdsgiver- og arbejderorganisationer. Det blev i loven fastslået, at der i 1924 skulle fremlægges et forslag til revision af loven (Nr. 342, Lov af 6. Maj 1921 om Lærlingeforholdet). Uenigheder omkring spørgsmålet om tilsynet med lærlinguddannelserne, begrænsninger i lærlingenes antal, fastsættelsen af den maksimale læretid mv. betød, at det trods gentagne behandlinger i Rigsdagen først i 1937 lykkedes at opnå flertal for en revision af loven fra 1921.

Partsstyrets indførelse

Den lærlingelov, som blev vedtaget i 1937 lagde grunden til det partsstyre, som kendetegner erhvervsuddannelserne i dag. Loven blev vedtaget, selvom både Det Konservative Folkeparti og Venstre stemte imod. Især Venstre opfattede loven som utidig indblanding i det private forhold mellem mester og lærling, som tidligere, ifølge partiets ordfører, i det væsentlige havde været reguleret ad frivillighedens vej.⁵ Utilfredsheden blev udtrykt på følgende måde af Venstres ordfører Jens Villemoes:⁶

»Jeg kan ikke se andet, end at dette er et Stykke praktisk Socialisme, som den højtærede Socialminister er ved at faa gennemført paa den danske Rigsdag, og det kunne aldrig falde mig ind at bebrejde den højtærede

Socialminister, at han ønsker at faa gennemført nogle af sine Programpunkter, men den højtærede Socialminister maa være klar over, at mit Partis Syn på disse Forhold er et andet. Vi ønsker ikke, at man ad Lovgivningens Vej indfører mere Statssocialisme og Kontorier og Nævn og Udvalg i Danmark end nødvendigt, og af den Grund alene ville vi umuligt kunne stemme for en saadan Lov» (Rigsdagstidende 5/5 1937: 1. Beh.af F.t.L om Lærlingeforholdet sp. 2419-2420).

Udover at loven betød en væsentlig forbedring af lærlingens rettigheder mht. sygeforsikring, ferie mv., betød den samtidig en styrkelse af det faglige tilsyn med lærlinguddannelser, samt at de enkelte fag fik tildelt en højere grad af medbestemmelse end hidtil på lærlinguddannelserne.

Loven betød, at der blev oprettet faglige udvalg inden for de enkelte fag og i tilslutning hertil et lærlingeråd, der bestod af repræsentanter for arbejdsmarkedets hovedorganisationer, herunder Fællesrepræsentationen for Dansk Håndværk og Industri. De faglige udvalg fik mulighed for at henstille til myndighederne om ikke at godkende en virksomhed til at antage lærlinge såfremt 2/3 af udvalgets medlemmer skønnede, at den pågældende virksomhed ikke var i stand til at sikre lærlingen en forsvarlig oplæring (Lov nr. 120, 7.maj 1937 § 19 stk 6). Med 1937-loven blev bestemmelsen om, at den lærling, der uberettiget udeblev fra sit læreforhold, kunne bringes tilbage af politiet, afskaffet og erstattet af en bestemmelse om, at lærlingen kunne pålægges erstatning i sådanne tilfælde. Endelig betød loven, at der blev indført tvungne svendeprøver, som til arbejdsgivernes fortrydelse skulle bedømmes af »skuemestre«, hvoraf halvdelen blev udpeget blandt mestrene og halvdelen blandt svendene. Arbejdsgiverne havde forgæves argumenteret for, at eftersom det var mesters ansvar, at lærlingen blev ordentligt oplært, burde 2/3 af skuemestrene hentes fra mestrenes rækker og en tredjedel fra svendenes (Arbejdsgiveren 1937 nr.24:388).

Ordningen med at lade fagene selv føre tilsyn med lærlinguddannelserne gennem dertil indrettede faglige udvalg havde allerede været afprøvet et par år inden lovens gennemførelse af Metalindustriens Lærling udvalg. Samarbejdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere om at føre tilsyn med lærlinguddannelser rækker dog længere tilbage, idet man allerede i 1909 inden for formerfaget havde samarbejdet omkring et tilsyn med lærlinguddannelserne. Inspireret heraf blev der i forbindelse med overenskomsterne i 1928 mellem Sammenslutningen af Arbejdsgivere indenfor Jern- og Metalindustrien i Danmark og Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark truffet aftale om nedsættelsen af et fællesudvalg, der bl.a. skulle drøfte lærlingenes uddannelse (Metalindustriens Lærling udvalg, 1954: 8). Formålet var at tilvejebringe »en absolut nødvendig forbedring i uddannelsens kvalitet (...) ved at gribe ind i selve denne uddannelse, som den foregik hos den enkelte læremester«. Midlet var at hindre at uegnede læresteder antog lærlinge, da dette ville kunne medføre en »forringelse af gennemsnitskvaliteten af de faglærte arbejdere«. Ad den vej ønskede man at sikre »at alle lærlinge fik en så god og alsidig uddannelse, at de efter læretidens udløb kunne anvendes på flertallet af arbejdspladser inden for jern- og metalindustrien og ikke kun kunne få beskæftigelse inden for et bestemt speciale« (Metalindustrien Lærling udvalg, 1954: 11).

I lærlingudvalgets jubilæumsskift fremhæves det, at begge parter havde en interesse heri. Arbejdsgiverne kunne ikke være tjent med at betale faglært løn til nyuddannede svende, der var så ringe oplært, at de ikke var i stand til at udføre selv de mest elementære opgaver. Modsat havde fagbevægelsen ingen interesse i at få en tilgang af nye medlemmer, hvis kvalifikationer var så ringe, at de måtte forventes at blive en byrde for arbejdsløshedskasserne (Metalindustriens Lærling udvalg, 1954: 11).

Formelt set havde lærlingeudvalget ikke før 1937-lovens vedtagelse mulighed for at gribe ind i eksisterende læreforhold. I stedet søgte udvalget derfor at afskære uegnede læresteder fra at få lærlinge. En af de første prøvesager fandt sted i Hobro, hvor en automobilforhandler blev fundet uegnet til at uddanne lærlinge. Udvalget skrev derfor til den lokale politimester og henstillede, at han i fremtiden undlod at godkende lærekontrakter fra det pågældende firma. Politimesteren sendte sagen videre til Direktoratet for Arbejdsanvisning og Arbejdsløshedsforsikring, der videre sendte den til Socialministeriet, som i realiteten blåstemplede lærlingeudvalgets praksis, idet man i en skrivelse til Politimesteren i Hobro slog følgende fast:

... at da der efter det om Arbejdsforholdene i paagældende Virksomhed oplyste ikke vil kunne gives Lærlingene en fyldestgørende Uddannelse i Mekanikerfaget, maa Socialministeriet holde for, at Lærekontrakter om Uddannelse paa nævnte Automobilforhandlers Værksted – saavel som på andre Værksteder, hvor Arbejdet er af lignende Beskaffenhed – ikke bør forsynes med den i Lærlingelovens §1, Stk.1, omhandlede Godkendelsespaaetegning. (Metalindustriens Lærlingeudvalg, 1954: 14)

I 1935 forelå et af metalindustrien udarbejdet sæt uddannelsesregler indeholdende en fortegnelse over brancher under smede- og maskinarbejderfaget inden for hvilke, lærekontrakter kunne oprettes, samt regler for hvad oplæringen i de enkelte godkendte brancher kunne omfatte. Disse blev af Socialministeriet tilsendt samtlige landets politimestre. I skrivelsen blev det pålagt politimestrene at sikre, at lærekontrakter inden for Smede- og Maskinarbejderfaget blev affattet i overensstemmelse med reglerne (Metalindustriens Lærlingeudvalg, 1954: 20). Hermed godkendte ministeriet en praksis som i princippet berørte 50 % af samtlige lærlinge beskæftigede inden for håndværk og industri (Metalindustrien Lærlingeudvalg, 1954: 16). Senere blev ordningen med 1937-loven breddet ud

til at omfatte samtlige landets læresteder. I den forbindelse har det næppe hæmmet forslagens gennemførelse, at Socialminister Ludvig Christensen (S) som forelagde forslaget i Rigsdagen havde en fortid som medlem af formerfagets lærlingeudvalg, hvor han sad helt frem til 1934, hvilket man i arbejdsgivernes medlemsblad da heller ikke undlod at kommentere (Arbejdsgiveren 1937 nr.24: 388), men tonen overfor loven var ikke desto mindre positiv fra Dansk Arbejdsgiverforenings⁷ side, hvilket fremgår af følgende afslutning på medlemsbladets gennemgang af den nye lov:

Loven har skabt gode Muligheder for et frugtbart Samarbejde mellem Arbejdsgiver og Arbejdere og mellem Fagene og Myndighederne, og hvis dette Samarbejde dyrkes på rette Vis, vil den nye Lærlingelov sikkert ikke blive nogen daarlig Lov.« (Arbejdsgiveren, 1937 nr. 24: 390)

Partsstyrets fortsatte beståen

Udviklingen fra næringsfrihedens indførelse i 1862 frem til partsstyrets etablering i 1937 viser, at der på såvel arbejdstager- som arbejdsgiverside hurtigt opstod en erkendelse af, at uddannelsen af fremtidens faglærte arbejdskraft var for vigtig en sag til at kunne overlades til kræfternes frie spil. Heller ikke lovgivningsmagts forsøg på at gribe regulerende på lærlingeforholdet blev ansat for tilstrækkeligt. Løsningen blev i stedet at forankre den tilsynspligt, som lavene tidligere havde haft, i paritetisk sammensatte faglige udvalg. Til forskel fra under lavsvæsnet betød dette, at arbejdsgiverne nu måtte dele indflydelsen på lærlingeuddannelserne med arbejdstagersiden. Indførelsen af det faglige selvstyre skete, som vist, med udgangspunkt i en allerede eksisterende praksis indenfor metalindustrien. Set i et længere perspektiv er partsstyret imidlertid et produkt af den karakteristiske måde, det danske arbejdsmarked er organiseret på og den forhandlingstradition, som nåede sin endelige form med Septemberforliget i 1899.

Udviklingen frem mod det faglige selvstyre, som blev stadfæstet med 1937-loven, var, som det er fremgået, præget af skiftede kampe mellem statsmagten, arbejdsgivere og arbejdstager. De første forsøg fra mestrenes side på at genvinde den indflydelse på lærlingeuddannelserne, som de havde mistet ved næringsfrihedens indførelse, var vendt mod statsmagten og sigtede på at genetablere lavenes tilsyn med lærlingeuddannelserne og dermed kontrollen over tilgangen til de enkelte fag. Mestrenes holdning til svende og lærlinge var præget af en paternalistisk holdning, som først langsomt, i lyset af det voksende antal arbejdskampe, afløstes af en erkendelse af nødvendigheden af, at arbejdsgiverne organiserede sig til fælles modstand mod fagbevægelsens voksende slagkraft. Hvor arbejdsgiverne i 1880'erne søgte at nedkæmpe fagbevægelsen ændredes holdning i 1890'erne til et ønske om at forebygge konflikter gennem forhandling og voldgift, hvilket fordrede to stærke hovedorganisationer, der repræsenterede og kunne holde styr på henholdsvis arbejdsgiver- og arbejdstagersiden. I første omgang omfattede dette aftalesystem ikke lærlingeuddannelserne. Arbejdsgiverne modsatte sig ethvert tilløb til, at der fra lovgivningsmagts side blev lagt begrænsninger på den enkelte virksomheds adgang til at antage lærlinge af lærlinge, samt at der blev indført kontrol med virksomhedernes oplæring. Både De konservative og Venstre stemte af samme grund imod 1937-loven. Ikke desto mindre havde det faglige selvstyre allerede forud for lovens ikrafttræden vist sin styrke i praksis på metalindustriens område, hvor et paritetisk sammensat lærlingeudvalg førte tilsyn med lærepladserne og indstillede, at uegnede læresteder blev frataget retten til at ansætte lærlinge. Til forskel fra indgreb fra lovgivningsmagts side bygger det faglige selvstyre på, at der kan opnås enighed blandt repræsentanterne fra henholdsvis arbejdstager- og arbejdsgiverside, hvilket sikrer beslutningerne en høj grad af legitimitet, hvilket er en forudsætning for det

nuværende erhvervsuddannelsessystem fortsatte beståen, idet det er afhængigt af, at der er virksomheder, der er villige til at stille praktikpladser til rådighed. Det begrænser lysten til fra statsmagts side at gribe alt for drastisk regulerende ind i forhold til den del af erhvervsuddannelserne, som foregår på virksomhederne. Løsningen fra statsmagts side har i stedet været at lade erhvervsskolerne kompensere for forringede oplæringsmuligheder på virksomhederne som det eksempelvis skete i 1956 hvor dagskolen og den værkstedsbaserede undervisning blev introduceret på de tekniske skoler og grunden dermed lagt for vore dages vekseluddannelsesystem. Statsmagten spillede til gengæld ikke nogen væsentlig rolle i oprettelsen af de tekniske skoler, som hovedsageligt blev til på håndværksmestrenes private initiativ i perioden 1840-1860 og som dermed illustrerer, at uddannelsen af lærlingene lå håndværket stærkt på side.

Noter

1. Kaspar Rostrup var snedkermester og en overgang formand for det agitationsudvalg, som blev nedsat med henblik på at øge opslutning til Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Håndværk. (Agerholm og Vigen, 1921: 7-8).
2. Dette mindretal udgjordes af formanden, Københavns overpræsident, kammerherre E.E. Rosenørn, fabrikant S.Fraenkel, possementsmager-svendenes formand J.C.J. Andersen og embedslæge F.C. Krebs (Thomsen, 1991: 51-52).
3. Formuleringen blev bibeholdt i 1921-loven, men optræder ikke i 1937-loven.
4. I det program som blev vedtaget på Fællesrepræsentationens delegeretmøde i København i 1918 hed det i punkt 7: »Revision af Næringsloven i saadan Retning, at den faglærte Mester styrkes imod Konkurrencen fra ikke-faglærte. Kun faglærte Mestre bør have Ret til at uddanne Lærlinge« (Nyrop og Sølvér, 1919: 133).
5. Det Konservative Folkepartis modstand skyldes bl.a., at partiet ikke fik opfyldt et ønske om, at der blev oprettet to lærlingeudvalg, et for handelsområdet og et for industri og håndværk.
6. Jens Villemoes, 1880-1956, var i perioden 1928-53 tingvalgt medlem af Landstinget for Venstre

og 1945-47 minister for handel, industri og søfart.

7. I 1899 tog Arbejdsgiverforeningen af 1896 navneforandring til »Dansk Arbejdsgiver- og Mesterforening« og i 1919 blev navnet til det endnu brugte »Dansk Arbejdsgiverforening«.

Litteratur

Agerholm, Sophus og Anders Vigen (1921), *Arbejdsgiverforeningen gennem 25 Aar 1896-1921*, Kjøbenhavn: Langkjærs Bogtrykkeri.

Arbejdsgiveren, Medlemsblad for dansk arbejdsgiver- og mesterforening (1937) årg. 38.

Berg, Rasmus (1919), *Det danske Haandværks Historie*, Kjøbenhavn og Kristiania: Gyldendalske Boghandel – Nordisk Forlag.

Betænkning afgiven af den ifgl. Resolution af 20de September 1875 til Undersøgelse af Arbejderforholdene I Danmark nedsatte Kommission (Arbejderkommissionens Betænkning), Kjøbenhavn 1978: Schultz.

Boje, Per og Jørgen Fink (1990), »Mesterlære og teknisk uddannelse i Danmark 1850-1950«, *Erhvervshistorisk årbog*:125-147.

Bruun, Henry (1930), »Den sociale Udvikling i Byerne 1857-71«, i Povl Engelstoft og Hans Jensen, red., *Sociale Studier i dansk Historie efter 1857*, Kjøbenhavn, Gyldendalske Boghandel, pp.1-26.

Bruun, Henry (1931), »Arbejdsgiverforeninger i Danmark i Aarene 1862-1898«, i Povl Engelstoft og Hans Jensen, red., *Bidrag til Arbejderklassens og Arbejdsspørgsmaalets Historie i Danmark fra 1864 til 1900*, Kjøbenhavn: Gyldendalske Boghandel. Nordisk Forlag, pp. 352-409.

Dybdahl, Vagn og Inger Dübeck (1983), *Håndværket og statsmagten: perioden 1700-1862*. Kjøbenhavn: Håndværksrådets Forlag.

Fode, Henrik, Jonas Møller og Bjarne Hastrup (1984), *Håndværkets kulturhistorie: Perioden fra 1862-1980*, Kjøbenhavn: Håndværksrådets forlag.

Galenson, Walter (1955), *Arbejder og arbejdsgiver i Danmark*, Kjøbenhavn: Det danske forlag.

Hassø, Arthur (1940): Et bidrag til Københavnsk Haandværks Historie i det sidste Hundredeaar, Haandværksforeningen i Kjøbenhavn, Kjøbenhavn: Chr. Erichsens Forlag. Der henvises til værket s. 5.

Mackeprang, Edvard (1910), »Danske Håndværkerlaug i nutiden«, *Tidsskrift for Industri*, særtryk: 3-30.

Metalindustriens Lærlingeudvalg (1954), *Metalindustriens Lærlingeudvalg 1929-1954*

Møller, Jonas (1991), *Fra tegneskole til teknisk skole. De tekniske skoler og deres forening gennem 100 år*, Odense: Teknisk Skoleforening.

Nyrop, Camillus og Aage Sølvér (1929), *Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk 1879-1929. Et afsnit af det danske Haandværks Historie*, Kjøbenhavn.

Nørregaard, Georg (1943), *Arbejdsforhold indenfor dansk Haandværk og Industri 1857-1899*, Kjøbenhavn: Nordisk Forlag.

Rostrup, Kaspar (1900), Arbejdsgiveren. Medlemsblad for dansk arbejdsgiver- og mesterforening, årg. 1.

Sørensen, John Houman, Preben Horstholt Rasmussen, Ole Zinck Nielsen og Morten Lassen (1984), *Lærlingeuddannelse og udbytning*, Aalborg, Aalborg Universitetsforlag.

Thomsen, Niels (1991), *Industri, Stat og Samfund 1870-1939*, Odense: Odense universitetsbiblioteksforlag.

Forslag til Lov om Lærlingeforholdet m.m. (Fremsat i Folketinget den 27. Februar af Minister Stauning.

Nr. 39, 30. marts 1889 Lov om Lærlingeforholdet, nr. 39,

Nr. 342, 6. maj 1921 Lov om lærlingeforholdet

Nr. 120, 7.maj 1937 Lov om lærlingeforholdet.

LBK nr.1244 af 23/10/2007 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105174>

Rigsdagstidende 1919-37.

Fra åben til reguleret økonomi

– Foss, Rode og Den Overordentlige Kommission

**Af Steen Andersen, lektor, Center for Virksomhedshistorie,
Copenhagen Business School, sa.lpf@cbs.dk og**

**Kurt Jacobsen, professor, Center for Virksomhedshistorie,
Copenhagen Business School, kj.lpf@cbs.dk**

Udbruddet af krigen i Europa havde umiddelbare økonomiske konsekvenser for det neutrale Danmark. I august 1914 førte uvisheden til prisstigninger og mangel på varer. Allerede den 7. august 1914 vedtog Rigsdagen den såkaldte »August-lov«, som autoriserede indenrigsminister Ove Rode til at fastsætte priserne på varer og foretage ekspropriationer. Det faktiske instrument som regulerede økonomien var den såkaldte Den Overordentlige Kommission (DOK). Oprettelsen af DOK var en praktisk løsning, dels fordi det danske statsapparat ikke var gearet til at håndtere en sådan opgave, og dels fordi det betød, at Rigsdagen ikke skulle tage nævneværdig stilling til reguleringspolitikken. Samtidig var DOKs autoritet sikker, fordi dens medlemmer repræsenterede de store partier og erhvervsorganisationerne. Arbejdet i DOK bød på flere store kontroverser i forbindelse med den praktiske gennemførelse af reguleringen. Erhvervene var gået ind i samarbejdet med henblik på at sikre deres egne interesser på den bedst mulige måde. Formanden for Industrirådet Alexander Foss gjorde sit bedste for at sikre industriens betingelser og ikke af sympati for en korporativ tanke, hvilket førte til sammenstød med Ove Rode. I 1918, hvor Foss forlod DOK skete det på et tidspunkt, hvor erhvervene i vid udstrækning selv havde overtaget forsyningspolitikken.

Dansk økonomi er sammen med den nederlandske og britiske blevet fremhævet af Harvard professor Geoffrey Jones som de tre sidste tilbageværende nationale økonomer i Europa, som værnedes om en åben liberal

økonomi inden krigsudbruddet i 1914 (Jones, 1996). På den anden side af krigen i slutningen af 1918 kunne dansk økonomi ikke længere kaldes hverken åben eller liberal. Denne oversigtsartikel vil ikke så meget omhandle den forandring økonomien undergik i perioden 1914 til 1918, men først og fremmest fokusere på den politiske diskussion om, hvordan reguleringen skulle gennemføres.

Op til krigsudbruddet havde dansk politik været præget af en begyndende splittelse om reguleringen af erhvervslivet, og artiklens udgangspunkt er, at splittelsen uddybedes efter krigsudbruddet, og i særlig kondenseret form udspillede sig i Den Overordentlige Kommission. Sammenstødene i denne kommission og udenfor mellem de to store eksponenter for henholdsvis regulering og liberal økonomi, den radikale indenrigsminister Ove Rode, og ingeniør og den konservative formand for Industrirådet, Alexander Foss, vil blive gransket i denne artikel. Pointen er, at opgøret mellem de to kombattanter forskød sig fra i begyndelsen af verdenskrigen at omhandle principperne for krigsreguleringer, hvor Ove Rode i sin egen forståelse repræsenterede samfundsinteressen og Alexander Foss industriens interesser, til i krigens sidste år at omhandle efterkrigstidens forhold og dermed hvilken type kapitalisme, Danmarks skulle have.

Industriel udvikling og begyndende regulering

Efter Næringsloven af 1857 havde erhvervslivet, herunder industrien, udviklet sig i mere end 40 år uden nogen nævneværdig lovregulering bortset fra Fabrikksloven af 1873, der begrænsede anvendelsen af børnearbejde i industrien, samt maskinbeskyttelsesloven af 1889, der skulle beskytte arbejderne mod ulykker i industrien. Årsagen var provisorieårene med forfatningskamp og Venstres visnepolitik, der i det hele taget bremsede for stort set al væsentlig lovgivning. Det betød, at bl.a. aktieselskaber og storindustrien fik mulighed for at udvikle sig stort set uden nogen form for regulering bortset fra begrænsningen i børnearbejdet. Således blev en stort anlagt, påtænkt lovgivning om regulering af bl.a. arbejdsforholdene skrinlagt i slutningen af 1870'erne, og samme skæbne overgik et forslag om en arbejderbeskyttelseslov.

I forbindelse med systemskiftet kom reguleringen imidlertid igen på dagsordenen. I 1901 kom Danmarks første egentlige arbejderbeskyttelseslov, Fabrikksloven af 1901, og i 1913 fulgte endnu en fabrikslov, der samlede en række hidtidige love om arbejderbeskyttelse i én samlet lov. Lovene var først og fremmest rettet imod industrien, hvor man med irritation så på statens indblanding i arbejdsforholdene.

Reaktionen var også negativ, da regeringen i 1908 tog initiativ til oprettelse af en permanent voldgift og udnævnelse af en forligsmand. I industrien var man imod en lovgivning, men man gik alligevel med i et forberedende udvalgsarbejde for at forhindre, at Rigsdagen ville lovgive uden at lytte til arbejdsgiverne. Det var først og fremmest lovforslaget om en forligsmand, der stødte arbejdsgiverne, og det var først efter, at jernindustriens formand, ingeniør Alexander Foss fra F.L. Smidth & Co., havde påvirket Rigsdagens behandling af lovforslaget, at det blev spiseligt for ham og de øvrige industriledere.

Lovene blev vedtaget i april 1910 og har siden sammen med Septemberforliget af 1899 udgjort en af de bærende søjler i reguleringen af det danske arbejdsmarked (Andersen og Jacobsen, 2006: 206-7).

I industrien var man særligt fortørnede over, at landbruget udtrykkeligt var undtaget fabrikslovene, selvom danske læger kunne dokumentere, at der var både mange ulykker og usunde arbejdsforhold i landbrugsproduktionen. I det hele taget så man med ubehag på lovgivernes interesse for at blande sig i forholdene i industrien, mens landbruget gik fri. Man afviste således nødvendigheden af en lovgivning om aktieselskaber, som begyndte at spøge på Christiansborg – og pegede desuden på den forskelsbehandling, der lå i, at der ikke skulle lovgives om landbrugets andelselskaber.

Ligeledes konstaterede man, at når det gjaldt reguleringen af udenrigshandelen, så var lovgivningen og handelsaftaler til landbrugets fordel, mens industriens interesser blev tilsidesat. Toldloven af 1908 udgjorde således en hindring for industriens vækst, da den gjorde det vanskeligt for industrien at importere råvarer og halvfabrikata med henblik på produktion og videre eksport. Udviklingen af internationale transport- og kommunikationsmidler havde ellers gjort det muligt for både industri og landbrug at hente råstoffer og foder fra oversøiske markeder og efterfølgende eksportere færdigprodukter, men toldlovgivningen sigtede primært på at beskytte landbruget, hvilket skete på bekostning af industrien.

Toldloven var i storindustriens optik udtryk for Venstres bestræbelse på at gavne landbruget og skade industriens interesser, og også en lang række bilaterale handelstraktater, der beskyttede dansk landbrug på sit hjemmemarked, skadede industrien. Argentina lagde således hindringer i vejen for import af danske industrivarer, fordi Danmark ikke ville

tillade import af argentinsk kød og andre landbrugsprodukter.

Det var kombinationen af denne voksende interesse for at regulere erhvervslivets, især storindustriens forhold, og favoriseringen af landbruget på industriens bekostning, der i 1910 førte til dannelse af Industrirådet med Alexander Foss som formand fra november 1911. Og han havde travlt fra starten. Således lykkedes det Industrirådet at påvirke loven af 8. juni 1912 om falsk reklame og hæderlig ukonkurrence, og samme år fik man gennemført en række ændringer i en ny bygge lov om bl.a. bygninger til industrielt brug. Også videreførelsen af en midlertidig kultold lykkedes det samme år at forhindre. Man fik også påvirket og udsat en direkte lovmæssig regulering af erhvervslivets organisering som aktieselskaber. Da regeringen i 1913 fremlagde det første forslag nogen sinde til en dansk lov om aktieselskaber, havde Industrirådet således fået antallet af paragraffer skåret ned fra 106 til 68 – hvorefter man fik forhalet sagen endnu i en årrække.

Alexander Foss var med i det meste og viede en stadig større del af sin tid til dels at forhindre regulering af erhvervslivet og især industrien, dels at fremme industriens interesser, også når det gjaldt lovgivning. Det blev da også ham mere end nogen anden, der tog kampen op omkring reguleringen ikke kun af industrien, men hele samfundsøkonomien, der for alvor kom på dagsordenen med udbruddet af 1. Verdenskrig den 1. august 1914.

Augustloven 1914

Krigsudbruddet ude i Europa fik umiddelbare økonomiske konsekvenser for det neutrale Danmark. Panikken bredte sig i befolkningen i august 1914, og bankerne måtte reducere indskydernes mulighed for at lave udtræk på deres konti samt suspendere retten til at få konverteret indestående til guld. Uroen førte til prisstigninger og vareknaphed. Blandt andet steg prisen på rugbrød med en tredjedel

og kartoffelprisen blev fordoblet i løbet af de første dage i august (Nissen, 2002: 185-92). På de københavnske finbrødsbageres generalforsamling i Prins Wilhelms Palæ besluttede man, at det mindste franskrød nu skulle stige fra 12 øre til 15 øre. Prisen på rugbrød blev i første omgang sat op fra 61 øre til 81 øre. Flere prisstigninger på brød var i vente. Andre brancher var grovere. Hos kul- og koksimportørerne lod man prisen stige på en hektoliter koks fra 1 krone og 30 øre til 3 kroner og 50 øre – og det var endda midt i den hede augustvarme (Lange, 1988: 18). Ikke bare producenter og importører var skyld i prisstigningerne, men også forbrugerne hamstrede varer og løb storm mod butikkerne. Den herskende økonomiske visdom på dette tidspunkt repræsenteret ved nationaløkonom Jens Warming argumenterede i Berlingske Tidende den 6. august for, at forholdet mellem pris og udbud som ligevægtsregulator automatisk ville få priserne til at rette sig igen (Rasmussen, 1965: 70). Men den klassiske liberale økonomiske teori kom til kort over for udviklingen. Priserne rettede sig ikke. Folk blev ved med at hamstre, og både private og virksomheder begyndte at spekulere i at opkøbe store varelagre. Endelig tog den klassiske teori ikke hensyn til, at prisstigningerne ramte samfundets svageste stillede.

I Industrirådet sad Foss og var bekymret over udviklingen. Han satte ikke sin lid til, at efterspørgslen blot ville falde igen. For industrien kom krigsudbruddet på et meget kritisk tidspunkt, hvor kullagrene i Danmark var reduceret væsentligt. En strejke hen over sommeren på grund af konflikt om løn til sømænd og fyrbødere på skibene betød, at der ikke var blevet sejlet i tiden op til krigsudbruddet. Foss noterede sig, at kul- og koksimportørerne havde hævet prisen væsentligt, og hvis der ikke straks blev tilført nye forsyninger, ville prisen stige yderligere med katastrofale følger for dansk erhvervsliv. Derfor var det af afgørende betydning at få genopta-

get kulsejladsen og sikre, at de eksisterende kullagre ikke blev videresolgt til højstbydende i nabolandene. Som sin første kriseforanstaltning oven på de voldsomme prisstigninger rettede Foss derfor henvendelse til handelsministeren for at få indført et eksportforbud for kul.¹ Regeringen havde allerede set skriften på væggen og resultatet var »Udførselsloven af 6. August 1914«, som nu blandt andet gjorde det ulovligt at udføre kul, foderstoffer og brødkorn.² Krigens regulering var hermed indført.

Mere var i vente. Den radikale regering reagerede hurtigt på forsyningsproblemerne i forsøget på at sikre befolkningens levevilkår. Det skete ved flere indgreb i markedsøkonomien. Allerede den 7. august 1914 vedtog Rigsdagen den såkaldte Augustlov, som gav indenrigsminister Ove Rode bemyndigelse til at fastsætte priser på varer og foretage ekspropriationer. I Rigsdagen sagde Ove Rode, at »Bemyndigelsen er meget omfattende, og følgelig må den iværksættes med Varsomhed, men hvor det er nødvendigt, må den benyttes med Kraft« (Christiansen, Lammers og Nissen, 1988: 91). Særloven blev brugt til en vidtgående regulering af den danske samfundsøkonomi, og loven gjorde det muligt, at dette kunne foregå uden om Rigsdagen. I selve lovteksten hed det:³

»§1. Indenrigsministeren bemyndiges til indtil videre at træffe Foranstaltninger til Regulering af Prisen på Levnedsmidler og Varer, derunder mod fuld Erstatning at lade Staten overtage sådanne Levnedsmidler og Varer, som der er af Betydning for Samfundet at have Rådighed over. Købesummen for Varer, som Staten måtte overtage, fastsættes af Kommissioner, hvis Virksomhedsområde og Sammensætning bestemmes ved Kgl. Anordning.

§2. Denne Lov træder straks i Kraft.«

Denne ultrakorte lovtekst ændrede over en nat dansk økonomi fra at være en af de mest liberalistiske i verden til at være en gennemreguleret krigsøkonomi. Med loven fik in-

denrigsminister Ove Rode overdraget magt til at kunne gribe ind i alle samfundsøkonomiens grene for at sikre stabil prisudvikling og forsyninger til befolkningen, erhvervslivet og landbruget. Som det konkrete instrument til at regulere økonomien blev den såkaldte Den Overordentlige Kommission oprettet allerede den 8. august 1914. I kommissoriet hed det, at Den Overordentlige Kommission »kunne træffe Foranstaltninger til Landets Forsyning med de nødvendige Forbrugsartikler (...) og disses hensigtsmæssige Fordeling (...) indvirke regulerende på Handlen med og Priserne på Levnedsmidler og Varer, når uforholdsmæssig Prisstigning som følge af Spekulationsforretninger eller af anden Aarsag er indtraadt eller kan befrygtes at indtræde« (citeret fra Jørgensen, 2005: 66).

Oprettelsen af kommissionen var en praktisk løsning, dels fordi det danske statsapparat ikke var indrettet på at løfte en sådan opgave, og dels fordi reguleringspolitikken flyttedes væk fra Rigsdagen. Samtidig sikredes kommissionens autoritet ved, at medlemmerne repræsenterede de store partiers og interesseorganisationernes interesser. På denne måde blev partipolitiske og organisationsinteresser kædet sammen i udformningen af reguleringen. Som leder af kommissionen sad den tidligere radikale minister Christopher Hage (i 1916 erstattet af M.P. Frijs). Landbruget var repræsenteret ved P.Th. Nielsen, formand for Landboforeningerne og den radikale formand for husmændene Niels Frederiksen. Det stærke Grosserer Societetets Komité talte sin sag via Herman Heilbuth og V. Lund, og Rederiforeningens mand var Ditlev Lauritzen. Den kontroversielle professor L.V. Birck havde sæde i kommissionen både som repræsentant for den økonomiske sagkundskab og som medlem af Folketinget for Højre. Som repræsentanter for arbejderbevægelsen var den socialdemokratiske borgmester i København Jens Jensen valgt sammen med rådmand Frederik Andersen. Endelig var Ove Rodes valg faldet på Alexander Foss som re-

præsentant for industrien. I sin biografiske analyse af Ove Rodes virke som indenrigsminister har Tage Kaarsted vurderet, at ud nævnelser af Foss var Rodes genistreg, da han her fik en problemknuser, som kunne sikre landet forsyninger (Kaarsted, 1985: 56). Vurderingen er præget af en fokusering på det politiske systems udbytte og overser, hvordan industrien fik sikret sine egeninteresser via Foss' virke. Hvis man skal pege på en genistreg hos Ove Rode var det, at han på papiret havde dannet en kommission, som favnede samfundets interesser, men indenrigsministeren havde sikret sig en sammensætning med radikalt-socialdemokratisk flertal. Med etableringen af Den Overordentlige Kommission var korporatismen så at sige på papiret formelt blevet institutionaliseret i Danmark og erhvervslivets organisationer blevet en del af staten. Det skulle vise sig at blive en institutionaliseringsproces domineret af magtkampe.

Kampen om kul og magt

Den Overordentlige Kommission samlede sig til sit første møde i Indenrigsministeriet lørdag den 8. august. Allerede her anede man konturerne til konflikterne mellem de forskellige interesser i kommissionen. Første opgave for kommissionen var at sikre kulforsyningen. Endnu vidste ingen, hvor lang krigen ville blive, og man var derfor tilbageholdende med alt for drastiske indgreb. Selvom han ikke var medlem af kommissionen var Ove Rode mødt op for opridsede de gældende politiske rammer for det regulerende arbejde, og han understregede, at »Rigsdagen vil meget nødig have Prisregulering på Kul, Kød, Æg, Korn m.v.« (Jørgensen, 2005: 71).

Den politiske debat i forbindelse med vedtagelse af augustloven havde tydeligt markeret, at et flertal ikke ønskede direkte statslige indgreb over for priserne. Fortaleren for indgreb i prisdannelsen var den socialdemokratiske borgmester Jens Jensen, som argumenterede for, at forsyninger af kul og fødevarer var af

afgørende betydning for Københavns befolkning. Kunne man ikke sikre disse forsyninger på grund af høje priser, var der ingen vej udenom statsligt dikterede priser. Dette blev afvist af Foss. Sikring af erhvervenes interesser var det vigtigste, og det var ad den vej, at befolkningens ve og vel skulle varetages. Derfor pointerede Foss, at det vigtige var, at »sende Fødevarer og faa Kul igen«.⁴

Udtalelsen sammenfatter linjen i den argumentation, som Foss skulle benytte de kommende fire år. Landbrugseksporten til Storbritannien skulle opretholdes for at sikre, at man kunne få kul til industrien. Det var af afgørende betydning, at politikerne ikke faldt for fristelsen til at reducere landbrugseksporten for at tilgodese forsyningen af hjemmemarkedets storbyer. Uden eksport af smørdritler og baconer kunne industrien og i særdeleshed cementindustrien, som anvendte store mængder kul, ikke opretholde produktionen. Sammenkædningen af kul og landbrugsvarer tjente også til at dæmme op for landbrugets eventuelle ønske om at sælge til de højest bydende. De traditionelt højere priser på det tyske marked kunne gøre det attraktivt for landbruget at øge Tysklandseksporten og dermed reducere Danmarks fødevareeksport til Storbritannien, hvilket ville betyde et fald i kulimporten.

For Foss var det en oplagt sag, at de kul, som kom ind i landet, ikke skulle anvendes til boligopvarmning, og selvom han anerkendte betydningen af landbrugseksporten, skulle mejerierne tvinges til at bruge tørv og brænde i deres produktion. Under diskussionen lod Ove Rode forstå, at man i ministeriet arbejdede med en plan om at opkøbe et stort parti kul for at holde statsbanernes tog og færger i gang, hvilket også fik Foss til at gå i brechen for industriens interesser. Et offentligt opkøb af kul ville få priserne til at stige til ugunst for industrivirksomhederne.

Industrien havde egenhændigt etableret et

udvalg, som skulle forhandle med kulimportørerne allerede den 5. august. Imidlertid havde Industrirådet ringe succes i sit forsøg på at få importørerne til at sænke priserne, idet kulbranchen stod med palmerne og afviste al forhandling. Industrirådets henvendelse blev slet og ret ikke taget seriøst.⁵ Foss øjnede derfor muligheden for at sætte trumf på over for kulbranchen og lade Den Overordentlige Kommission rasle lidt med sablen. Den 9. august blev kulbranchen indkaldt til møde i kommissionen. Igen demonstrerede kulbranchen, at de havde fat i den lange ende. Så længe kuleksporten fra Storbritannien ikke var genoptaget kunne kulbranchen hævede, at en sænkning af priserne ville føre til en katastrofal mangelsituation i Danmark. Foss fik ikke megen støtte fra landbrugets repræsentanter, som ikke i samme grad havde et presserende forsyningsproblem, der skulle løses. På det efterfølgende møde dagen derpå var der selvansagelse i kommissionen og professor Birck lod forstå, at »Kulimportørerne fik i gaar det Indtryk, at vi var alt for elskværdige. De vil sikkert modvirke Tilgang af Kul, til de faar deres egne Lagre solgt«.

Foss var uden tvivl mere end enig med Birck i denne sag, men var alligevel tilbageholdende med en opbakning, idet økonomiprofessoren var stærk fortalende for en gennemgribende regulering af det samlede erhvervsliv. I forhold til sine rivaler i kommissionen havde Foss respekt for deres kamp for egne interesser, uanset om det gjaldt landbruget eller arbejderklassen, mens respekten for Birck kunne ligge på et meget lille sted. Foss' foragt for Birck hang sammen med, at de var konservative partifæller. For Birck var Den Overordentlige Kommission redskabet, som skulle sikre statens og samfundets interesser, og han var dybt skeptisk og fuld af foragt over for erhvervslivets forsøg på at tilgodese deres særinteresser.

Erhvervenes kamp mod reguleringen

I kølvandet på krigsudbruddet ophørte al im-

port af rug fra Rusland og Tyskland, hvilket fik prisen til at stige drastisk.⁶ Rugens himelflugt fik den 14. august borgmester Jens Jensen til foreslå, at kommissionen skulle indføre maksimalpriser på rug for at sikre befolkningens forsyning af brød og undgå en udhulning af reallønsniveauet i byerne. Prisudviklingen på fødevarer havde allerede betydet en ændring i den økonomiske fordeling i landet. Det blev landbruget og fiskeriet, som fik mulighed for at tjene penge, hvori- mod lønmodtagerne – arbejdere og tjenestemænd – oplevede løntab og prisforhøjelser med forringede levevilkår til følge.

Et flertal i kommissionen ønskede at nå en frivillig løsning med brødproducenterne og landbruget. Endvidere valgte kommissionen, blandt andet foranlediget af Foss, at opkøbe rug i udlandet for at sætte en stopper for kornkøbmændenes spekulationsopkøb. Foss pegede på, at en mulighed var at lade danske skibe i amerikansk havn hjemføre rug (Jørgensen, 2005: 87). Landbrugets repræsentant P.Th. Nielsen protesterede over planen, da opkøb ville føre til et fald i landbrugets betydelige indtægter, og hans argumentation gik på, at et statsligt indgreb ville svække det private initiativ.

På trods af kommissionens indstilling om at købe udenlandsk rug fortsatte spekulationsopkøbene, og priserne steg stadig. Den 24. august henvendte Socialdemokratiet og fagbevægelsen sig derfor til kommissionen i en fællesskrivelse, som påpegede den skævvridende effekt af de stigende priser. Kommissionen kunne nu ikke længere fortsætte med den afvisende holdning over for indgreb mod prisdannelsen, og selv Foss var i bevægelse. I lighed med den taktik man havde anvendt over for kulbranchen, raslede han den 25. august med sablen og lod forstå, at »det vil maa-ske hjælpe på Priserne, hvis Kommissionen bekendtgjorde, at den paatænkte at indgaa til Regeringen med Indstillingen om en Maksimalpris paa Korn, der ligger væsentligt under

de Priser, som nu gives». ⁷ Den videre diskussion i kommissionen skulle vise, at dette synspunkt ikke stak særlig dybt hos Foss og mere var udtryk for en taktisk forhandlingsmanøvre til at blødgøre kornhandlerne.

Med henvendelsen fra Socialdemokratiet og en samlet arbejderbevægelse var der nu for alvor gået politik i sagen, og Ove Rode kom derfor til stede på kommissionens møde den 27. august for at holde tømmerne stramt. Han fremsatte et kompromisforslag, som sigtede på at foretage ekspropriationer i kornlagrene i København for at sende et klart signal til landmændene om, at prisstigningerne ikke ville vare evigt. Alle kommissionens medlemmer bakkede op bag forslaget undtagen P.Th. Nielsen, som mente, at den gældende pris var udtryk for en nødretstilstand – og derfor rimelig.

Striden op til beslutningen om at gennemføre ekspropriationer i hovedstadssområdet var begyndelsen til »kampen om brødet« i kommissionen. Borgmester Jens Jensen var stærkt skeptisk over for, om ekspropriationerne kunne holde prisen på rug nede, og han stillede derfor fortsat krav om maksimalpris. Ove Rode var endnu ikke moden til at acceptere maksimalpriser, hvilket også skal ses i lyset af karakteren af sådan et indgreb. Få måneder inden havde det danske økonomiske system bygget på liberalistiske ideer om at stat og marked var to adskilte størrelser, og prisen på en vare var bestemt af udbud og efterspørgsel. I stedet valgte man i kommissionen at nedsætte et særligt kornudvalg, som specifikt skulle følge prisudviklingen. Den 3. september anbefalede et flertal af udvalgsmedlemmerne bestående af Birck, Franck, Jensen og Lund, at der blev indført maksimalpriser, idet ekspropriationerne ikke havde stoppet prisernes himmelflugt. Kun P. Th. Nielsen var imod og fremsatte en mindretalserklæring. Alligevel faldt forslaget om maksimalpriser igen i kommissionen. Erhvervslivet trak det længste strå.

I september valgte landmændene på Bornholm at indgå aftale med lokale myndigheder om at sælge korn til fast pris, hvilket fik Den Overordentlige Kommission til at prøve, om en lignende landsdækkende ordning kunne gennemføres. Bakket op af Ove Rode mødtes kommissionen med landbrugets organisationer den 22.-23. september. Der kunne ikke opnås enighed om levering til fast pris, og aftalen begrænsede sig derfor til forbud mod at bruge korn til fodring af dyr. Samtidig forpligtede landbrugets organisationer sig til at opfordre deres medlemmer til at levere mere brødkorn. Mindre bindende kunne det næppe blive, og landbrugsorganisationerne valgte da også først at udsende opfordringen i november. Statens indkøb af udenlandsk korn blev holdt tilbage som et reservelager, da man kalkulerede med, at man ikke havde rug nok til resten af året, og dermed kom statens kamp for at sikre forsyninger ikke til at virke efter hensigten. I løbet af oktober-november blev situationen yderligere forværret, da importen af foderstoffer svigtede. På dette tidspunkt var forholdene uoverskuelige, og det blev besluttet at gennemføre en optælling af landets samlede beholdning af brødkorn for at indhente information med henblik på en ny beslutning i kommissionen.

Forhandlingerne blev indledt den 1. december. På mødet fremførte Heilbuth kornudvalgets nye anbefaling af, at man indførte en maksimalpris på 20 kroner pr. 100 kg. Forslaget forsøgte at sikre den bitre pille for kommissionens modstandere af faste priser ved at holde hvede ude af fastprissystemet, mens prisen på rug ikke skulle gøres mere fast, end at den kunne flyde i forhold til majs. På den måde skulle man sikre, at fodret ikke blev dyrere end rug, for så ville rugen have i fodertrugene (Jørgensen, 2005: 103ff).

Landbruget stillede sig afvisende over for forslaget ved at påpege, at en maksimalpris kun ville betyde en reduktion af udbuddet af korn. Foss gik ligeledes kraftigt i rette med

forslaget, da den faste pris i hans øjne var sat al for lavt, og derfor måtte kommissionens reguleringstilhængere indse, at bønderne ville tilbageholde deres korn og afvente en ekspropriation til en højere pris. I stedet foreslog han at operere med både en maksimalpris og en ekspropriationspris, hvilket fik borgmester Jens Jensen til at reagere: Hele Den Overordentlige Kommission gav jo ingen mening, hvis ikke maksimalpris og ekspropriationspris var identiske. For tilhængerne af maksimalpriser var Foss den sværeste nød at knække, og derfor gik Frederiksen ligeledes Foss' argumentation på klingen. Skulle Foss' logik følges, var hele grundlaget for Augustlovens begrænsninger for udførsel, fordringsforbud og maksimalpriser trukket væk under kommissionen. Dertil supplerede han ved at understrege, at maksimalpriser på rug kun ville ramme dem, som profiterede af krigen – og i en sådan situation måtte Foss indse, at hensynet til befolkningens tarv måtte veje tungere. Noget svækket prøvede Foss at afværgе argumenterne ved at stille spørgsmålstegn ved lovgrundlaget for ekspropriationer; under alle omstændigheder ville han gerne have det undersøgt af relevante myndigheder. Heilbuth konstaterede her tørt, at alle kommissionens medlemmer burde være bekendt med, at Vurderingskommissionen på Indenrigsministeriets foranledning havde udtalt sig i sagen, og svaret havde været, at maksimalpris skulle gælde for maksimumpris ved ekspropriation. Nu kunne Foss vanskeligt skjule, at hans indvendinger mod maksimalpris på rug var dikteret af politiske hensyn og ikke af formaliteter (Jørgensen, 2005: 105). Diskussionen havde tydeligt vist, at kommissionen nu stod splittet. For maksimalpris var Andersen, Birck, Franck, Frederiksen, Heilbuth og Jensen. Imod var erhvervsblokken bestående af Foss, Lauritzen, Lund og P.Th. Nielsen.

Modstanderne af maksimalpris mente ikke, at man havde udtømt mulighederne for at sikre sig rug importeret fra udlandet, men på grund af krigsforholdenes indvirkning på

søhandlen var denne ambition båret af et betydeligt element af ønsketænkning. Man kunne købe rug i USA, men forsyningsvejen var for usikker og transportomkostningerne alt for høje til, at man kunne basere en forsyningspolitik på denne strategi. Dette var Foss formentlig på det rene med; i hvert fald advarede han mod, at maksimalpris ville betyde, at staten skulle være tvunget til at købe brødkorn til de høje verdensmarkedspriser. På baggrund af flertalsindstillingen fra kommissionen mødte Ove Rode den 8. december op, og landbrugets organisationer var også indkaldt. Indenrigsministeren skitserede udviklingen og virkningerne af de forskellige tiltag siden sommeren for at holde priserne i ro. Ligeledes måtte han konstatere, at optællingen af brødkorn havde givet et mere dystert billede af forsyningssituationen end først antaget. Med direkte adresse til Foss og de andre erhvervsfolk konstaterede Rode, at »der ligger således kun et Forslag og en Kritik, men intet positivt Modforslag«.⁸

Ove Rodes konstatering slog hovedet på sømmet, idet erhvervsfløjen ikke tilbød nogen reelle løsninger. Landbrugets bannerfører P. Th. Nielsen forsøgte sig ved at pege på, at hidtidige tiltag som udførselsforbud og fodringsforbud jo udgjorde en slags modforslag. I fraværet af substantielle argumenter fra erhvervsfløjen prøvede Foss lidt febrilsk igen med en principiel indvending, da han fremhævede, at det ikke var nødvendigt at komme med noget modforslag, da det var at foretrække, at der ikke blev grebet ind over for dansk erhvervsliv. Skulle man have taget Foss på ordet i denne sag betød det, at han underkendte hele grundlaget for Augustloven og Den Overordentlige Kommissions virke.

Erhvervsfolkene kunne ikke stoppe reguleringen og tilbage var kun stridspunktet om, hvor prisen skulle landes. Landbruget ønskede 21 kroner pr. 100 kg., mens vurderingskommissionen satte prisen til 18,50 kroner pr. 100 kg. – og denne pris fulgte Ove Rode,

da han den 31. december 1914 udsendte bekendtgørelsen om maksimalpris på rug med ikrafttræden den 2. januar 1915 (Kaarsted, 1985: 73ff). I Folketinget affødte introduktionen af prisregulering skarpe indvendinger først og fremmest fra Venstre, mens Højre i mere dæmpede vendinger kritiserede forslaget, da deres repræsentant Birck havde været en af de varmeste fortalere for indgrebet (Jørgensen, 2005: 115ff).

Udadtil havde erhvervene i kommission udgjort en fælles front, og Foss var flere gange gået i brechen for landbrugerne, når de manglede argumenter, men hos industrien stak modstanden næppe dybere end til at være et værn om egne interesser. Om landbruget blev prisreguleret og fik skåret toppen af sin krigsprofit kunne kun fremkalde krokodilletårer hos Foss. Derfor er det interessant, at den velorienterede konseilspræsident C. Th. Zahle den 12. januar 1915 kunne sammenfatte reaktionerne på maksimalprisens introduktion således:

»Industrirådet har i Dag holdt stort Møde. Industriens mænd synes i øjeblikket ret tilfredse med Ministeriets Politik. Derimod er der i vide kredse indenfor Landbruget, navnlig i Jylland stor Misfornøjelse over Maksimalprisen paa rug og over Udførselsforbudet mod Fedt.«⁹

Foss har næppe heller kunnet fri sig fra tanken om, at rugmaksimalen bidrog til at udligne den forskel, som gennem årene var skabt mellem land og by til landbrugets fordel. Faktisk bidrog reguleringen af prisen på rug kun til at fremme virkeliggørelsen af visionen om Danmark som industriland, som han havde formuleret i 1912, idet rugmaksimalen ud over at sikre billigere brød til bybefolkningen også var et opgør med den skattelovning, Venstre siden 1903 havde dikteret ene og alene til landbrugets fordel.

For regeringen lå der en betydelig fordel i, at samarbejdet med erhvervene betød, at det blev nemmere at få store dele af erhvervslivet

til at acceptere indgrebene, når de ikke blev gennemført af staten alene. Skønt staten gjorde sit for at sikre sin magtposition opnåede erhvervsorganisationerne en privilegeret position – ikke mindst Industrirådet, der kom til at stå for fordelingen af hele råvareforsyningen samt reguleringen ikke kun af danske industrivirksomheder, men også tilstødende brancher. I den forstand var der tale om en høj grad af industriel selvregulering, hvor staten ikke veg tilbage for at støtte Industrirådet, når det gjaldt. Det skete bl.a., da den overordentlige kommission greb ind over for kulimportørerne, fordi de ikke ville rette sig efter Industrirådets anvisninger. Eksemplet viser, at der ikke kun var en konfliktlinje mellem erhverv og stat, men også mellem de enkelte erhverv, hvor staten til tider måtte træde til som en art »overdommer«. I det hele taget søgte man fra statens side at få etableret et korporativt samspil med erhvervene, men fra erhvervenes side ønskede man, når det kom til stykket ikke at indgå i et korporativt samspil. Industrirådet gik gerne med til selvregulering, men ønskede at holde mere end en armslængdes afstand til staten – undtagen, når det var til Industrirådets egen fordel.

»Det Rodeske Regimente«

For regeringen og særligt Ove Rode var det afgørende, at staten besad den afgørende kontrol i forhold til det samarbejde, som blev indledt med erhvervslivet. Regeringen og først og fremmest Rode var meget tilfredse med reguleringen og indgrebene, mens Venstre og De Konservative i oppositionen sammen med erhvervsorganisationerne naturligvis ikke delte denne tilfredshed. Rodes stærke magtposition og egenrådighed førte til, at reguleringen blev betegnet som det »Rodeske Regimente«.

Og Rode ville imidlertid andet og mere end en krigsbetinget regulering. I en næsten religiøs tale den 26. oktober 1916 betegnede han sin politik som vejen mod Gimle, der indvarslede en ny tid, hvor statsmagten fremover og-

så skulle spille en stærk rolle i reguleringen af økonomien. Augustloven skulle ikke kun værne landet mod krigens ulykker, men man skulle tage ved lære af erfaringerne med regulering af priser og forsyninger og benytte dem efter krigen. Borgernes velfærd var det offentliges ansvar. Hermed brugte Rode krigens regulering til at formulere en radikal-socialdemokratisk fremtidsvision om et velfærdssamfund i modsætning til liberalismens ønske om til sin tid at vende tilbage til de helt frie og uregulerede forhold.

For Foss var Rodes tale var en åbenlys provokation, og han gik stærkt i rette med forestillingen om, at statsmagten skulle spille en aktiv rolle som regulator, når freden havde sænket sig. Striden mellem ham og den radikale indenrigsminister havde nået et nyt niveau, hvor det ikke længere handlede om undtagelseslignende tilstande under en verdenskrig, men om forholdene for erhvervslivet i et normaliseret Danmark i fredstid, hvor der ikke var udefrakommende og ekstraordinære faktorer, der kunne begrunde en statslig regulering. I forvejen var Foss ganske utilfreds med reguleringen under verdenskrigens betingelser. Endnu mens han havde sæde i Den Overordentlige Kommission, undsagde han derfor i fuld offentlighed dens virke i et foredrag i Dansk Arbejdsgiverforening i begyndelsen af 1917, samtidig med, at han advarede mod fremtidsperspektiverne. Reguleringen af de danske priser havde betydet, at landet havde fået færre varer af en ringere kvalitet, end hvis man havde ladet prismekanismen råde. Om reguleringspolitikken hed det:¹⁰

»Men her rejste sig straks den sædvanlige Mistænksomhed overfor Erhvervene, Frygten for, at nogen skulde tjene noget paa det. Statens Bestræbelser under Krigen har overhovedet været karakteriseret under denne Ængstelse for, at nogen skulde tjene noget. Det fører nu i reglen til det modsatte af det tilsigtede, til Samfundstab. De Midler, hvormed man fra Indenrigsministeriets og de Organers Side [Den Overordentlige Kommission] søger at fremme og fremhjæl-

pe en virksomhed begynder gerne med Forbud (...) At Staten griber regulerende ind, er vi alle enige om er rigtigt under saadanne Forhold, men hvad vi ikke finder rigtigt er, at man kaster det private Initiativ til side og siger: Vi, Staten Embedsmænd og Politikere o.s.v., skal nok erstatte Erhvervene, thi gør man det, gaar det ganske galt.«

Alexander Foss' budskab var, at reguleringen havde udspillet sin rolle som værn mod krigens ulykker, men at der ydermere lå en betydelig fare i, at politikerne ikke ville lade det blive ved det, men derimod ønskede at gøre reguleringen til en permanent institution i det danske samfund. Derfor stillede Alexander Foss spørgsmålet: »Hvor ligger Danmarks væsentligste politiske opgaver, naar krigen er bragt til Ende?« Drejede det sig om en fortsat fokusering på de indre forhold, fordeling af værdier samt løsning af »såkaldte sociale Opgaver« eller prisregulering – og her lød svaret fra Alexander Foss, at disse kun måtte være af sekundær betydning. Læren af krigen burde være, at uden et frit erhvervsliv, som sikrede vareudveksling med omverdenen, kunne landets levefod ganske simpelt ikke opretholdes. Læren af krigen måtte være det stik modsatte af Rodes Gimle-vision, thi:¹¹

»Har vi ikke forstaaet det før, vil vi faa en praktisk Lære i det nu. Vi vil se, at efterhånden som Vareudvekslingen standser, føres vi til trods for de største Bestræbelser for Prisregulering, uhjælpelig ind i Fattigdom. Man kunne politisk udtrykke det saaledes, at det ikke er de indenrigsministerielle Opgaver, som er Hovedsagen, Indenrigsministeren bør ikke være Hovedpersonen her i Landet, nej det er naar man vil udtrykke det politisk hos Udenrigsministeren, Landbrugsministeren og Handelsministeren, Tyngdepunktet ligger.«

For Alexander Foss var det ikke afgørende for Danmarks overlevelse, at det var lykkedes at opbygge et stærkt Indenrigsministerium til regulering af priser, men derimod at erhvervsfolk havde sørget for at sikre en forbindelse til omverdenen og derved en stabil

forsyning af varer udefra. Ove Rode var ikke helten; derimod kunne et »Selskab som Østasiatisk Kompagni under Etatsraad H.N. Andersens Ledelse og et Selskab som D.F.D.S. med sin Amerikaforbindelse (...) ikke vurderes højt nok«. ¹²

Alexander Foss' kritik af Ove Rode og hans virke i forhold til Den Overordentlige Kommissions forsøg på at indføre en permanent gennemregulering af dansk økonomi forblev ikke ubesvaret. Alexander Foss havde ytret sin kritik i organisationssammenhænge og meget sigende kom svaret fra Ove Rode fra Folketingets talerstol. Siden han var blevet valgt til Folketinget i 1915, havde Alexander Foss ikke været nogen flittig gæst på Rigsdagen. Han havde ikke tiden på grund af arbejdet med handelsforhandlingerne og virket i Industrirådet. Meget sigende var Alexander Foss heller ikke til stede den 25. oktober 1917, da Rode under finanslovsdebatten rettede et skarpt angreb på Alexander Foss' virke som et svar på hans kritik af Indenrigsministeriets rolle i reguleringen af erhvervslivet. Rodes tale var et velforberedt modsvar, der effektivt søgte at skitsere erhvervenes iver efter at pleje egeninteresser. Belejligt for Rode kunne han i sit svar til Alexander Foss henvise til, at Venstremanden Niels Neergaard havde holdt en tale, hvori han havde anklaget reguleringen for at være et redskab for storindustrien i dens kamp mod landbruget. I Rodes optik talte erhvervene mod bedre vidende, og deres kritik viste, at de ikke evnede at se ud over deres snævre aktuelle dagsorden. Der var skabt et system, hvor erhvervene havde sæde, og hvor de kunne fremføre deres synspunkter med henblik på at nå til enighed, uden at staten blandede sig. Her fremhævede Rode kulområdet, hvor netop industrien havde fået lov til at spille en central og selvstændig rolle. Derfor afkrævede Rode et svar på, hvor »Kritikregimentet findes. Hvor er det, det regerer? Hvor er det, at der kun sidder Kritikere, Politikere, Embedsmænd og andre, der repræsenterer det kriti-

ske Syn?« ¹³ Rode gik herefter konkret til angreb på detaljerne i Alexander Foss' fremstilling af reguleringens konsekvenser for industrien. Alexander Foss havde peget på de katastrofale følger, reguleringen havde haft for blandt andet spritfabrikkerne og bryggerierne, som måtte imødesee en produktionsstandsning, hvis de ikke fik tilført råstoffer. Men, argumenterede Rode, regeringen havde kun begrænsede forsyninger – hvilket Alexander Foss skulle være den første til at vide – og kornet var ikke blevet givet til landbruget for at knægte bryggerierne: ¹⁴

»[Det] skyldes ganske simpelt en Vurdering af Produktionernes *almene Betydning*: Drikkebrændevin og bayersk Øl overfor Flæsk og Brød. Hvis Industrien alene raadede over Fordelingen af Råstofferne, vilde den ud fra industrielle Synspunkter – saaledes maa man forstaa det ærede Medlem – sætte Drikkebrændevinen og det bayerske Øl over Flæsket og Brødet. Fordi Industrien kan dømme retfærdigt mellem Industrierne – det haaber jeg i alt Fald – er det ikke givet, at den kan dømme retfærdigt, hvor den staar overfor andre Hensyn, og derfor er det nødvendigt, at der over Industrien som Fordelingsmyndighed er en Myndighed, der repræsenterer Samfundet.«

Ved at pege på modsætningen mellem industriens interesser og almenvellet eller samfundshensynet fik Rode gjort Alexander Foss til en aktør, som så stort på befolkningens ernæringssituation, hvis det ikke lige gavnede nogle snævre interesser, som tilfældigvis blev varetaget af Industrirådet. Rode gik videre i sin kritik og påpegede, at Alexander Foss' manglende forståelse af reguleringen viste, at industrien kun var gået med i samarbejdet omkring Den Overordentlige Kommission i det omfang, dette samarbejde kunne tjene Industrirådets egne interesser. Industrien havde på mange måder nydt godt af reguleringen, som havde bidraget til at opretholde produktionen i vidt omfang, men lige så snart Alexander Foss ikke længere mente, at han kunne få udbytte af samarbejdet, skulle de instanser, som tilgodeså almenvellet,

angribes. Set fra Rodes synspunkt var Alexander Foss' kritik hyklerisk, idet:¹⁵

»det ærede Medlem, naar han udtaler Erhvervenes Opfattelse, viser meget større Villighed til at tjene Statssamfundet end til at tjene Folkesamfundet. Det ærede Medlem som Repræsentant for Erhvervene yder beredvilligt Staten sin Tjeneste. Han modtager til Gengæld ogsaa beredvilligt betydelig Statshjælp. Staten har hjulpet Erhvervene, og Erhvervene har hjulpet Staten. Men Folkesamfundets Krav, Folkesamfundets Krav om, at Erhvervenes Interesser skal indbyrdes afstemmes, og at den af Forholdene nødvendiggjorte rettelige Afvejning mellem Forbrug og Frembringelse overvaages – for den vil det ærede Medlem ikke nær saa gerne bøje sig.«

Alexander Foss var ikke til stede til at kunne svare på kritikken den 25. oktober, men efter at beskeden nåede frem med Rodes angreb, mødte han op i Rigsdagen den 27. oktober. Finanslovsdebatten havde siden bevæget sig væk fra emnet, og Alexander Foss måtte som alibi for at gå på talerstolen i første omgang adressere et spørgsmål om det militære flyvervæsens forhold under krigen, inden han kunne nå frem til sit egentlige ærinde. Interessant er det, at Alexander Foss indledningsvis måtte gå i rette med Rodes påpegning af, at hans billede af politikerne som erhvervsfjendtlige ikke holdt vand, når han selv som medlem af Rigsdagen havde sæde i Den Overordentlige Kommission. Hertil lod Alexander Foss forstå, at hans virke i kommissionen ikke var som politiker, men derimod som organisationsmand. I Alexander Foss' eget verdensbillede var han først og fremmest industriens mand, og det politiske arbejde på Rigsdagen var blot et supplement til at styrke dette virke. Dette vidner Alexander Foss' svar til Rode også om, idet han angreb politikernes og embedsmændenes ret til at gøre sig til dommere over, hvad der tjener samfundet bedst. I Alexander Foss' optik havde politikerne skabt et kunstigt system, som de havde formet efter deres egne værdier og hensyn uden skelen til, om dette hang sammen med de reelle interesser i samfundet.

Politikerne med Rode i spidsen havde haft held til at opstille to systemer. Det ene hed almenvellet – og var identisk med politikernes interesser – og det andet hed privatinteresser, hvilket stod i skærende kontrast til det første.¹⁶

Et afgørende forsvar for sine egne positioner – og et tilsvarende dybtgående angreb mod Ove Rodes synspunkter – fremkom Foss for alvor med i et stort anlagt foredrag på det årlige industrimøde 25. april 1919 – efter verdenskrigens afslutning, men endnu inden en normalisering var blevet indledt: »To Veje stod aabne, to Metoder kunne vælges«, udtalte han om reguleringen af landets økonomi under verdenskrigen. Den ene vej og metode havde været at »lade Staten og Statsorganerne tage Kommandoen og Administrationen« – en vej, som Rode og Socialdemokratiet hyldede, og som byggede på en »vi alene vide« holdning, hvor Foss med direkte adresse til Rode udmålte de samfundsmæssige konsekvenser af, hvad han betegnede som et statssocialistisk system: »Systemet repræsenteres af en enevældig Minister som Topfigur i det bureaukratiske System.«¹⁷

Den anden vej var »en Organisation af Erhvervene, saaledes at de selv overtog Løsningen af Opgaverne med Selvstyre, men med det Maal for Øje at løse Opgaverne i almen Interesse«. Det var den vej og metode, Alexander Foss og industrien selv havde stået for under verdenskrigen – og størstedelen af talen, som gik forud for en programmatisk afslutning om synet på forholdet mellem staten og virksomhederne, handlede netop om Industrirådets og hans egen indsats under de sidste krigsår. Konklusionen var, at Industrirådets vej og metode i alle henseender var bedst, også civilisatorisk.¹⁸

»Det er et System, som kræver en betydeligt højere moralsk og aandelig Udvikling end det statssocialistiske. Medens Statssocialismen i og for sig ikke stiller store krav til Folkets aandelige og moralske Niveau,

saa stiller Selvstyre meget omfattende Krav i saa Henseende. Det er derfor ogsaa en højere Samfundsform, som, naar det kan udføres, giver langt betydeligere Resultater.«

Alexander Foss var helt på det rene med, at begge veje og metoder havde været anvendt i Danmark under verdenskrigen, og det havde der være gode grunde til. Men »naar Boet skal opgøres«, som han formulerede det, så var det klart, at »det levedygtige og det bærende skyldtes Selvstyret« – og det var derfor også det, der skulle bevares. Budskabet var, at staten og regeringen skulle holde sig langt væk fra enhver form for regulering af erhvervslivet, og i den udstrækning, regulering overhovedet var nødvendig, så var det bedre at overlade den til erhvervslivets selvstyre.¹⁹

Både Rode og Foss satte præg på efterkrigstidens danmarkshistorie

Striden mellem Foss og Rode endte uafsluttet, da Foss i januar 1920 blev ramt af en hjerneblødning og levede sine sidste år i passivitet helt uden den organisatoriske og politiske gennemslagskraft, der havde drevet hans virke både under verdenskrigen og årene forinden. Tilbage står det, at samarbejdet mellem staten og erhvervene om reguleringen under Første Verdenskrig bedst kan beskrives som et fornuftsægteskab, hvor begge parter oprindeligt gik ind i arbejdet med deres egne dagsordner. Staten ønskede i første færd sikring af forsyninger og et værn mod prisstigninger. Siden udviklede denne bestræbelse sig til at blive en ambition om at lade reguleringen blive et fast element i dansk økonomi, hvis man tager indenrigsminister Ove Rodes dagsorden som indtægt for staten. Erhvervene gik ind i reguleringsarbejdet for at sikre deres egne interesser bedst muligt og ikke ud fra en sympati med den korporative tanke, og da Rode spillede ud med sine Gimle-visioner, sagde Foss og dermed industrien fra.

Da Foss forlod Den Overordentlige Kommission i 1918 skete det på et tidspunkt, hvor erhvervene i et stort omfang selv havde overtaget forsyningsadministrationen, og kommissionen på dette tidspunkt i hans øjne primært beskæftigede sig med regulering af erhvervslivet og beskyttelse af forbrugerne mod krigens økonomiske skadevirkninger. Efter verdenskrigens afslutning tog han kampen op mod Rodes fremtidsvisioner både i taler og som folketingsmand, men han blev syg og døde, inden kampen blev afgjort.

Både Rodes og Foss' synspunkter satte deres præg på efterkrigstidens – og den store eftertids – danmarkshistorie og dermed på udformningen af nutidens Danmark. I marts 1919 umiddelbart efter afslutningen på verdenskrigen annoncerede Venstre en tilbagevenden til liberalismen. Under statslånskrisen, som var et resultat af de store udgifter forbundet med de ekstraordinære tiltag i relation til krigen, lagde Venstre og Højre pres på regeringen for at ophæve Augustloven og nedlægge Den Overordentlige Kommission. I kølvandet på den deregulering, som prægede hele Europa blev Danmark ramt af økonomisk krise i 1920. På trods af Venstres bestræbelser på at rulle tiden tilbage til tiden før 1914 måtte Venstre-regeringen under Niels Neergaard imidlertid sande, at de ikke magtede at nedbringe de offentlige udgifter til det niveau, som de var på inden krigsudbruddet. Reguleringen af økonomien var kommet for at blive, og i et videre perspektiv var udgangen på striden mellem Foss og Rode derfor, at samarbejdet mellem stat og erhvervsliv ikke kun blev en foreteelse under Første Verdenskrig, men blev en integreret del af det moderne Danmark, som det udviklede sig med afsæt i 1930ernes krisepolitik og siden 1960ernes opbygning af den danske velfærdsstat.

Noter

1. Industrirådets Forhandlingsprotokol, den 5. august 1914. EA.

2. De ekstraordinære Foranstaltninger. Den Overordentlige Kommissions Beretning, bd. 1, p.4.
3. De ekstraordinære Foranstaltninger. Den Overordentlige Kommissions Beretning, bd. 1, p.1.
4. Den Overordentlige Kommissions Forhandlingsprotokol, den 8. august 1914. RA.
5. Industrirådets Forhandlingsprotokol, den 5. august 1914. EA.
6. Den Overordentlige Kommissions diskussion af spørgsmålet om rugmaksimalen har været genstand for grundig granskning af forskningen. Pionerarbejdet på feltet er Jørgen Thomsens afhandling *Reguleringspolitikken i Danmark august 1914 til 1917 med henblik på de indenrigspolitiske aspekter* og i Tage Kaarsteds *Ove Rode som indenrigsminister* analyseres de politiske linjer i striden. Endelig har Kasper Elmquist Jørgensen i *Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv under 1. Verdenskrig* gennemført en tæt analyse af kommissions arbejde og debatten på Rigsdagen.
7. Den Overordentlige Kommissions Forhandlingsprotokol, den 25. august 1914. RA.
8. Den Overordentlige Kommissions Forhandlingsprotokol, den 8. december 1914. RA.
9. *C. Th. Zahles Dagbøger 1914-17*, Tage Kaarsted (red.), 1974, p. 16.
10. Krigen og Erhvervene. Foredrag i Arbejdsgiverforeningen 1917. Alexander Foss' privatarkiv, arkivnr, 5409. RA.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1917-18*, sp. 873.
14. *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1917-18*, sp. 877-78.
15. *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1917-18*, sp. 879.
16. *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1917-18*, sp. 1163.
17. *Alexander Foss: I Krigsaarene 1914-1919*, p. 167.
18. *Ibid.*, p. 167-168.
19. *Ibid.*

Litteratur

- Andersen, Steen og Kurt Jacobsen (2006), *Foss*, København.
- Christiansen, Niels Finn; Karl Christian Lammers og Henrik S. Nissen (1988), *Danmarks historie – bd. 7 – Tiden 1914-1945* (red. af Søren Mørch).
- Jones, Geoffrey (1996), *The Evolution of International Business*, London.
- Jørgensen, Kasper Elmquist (2005), *Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv under 1. Verdenskrig*. Ph.d.-afhandling fra CBS, København.
- Kaarsted, Tage (1985), *Ove Rode som indenrigsminister*, Odense.
- Lange, Ole (1988), *Jorden er ikke større ... H.N. Andersen, ØK og stormagtspolitikken 1914-37*, København.
- Nissen, Henrik S. (2002), »Kartoffelforsyningen til København under 1. Verdenskrig«, i: *Historie og historiografi. Festskrift til Inga Floto*, København, s. 185-92.
- Rasmussen, Erik (1965), »Velfærdsstaten på vej 1913-1939«, i *Politikens Danmarkshistorie*, København.

Erhvervslivet og konkurrencereguleringen

Morten Kallestrup

Ph.d., specialkonsulent, Erhvervs- og Byggestyrelsen, mkl@ebst.dk¹

I denne artikel analyseres udviklingen i dansk konkurrencepolitik gennem det seneste århundrede, særligt forholdet mellem det private erhvervsliv og politisk beslutningstagning. På baggrund af udviklingen i konkurrencereguleringens substans er der utvetydigt sket en lang række skærpelser af lovgivningen og af myndighedernes beføjelser. I dag er målsætningen med den danske konkurrencelovgivning ikke længere primært at undgå monopoler på det danske marked, men tværtimod at skabe grundlæggende markedsforhold for danske virksomheder baseret på europæiske og internationale konkurrenceprincipper til gavn for forbrugerne. Erhvervslivets sidste bastion, som særligt adskiller den danske regulering fra udlandet, er det private erhvervslivs direkte repræsentation i myndighedsorganet Konkurrencerådet. Dette på trods af, at myndighedernes kompetence og erhvervslivets repræsentation i administrationen af konkurrencelovgivningen har været væsentlige stridspunkter i forbindelse med alle hidtidige ændringer af konkurrenceloven. Det politiske ønske om forandret interesserepræsentation er konsekvent blevet tilside-sat til fordel for substantielle konkurrenceretlige ændringer af lovgivningen.

»Det handler ikke om at vinde, men om at være med«

Talemåden i overskriften hører sandsynligvis ikke til blandt dem som erhvervslivet foretrækker at anvende ved festlige lejligheder, men ikke desto mindre afspejler den meget rammende konsekvenserne af det seneste århundredes kamp om konkurrencepolitik-

ken i Danmark. I hvert fald som det ser ud fra industriorganisationernes position. Man kan tilmed og med god ret spørge, hvor længe »den sidste bastion« – erhvervsorganisationernes repræsentation i Konkurrencerådet – står endnu? Set på baggrund af konkurrencelovgivningens udvikling er der utvetydigt sket en lang række skærpelser af reguleringen og af myndighedernes beføjelser. Denne udvikling har dog primært fundet sted inden for de seneste 10-15 år. Den danske konkurrencelovgivning var fra 1937 til 1997 baseret på kontrolprincippet (alt er tilladt, indtil det bliver forbudt) og på offentlighedsprincippet (oplysninger om konkurrencebegrænsende aftaler og monopoldannelser skal være frit tilgængelige), men i 1997 blev der med vedtagelsen af den nye konkurrencelov gennemført et markant principskifte i dansk konkurrencelovgivning. I stedet for det tidligere kontrolprincip skulle det dominerende princip, i lighed med bl.a. EU-traktatens konkurrencebestemmelser, være princippet om forbud (alt er forbudt, indtil det eventuelt bliver tilladt). Udviklingen af dansk konkurrenceregulering har fra slutningen af 1950'erne og frem til slutningen af 1990'erne således været kendetegnet ved en betydelig stabilitet (Boje og Kallestrup, 2004; Larsen, 1989). Substantielt har Danmark skilt sig ud fra det internationale samfund, særligt når der sam-

menlignes med principperne i EU-reguleringen. EU-konkurrencereguleringen har siden 1962 været baseret på et klart retsgrundlag med udgangspunkt i forbudsprincippet og suppleret af sanktioner mv. Retspraksis er udviklet på baggrund af administrative beslutninger og EF-Domstolens domme gennem næsten et halvt århundrede. Den danske monopollovgivning har til gengæld været baseret på forbudsprincippet, suppleret af en meget liberal regulering af erhvervslivets indbyrdes samspil på markedet. Den administrative forvaltning (Monopoltilsynet) såvel som den dømmende myndighed (Konkurrenceankenævnet og de almindelige domstole) har historisk set været svage aktører. Men der er sket ændringer heraf fra midten af 1990'erne og frem.

I denne artikel analyseres udviklingen af dansk konkurrenceregulering gennem det seneste århundrede, herunder samspillet og forholdet mellem det private erhvervsliv og den politiske beslutningstagen i relation til monopol- og konkurrencereguleringen.² For en mere detaljeret redegørelse og analyse, særligt frem til og med ændringerne i 2002, henvises til Boje og Kallestrup (2004).

Det frie marked

Indtil begyndelsen af det 20. århundrede havde dansk erhvervsliv i det store hele held til at undslå sig offentlig regulering af markedet. Ved afslutningen af 1. Verdenskrig vendte billedet. Vedtagelsen af den første aktieselskabslov i 1917 og den første banklov i 1919 satte endegyldigt en stopper for »det frie marked«. På initiativ af Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet gennemførtes derefter løbende over det følgende årti forhandlinger om en trustlov – en datidens konkurrencelov. Skiftende regeringer formåede dog ikke gennem 1920'erne at skaffe flertal for gennemførelsen af en dansk lov mod monopoldannelse og markedsdominerende adfærd – og erhvervslivet bidrog velvilligt til at understøtte dette politiske dødvande. Det var først

med »tugthusloven« fra 1929 (som dog i hovedsagen var vendt mod beskæftigelsesmæssige forhold) og lovgivningen mod »Truster, Karteller og lignende Sammenslutninger af monopolagtig Karakter« fra 1931, at der i Danmark blev vedtaget en decideret regulering med henblik på at modgå monopolistiske tilstande i Danmark (Boje og Kallestrup, 2004; Levinsen o.a., 2009).

Offentlig regulering i krisetider, 1930-1955

Politisk og økonomisk skete der et historisk skifte i Danmark såvel som resten af verden i 1930'erne. Tilhængerne af markedskræfterne var i defensiven, og troen på offentlig regulering vandt frem. Baggrunden herfor var den verdensomspændende økonomiske krise, foranlediget af bankkrakket i Wall Street i 1929. »Landene forlod i bølger den økonomiske liberalisme og slog ind på protektionisme og regulering af udenrigshandelen. Det gjaldt også Danmark ...« (Boje og Kallestrup, 2004: 115). Dansk erhvervsliv havde dog længe succes med at modarbejde vedtagelsen af en dansk monopollovgivning.

Prisaftaleloven fra 1937

Med vedtagelsen af loven om prisaftaler i 1937 blev en decideret monopollovgivning vedtaget og indført i Danmark: Priskontrolrådet, som var et administrativt ministerielt udpeget organ, blev oprettet og fik kompetence til at foretage undersøgelser af private virksomheder. Offentlighedsprincippet blev indført som en central del af dansk monopollovgivning. Princippet indebærer, at oplysninger om virksomheders konkurrencebegrænsende aftaler og monopoldannelser skal være frit tilgængelige, bl.a. gennem anmeldelsespligt og offentlig registrering. Det hidtil centrale spørgsmål, om der overhovedet skulle vedtages en lovgivning eller ej, var nu besvaret. Fra 1937 og frem kom kampen mellem de politiske interesser i stedet til at stå om, *hvor* den reguleringen skulle indrettes.

Monopolloven fra 1955

Med Anden Verdenskrig indførtes som under Første Verdenskrig en ekstraordinær offentlig pris- og avanceregulering i Danmark. Efter krigens afslutning rettedes opmærksomheden dog i højere grad mod muligheden for en revision af den normale monopolkontrol (Boje og Kallestrup, 2004: 146 ff.). Ved afviklingen af pris- og avancereguleringen i 1952 blev det samtidigt besluttet, at en ny lov til regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter skulle forhandles. Den såkaldte trustkommission fra 1949, som havde haft til opgave at belyse konkurrenceforholdene i erhvervslivet og eventuelt fremsætte forslag til en ny monopollovgivning, afgav betænkning i 1953. I betænkningen opstilledes og prioriteredes bl.a. en række mål for en ny lovgivning (von Eyben, 1980: 11). Trustkommissionen anbefalede for det første, at der skulle tages hensyn til størst mulig effektivitet i forbindelse med varernes fremstilling og distribution. Herudover skulle der tages hensyn til fordelingen af fortjenester ved monopoludnyttelse, størst mulig erhvervsfrihed samt beskyttelse af svagt stillede virksomheder overfor store kapitalstærke virksomheder. Det økonomiske effektivitetshensyn vejede dog tungest i anbefalingerne. De efterfølgende politiske forhandlinger – som baserede sig på Trustkommissionens forslag fra 1953, og på det faktum at ingen erhvervsorganisationer nu længere talte *imod* en lovgivning for samfundets tilsyn med erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter – resulterede i vedtagelsen af monopolloven fra 1955.

Monopolloven fra 1955 havde til formål gennem et offentligt tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger at modgå urimelige priser og forretningsbetingelser. Til forskel fra 1937-loven fastlagde 1955-loven administrationen af det offentliges regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Monopoltilsynet blev oprettet. Konkurrencebegrænsende aftaler og vedtagelser skulle således fremover anmeldes til Mono-

poltilsynet, ligesom dominerende enkeltvirksomheder og sammenslutninger skulle anmeldes, hvis Monopoltilsynet fremsatte krav herom. Selvom den nye monopollov ikke var i tråd med alle trustkommissionens forslag fra 1953, viste trustkommissionens betænkning sig alligevel i vid udstrækning at have sat rammerne for den efterfølgende politiske diskussion. (Boje og Kallestrup, 2004; Levinsen o.a., 2009; Møllgaard, 2009).

Stabilitet i monopolreguleringen, 1955-1989

Monopolloven fra 1955 fulgte kontrol- og offentlighedsprincippet, som ligeledes havde ligget til grund for den hidtidige danske monopolregulering. Loven indeholdt dog visse forbudselementer – men sammenlignet med amerikansk og tysk antikartel-lovgivning, var dansk monopollovgivning fortsat markant og principielt afvigende herfra, særligt som følge af forskellene mellem kontrolprincippet og forbudsprincippet. Den lovgivningsmæssige stabilitet over de næste fire årtier understøttedes af opbygningen af et fast administrativt system, hvori der samtidig blev udvist en vis fleksibilitet i tolkningen af reglerne. Ifølge Larsen (1989) blev der etableret en symmetrisk interessevaretagelse mellem forbrugere, erhvervsliv og administratorer, som afspejlede, at interessenterne holdt hinanden i skak og ikke på noget tidspunkt skabte flertal for væsentlige ændringer af de eksisterende regler. Fra slutningen af 1970'erne oplevedes dog et større pres for en mere konsekvent anvendelse af offentlighedsprincippet – både fra midten og venstrefløjen i dansk politik og fra Monopoltilsynet – ligesom anvendelsen af forbudsprincippet i såvel EF-konkurrencereguleringen som flere andre europæiske lande åbnede for drøftelser i den retning (Boje og Kallestrup, 2004).

Konkurrenceloven fra 1989

Monopollovsudvalget, som blev nedsat i 1984 med henblik på at udarbejde anbefalinger til en revision af monopolloven, fraråde-

de at skifte til forbudsprincippet idet det blev vurderet, at fordelene ved et principskifte ikke kunne opveje ulemperne (jf. Betænkning nr. 1075/1986). Udvalgets anbefalinger udmøntede sig i vedtagelsen af konkurrenceloven i 1989. Sammenlignet med de efterfølgende ændringer af loven var lovændringen mere af navn end af gavn. Kontrolprincippet blev videreført, offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed blev principielt omfattet af loven og det konkurrenceretlige tilsyn med den finansielle sektor blev inddraget under loven. Gennemsigtighed via offentligt kendskab til konkurrenceforholdene i erhvervslivet skulle være et bærende princip. Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet blev ligeledes oprettet. Erhvervsorganisationerne var direkte repræsenteret i Konkurrencerådet, som bestod af en formand og femten medlemmer. Formanden og syv af medlemmerne skulle være uafhængige af erhvervsinteresser. Kort tid efter, at den nye konkurrencelov var trådt i kraft i 1990, blev kontrolprincippet alligevel genstand for debat i erhvervspolitiske fora, fordi det passede dårligt sammen med EF-traktatens konkurrenceregler og et voksende antal europæiske landes forbudsbaserede konkurrencelovgivninger (Kallestrup, 2005).

Politisk opbrud, 1990-1998

Med konkurrenceloven fra 1997 effektueredes et decideret principskifte i danske konkurrencelovgivning. Ligesom ved monopollovsændringerne i 1955 og 1989 havde der forud for 1997-reformen været foretaget et grundigt udvalgsarbejde, denne gang over to år fra 1993 til 1995. Erhvervs- og forbrugerorganisationerne blev inddraget forholdsvist aktivt i denne forberedelse. Udvalgets arbejde og udvalgssekretariatets bestræbelser resulterede i august 1995 i Betænkning 1297 (jf. Betænkning 1297/1995), som indeholdt et konkret lovforslag til ændring af den eksisterende konkurrencelov. Under udvalgsarbejdet havde der dog vist sig at være meget store uenigheder deltagerne imellem, og selv

blandt medlemmer af udvalgets flertal, som stod bag lovforslaget i betænkningen, blev der givet udtryk for store betæneligheder ved de ændringer, som forslaget lagde op til. Særligt industriens organisationer gav dog køb på egne præferencer, for at kunne være med til at levere et fælles udkast til et lovforslag i udvalgsbetænkningen fra 1995 (Kallestrup, 2005).

Kompromisset, som kunne opnå opbakning hos et flertal af interesseorganisationerne, var politisk uacceptabelt på Christiansborg. Efter betænkningens offentliggørelse blev indsatsen omkring lovforberedelsen koncentreret om politiske forhandlinger, først internt i regeringen og herefter med ordførerne fra oppositionen. De interne regeringsforhandlinger varede næsten halvandet år, men erhvervsministeren fra Centrum-Demokraterne kunne ikke opnå enighed med ordførerne fra de øvrige regeringspartier, henholdsvis Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Først efter at Centrum-Demokraterne var trådt ud af regeringssamarbejdet, nåede regeringen frem til et fælles lovforslag, som kunne sendes i høring i februar 1997. Efter høringen og folketingsbehandlingen blev den nye konkurrencelov vedtaget i maj 1997. Et folketingsflertal bestående af alle partier undtagen Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stod bag principskiftet i dansk konkurrencepolitik. Loven blev vedtaget på bekostning af de historisk set privilegerede erhvervsorganisationers, herunder særligt industriens, præferencer. Med en international verden, som utvetydigt udviklede sig i tråd med EU-konkurrencerettens principper – og dermed mod en strammere konkurrenceregulering end den danske – besluttede et flertal i Folketinget sig i 1997 til fordel for en mærkbar stramning af konkurrencereguleringen i Danmark. Den nye konkurrencelov havde virkning fra den 1. januar 1998.

Konkurrenceloven fra 1997 – principskifte fra kontrol til forbud

Principskiftet fra kontrol til forbud, som trådte i kraft den 1. januar 1998, indebar, at både konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling som udgangspunkt var forbudt, medmindre de pågældende virksomheder eksplicit havde fået en undtagelse eller faldt under bagatelgrænserne. Førstegangsmisbrug af dominerende stilling var dog undtaget fra sanktionering. Offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed blev til dels inddraget under konkurrencebestemmelserne i konkurrenceloven, men ikke i nær samme udstrækning som foreslået af Konkurrencelovsudvalgets flertal. Det havde ellers været et vigtigt element for erhvervsorganisationerne og Konkurrencelovsudvalgets flertal. Ifølge udvalgsflertallets lovforslag i *Betænkning 1297* fra 1995 skulle offentlig eller offentligt reguleret erhvervsvirksomhed underlægges konkurrencelovgivningens forbudsbestemmelser og indgrebsmuligheder, medmindre anvendelsen af disse ville stride imod anden lovgivning. Regeringen, bestående af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, var slet ikke enig heri. Ifølge regeringsforslaget skulle beslutninger truffet af en kommunalbestyrelse eller af bestyrelsen i et kommunalt selskab, som medførte konkurrencebegrænsninger, undtages fra forbudsbestemmelserne som følge af den offentlige interesse i sådanne aktiviteter. I løbet af folketingsforhandlingerne fik de borgerlige partier gennemtruffet en række indrømmelser, som betød at kommunalt fastsatte konkurrencebegrænsninger kun i begrænset omfang kunne undtages fra konkurrencebestemmelserne. I løbet af udvalgsarbejdet fra 1993 til 1995 var temaet ikke stødt på væsentlig modstand fra organisationer eller myndigheder, men stærke kræfter i Socialdemokratiet havde altså modsat sig disse bestræbelser. Administrativt betød den nye lov, at der skete en udvidelse af Konkurrencerådet, således at det nu bestod af en formand og atten medlemmer. Heraf skulle formanden og otte medlemmer være

uafhængige af erhvervsinteresser, syv medlemmer skulle indstilles af erhvervsorganisationer, ét medlem af forbrugerorganisationer og to medlemmer af kommunale organisationer. Bortset herfra forblev konkurrencemyndighederne alt overvejende uberørt. Det viste sig dog at være en ikke langtidsholdbar løsning. Sideløbende med andre emner, bl.a. fusionskontrol, markedsafgrænsningsbestemmelser og sanktioner, viste myndighedernes institutionelle udformning sig at være langt fra uddebatteret. Det kom til udtryk i de efterfølgende års forhandlinger og ændringer af konkurrenceloven (Kallestrup, 2005; Levinsen o.a., 2009).

Sammenlignet med foregående halvtreds års regulering af dansk erhvervslivs vilkår for konkurrence, var der med konkurrencelovens ikrafttræden i 1998 sat et eftertrykkeligt punktum for de politiske flertals – og herunder særligt de borgerlige partiers – hidtidige liberale indstilling til erhvervslivets betingelser og forpligtelser (Boje og Kallestrup, 2004). En langt strammere regulering inspireret af de i EU-lovgivningen anvendte konkurrenceprincipper skulle fremover også gælde for danske erhvervsvirksomheder. Nu skulle danske virksomheder vise, at de var konkurrencedygtige på internationalt niveau.

Skærpet regulering og øget EU-konformitet, 1999-2008

Allerede i 1999 iværksatte erhvervsministeren et lovforberedende arbejde i ministeriet med henblik på endnu en revision af konkurrenceloven. Til forskel fra midten af 1990'erne blev interesseorganisationerne dog ikke inddraget aktivt i dette udvalgsarbejde. Organisationerne deltog alene som parter i høringer og i enkelte møder. Processen, der ledte op til ændringerne af konkurrenceloven i 2000, blev således gennemført relativt hurtigt sammenlignet med processen i forbindelse med de tidligere lovændringer. Fra forberedelsesarbejdets start og indtil lovændringen var vedtaget, gik der kun et års tid. Forud for

konkurrenceloven fra 1997 var der gået fire år med forberedende arbejde i udvalg, regering og Folketinget, inden konkurrencelovsreformen kunne vedtages af et flertal i Folketinget. Endnu en grundig behandling i 1999 ville sandsynligvis ikke bringe mange nye ting på banen – og ej heller bidrage til forsoning mellem de forskellige interesser på området.

Konkurrenceloven fra 2000 – fusionskontrol og decentral anvendelse af EU-konkurrencebestemmelserne

Ligesom det havde været tilfældet med den nye konkurrencelov fra 1997, undgik erhvervslivet heller ikke i 2000 at måtte acceptere lovændringer, som det var imod. Særligt industrien havde bestemt ikke haft fusionskontrollen og muligheden for bødestraf på ønskelisten. Som ved den foregående reform af konkurrenceloven blev konkurrencemyndighedernes institutionelle udformning, herunder organisationernes direkte repræsentation, igen et centralt emne i forhandlingerne. Stilstand på dette område viste sig at være det afgørende parameter for de borgerlige partiers støtte til forslaget.

På trods af særligt industriens modstand imod at ændre konkurrenceloven og indføre fusionskontrol så kort tid efter, at en helt ny konkurrencelov var trådt i kraft, viste der sig bred politisk opbakning i Folketinget til konkurrencelovsændringen i 2000. Paradoksalt nok endte Socialistisk Folkeparti med at stemme imod, selv om partiet havde været med til at igangsætte lovændringsprocessen med et beslutningsforslag i marts 1999. Begrundelsen var, at lovforslaget ikke var vidtgående nok. Omvendt stemte de borgerlige partier for lovændringerne på trods af, at det medførte en række stramninger af konkurrencelovgivningen. De borgerlige partier fik til gengæld en række indrømmelser, herunder bl.a. at Konkurrencerådets sammensætning forblev den samme som tidligere, på trods af omfattende kritik af erhvervsinteressernes re-

præsentation i myndighedsorganet. Endvidere blev omsætningstærsklerne ved fusionskontrol slækket, og muligheden for bødeforlæg ved førstegangsmisbrug af dominerende stilling blev udskudt et par år.

Alt i alt kunne lovændringerne i 2000 karakteriseres som en række stramninger af konkurrencereguleringen i Danmark. I forhold til industriens præferencer var der således sket endnu et tilbageskridt – men reguleringen var samtidigt kommet et skridt videre mod øget EU-konformitet. Som det havde gjort sig gældende ved konkurrencelovsreformen i 1997 var det fortsat åbenlyst, at Danmark på flere områder adskilte sig fra EU's og andre europæiske landes konkurrenceregulering. På trods af skærpelserne i den nye konkurrencelov fra 1997 havde Danmark fortsat en lempelig regulering sammenlignet med EU og andre lande. Dette skyldtes særligt den manglende fusionskontrol og den begrænsede tilgang til sanktioner over for misbrug af dominerende stilling. Endvidere var en anden begrundelse for ændringen ønsket om at kunne støtte EU-Kommissionens forslag om decentralisering af anvendelsen af EF-traktatens art. 81 og 82, hvilket forudsatte at Konkurrencerådet fik hjemmel til at anvende disse bestemmelser. EU-Kommissionen havde gennem flere år, helt tilbage fra første halvdel af 1990'erne, arbejdet mod en decentralisering af bl.a. tilsynsopgaver til medlemsstaternes konkurrencemyndigheder. Formålet var at prioritere ressourcerne bedre og levere en mere målrettet indsats mod de store transnationale virksomheder. I 2000 var der dog endnu ikke sket væsentlige gennembrud i den sag. På trods af den nye lovs stramninger fortsatte debatten om dansk konkurrencepolitik. Specielt sanktions- og indgrebsmuligheder, herunder det lave bødeniveau, kom igen i skudlinien i de offentlige medier allerede fra efteråret 2000 (Kallestrup, 2005).

Konkurrenceloven fra 2002 – sanktions-skærper og myndighedsbeføjelser

Pressens fokus på det høje forbrugerprisniveau i Danmark samt offentliggørelsen og den offentlige omtale af bøderne til SAS/Maersk-kartellet i 2000 igangsatte igen de politiske overvejelser om mulige tiltag. Den socialdemokratiske erhvervsministers seneste udkast til lovforslag om ændring af konkurrenceloven inkluderede indførelse af et højere bødeniveau, bødenedsættelser til virksomheder, der medvirkede til kartelafsløringer og efterfølgende opklaring, samt mulighed for fængselsstraf til erhvervsledere i tilfælde af grove overtrædelser af konkurrencelovgivningen. Lovforslaget nåede dog ikke at blive fremsat, da der i mellemtiden blev udskrevet valg til Folketinget. Efter regeringsskiftet fremsatte den nye konservative minister en let revideret udgave af den tidligere ministers lovforslag. Den nye liberale-borgerlige regering fortsatte således den tidligere regerings stramme linie over for erhvervslivet. Dette endog i lyset af erhvervslivets udprægede og udtalte uenighed i stramningerne. Med den nye lov fortsattes linjen fra de tidligere konkurrencelovsreformer med øgede stramninger og stigende EU-konformitet gennem en forhøjelse af bødeniveauet, bøderabat til samarbejdende kartelvirksomheder og øgede beføjelser til konkurrencemyndighederne.

Konkurrenceloven fra 2004 – administrative lettelser og myndighedsbeføjelser

I 2003 og 2004 gav den offentlige omtale af en række nye sager om misbrug af dominerende stilling og karteldannelse igen anledning til politiske udmeldinger om behovet for ændringer af konkurrenceloven. I november 2003 fremsatte oppositionspartierne således en liste med forslag til konkrete ændringer af konkurrenceloven. Der var dog udpræget utilfredshed med forslagene fra erhvervslivets organisationer – og ikke tilstrækkelig vedholdende politisk opbakning fra flertallet udenom regeringen. I foråret 2004 iværksatte økonomi- og erhvervsministeren imidlertid

et lovforberedende arbejde med henblik på revision af konkurrenceloven, bl.a. i lyset af vedtagelsen af væsentlige konkurrenceretlige EU-retsakter siden 2003. Rådets forordning nr. 1/2003 om gennemførelsen af EF-Traktatens konkurrenceretlige artikler indebar en decentral anvendelse af EU-konkurrencereglerne, afskaffelse af anmeldelsessystemet for konkurrencebegrænsende aftaler og adfærd, etablering af et tværeuropæisk netværk af konkurrencemyndigheder samt styrkelse af Kommissionens indgrebs- og kontrolbeføjelser. Desuden indebar en ny fusionskontrolforordning et ændret kriterium for vurderingen af fusioner og ophævelse af anmeldelsesfristen på en uge.

I forbindelse med høringen forud for fremsættelsen af lovforslaget i Folketinget i oktober 2004, kritiserede en række erhvervsorganisationer udkastet til lovforslag, og i særdeleshed paragraffen vedrørende konkurrencemyndighedernes adgang til virksomhedernes »samhandelsbetingelser« ved formodning om konkurrencesnyd. Kritikken betød bl.a., at lovforslaget blev justeret inden fremsættelsen i Folketinget, således at der skulle foreligge en begrundet klage mm., før myndighederne kunne anvende den nye kompetence. Hensigten med præciseringen var ifølge ministeren at undgå en situation med omvendt bevisbyrde til ulempe for erhvervsvirksomhederne (Hundsbæk, 2004). Det ellers brede flertal, inklusive flere oppositionspartier, smuldrede. I december 2004 blev loven vedtaget af regeringen og Dansk Folkeparti. De øvrige partier i Folketinget valgte at stå uden for, fordi de mente at loven var blevet for udvandet og erhvervsvenlig – skærperne af lovgivningen var ikke vidtgående nok.

Lovændringen affødte ændringer af anmeldelsessystemet ved fusioner, bl.a. som følge af rådsforordning 1/2003, samt en række beføjelser til konkurrencemyndighederne med det formål at forbedre håndhævelsen af loven og at medvirke til at præcisere og klargøre

retstilstanden. Ændringen af konkurrenceloven, som havde effekt fra 2005, blev – ligesom de tre forudgående ændringer i 1997, 2000 og 2002 – i høj grad begrundet i EU-konkurrencelovgivningen. I 2004 var ændringerne dog direkte inspireret af nye EU-retsakter (jf. Levinsen o.a., 2009). Udviklingen set over det seneste årti er i øvrigt bemærkelsesværdig ved i hvor høj grad der er sket en harmonisering med konkurrencereguleringen i udlandet, særligt EU-konkurrencereguleringen. I den forbindelse er det væsentligt at notere, at det er Folketinget og ikke EU-institutionerne, som har vedtaget at gennemføre denne harmonisering til EU-retten. Lige siden 1990'erne er alle ændringer af den danske konkurrencelovgivning i vid udstrækning blevet begrundet med »et behov for tilpasning til EU-reguleringen«, omend der kun i meget begrænset omfang har været stillet deciderede EU-retlige krav herom. Beslutningerne er truffet i Folketinget ud fra et hensyn til forbrugernes interesser og Danmarks internationale omdømme.

Konkurrenceloven fra 2007 – myndighedsbeføjelser atter en gang

På baggrund af regeringens globaliseringsstrategi fra 2006, som havde som målsætning, at konkurrencen i Danmark skulle være på højde med de bedste OECD-landes, besluttede regeringen, at der skulle ske en forbedring af mulighederne for at opklare karteller og en mere effektiv og hurtig håndhævelse af konkurrencereglerne (Levinson o.a., 2009). I foråret 2006 nedsatte regeringen »Udvalget om styrkelse af konkurrencelovgivningen«, som bestod af embedsmænd og sagkyndige jurister. Udvalgets opdrag var at se nærmere på konkurrencereguleringen, herunder særligt hvorledes et dansk straflempeprogram kunne udformes og om der var behov for øgede kontrolbeføjelser til myndighederne. Udvalget afgav i november 2006 rapport med en række forslag til lovændringer (Konkurrencestyrelsen, 2006). På baggrund af udvalgets anbefalinger fremsatte

økonomi- og erhvervsministeren i februar 2007 forslag til en ændring af konkurrenceloven. Lovforslaget byggede i store træk på udvalgets indstillinger, men udvalgets forslag om ændring af Konkurrencerådets sammensætning, herunder at erhvervslivets repræsentanter burde udgå af udvalget, var i forbindelse med høringsprocessen blevet mødt med en så kraftig kritik fra organisationerne, at regeringen havde valgt at lade dette udgå af lovforslaget (Levinson o.a., 2009).

Lovændringen indebar dermed mulighed for straflempe ved samarbejde, forbedrede håndhævelsesbeføjelser for myndighederne, mulighed for at udstede administrativt bødeforlæg, muligheden for at beskikke ansatte i Konkurrencestyrelsen til i visse tilfælde at agere på vegne af anklagemyndigheden i byretter, samt muligheden for, at Konkurrencerådet i særlige situationer kunne påbyde offentlige myndigheder, hvilket beregningsgrundlag der skulle anvendes mv.

Atter en gang var ønsket om at udfase erhvervslivets direkte repræsentation i de konkurrenceretlige organer blevet »solgt« til fordel for substantielle ændringer af lovgivningen – og atter en gang havde erhvervsorganisationerne klaret frisa for så vidt angik det repræsentative, men havde måttet acceptere skærpelser af den materielle ret og en udvidelse af myndighedernes beføjelser.

Kampen for repræsentation har erhvervslivet ført med succes, men ...

Efter vedtagelsen af de første love til regulering af monopoler og karteller i første halvdel af det 20. århundrede samt Monopolloven fra 1955 forblev grundlaget for dansk konkurrenceregulering tilnærmelsesvist uforandret og stabilt over det meste af sidste halvdel af det 20. århundrede. Fra 1990'erne skete der imidlertid et afgørende opbrud i den hidtidige stabilitet. Den mest skelsættende ændring af dansk konkurrencelovgivning fandt sted den 1. januar 1998, da kontrolprin-

cippet blev afløst af forbudsprincippet. I 2000 blev der indført fusionskontrol og Konkurrencerådet fik hjemmel til at anvende EU-traktatens konkurrencebestemmelser. I 2002 blev sanktionsmulighederne over for konkurrencebegrænsende aktiviteter skærpet og bødeniveauet blev hævet markant. Myndighederne fik en række beføjelser til ved kontrolundersøgelser og dataindhentning bedre at kunne opspore og afsløre karteldannelser. I 2004 gennemførtes en række administrative lettelser, herunder ændring af anmeldelsessystemet i forbindelse med fusioner, og myndighederne fik skærpede beføjelser til at håndhæve loven. Endelig blev der i 2007 indført mulighed for straffempelse ved samarbejde samt forbedrede håndhævelsesbeføjelser for myndighederne. Endvidere skete der over årene en principiel ligestilling af konkurrencebetingelserne for privat og offentlig erhvervsvirksomhed, omend der fortsat eksisterer visse undtagelsesbestemmelser. Fra 1998 og frem er der således gennemført nogle helt fundamentale ændringer af dansk konkurrenceregulering – men helt ulig forholdene i andre lande er erhvervslivet fortsat direkte repræsenteret i myndighedsorganet Konkurrencerådet. Kampen for repræsentation har erhvervslivet ført med succes siden gennemførelsen af den første monopolregulering.

Konkurrencemyndighedernes kompetence og erhvervslivets repræsentation i administrationen af konkurrencelovgivningen har været væsentlige stridspunkter i forbindelse med alle ændringerne af konkurrenceloven. Rimeligheden i, at lovgivningen tog korporativt prægede hensyn har indgået i de politiske diskussioner gennem det seneste århundrede. Administrationen af konkurrencelovgivningen har ligeså været varetaget i et samspil mellem repræsentanter for erhvervsliv, forbrugere og myndigheder i hele lovgivningens levetid. I lighed med den betydelige politiske interesse for Priskontrolrådets og efterfølgende Monopolrådets beføjelser og sam-

mensætning gennem sidste halvdel af det 20. århundrede, har Konkurrencerådets og konkurrencemyndighedernes institutionelle udformning og beføjelser således tiltrukket sig stor politisk bevågenhed i forbindelse med udformningen af konkurrenceloven fra 1990'erne og frem. Som påpeget flere gange af bl.a. OECD (Wise, 2000; OECD, 1993, 2005) har Konkurrencerådet ikke alene repræsentanter fra erhvervslivet, men endog et meget stort antal erhvervsrepræsentanter. I forening med ankesystemets udformning giver dette virksomhederne en række muligheder for at stille krav til myndighedernes behandling og indgreb. Det væsentligste argument for denne særegne danske konstruktion har været, at erhvervsorganisationernes direkte repræsentation i Konkurrencerådet har medvirket til at give konkurrencepolitikken legitimitet i erhvervslivet. Ikke desto mindre har analyser fra OECD og Konkurrencestyrelsen gang på gang vist, at konkurrencesituationen i Danmark bestemt ikke er bedre i Danmark af den grund, snarere ofte tværtimod. Hidtil har de politiske kræfter, der har været kritiske over for erhvervslivets repræsentation og indflydelse i konkurrenceorganerne, ikke formået at ændre afgørende ved Konkurrencerådets sammensætning. Det politiske ønske om ændret interesserepræsentation ved lovens administration er således gentagne gange blevet »solgt« til fordel for substantielle ændringer af konkurrencereguleringen, senest i 2007.

Erhvervslivet har siden 1980'erne ikke kunnet sætte dagsordenen over for de folkevalgte politikere i Folketinget. Særligt industriorganisationerne har ikke haft held til at overbevise et *flertal* i Folketinget om deres vurderingers og holdningers ret og rimelighed. Set på baggrund af officielt udmeldte præferencer, har industrien måttet acceptere det ene tilbageslag efter det andet – skærperler gennem principskifte fra kontrol til forbud, fusionskontrol, sanktioner i tilfælde af brud på loven, øgede myndighedsbeføjelser, osv. –

over de seneste 10-15 år. Til gengæld har erhvervslivet fået inddraget offentlig og offentlig reguleret erhvervsvirksomhed under konkurrencereguleringen – og er fortsat repræsenteret direkte i Konkurrencerådet.

Vedtagelsen af principskiftet fra kontrol til forbud i 1997 var startskuddet til et decideret paradigmeskift i dansk konkurrenceregulering. Det er ikke kun midlerne i konkurrencereguleringen, som er blevet væsentligt reformeret over det seneste årti. Også de overordnede mål med reguleringen er forandret (jf. Hall, 1993). I dag er målsætningen med den danske konkurrencelovgivning ikke længere primært at undgå monopoler på det danske marked, men tværtimod at skabe grundlæggende markedsforhold for danske virksomheder baseret på europæiske og internationale konkurrenceprincipper – til gavn for de danske forbrugere.

Industrien og erhvervslivet har gang på gang måttet acceptere konkurrenceretlige tilbageslag i form af skærpselser og øgede myndighedsbeføjelser – men er trods alt fortsat repræsenteret ved bordet. Det handler ikke om at vinde, men om at være med.

Noter

1. Forfatteren er specialkonsulent i Erhvervs- og Byggestyrelsen. Synspunkter og vurderinger, der fremkommer i artiklen, er alene forfatterens og kan ikke tilskrives hverken Økonomi- og Erhvervsministeriet eller Erhvervs- og Byggestyrelsen.
2. Artiklen bygger på arkivstudier og interviews, se Boje og Kallestrup (2004) og Kallestrup (2005). Den sidste del af artiklen er baseret på opdaterede dokument- og litteraturstudier. Tak til Per Boje for konstruktive kommentarer til manuskriptet.

Litteratur

- Betænkning 1075/1986, *Fra monopollov til konkurrencelov*. København: Statens Informationstjeneste.
- Betænkning 1297/1995, *Konkurrencelovgivningen i Danmark. Bind 1*. København: Statens Information.
- Boje, Per og Morten Kallestrup (2004), *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hall, Peter A. (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State«, *Comparative Politics*, 25(2): 275-296.
- Hundsbaek, Thomas (2004), »Hård kritik af ny konkurrencelov«, *Politiken*, 1. sektion: 9.
- Kallestrup, Morten (2005), *Europæisering af nationalstaten. EU's konsekvenser for dansk reguleringspolitik og de nationale aktørers undervurderede rolle*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Konkurrencestyrelsen (2006), *Rapport fra Udvalget om styrkelse af konkurrencelovgivningen*. København: Konkurrencestyrelsen.
- Larsen, Henrik (1989), *Klassisk regulering. Dansk monopolregulering 1978-1988*. Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Levinsen, Kirsten, Frederik André Bork, Pernille Hollerup og Michael Klöcker (2009), *Konkurrenceloven med kommentarer, 3. udgave*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Møllgaard, Peter (2009), »Fra gennemsigtighed til forbud: Konkurrencerådet 1990-2009«, i Svend Erik Hougaard Jensen og Peter Møllgaard, red., *Design og styring af institutioner – økonomiske essays til ære for Niels Blomgren-Hansen*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- OECD (1993), *OECD Economic Surveys 1992-1993 – Denmark*, Paris: OECD.
- OECD (2005), *OECD Economic Surveys – Denmark*, Paris: OECD.
- Von Eyben, W. E. (1980), *Monopoler og Priser, Bind 1*, København: G.E.C. Gads Forlag.
- Wise, Michael (2000), »The Role of Competition Policy in Regulatory Reform«, *OECD Journal of Competition Law and Policy*, 2(1): 23-77.

Landbrugets politiske magt

– myte eller realitet?

Mogens Rostgaard Nissen,

Lektor, Syddansk Universitet, Kolding, mrn@hist.sdu.dk

Det danske landbrug har op gennem det 20. århundrede haft stor politisk indflydelse. Det hænger primært sammen med, at landbruget helt frem til 1970'erne havde en afgørende økonomisk betydning for det danske samfund. Samtidig har landbruget via en meget hierarkisk organisation med en række stærke lederskikkelser været særdeles dygtige til at komme igennem med deres ønsker og krav. Selv om den såkaldte »mester-lobby« på Axelborg er blevet mindre magtfuld i løbet af de seneste årtier, så har den fortsat en betydelig indflydelse. Både fordi landbrugserhvervet stadig har betydning for den danske økonomi, men nok så meget fordi den politiske ledelse har været i stand til at forholde sig til landbrugets stigende politiske marginalisering. Men den traditionelle goodwill blandt de politiske partier og hos befolkningen generelt er indiskutabelt blevet mindre i takt med, at samfundet har stillet nye krav til landbruget.

Landbruget har meget stor politisk indflydelse i Danmark. I årtier har »mester-lobbyen« fra Axelborg sikret landbruget en politisk indflydelse, der overstiger erhvervets betydning for det danske samfund. Det har der været bred enighed om blandt historikere, politologer, økonomer, journalister og andre, der har interesseret sig for emnet. Men er det korrekt? Er landbrugets politiske indflydelse særlig stor længere, og hvis det ikke er tilfældet, hvilke grunde kan der i så fald være til det?

Sigtet med denne artikel er at nuancere opfattelsen af, hvordan landbrugets indflydelse har udviklet sig over tid. Det er kendetegnende, at der er flere som har haft meninger om landbrugets magt end der er, som har lavet undersøgelser af det. Dette illustreres af, at magtudredningen, der udkom i 2003, stort set ikke forholder sig til landbrugets direkte og indirekte politiske indflydelse. I bindet *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger* skrevet af Peter Munk Christiansen m.fl. er landbrugsorganisationerne stort set fraværende, mens fokus er rettet mod andre interesseorganisationer, især LO og DA. Der mangler således fortsat en mere sammenhængende undersøgelse af landbrugets politiske indflydelse i efterkrigstiden, mens perioden frem til midten af det 20. århundrede er nogenlunde dækket (Helmer Pedersen, 1979; Just, 1992; Nissen 2004). Denne artikel skal derfor læses som et bidrag til et emne, der trænger til at blive undersøgt nærmere.

For at gøre et meningsfuldt forsøg på at forholde sig til landbrugets politiske indflydelse, er man nødt til at forholde sig til, hvordan det danske landbrug overhovedet fik skabt en stærk politisk position i Danmark. Hovedargumentet i artiklen er, at landbrugets historiske betydning for den danske samfundsøko-

nomi førte til en stærk politisk magtposition. En magtposition, som også i væsentlig grad kan forklares ud fra de samarbejds- og forhandlingsinstitutioner, der blev udviklet mellem landbrugets organisationer og statsmagten repræsenteret ved Landbrugsministeriet. Landbruget har desuden traditionelt været kendetegnet ved at have haft meget markante ledere, som har haft betydning for opbygningen og udviklingen af de politiske samarbejdsinstitutioner. Uden at overdrive betydningen af den menneskelige faktor, er det nødvendigt at se på nogle få centrale aktørers betydning for landbrugets politiske indflydelse. Det er først inden for de seneste to-tre årtier, at disse institutioner mellem landbrug og stat er blevet løst op ved at andre interesser og politiske agendaer er blevet inddraget. Men fortsat har landbruget via sine organisationer politisk indflydelse, selv om indflydelsen indiskutabelt har været stærkt faldende og selv om indflydelseskkanalerne er blevet ændret gennem tiden.

Begrebet »magt« er et af de mest omdiskuterede inden for samfundsvidenskaberne og historiefaget (læs for eksempel Frølund Thomsens artikel *Magt*, 2004: 84-101 for en grundig diskussion af magt-begrebet). En række store teoretikere med Marx, Weber og Foucault i spidsen har bidraget med forskellige opfattelser af, hvad »magt« er og hvilken betydning »magt« har. Formålet med denne artikel er ikke at deltage i denne fortsatte debat, men at forholde sig til betydningen af den »magt«, som landbrugets organisationer har haft i efterkrigstiden. Alligevel er det vigtigt at gøre sig klart, hvad der her menes med magt. Den Store Danske Encyklopædis brede magtdefinition er »... en persons eller en samfundsmæssig institutions evne til at sætte sin vilje igennem eller nå sine mål ved at kontrollere, påtvinge, manipulere, overtale eller på anden måde øve indflydelse på andres adfærd, uanset om dette sker frivilligt eller ej.« Indflydelsen ses altså i direkte sammenhæng som aktive handlinger til at opnå

magt. Frølund Thomsen har i forlængelse heraf understreget, at »magt« skal ses som forskellige samfundsgruppers kamp om at få del i de knappe ressourcer, og at det er lykkedes visse samfundsgrupper at opnå flere privilegier end andre. I den forbindelse henviser han specifikt til at landbruget traditionelt har været gode til at få del i de statslige tilskud. Endelig påpeger han, at man i forbindelse med »magt« både må forholde sig til, hvordan magten defineres og hvordan magten fordeles mellem forskellige samfundsmæssige aktører (Frølund Thomsen, 2004: 84). I denne artikel foretages der især en vurdering af, om det er lykkedes landbruget som samfundsgruppe at opnå særlige samfundsprivilegier, hvilke forklaringer der kan være til det og hvordan dette har ændret sig gennem de seneste årtier.

Landbrugets indflydelse frem til midten af det 20. århundrede

Landbruget i Danmark har siden slutningen af 1800-tallet haft en helt central betydning for den danske samfundsøkonomi. Overgangen til »det moderne landbrug« fra 1880'erne betød en intensiveret landbrugsproduktion, hvor landmændenes hovedindtjening kom fra salget af animalske produkter – fortrinsvis smør og svinekød. Markproduktionen blev hovedsageligt brugt som foder, og der blev importeret korn og foderstoffer til at øge husdyrproduktionen. I første halvdel af 1900-tallet var der omkring 200.000 gårde i Danmark, og de ejede i fællesskab de fleste mejerier og slagterier. Landbruget var på den måde gået over til en produktionsform, hvor fødevarerne blev forædlet og solgt, mens en stor del af foderet blev indkøbt. Næsten hele forarbejdningen og salget blev foretaget af andelsvirksomheder, mens en mindre del af indkøbene blev foretaget i fællesskab. Andelselskaberne var fra begyndelsen afgørende for den danske eksport af fødevarer, der hovedsageligt blev sendt til Storbritannien. Eksporten af landbrugsvarer udgjorde mere end 75 procent af Danmarks samlede eksport

helt frem til 1950'erne, ligesom omkring 1/3 af befolkningen boede på landet og omkring 1/4 af de erhvervsaktive arbejdede ved landbruget (Bjørn m.fl., 1988: 193-350; Helmer Pedersen, 1988: 18) Det gav stor økonomisk og politisk magt, fordi landbruget altså var det helt centrale erhverv i Danmark.

Men det var først med dannelsen af Landbrugsraadet i 1919 som en paraplyorganisation for Landboforeningerne, Andelsudvalget og Landhusholdningsselskabet, at landbruget for alvor forsøgte at samle sine politiske interesser. Rådet skulle koordinere landbrugets interesser over for industrien og over for regeringen, men det fik i de første år kun beskeden indflydelse, blandt andet fordi Husmandsforeningerne stod udenfor. Dog var den indirekte betydning stor, idet den første præsident, Thomas Madsen-Mygdal, i 1920 blev landbrugsminister og senere i perioden 1926-1929 statsminister. Især som landbrugsminister videreførte han de bestræbelser, som han i 1919 havde påbegyndt som præsident i Landbrugsraadet (Bjørn, 1994: 111-3). Som udgangspunkt ønskede landbrugets ledelse, at der var et frit marked for fødevarer, men i realiteten var det ikke på noget tidspunkt tilfældet. Landbrugets organisationer søgte i begyndelsen af det 20. århundrede selv at stå for afsætningen af sine varer, men staten hjalp til med forskning, kvalitetsudvikling og eksportstøtte. Og ved løbende at gennemføre en lovgivning, der skulle sikre kvaliteten på de danske landbrugsvarer. Staten havde store interesser i eksporten, og kunne derfor ikke lade det være op til erhvervet alene at sikre landets økonomiske interesser (bl.a. Thomsen, 2009). Det var staten, der var garant for kvaliteten på eksportvarerne, og i 1896 blev Landbrugsministeriet oprettet som det første danske erhvervsministerium. Organiseringen i andelsselskaber kom til at styre en stor del af produktionen, og det var landbrugets egne organisationer, der rådgav og kontrollerede bønderne, mens staten fulgte med på sidelinjen. Både oppefra

– fra regeringen – og nedefra – fra landbrugsorganisationer – blev markedet for fødevarer styret og kontrolleret for at sikre kvaliteten og høje priser. Man var ikke interesseret i at landmændene og de enkelte slagterier og mejerier skulle optræde som selvstændige udbydere på et helt frit marked, fordi det kunne medføre dårlig kvalitet og true Englands-eksporten (Bjørn m.fl., 1988: 351-81). Efter de mange reguleringer, som var blevet indført under Første Verdenskrig, krævede Landbrugsraadet i årene efter krigen, at der blev dereguleret, og at man skulle genskabe frie markeder for landbrugsvarer. Men det var især den internationale handel med fødevarer, der skulle genskabes, fordi det var en nødvendig forudsætning for, at det danske landbrug kunne afsætte sine produkter. Landbrugsproduktionens eksportandel har siden begyndelsen af 1900-tallet været på omkring 2/3, så udenlandske markeder har haft en afgørende betydning for landbrugets udvikling.

I begyndelsen af 1930'erne var der en alvorlig økonomisk krise i Europa og USA, som slog hårdt igennem i Danmark. Krisen for landbruget skyldtes, at det var svært at afsætte varer til Tyskland og England, fordi der blev indført forskellige toldbarrierer og importrestriktioner. Det førte til kraftige prisfald på landbrugsvarer i 1931-32, og de danske landmænd reagerede som landmændene i andre europæiske lande med at øge produktionen markant. Det førte til yderligere prisfald, og krisen udfordrede landbrugsorganisationernes hidtidige ønsker om liberal frihandelspolitik. Der var et stort behov for at ryste posen og komme op med nye ideer, som ikke kunne klares ud fra gammelkendte løsningsmodeller. I ledelsen hos Landboforeningerne og Husmandsforeningerne begyndte en erkendelse at brede sig af, at produktionsstyring og kontrol var nødvendig, hvis landbrugets økonomi skulle forbedres. En erkendelse der blev bakket op i Landbrugsraadets præsidium, hvor de magtfulde formænd for andelsslagterierne og andelsmejerierne

var medlemmer. Krisen medførte et stærkt stigende samspil mellem landbrugsorganisationerne og myndighederne om indførelse og implementering af økonomiske ordninger for landbruget. En vigtig forudsætning var, at Husmandsforeningerne i 1932 blev medlem af Landbrugsraadet, som derefter blev landbrugets fælles organ i forhandlingerne med regeringen. En anden vigtig forudsætning var, at landboforeningernes nye pragmatiske formand, Henrik Hauch, overtog styringen i Landbrugsraadet (Nissen, 2006: 64-70).

Jacob A. Buksti har tillagt 1930'erne meget stor betydning for opbygningen af en meget stærk forhandlingsinstitution mellem regeringen repræsenteret ved Landbrugsministeriet og Landbrugsraadet.¹ *»Landbrugspolitikken var således på denne baggrund helt frem til de senere år forbeholdt dem, der havde en direkte interesse deri. Det gjaldt om at fremme landbrugets interesser og sikre afsætningen af landbrugets produkter. Det var alle enige om. Skiftende landbrugsministre opfattede sig som regel som erhvervets repræsentant i regeringen. Han var normalt selv landmand eller tilknyttet landbruget ligesom de øvrige politikere, der beskæftigede sig med landbrugets forhold, også var det* (Buksti, 1994: 95-6). Opfattelsen skal ses i forlængelse af hans understregning af, at landbrugets politiske indflydelse er blevet udbygget i krisetider, fordi regeringen her har været nødt til at gennemføre reguleringer og finde frem til politiske løsninger i fællesskab med organisationerne. Og fordi – som påpeget af Flemming Just – at den siddende regering på den måde sikrede sig mod kritik og direkte modstand fra landbruget og Venstre (Just, 1995: 13). I 1930'erne og under krigen blev der etableret et meget tæt politisk samarbejde mellem Landbrugsraadets præsident, Henrik Hauch, og den socialdemokratiske landbrugsminister, Kristen Bording, der selv var landmand. Bording blev bindeleddet mellem Landbrugsraadet og regeringen – både i Stauning-Munch-regeringen (1929-1940) og

i samlingsregeringen under besættelsen. Hauchs rolle i dette samarbejde var at sikre opbakning hos de mere aktivistiske medlemmer af Landbrugsraadet bag de aftaler, der blev indgået med regeringen. Samtidig sikrede han, at landbrugspolitikken blev accepteret af Venstre, hvor han gennem 25 år var et centralt placeret medlem af Rigsdagen for partiet, blandt andet som formand for Landstingets finansudvalg samt medlem af den første samlingsregering under besættelsen (Nissen, 2004: 50-69).

Betydningen af dette centraliserede arrangement var, at det var Landbrugsraadet og de tilknyttede organisationer, der indgik i et tæt landbrugspolitisk fællesskab med Landbrugsministeriet. Det var dem, der nærmest fik monopol på at forhandle med ministeriet. Da Husmandsforeningerne i 1939 trådte ud af rådet deltog det kun i beskedent omfang i forhandlingerne og samarbejdet mellem Landbrugsministeriet og Landbrugsraadet. Andre organisationer som for eksempel Landbrugernes Sammenslutning (LS) blev holdt helt ude, og deres krav kom aldrig på den politiske dagsorden, fordi det lå uden for interesserne i forhandlingsinstitutionen. Under besættelsen trådte forhandlere fra det tyske ernærings- og landbrugsministerium ind i dette landbrugspolitiske fællesskab, fordi dette ministerium havde hovedansvaret for at styre den danske økonomi, og her regnede man uden sammenligning landbrugsproduktionen og -eksporten som det vigtigste i Danmark. Der var fælles interesser i at maksimere produktionen af landbrugsvarer, og man havde fra tysk side intet ønske om at overtage kontrollen med produktionen og forbruget i Danmark, så længe landbrugsorganisationerne varetog dette effektivt. På den baggrund kan det lidt forenklet konstateres, at den eksisterende landbrugspolitiske forhandlingsinstitution mellem Landbrugsraadet og Landbrugsministeriet nærmest blev styrket under krigen. Besættelsesmagtens økonomiske myndigheder trådte uden problemer ind

som tredje part, og alle havde en interesse i at holde institutionen kørende, fordi den var til alles fordel (Nissen, 2004: 50-69).

Landbrugets indflydelse i efterkrigstiden

Anden del af ovenstående Buksti-citatet er værd at bide mærke i, fordi han nok tog afsæt i Hauch-Bording-alliancen fra 1930'erne og under besættelsen, men mente at dette tætte samarbejde mellem Landbrugsraadets ledelse og den siddende landbrugsminister fortsatte helt frem til »de senere år«. Dette hang i væsentlig grad sammen med, at »... *landbrugsministeriet stod for det juridisk-forvaltningsmæssige, mens landbrugets organisationer varetog de landbrugsfaglige og erhvervsøkonomiske opgaver. Landbrugsraadet var derfor ikke kun en politisk medspiller, men var afgørende katalysator i et næsten lukket politisk system med Landbrugsministeriet som klientministerium under sig. Magten lå på Axelborg, og der blev knapt nok sat spørgsmålstejn ved den* (Buksti, 1994: 95-7). Op gennem 1930'erne udviklede organisationer tilknyttet Landbrugsraadet sine administrative kapaciteter betydeligt. Derfor blev forvaltningen af de forskellige centraliserede landbrugsordninger placeret hos landbrugsorganisationerne, ligesom det var på Axelborg at den landbrugsfaglige ekspertise befandt sig. Samtidig betød landbrugsorganisationernes kontrol og styring med de forskellige landbrugsordninger – herunder især de såkaldte eksportudvalg, som af regeringen havde fået monopol på eksporten af landbrugsvarer – at organisationer tilknyttet Landbrugsraadet opbyggede fonde med meget store midler. Disse fondsmidler kunne efterhånden benyttes til alle formål, der tjente landbrugets interesser – herunder organisationernes sekretariater (Just, 1995: 13-4). Det medførte, at Landbrugsraadet og de tilknyttede organisationer helt frem til 1970'erne stod stærkt i forhold til Landbrugsministeriet og den siddende minister. Det var først på dette sene tidspunkt, at ministeriet opbyggede et selvstændigt forvaltningsapparat, der

kunne varetage opgaverne med at styre landbrugsordningerne (Just, 1995: 14). Alligevel er det en tilsnigelse når Buksti anfører, at Landbrugsministeriet var et klientministerium under Landbrugsraadet, men indiskutabelt er det, at landbrugets organisationer gennem flere årtier efter krigen havde meget stor indflydelse på udformningen og gennemførelsen af landbrugspolitikken i Danmark.

Perioden siden krigens afslutning er kendetegnet ved store forandringer inden for det danske landbrug, som kan koges ned til tre overordnede udviklingstræk: 1) Der har været en kraftig mekanisering og en stærk rationalisering; 2) der har været en markant specialisering og 3) der har været en voldsom strukturudvikling i forhold til gårdenes antal og størrelse. Disse kendetegn ved landbrugets udvikling har indbyrdes påvirket hinanden, og udviklingen stoppede ikke i begyndelsen af 1970'erne med Danmark indtræden i EF – nærmest tværtimod. Meget kort kan det konstateres, at antallet af fuldtidslandbrug i Danmark er styrtudviklet i perioden siden midten af 1900-tallet, hvor den omfattende mekanisering og automatisering begyndte. I 1950 var der omkring 200.000 fuldtidsbrug, mens dette tal i 2007 var faldet til omkring 15.000. Samtidig faldt antallet af fuldtidsbeskæftigede inden for landbruget i den samme periode fra ca. 400.000 til knap 60.000 (Porsmose og Bjørn, 1997: 107 og Landøkonomisk oversigt, 2008: 8). Derfor er de enkelte brug blevet meget markant større. I 1960 havde danske gårde i gennemsnit et jordtilliggende på 15,8 hektar, mens det i 1995 var steget til 40,7 hektar. I 2007 havde meget få fuldtidslandbrug mindre end 50 hektar, og 4.155 bedrifter havde mere end 100 hektar (Landøkonomisk oversigt, 2008: 8). Sideløbende med denne udvikling er produktionen på landbrugene blevet specialiseret i helt utrolig grad. Hvor det frem til begyndelsen af 1960'erne var almindeligt med en blandingsproduktion med malkekvæg, svin, høns, lidt salgsafgrøder mm., er dette

billede helt forandret. Man kan i dag dårligt tale om et samlet landbrug, fordi den enkelte landmand udelukkende producerer mælk, svin, salgsafgrøder etc. Ja faktisk er specialiseringen endnu mere udtalt, idet landmænd for eksempel normalt ikke producerer alle slags svin, men kun smågrise eller fedesvin. Det betyder at de enkelte landmænd mere definerer sig selv om mælkeproducent, smågriseproducent, kartoffelavler osv. end som landmand. Uden at komme nærmere ind på baggrunden for denne udvikling, kan det konstateres, at der siden 1966 har været en årlig produktivitetsstigning på 6,7 procent. Det betyder at hver enkelt landmand i 2007 producerede omkring 14 gange flere fødevarer end de gjorde i 1966 (Landøkonomisk oversigt, 2008: 87-8). Det er på den baggrund svært at sammenligne det nutidige danske landbrug med det der var for blot nogle få årtier siden.

Det vigtigste politik-område for det danske landbrug i efterkrigstiden har været de internationale markedsforhold, der til tider har været meget vanskelige. Fra begyndelsen af 1950'erne, hvor landbruget igen var kommet sig efter krigen, var der stigende problemer med afsætte varerne grundet protektionistisk politik mange steder i Europa, og man måtte derfor igen indgå bilaterale handelsaftaler med andre lande, hvor især aftalen med England var afgørende for landbruget. Henrik Hauch blev fra 1947 afløst som formand for landboforeningerne, og i 1950 trak han sig som 74-årig som præsident i Landbrugsraadet for at blive landbrugsminister i Erik Erikssens VK-regering. Det førte i 1951 til et meget markant opgør med efterfølgeren, Hans Pinstrup, der samtidig var medlem af Folketinget for Venstre. Konkret drejede opgøret sig om at regeringen gennemførte en række besparelser, der især ramte landbruget, hvilket Pinstrup gik stærkt og højlydt imod (Nissen, 2006: 94-7). Mere generelt var der tale om et klart stilskifte, som fik betydning for landbrugets politiske indflydelse i hele den

periode frem til 1960, hvor Pinstrup var præsident i Landbrugsraadet. I den Store Danske Encyklopædi afsluttes den korte beskrivelse af Pinstrup med den negative konstatering: *Agrarpolitisk forurettethed og mangel på politisk tæft forkortede hans karriere*. Denne sønderlemmende kritik hænger sammen med, at landbruget i tiåret med Pinstrup som leder blev trængt hårdt af industrien og lønmodtagerne. Samtidig blev Landbrugsraadet presset indefra, idet andelsorganisationerne i fællesskab med Landboforeningerne på Øerne samt Husmandsforeningerne i 1959 dannede Landbrugets Afsætningsråd. Det skulle erstatte Landbrugsraadet, der blev kritiseret for ikke at gøre nok for at afsætte landbrugets produkter på hjemmemarkedet og på eksportmarkederne (Bjørn, 1994: 121). Dette åbne opgør var afgørende for, at Pinstrup i 1959-60 trak sig og overlod tøjlerne til Anders Andersen, som siden 1953 havde været medlem af Folketinget for Venstre. Med ham som præsident blev Landbrugsraadet igen samlet som det organ, der udtrykte det samlede landbrugs holdninger. *Det var landbruget, der talte, når Landbrugsraadets præsident, Anders Andersen, talte ...*, som Claus Bjørn har udtrykt det (Bjørn, 1994: 123), og det var afgørende op gennem 1960'erne. Danmark var placeret »i EF's ventesal«, og Andersen formåede at placere landbrugets krav om EF-medlemskab som det vigtigste argument for, at Danmark skulle søge om optagelse i fællesskabet. Samtidig formåede han at forene landbruget, selv om der fortsat var intern politisk uenighed.

Hovedspørgsmålet i 1950'erne og 1960'erne var, hvordan Danmark skulle placeres mellem de to europæiske markedsblokke, og om landbruget skulle gå ind for dansk EF-medlemskab eller ikke. Den altafgørende hovedinteresse for dansk landbrug var, at der var fri handel med landbrugsvarer i Europa, og at Danmark pressede på for liberaliseringer. Oprettelsen af OEEC i 1948 trak i den rigti-

ge retning, idet hovedformålet – ud over at styre Marshall-hjælpen – var at øge det europæiske handelssamarbejde. Som et lille land med en åben økonomi var Danmark interesseret i øget frihandel, men dog med visse forbehold. Industriens organisationer var som i 1930'erne noget bekymrede ved at åbne grænserne for industrivarer, mens landbrugets organisationer under Landbrugsraadet var interesseret i, at forskellige handelsbarrierer blev fjernet. I første halvdel af 1950'erne oplevede landbruget i Danmark en markant opgang. Samtidig var det klart, at landbrugets og landets økonomi var meget følsomt. England var det helt dominerende hovedmarked for den danske landbrugseksport, og den helt afgørende del af landets eksportindtjening bestod fortsat i midten af 1950'erne af to varetyper, nemlig smør og svinekød. Selv om det danske samfund var i en kraftig forandringsfase, så var landbruget fortsat Danmarks absolutte hovederhverv, både beskæftigelses- og indtjeningsmæssigt. Da England i 1956 indførte en 20 procent importtold på svinekød fra ikke-Commonwealth-lande, blev det danske landbrug hårdt ramt. Opbremsningen betød, at prisen på smør i 1956-57 faldt til det halve, mens prisen på svinekød faldt med en fjerdedel. Samlet betød udviklingen, at den danske regering valgte at give landbruget eksportstøtte, og det illustrerer de vanskelige handelsforhold i slutningen af 1950'erne, at den britiske importbegrænsning ikke blev fulgt op af en tilsvarende dansk importtold på britiske varer (Olesen og Villaume, 2004: 379-97).

Tyskland var det andet hovedmarked for danske landbrugsvarer. Derfor var problemerne for det danske landbrug meget tydelige omkring 1956-57, idet to markedsblokke i Europa var ved at tegne sig. De skiftende danske regeringer ønskede op gennem 1950'erne – godt støttet af Landbrugsraadet og mindre helhjertet af industriens organisationer – at OEEC ville udvikle sig til et samlet europæisk frihandelsområde for både landbrugs-

og industrivarer. Da Den Europæiske Kul- og Stålunion i 1952 blev etableret, var det en indikation af, at Vesteuropa var ved at blive delt, og da Rom-traktaten i 1957 blev underskrevet var delingen en realitet. Dermed stod Danmark og det danske landbrug i en meget uheldig situation; Tyskland var en af de seks lande – De Seks – der var med i EF, mens England stod uden for. I årene 1954-56 steg andelen af den danske landbrugseksport til De Seks fra 22 til 35 procent, mens eksportandelen til England i samme periode faldt fra 50 til 46 procent. Forventningen i Landbrugsraadets ledelse var, at denne udvikling ville fortsætte i årene fremover, og derfor anbefalede man den danske regering at søge om optagelse i EF. Også selv om England stod udenfor. En væsentlig grund til denne holdning kan relateres til oplevelsen med den britiske importtold (Dethlefsen, 1988: 24-6). Som et modsvar til EF blev EFTA – The European Free Trade Association – etableret i 1960, som et egentlig frihandelsområde, men uden EFs overstatslige dimensioner. Sammen med blandt andet Sverige og Norge valgte Danmark at træde ind i EFTA, der havde England som den helt afgørende medlemsstat.

Som nævnt gik Landbrugsraadet i 1957 under præsident Hans Pinstrup og senere fra 1960 med Anders Andersen som præsident stærkt ind for at Danmark skulle melde sig ind i EF uanset om England var med eller ikke. Forventningen var, at det ville stille landbruget i en bedre økonomisk situation. Gennem 1960'erne var landbruget et presset erhverv, som i stigende grad måtte modtage produktionsstøtte fra den danske stat. Men der var også stor intern uenighed inden for landbruget i EF-spørgsmålet. Hvor Landbrugsraadet og Landboforeningerne gennem alle årene fra 1957 til 1973 var aktive for et dansk EF-medlemskab uanset England, så var Husmandsforeningerne imod. Det hang både sammen med husmændenes traditionelle tilknytning til Det Radikale Venstre – som

var imod EF – men i lige så høj grad, at husmændene havde en forholdsvis stor animalsk produktion, og var derfor meget afhængige af eksporten til England. Derfor ville husmandsforeningerne kun søge om optagelse i EF hvis England gjorde det samme – og i øvrigt kun, hvis de radikale var enige (Dethlefsen, 1988: 113-24).

De vanskelige eksportforhold op gennem 1960'erne betød, at den mængdemæssige eksport var meget konstant. Det var ikke muligt at øge afsætningen væsentligt inden for EFTA, og salget til EF-landene var svagt faldende grundet skærpede importbetingelser (Helmer Petersen, 1988: 238-45). Det var afgørende for, at landbrugets placering som det danske hovederhverv blev overtaget af industrien, der både målt i forhold til produktion og beskæftigelse klart distancerede landbruget. Men stadig skaffede landbruget eksport- og valutaindtægter, og erhvervets politiske indflydelse var derfor fortsat stor. Buksti har lidt paradoksalt betegnet perioden fra begyndelsen af 1960'erne til begyndelsen af 1980'erne som Landbrugsraadets »guldalderperiode«. I det ligger der en opfattelse af, at rådet under afsætningsproblemerne i 1960'erne havde en nøgleposition. Både helt konkret i forbindelse med at opnå økonomisk støtte til det hårdt trængte landbrug, og derefter med at fordele støtten til landmændene. Men også ved at positionere landbruget, så både politiske venner og modstandere kunne støtte landbrugets krav om EF-medlemskab uanset om England var medlem eller ikke. Og senere op gennem 1970'erne havde landbruget og Landbrugsraadet en meget central placering i forhold til EF, fordi det især var landbruget der i de første år lukrerede på medlemskabet (Buksti, 1994: 97-101).

Danmark blev medlem af EF den 1. januar 1973, efter at der gennem næsten 20 år havde været ført politiske diskussioner om emnet. Op til folkeafstemningen var der en meget følelsesladet valgkamp, hvor især land-

bruget og Venstre førte an blandt ja-sigerne. Landbrugsraadet og de tilknyttede organisationer malede fanden på væggen om, hvad der ville ske, hvis ikke den danske befolkning stemte ja. Det var en opfattelse af, at uden dansk medlemskab ville landbruget blive afskåret fra at afsætte sine produkter, til stor skade for landets indtjening og beskæftigelse. Den socialdemokratiske minister for udenrigsøkonomi, Ivar Nørgaard, påpegede i en husstandsomdelt debatavis forud for valget, at EF's fælles landbrugspolitik var helt afgørende for landet: Landbruget ville opnå en årlig merindtjening på ca. 2,5 mia. kroner; landet ville hvert år få en ekstra valutaindtjening på 1 mia. og statskassen ville spare godt en mia. årlige støttekroner til landbruget (debatavisen »Danmark og EF«, udgivet af Folketinget i 1972). Som anført af Flemming Just betød det danske EF-medlemskab, at landbrugets betydning op gennem 1970'erne blev styrket, og at det var med til at holde liv i det landbrugspolitiske fællesskab. Den fælles interesse mellem landbruget og de ledende partier – heriblandt Socialdemokratiet – i at forøge landbrugsproduktionen og -eksporten var udtalt og pustede nyt liv i det ellers hensygnende erhverv (Just, 1995: 14-5). Med medlemskabet flyttede en stor del af landbrugspolitikken til Bruxelles, og det var grunden til at Landbrugsraadet oprettede et særligt lobby-kontor her. Det var afgørende for, at landbruget kunne fastholde og udvikle sin stærke politiske position – både i forhold til de politiske beslutningstagere i Danmark og i Bruxelles (Buksti, 1994: 99-101).

De gode tider for det danske landbrug fik en afslutning i begyndelsen af 1980'erne. Landmændene inden for EF fik fortsat faste priser for deres produkter, der lå betydeligt over niveauet på verdensmarkedet. Men alligevel er priserne på landbrugets afsætningsvarer steget langt mindre end den generelle pris- og lønudvikling i årene siden 1980. Altså har realpriserne på landbrugsvarer været faldende gennem de seneste årtier, hvilket til dels hæn-

ger sammen med, at der inden for EF har været stor overproduktion af forskellige fødevarer. Det har været med til at forhindre større fødevarerprisstigninger. Samtidig er landbrugets omkostninger til lønninger, gødningsstoffer og kemikalier, brændselsstoffer etc. steget meget markant siden begyndelsen af 1980'erne (Otte Hansen, 1994: 29-32).

Set fra landbrugets side er der andre forhold i perioden fra begyndelsen af 1980'erne, der har været lige så afgørende. For at begrænse overproduktionen af fødevarer indførte EF produktionsbegrænsninger på forskellige fødevarer typer, herunder mælk. Fra 1984 fik hvert medlemsland tildelt landekvoter for, hvor meget mælk der måtte produceres. I Danmark har det medført, at de enkelte landmænd har fået tildelt og opkøbt mælkekvoter. Op gennem 1990'erne har det ført til, at de danske mælkeproducenter har investeret mange penge i mælkekvoter, fordi det er forudsætningen for, at de kan levere mælk. Ved årtusindeskiftet havde en dansk mælkeproducent i gennemsnit købt mælkekvoter til at kunne levere omkring 400.000 kilo mælk om året, og havde investeret omkring 1,5 mio. kroner i disse kvoter (Jeppesen og Nissen, 2000: 57).

I 1993 blev der også indført en braklægningsordning inden for EF, der skulle begrænse landbrugsproduktionen. I stedet for den jord der blev lagt brak, fik landmændene tildelt et beløb i støtte. Det har blandt andet medført et stort kontrolsystem til at sikre, at de udlagte brakmarker nu også bliver holdt uden for produktionen. I forlængelse af disse ordninger er der løbende gennem de seneste årtier blevet indført miljøbegrænsninger i forhold til produktionsjorden. Jord op til vandløb, fjorde, kyster etc. er ophørt med at være produktionsjord, for at mindske udvaskningen af næringsstoffer og kemikalier. Og der er blevet indført såkaldte harmonikrav der bestemmer forholdet mellem antallet af dyr på gårdene og gårdenes tilhørende jorda-

real. Baggrunden for dette krav er, at der skal være et passende forhold mellem gårdenes produktionsjord og gårdenes besætningsstørrelser. På den måde vil man fra myndighedernes side sikre mod overgødskning og udvaskning af næringsstoffer. En klar konsekvens af braklægningen og harmonikravene har været, at værdien af produktionsjord primært er blevet fastsat ud fra disse faktorer. Jordens bonitet har fået en stadig mindre betydning i værdifastsættelsen, hvilket illustreres af, at prisen på produktionsjord er højst i de områder, hvor der er gårde med store besætninger. Da de fleste mælke- og svineproducenter ved årtusindeskiftet var i Jylland, er det også i den landsdel, at prisen på produktionsjord har været højst. Det er uanset, at jorden i en meget stor del af Jylland er sandet og med lav bonitet (Landøkonomisk Oversigt, 2008: 4-24).

Fra begyndelsen af 1980'erne blev den politiske enighed om landbruget presset fra flere forskellige sider. Det var især miljø- og forbrugerinteresser der kom på den politiske dagsorden, og det førte til, at det landbrugspolitiske fællesskab i midten af årtiet må siges at være brudt. Den vigtigste grund er utvivlsomt, at landmændene efterhånden udgjorde mindre end 5 procent af den erhvervsaktive del af befolkningen, og at landbrugets andel af eksporten var beskeden. Derfor svandt befolkningens opbakning til landbrugets krav væk. Der var efterhånden ringe politisk opbakning, idet de traditionelle landbrugspartier – Venstre og Det radikale Venstre – havde den største vælgeropbakning i byerne. Og der var næsten ingen repræsentanter fra landbruget, som blev indvalgt i Folketinget. På den måde kan man tale om, at landbruget løbende blev politisk marginaliseret i Danmark.

Miljøspørgsmålet begyndte at poppe op i løbet af 1970'erne, men med argumenter om landbrugets betydning for landets økonomi lykkedes det i første omgang at afvise disse

interesser. Det var derfor først i midten af 1980'erne at landbruget var i centrum for miljøkritikken. Emner som gødningsudvaskning, pesticidrester og dyrevelfærd kunne ikke holdes væk fra den politiske dagsorden, selv om der blev gjort ihærdige forsøg. Landbruget søgte at begrænse skaderne ved at anvende videnskabelige argumenter, som skulle modbevise udsagnene om erhvervets belastning af miljøet. Det lykkedes i en vis udstrækning, så vandmiljøplanerne havde meget lange frister, og kravet om gødningsafgifter blev afværget. Der var også en stigende kritik at EF's landbrugsordninger, der blot medførte store overskudslagre af fødevarer. Samtidig måtte forbrugerne betale for meget for fødevarerne, mens landbrugsproduktionen blev endnu mere intensiveret. Der blev derfor stillet krav om et mere frit fødevaremarked, hvor forbrugerne kunne købe billigere varer. Alt sammen elementer der gjorde, at det gamle landbrugspolitiske fællesskab mellem landbrugets organisationer, landbrugsministeriet og de politiske partier med en fælles interesse i landbrugsproduktionen blev udraderet. Miljøet og forbrugerne var i fokus, og bindingen mellem Landbrugsministeriet og Landbrugsraadet blev brudt. Landbrugsministeriet skulle ikke længere blot tjene landbrugets interesser, men sikre hele samfundets behov for sunde produkter, der var produceret på en etisk forsvarlig måde (Just, 1995: 14-7).

Landbruget har løbende været aktiv i forbindelse med Danmarks forhold til EU. Mest udtalt i 1992 hvor den danske befolkning stemte nej til Maastricht-aftalen. I dagene efter meldte Landbrugsraadets præsident H.O.A. Kjeldsen og direktør Klaus Bustrup klart ud i medierne, at et dansk farvel til EU ville være katastrofalt for landet – og for landbruget. Landbrugsraadet udgav i oktober 1992 en såkaldt »Grønbog« med dystre tal for, hvad en dansk udmeldelse ville betyde. I runde tal havde man regnet sig frem til, at 100.000 ville miste deres job inden for land-

bruget og fødevarerindustrien, og at landet ville miste eksportindtægter for omkring 33 mia. kroner (»Grønbog« udgivet af Landbrugsraadet i 1992). På den måde forsøgte man fra landbrugets side at øve et stærkt politisk pres på de danske politikere om at finde en løsning på EU-problemet. Og på den danske befolkning om at stemme ja ved en sandsynlig ny folkeafstemning om EU. Ellers har Landbrugsraadets top med Kjeldsen, Bustrup og fra 1995 Peter Gemælke i spidsen løbende forholdt sig til landbrugets syn på EU's landbrugsstøtte. Noget man officielt er imod, men der er altid et »men«. Men'et hænger sammen med, at danske landmænds konkurrencevilkår i forhold til landmændene i andre lande ikke må blive forringet. Hvis det kan sikres, er det danske landbrug principielt for en fjernelse af EU's landbrugsstøtte. Men man ved også udmærket, at især de franske bønder med næb og klør kæmper imod en fjernelse af støtten. Så indtil videre er den principielle holdning til støttespørgsmålet temmelig risikofri for det danske landbrug.

Landbrugets indflydelse ved årtusindsskiftet

Historikeren Mads Mordhorst har i flere artikler forholdt sig til fortællingen om det danske landbrug. Det er en positiv fortælling der med udgangspunkt i andelsbevægelsen gør bønderne til helte i den danske historie. Det var dem der sikrede Danmark politisk, økonomisk og socialt (Mordhorst, 2007: 105-7). Men som han gør opmærksom på, så har denne positive grundfortælling gennem flere år været under pres. De stadigt større landbrug bliver beskrevet som miljøbelastende industrivirksomheder, hvor dyrevelfærden er i bund. Andelsvirksomhederne ARLA og Danish Crown har efterhånden udkonkurreret alle andre, og i de senere år har der været adskillige eksempler på, at små mejerier og slagterier er blevet kanøflet. Og senest har bønderne for at tjene flere penge valgt at sende deres svin flere hundrede kilometer sydpå til slagting. Det er problematisk set ud fra et

dyreetisk perspektiv og det har været stærkt medvirkende til, at slagteriarbejdere i tusindvis er blevet fyret. Ydermere må landbruget forholde sig til kritik af, at omkring halvdelen af EU's budget bruges til at støtte landbruget. Selv om støtten siden begyndelsen af 1990'erne i nogen grad er ændret fra produktionsstøtte til en direkte støtte til de enkelte landmænd – blandt andet i forbindelse med braklægningsordningerne – så tildeles de danske bønder hvert år meget betydelige støttebeløb fra EU. En særlig problemstilling er i den forbindelse det rimelige i, at danske landmænd indkasserer store EU-tilskud, mens deres fattige kolleger i de nye medlemsslande i Østeuropa får tildelt småpenge.

Andre problemstillinger inden for de seneste par årtier kunne nævnes, men det vigtige er at pointere, at landbruget ved årtusindskiftet kritiseres fra mange forskellige sider. Og at landbruget – især Peter Gemælke – tvinges til at reagere på kritikken og forholde sig til anklagerne. Men ellers gør Landbrugsraadet – der fremover går under navnet Landbrug & Fødevarer – en ihærdig indsats for at agere positivt i forhold til forbrugere, miljø, dyrevelfærd mm. Tilsvarende henvender ARLA og Danish Crown sig til forbrugerne med fortællinger om deres produkter, i et forsøg på at »gøre det store småt«. Der gøres altså ihærdige forsøg på at fortælle befolkningen og forbrugerne, at landbruget og andelsvirksomhederne fortsat står for de traditionelle positive værdier, som man har stået for gennem næsten 150 år. Om ikke andet kan det vel ses som et udtryk for, at landbruget og andelsvirksomhederne selv oplever et behov for at påvirke billedet af sig selv. At man åbenbart selv mener at have behov for at opnå større velvilje hos befolkningen og blandt de danske politikere. Om det lykkes er mere tvivlsomt, idet landbruget i dag er marginaliseret med få beskæftigede på gårdene og i forædlingsindustrien. Dermed er den politiske opbakning også langt mere beskedent end den var tidligere.

Note

1. Jacob A. Buksti er cand.mag. i statskundskab og historie, og frem til 1986 var han lektor i statskundskab ved Aarhus Universitet, hvor han havde det danske landbrug som forskningsområde. Han var medlem af Folketinget for Socialdemokratiet 1994-2005 og trafikminister 2000-2001.

Litteratur

- Björn, Claus m.fl. (1988), *Det danske landbrugs historie III. 1810-1914*. Odense. Landbohistorisk Selskab.
- Björn, Claus (1994), »Syv præsidenter – syv snap shots«, i Claus Björn, red.: *Det handler om mennesker. Landbrugsraadet 1919-1994*, Landbrugsraadet, pp. 111-129.
- Buksti, Jacob A. (1994), »Landbrugsraadet – en politisk medspiller«, i Claus Björn, red.: *Det handler om mennesker. Landbrugsraadet 1919-1994*, Landbrugsraadet, pp. 93-110.
- Dethlefsen, Anita (1988), *På vej mod EF. Landbruget og de europæiske markedsplaner 1957-72*. Landbohistorisk Selskab. Odense.
- Jeppesen, Lone og Mogens R. Nissen (2000), *Hollandske landmænd i Danmark – Bekymring eller beundring?* Odense: Landbohistorisk Selskab.
- Just, Flemming (1992), *Landbruget, staten og eksporten 1930-1950*. Esbjerg.
- Just, Flemming (1995), »Fra Axelborg til Slotsholmen. Forholdet mellem landbrug og stat«, *Samfundsøkonomien* nr. 2, pp. 11-8.
- Kjærgaard, Niels (2000), »Vintermødet: Dansk landbrug, subsidierne og samfundsøkonomien«, *Tidskrift for Landøkonomi*, 187(1): 24-7.
- Mordhorst, Mads (2007), »Fire historier om smør og fortællingens magt«, i Niels Finn Christiansen m.fl., red.: *Ole lange. Fra kætter til koryfæ*, København: Gyldendal, pp. 102-116.
- Nissen, Mogens R. (2004), *Produktions- und Lieferfreudigkeit. Landbruget under den tyske besættelse 1940-1945*. Upubliceret ph.d.-afhandling ved Syddansk Universitet.
- Nissen, Mogens R. (2006), »Henrik Hauch – »Han blev ikke borte i vrirmlen««, i Henrik Lundtofte, red.: *Samarbejde og sabotage – seks mænd 1940-45*, Historisk Samling fra Besættelsestiden 1940-1945, pp. 60-99.
- Olesen, Carsten Borring og Poul Villaume (2004), »I blokopdelingens tegn«, i Carsten Due-Nielsen,

- mfl. red.: *Dansk udenrigspolitik historie 5*. København.
- Pedersen, Erik Helmer (1979), *Landbrugsraadet som erhvervspolitisk toporgan 1919-33. Studier i de danske landbrugsorganisationers historie*. København.
- Pedersen, Erik Helmer (1988), *Det danske landbrugs historie IV, 1914-1988*. Odense.
- Petersen, Nikolaj (2004), Europæisk og globalt engagement 1973-2003, i Carsten Due-Nielsen, mfl. red.: *Dansk udenrigspolitik historie 6*. København.
- Porsmose, Erland og Claus Bjørn (1997), *Landbrugets historie – kort fortalt. Fra bondestenalder til GATT-aftale*. Aarhus.
- Thomsen, Jens Peter Frølund: »Magt«, i Tim Knudsen, red. (2004), *Kernebegreber i politik*. 2. udgave. København: Forlaget Thompson.
- Thomsen, Merete Bo (2009), *Anders Nielsen, andelsbevægelsens repræsentant under 1. Verdenskrig*. Under udgivelse i *Landbohistorisk Tidsskrift* 2009, nr. 2.

Elektricitet og politik i 1990'erne

**Flemming Petersen, Museumsinspektør, Elmuseet, Bjerringbro,
fp@elmus.dk**

**Mogens Rüdiger, Lektor, Institut for Historie,
Internationale Studier og Samfundsforhold, Ålborg Universitet,
rudiger@ihis.aau.dk**

Elsektoren blev liberaliseret i 1990'erne. I årtierne forinden var sektoren blevet underlagt en statslig regulering af hensyn til forsyningssikkerheden og miljøet. Liberaliseringen i 1990'erne var et delvist brud med denne udvikling, idet elsekskabernes monopols-tatus blev ophævet, og konkurrencen blev defineret som et grundvilkår på elmarkedet. Elsektorens ønske og håb om mindre statslig indblanding blev ikke opfyldt. Liberaliseringen af elsektoren betød mere regulering, pga. politiske ønsker om at kombinere et elmarked med krav om forsyningssikkerhed, forbrugerbeskyttelse, miljø og fornuftig prisdannelse.

Presset for liberalisering var dobbelt. Dels etablerede først Norge og siden Sverige et frit elmarked, dels tog EU initiativ til at etablere et frit og grænseoverskridende elmarked.

I artiklen viser vi, hvordan elsektorens holdning skiftede i 1990'erne fra en udpræget skepsis og modvilje mod at opgive monopolforholdene, en holdning sektoren delte med de politiske beslutningstagere, til en markant tilfredshed med konkurrencens indtog i deres hverdag. I artiklen påvises en række årsager til holdningsskiftet. Både før og efter holdningsskiftet havde sektoren en betydelig indflydelse på lovgivningen. Mange af sektorens ønsker til lovgivningen i 1990'erne blev dog først imødekommet efter regeringskiftet i 2001.

Den danske elsektor anno 2005 og 1990 er vidt forskellige. Det gælder både med hensyn til teknologi, organisation, regulering og ejer-

skab. Politiske indgreb er en central faktor i denne forandringsproces. 1990'ernes politiske tiltag på elsektorens område ligger på mange måder i forlængelse af den energipolitik, der blev påbegyndt i 1976.

I 1976 vedtog Folketinget en lov om elforsyningen, og dermed blev der for første gang siden 1907 opstillet regler for sektoren og givet bemyndigelse til ministeren om at kunne gribe ind i væsentlige dele af sektorens dagligdag. Loven medførte ikke de store ændringer i forsyningsvirksomhedernes måde at drive forretning på. Det vigtigste ved loven var, at der blev opstillet politisk bestemte rammer for sektorens udvikling.

Elbranchen var langt fra begejstret for den statslige indblanding. Nok var der tale om monopolvirksomheder, men de frygtede for at miste deres bevægelsesfrihed, dvs. at de i 1990'erne skulle agere på et marked med højere og mere ustabile priser på råstofferne uden at have de rigtige rammebetingelser. Derfor og fordi sektorens historisk set havde været forskånet for andet end begrænset statslig indgriben, forsøgte den at undgå dele af lovgivningen.

1976-loven kan ses som udtryk for en statsliggørelse af el-forsyningen. I 1990'erne tro-

ede mange fejlagtigt, at denne udvikling ville vende med liberaliseringen. EF's bestræbelser for at etablere det Indre Marked inkluderede, at energisektoren også skulle liberaliseres efter bestemte retningslinier, hvilket betød, at alle medlemslande måtte ændre deres lovgivning. Øvelsen bestod i at udsætte energivirksomhederne for konkurrence, dvs. den hidtidige monopolvirksomhed skulle afløses af en situation, hvor virksomhederne konkurrerede om såvel ressourcer som kunder.

Liberaliseringen involverede ikke privatisering af de offentlige energivirksomheder. Et energimarked skulle indebære reel konkurrence til glæde for kunderne, men omlægningen indebar ikke en stillingtagen til ejerskabet, dvs. om det skulle være privat eller offentligt. I og med at konkurrencen ville medføre øget vægt på strategisk udvikling af virksomhederne, forestillede man sig uden tvivl, at markedsbetingelserne ville få organisatoriske konsekvenser, fx i form af alliancer eller fusioner.

Liberaliseringen indbefattede heller ikke deregulering. En grund hertil var de samfundsmæssige interesser, der blev formuleret med energilovgivningen i 1970'erne, fx med planen om en flerstrengt energiforsyning, der lagde vægten på en høj forsyningssikkerhed. I 1990'erne var det ikke længere forsyningssikkerhed, der blev italesat som sektorens og energipolitikens vigtigste opgave, men derimod miljøhensynet, som fra årtiets slutning relaterede sig til klimaet. Dertil kom regler for selve markedet og styring af selskabernes økonomi (benchmarking). På den baggrund blev det urealistisk med deregulering. Markedet og konkurrenceudsættelse var en følge af politiske beslutninger, og politisk regulering var et grundvilkår for markedet. Derfor rettede sektorens forsøg på at påvirke den politiske del af liberaliseringsprocessen sig ikke mod at fjerne reguleringen, men derimod på at sikre vide og ensartede betingelser for konkurrencen.

Den energipolitiske proces i 1990'erne havde mange lighedspunkter med den i 1970'erne i den forstand, at både branchen og politikerne stod over for grundlæggende nyskabelser, der var foranlediget af eksterne faktorer, hvorfor begge parter undervejs i forløbet definerede de interesser, de mente skulle tilgodeses i lovgivningen. Dvs. interesseformuleringen foregik i et med- og modspil mellem de eksterne faktorer, virksomhederne og det politiske niveau. I 1990'erne var elsektorens interesseformulering et godt stykke af vejen forstyrret af stor forskel i interesse mellem de enkelte typer af selskaber.

Et afgørende træk i forløbet er, hvordan såvel elsektoren som staten omkring 1996 skiftede holdning til liberalisering. Neoliberalismens generelle gennembrud påvirkede både embedsmænd i stat og elsektor, samt politikere. Dertil kom, at også interne forhold i elsektoren forstærkede dette holdningsskifte.

Liberaliseringen i litteraturen

Mads L. F. Jakobsen (2007) viser i sin afhandling, at nationale aktører som Socialdemokratiet, Venstre og de store elselskaber ikke var ligegyldige statister i en liberaliseringsproces, hvis resultat var bestemt af udefrakommende krav fra fx EU. Det gamle regime var under pres, men der var autonomi til at påvirke udfaldet.

Ian Bartle (2005) har på europæisk plan undersøgt liberaliseringen af telesektor og elsektor, og når frem til, at den teknologiske udvikling var en afgørende faktor i destabiliseringen af telesektorens monopol, men ikke i elsektorens. Dens produktions- og distributionsteknologi var i 1990'erne grundlæggende den samme som 50 år tidligere, mens satellitter, lysledere, mobiltelefoni mv. lagde et pres for en ny organisering i telesektoren.

Kaijser og Högselius (2007) kalder liberaliseringen af den svenske elsektor en systemrevolution. Stagnation i elforbruget i slutnin-

gen af 1980'erne og manglende momentum ved overgangen til den tredje industrielle revolution, hvor elektriciteten ikke længere var den drivende kraft, skabte en form for teknologisk mæthed. En mæthed, der dog ikke førte til, at systemet som helhed mistede sin dynamik. Selvom mætheden spiller en vigtig rolle fremhæver Kaijser og Högselius, at liberaliseringen og dermed bruddet med en lang tradition var vævet ind i de forandringer, som i sidste fjerdedel af 1900-tallet kom til at præge både elsektoren som samfundet i helhed. De nyliberale økonomiske teorier fik fodfæste, globaliseringen var tiltagende osv. Da det store, svenske, statslige elselsskab Vattenfall blev gjort til et aktieselskab i 1992 efter en lang debat i Rigsdagen, skiftede Vattenfall stil og blev nærmest bannerfører for en ny dagsorden. Hvor teknik og forsynings-sikkerhed havde været i centrum, handlede det nu mere om at positionere sig som et stærkt selskab både hjemme og i udlandet. Den mere traditionelle ingeniørkultur blev relativ hurtigt erstattet af en verden domineret af økonomer, jurister og markedsførings-eksperter.

For Norges vedkommende har Lars Thue (1996) vist, hvordan relativt få centrale embedsmænd i statsapparatet (Finansdepartementet), der var tændt af den neolibérale flamme, fik formuleret, hvordan liberaliseringen kunne blive svaret på en række strukturelle problemer i den norske elsektor. Slående er det med Thues ord, hvordan et regime som var udviklet gennem endeløse stortingsdebatter, udredninger og lokalt engagement i årtier med ét blev skubbet til side (Thue, 1996: 7).

Der er således bred enighed om, at liberaliseringen var et afgørende brud i elsektorens udvikling og at de nationale aktører spiller en vigtig rolle i udformningen af liberaliseringen, uanset om landet er med i EU. I denne artikel vil vi se på de centrale punkter i de statslige liberaliseringsinitiativer og elselsska-

bernes reaktion herpå præsenteres, ligesom vi giver et bud på, hvordan lovgivningen ændrede forholdet mellem selskaber og stat i den nyetablerede betingethed og skabte en ny måde at tænke og agere på.

Liberaliseringen i Europa

Midt i 1990'erne poppede forskellige initiativer op, der skabte et pres for liberalisering af elsektoren. Presset kom primært udefra, idet lande omkring Danmark liberaliserede elsektoren, ligesom EU i december 1996 kom med det første direktiv, der beskrev, hvordan medlemslandene inden for en kort årrække skulle liberalisere elsektoren. Den danske konsekvenslovgivning var to love vedtaget i juni (lov 486) og i december 1996 (Lex Nesa). Begge indebar ændringer af lov om elforsyning, og begge var udtryk for, at den gældende lovgivning ikke var a jour med nye tiltag, der destabiliserede monopolsituationen og gik i retning af liberalisering af elsektoren. Med de to lovændringer tog politikere og elsektor en time out, inden de afgørende slag om elsektorens fremtid.

Det første initiativ kom fra EU-Kommissionen, der i 1985 udsendte en hvidbog (KOM (85) 310), hvis mål var at styrke konkurrencen over landegrænserne. Af de 300 direktivforslag, der blev formuleret med henblik på at fjerne handelshindringer vedrørte ingen energi. Tre år senere havde Kommissionen fået øje på energien. Grønbogen *Det Indre energimarked* blev udgivet og Kommissionen fik efterfølgende mandat til at udarbejde en plan for at inddrage energi som en markedsreguleret vare.

Selvom om Grønbogen var tænkt som et debatoplæg, beskrev den ret detaljeret, hvad der skulle ske »ja den forudsagde næsten detaljeret, hvad der senere skete.« (Interview med Peter Hoffmann, 2004: 1). Den foreslog regulering af to væsentlige punkter, nemlig 1) adgang for tredjepart til alle offentligt tilgængelige elnet, og dermed ophævelse af elsel-

skabers monopol, og 2) opsplnitning (unbundling) af de vertikalt integrerede elsselskaber til selvstændige selskaber for henholdsvis transmission, produktion og distribution. Kommissionen havde foretaget undersøgelser, der viste, at medlemslandenes elsselskaber i gennemsnit ville kunne spare 6 procent af driftsomkostningerne på kort sigt og 12 procent på lang sigt ved at liberalisere.

I begyndelsen af 1990'erne var en del medlemsstater skeptiske over for en gennemgribende liberalisering af elsektoren, og elsektorerne i de enkelte lande og deres fælleseuropæiske interesseorganisation UNIPED presede heller ikke på. Kommissionen valgte derfor en strategi, hvor man gradvis ville øge liberaliseringen. I 1992 fremlagde den et forslag til omfattende liberalisering af elsektoren. Tredjepart-adgangen og unbundlingen krævede mange og lange forhandlinger, inden et færdigt direktiv kunne vedtages i december 1996. Hermed var der blevet etableret en fælles ramme for en gradvis åbning af de nationale elmarkeder. Direktivet rummede mulighed for, at der i forbindelse med gennemførelsen kunne tages højde for, hvorledes de enkelte landes energisektorer var organiseret.

Inden direktivet blev vedtaget, var EU's planer overhalet i flere lande. I England sørgede Thatcher-regeringen i 1990-91 for, at det landsdækkende og statslige elsselskab, Central Electricity Governing Board, blev splittet op og delvist privatiseret. Landets 12 regionale selskaber blev ligeledes privatiseret og delt op i henholdsvis netselskaber med ansvar for nettets drift og i forsyningsselskaber, der kun skulle stå for køb og salg af el. Samtidig blev en delvis markedsåbning vedtaget.

I Norge fik den borgerlige regering Syse i foråret 1990 vedtaget en lov om at liberalisere elforsyningen. Spørgsmålet om privatisering blev holdt uden for, og der blev fokuseret på, at produktionen og handelen med el skulle gøres til genstand for konkurrence. Beslut-

ningen kom til at påvirke udviklingen i Danmark. Udveksling af el mellem de nordiske lande var stor, og der var et tæt kollegialt samarbejde i organisationen Nordel. Da Sverige også sprang på vognen, begyndte den danske elsektor at røre på sig. Det blev svære at fastholde sin skepsis. I Sverige blev det store statslige elsselskab, Vattenfall, i 1992 gjort til et statsligt aktieselskab, hvorved der skete et kursskifte, og selskabet blev mere stemt for liberalisering. Det begyndte blandt andet at agere på udenlandske markeder med opkøb af selskaber. I foråret 1995 vedtog den socialdemokratiske regering, der ellers havde været modstander af liberalisering, en lov der førte til, at de lokale og regionale elsskabers monopoler ophørte. Forbrugerne kunne fra 1996 frit vælge elleverandør og det svenske elmarked blev slået sammen med den norske organisation Nordpool.

Andre steder i Europa så man en tilsvarende udvikling, idet den dog kom med en vis forsinkelse. Et par fælles træk var 1) at elsektorens modstand mod liberalisering relativt hurtigt skiftede fra modstand til begejstring omkring 1995-96, 2) at socialdemokraterne i de forskellige lande bevægede sig fra modstand til en aktiv rolle, hvor liberalisering blev koblet sammen med forbrugerbeskyttelse og miljø, og 3) at embedsmænd med forkærlighed for liberale ideer i de forskellige landes centraladministrationer kom til at spille en aktiv rolle.

En skeptisk sektor

I Danmark gjorde de toneangivende selskaber i elsektoren, Elsam (vest for Storebælt) og NESA og IFV (øst for Storebælt), ikke noget aktivt for at få liberaliseret elforsyningen før 1996. Preben Schou, adm. direktør for både NESA og IFV, fremlagde ved forskellige lejligheder analyser og kommentarer, der manede til forsigtighed, fordi situationen var for uafklaret. Spørgsmålet var, om værkerne ville blive udkonkurreret, hvis store udenlandske selskaber med enorme øko-

nomiske ressourcer i ryggen kunne dumpe priser fastsat ud fra taktiske overvejelser? Og hvordan skulle betalingen for transit og tredjeparts adgang beregnes? Ligesom vel nok flertallet af ingeniørerne i den danske elsektor var Schou skeptisk over for, om det rent teknisk overhovedet kunne lade sig gøre at registrere og beregne elektricitetens bevægelse gennem nettet fra producent til forbruger (Schou, 1991: 6).

Også Elsam mente, at man skulle anlægge en pragmatisk og kritisk holdning til liberaliseringsbølgen. Vurderingen i bestyrelse og direktion var i 1993, at en liberalisering som i Norge og England ikke var nært foranstående (Elsams bestyrelse 14.9.1993). På et møde med energiminister Jann Sjursen (KrF) stod det klart, at elsektoren og regeringen i denne sag var på bølgelængde, og at der var enighed om at sætte processen mod liberalisering på stand by (Elsams bestyrelse 14.10.1993). Et halvt år senere betød fremskridt i Kommissionens forhandlinger om EU-direktivet dog, at elsektoren og regeringen nu blev enige om at forsøge at påvirke markedsdirektivet. Som udgangspunkt var elsektoren og regeringen enige om, at den danske energi- og miljøpolitik ikke var forenelig med konkurrence (Elsams bestyrelse 16.2.1994). Det var fx ikke oplagt, at de danske elseskaber fortsat kunne påtage sig miljøforpligtigelser på et åbent nordisk/europæisk marked, hvor de skulle konkurrere med udenlandske selskaber uden sådanne forpligtigelser (Olsen, 1995: 248).

Interessen for liberalisering vokser

Selv om de toneangivende selskaber manede til forsigtighed, var der tendens til opbrud i 1995. I Jylland og på Fyn var der blandt distributionsselskaberne og især blandt deres direktører en stigende utilfredshed med, at det var kraftværkerne og især Elsam, som de jo var ejer af, der satte dagsordenen. De mange nye politiske tiltag, der var kommet siden begyndelsen af 1970'erne, havde i langt højere grad end tidligere sat Elsam og Elkraft

i centrum. Både som forhandlingspartner med regeringen og Energistyrelsen og som udmønter af nye tiltag.

I 1994 stiftede distributionsselskaberne vest for Storebælt Elfor som et fælles talerør. I denne interne positionering blev selskaberne mere bevidste om deres rolle i elforsyningen – en rolle som skulle nydefineres, og som blev inspireret af Nordpool og af den liberalisering, man kunne se i EU's tiltag. Deres rolle havde ikke ændret sig i mange år, og tilværelsen var måske blevet lidt støvet: teknologien var den samme, elforbruget var stagnerende og alt det politiske var overladt til Elsam. Med liberaliseringen forestillede man sig, at man kunne spille en ny aktiv rolle. I vedtægterne for Elfor gik man bl.a. efter, at elsektoren skulle unbundles – dvs. de forskellige funktioner skulle skilles ad, enten regnskabsmæssigt eller organisatorisk – og at Elsam og kraftværkerne skulle fusioneres til et selskab.

Med dette udgangspunkt besluttede Elfor og Elsam i fællesskab i foråret 1995 at bestille en analyse hos firmaet PA-Consult med titlen »Elliberaliseringen i Danmark – konsekvenser«. Rapporten beskrev bl.a., hvordan det ville blive nødvendigt med ændringer i ejerstrukturen mellem kraftværker og distributionsselskaber. Skulle et distributionsselskab kunne købe frit på markedet, kunne det være uheldigt også at eje et kraftværk. For det andet forudså rapporten, at en nordisk elbørs og et EU-direktiv var på vej. Derfor skulle der snarest etableres et fælles selskab for produktion og handel med el (PA-Consult 1995). Rapporten blev taget til efterretning, men specielt i Elsams bestyrelse var der ikke stor tiltro til, at det fremtidige elmarked ville blive så konkurrencepræget, som rapporten forudsatte (Elsamposten, 1996: 1). Heller ikke alle i Elfor-kredsen støttede rapporten – men den flyttede holdningsmæssige hegnspele.

En anden hændelse, der mere direkte førte til,

at elloven af 1976 skulle laves om, var dannelsen af Dansk Kraftmægling. Bag selskabet stod Torben Synnest, der i en årrække havde været økonomichef hos det sjællandske elselsskab SEAS. Han havde fået en henvendelse fra en række større industrivirksomheder, her i blandt Danmarks største elforbruger, Stålvalseværket, der ønskede at gå uden om det elselsskab, de normalt købte hos, for i stedet at købe strøm i Norge. Det var ikke svært, men det lå tungt med at få tilladelse til at bruge nettet af Elkraft, der stod for det overordnede transmissionsnet på Sjælland. Efter en lang sagsbehandling lød svaret, at sagen ville trække ud, fordi der var problemer af både teknisk, økonomisk, juridisk, forsyningsmæssig og politisk art. Dansk Kraftmægling opfattede svaret som obstruktion og klagede til Konkurrencerådet, der gav firmaet medhold – hvorefter Elkraft ankede, og sagen trak yderligere ud.

Dannelsen af Dansk Kraftmægling skabte en overvældende reaktion i den danske presse. Store overskrifter som »Mægler vil halvere el-pris«, »Industrien kræver billig el«, »Elværker forhaler liberalisering af el« og »Slaget om Strømmen« lagde et vist pres på politikerne og elsektoren. Danske Elværkers Forening havde igennem et par år forsøgt at få medlemmerne til at formulere en entydig og klar politik på dette område. Direktøren tog nu bladet fra munden og udtrykte i klare vendinger, at det liberalistiske tog ikke var til at standse, og at der ikke var nogen køreplan (El og Energi, 1995, 10: 5).

Den politiske reaktion

Svend Auken, der i efteråret 1994 var blevet både miljø- og energiminister, kunne ikke sidde denne situation overhørig. Han var med på, at loven skulle laves om, men et frit elmarked måtte ikke medføre, at den miljøvenlige energipolitik, der lå i den energipolitiske plan fra 1990 *Energi 2000* blev hindret. Netop i 1995 blev der i elsektorens tidsskrift *EL og Energi* flere gange givet udtryk for, at den danske

miljøpolitik var i modstrid med et frit elmarked. Elsektoren kritiserede den stadig stigende udbygning med decentrale kraftvarmeværker og vindmøller. Især Elsam udtrykte bekymring for eloverløb, hvor der produceres mere el, end der bruges. I november besluttede Elsam sig for ikke at indgå nye kontrakter om køb af strøm fra decentrale kraftvarmeværker. Svend Auken bebudede dog straks, at det kunne de med god ret gøre under den nuværende lov, men at den nye, der var i støbeskeen, fremover ville tvinge distributionsselskaberne til at aftage miljørigtig el.

Socialdemokratiet havde ikke nogen grundlæggende ideologisk interesse i at fremme markedsmekanismer. På den anden side havde partiet heller ikke problemer med konkurrence, så længe det gav gode forbrugere. Tilbage i 1984 havde partiet nedsat en arbejdsgruppe under ledelse af Mogens Lykketoft, der nåede frem til, at man gennem regulering kunne sikre konkurrence og samtidig varetage forbrugernes interesse. Partiet Venstre, der siden begyndelsen af 1970'erne havde et tæt samarbejde med Socialdemokratiet om udformningen af den danske energipolitik, havde traditionelt haft en grundlæggende ideologisk interesse i markedsdannelse. Men med hensyn til liberalisering var partiet meget tilbageholdende i hvert fald indtil vedtagelsen af 1996-loven. Internt i regeringen og blandt flere embedsmænd i Finansministeriet var der derimod en udbredt tilslutning til liberalisering, hvilket ifølge Svend Auken betød, at de kun i begrænset omfang ønskede at tage hensyn til miljøet:

»I Danmark har der aldrig været en alvorlig diskussion, om vi skulle liberalisere eller ej, men stemningen var proliberalistisk. I den situation mente jeg, at det var bedst at tage hele problemkomplekset med ned til EU og få det forhandlet igennem. Der skulle selvfølgelig også forhandles på Christiansborg. Min politiske modpart var Thor Pedersen fra Venstre, men hovedfjenden var Finansministeriet. Finansministeriet hader miljø, og de hader ideen om andelstanken. De ville gerne overtage elsektoren for så at sælge den,

sådan som de gjorde med telesektoren.« (Interview med Svend Aukens 2004: 7).

Om Aukens beskrivelse er dækkende er ikke spørgsmålet her. Det afgørende er, at han så Finansministeriet som den fremmeste fortæller for liberaliseringen ud fra en økonomisk betragtning.

Som det fremgår ovenfor, førte en række eksterne faktorer til, at elsektorens monopol i begyndelsen af 1990'erne blev destabiliseret. EU-kommissionens planer om et direktiv, liberaliseringen i Norge og Sverige betød et pres, som før eller siden ville have ført til en ny ellov. At Danmark sammenlignet med de fleste EU-lande hurtigt fik en lov, der åbnede op for liberalisering, skal delvis forklares med fremkomsten af Dansk Kraftmægling, men endnu mere med miljø- og energiminister Svend Aukens bekymring for miljøet.

Elloven af 1996

Loven (Lov nr. 486) blev vedtaget 31. maj 1996. Den indebar begrænset konkurrence. Forbrugere og distributionsselskaber med et aftag på mere end 100 GWh om året skulle frit kunne vælge, hvor de ville købe el. Den høje grænse betød imidlertid, at kun seks store forbrugere sammen med distributionsselskaberne blev omfattet af markedsåbningen. Desuden inkluderede markedsåbningen ikke den prioriterede el, dvs. at strøm fra vindmøller og decentrale havde første prioritet. Først når denne strøm var brugt, kunne de store kraftværker byde ind med deres strøm på markedsvilkår. Med markedsåbningen blev der også skabt en vertikal adskillelse mellem transmissionsoperatøren og produktionsselskaberne. Elkraft og Elsam (fra 1998 Eltra) blev systemansvarlige virksomheder, der ejede 400 kV nettet og udlandsforbindelserne. De skulle administrere den tredjepartsadgang (TPA), som forbrugere med frit valg nu fik adgang til. Alt i alt var der tale om en begrænset liberalisering. Loven trådte i kraft 1. januar 1998.

Under Folketingets første behandling af Lov 486 var der klart flertal for et konkurrencepræget elmarked, og alle tilsluttede sig ideen om, at støtte dansk miljø- og energipolitik gennem »offentlige forpligtigelser«, eller Public Service Obligations, PSO.

Lovforslaget, der blev udformet og vedtaget på rekordtid, gav ikke elsektoren store chancer for indsigelse. I høringssvaret fra Danske Elværkers Forening (DEF), som havde fuld opbakning i sektoren (Elsams bestyrelse 27.3.1996), fremgår det, at foreningen under de givne omstændigheder med Dansk Kraftmægling fuldt ud accepterede, at det hurtige lovarbejde var nødvendigt, og med det udgangspunkt kunne foreningen ikke pege på en klart bedre løsningsmodel (DEF's bemærkninger til lovforslaget, 29.4.1996, j.nr. 112.1-PH/AJ). Kritikpunkterne i høringssvaret var gamle travere, fx at ministerbemyndigelserne ikke måtte bruges til øget detailstyring, og at kravet om at bruge relativt dyr gas fra DONG også skulle indføres som en PSO.

Aukens fik efterfølgende loven godkendt i EU. Den var med til at sætte sit præg på det endelige direktiv om det indre energimarked, der blev vedtaget juni 1996. Eksempelvis blev det muligt at indføre hensyn til miljø og vedvarende energi som PSO for de enkelte medlemslande.

Lex NESA

Med den nye ellov var en ildebrand slukket. Den 29. oktober blussede en ny op. Gentofte kommunalbestyrelse besluttede at afhænde kommunens aktier i NESA, og det svenske elselsskab Vattenfall stod på spring til at købe aktierne.

Beslutningen om salg udløste et ramaskrig i offentligheden. Svend Aukens blandede sig hurtigt i sagen og slog fast, at kommunerne slet ikke havde ret til at tjene på salg af aktier i elforsyningsselskaberne. De forbrugere-

skabte værdier i elsektoren skulle bevares på danske forbrugeres hænder.

Når sagen vakte stor opstandelse i pressen, hang det sammen med, at det forekom helt uretfærdigt, at Gentofte kommune skulle kunne nyde godt af værdier, der – i og med at NESA leverede strøm til flere kommuner – var betalt og opsparet af elforbrugere i et område, der var meget større end hjemkommunen. Med aktierne ville Vattenfall få ejerskab til og stor indflydelse på NVE og dermed den sjællandske elproduktion. Svend Auken ville ikke overlade styringen af den danske el- og varmesektor til kortsigtede profitinteresser, som han udtrykte det (Søndagsavisen 24.11.1996). Problemet for Auken var dog, at NESA som aktieselskab frit kunne råde over sit salgsprovenu, hvilket stod i modsætning til hvile-i-sig-selv-princippet.

Auken gennemførte i al hast en lovændring i december 1996, populært kaldt »Lex-Nesa«. Gentofte kommune kunne stadig sælge aktierne i NESA, men loven fjernede incitamentet til at sælge, idet kommuners eventuelle provenu ved salg af aktier i elforsyning ville blive modregnet i det årlige bloktilskud fra staten. Lovgivningen satte fokus på begreber som »bunden kapital« og »fri kapital«. Den bundne kapital skulle ved salg tilfalde forbrugeren og den frie kunne kommunen selv råde over. Loven fastsatte dog ikke entydige regler for, hvordan den frie og bundne kapital skulle opgøres. Grunden blev lagt til en ny konflikt i energisektoren.

Elsektoren var i det store hele med på de to love i 1996, men var også indstillet på, at der efterfølgende skulle laves et mere tilbunds-gående arbejde med henblik på at få en mere omfattende liberaliseringslov, der også fik styr på ejerforholdene i elsektoren. Med loven og direktivet forelå der nu en køreplan for liberalisering af den danske elforsyning.

Elsektoren anbefaler liberalisering

Energi 21 fra 1996 var »regeringens plan for en bæredygtig energiudvikling i Danmark i en international sammenhæng.« De initiativer, der var sat i verden med *Energi 2000* (1990), skulle fortsættes og forstærkes med henblik på at begrænse drivhuseffekten. Der skulle ikke mindst fokus på energisektoren, hvor Danmarks udledning af CO₂ pr. indbygger stadig var blandt de højeste i verden. Selv om Danmark havde nogle af de mest effektive kulkraftværker, skulle de ifølge planen omlægges til andet brændsel, bl.a. i forlængelse af en aftale om at bruge mere biomasse. Samtidig ville regeringen sikre energisektorens forankring i »en demokratisk og forbrugerorienteret struktur, og gøre den struktur robust i forhold til markedsudviklingen« (Energi 21: 11).

Da den nye ellov og direktivet var vedtaget, indså elskaberne, at de nu måtte tage arbejdshandskerne på. Det var i 1996 stadig uvist, hvor vidt det ville gå med liberaliseringen. Elsektoren havde i sine kommentarer til Lov 486 gjort det klart, at man umiddelbart efter lovens vedtagelse ønskede et udredningsarbejde, der skulle redegøre for, 1) hvordan virkemidlerne i dansk energi- og miljøpolitik skulle ændres for at passe til et konkurrencebaseret marked og 2) hvordan det kunne sikres, at elskaberne fik mulighed for at agere kommercielt.

I 1996 var stadig mange i elsektoren skeptiske over for en vidtgående liberalisering. Fx direktør Ove Rørsted, Midtjysk Elforsyning »Jeg kan ikke løbe fra den grundlæggende opfattelse, at el er en del af vores infrastruktur. Så kan andre hævde og argumentere nok så meget for, at el blot er en handelsvare. Elektricitet er i dag et selvfølgeligt og billigt gode, en nødvendig forudsætning for vores velfærdssamfund, men et gode, der ikke egner sig for de fri markeds kræfter« (El og Energi 1997, 12: 27). Om man kunne lide det eller ej, forestod et konkret arbejde med at

implementere lov og direktiv. Det var på ingen måde fastlagt, hvor omfattende liberaliseringen skulle være.

I 1997 blev DEF's bestyrelse enig om et internt notat, kaldet det grønne papir. Det var første gang, at DEF's bestyrelse vedtog en holdning til liberaliseringen. »Som forening betragtede vi det som et gennembrud. For nu havde vi en basis for at forhandle om lovgivning. For indtil det tidspunkt havde vores bestyrelses holdning været lunken ...« (Interview med Peter Hoffmann 2004: 10).

I papiret præsenterede DEF to modeller, en med lidt og en med meget konkurrence. Anbefalingen lød på den sidstnævnte model, hvor investeringer skulle foretages ud fra kommercielle kriterier, der skulle handles via tredjepartsadgang på den nordiske elbørs, og miljøreguleringen skulle tilpasses markedet (El og Energi, 1997, 10: 1-8). Liberaliseringen blev betragtet som vejen til øget effektivitet, forbedret konkurrenceevne og en styrkelse af elselskabernes autonomi – som et våben mod den tiltagende statsstyring.

DEF's anbefaling gik på tværs af mange af de udtalelser, der i 1996-97 var kommet fra ledende medarbejdere og bestyrelsesmedlemmer i den danske elsektor. Papirets anbefalinger var dog ikke kommet igennem uden en bred opbakning i sektoren, og papiret i sig selv var med til, at der i sektorens tidsskrift kunne iagttages en radikal ændring af holdningen til liberalisering, hvor sektoren generelt blev stærke fortalere for en liberalisering, der gik længere end foreskrevet i Lov 486 og i EU-direktivet.

Holdningsskiftet var resultat af flere forhold.

1) En modningsproces, hvor skeptikerne efterhånden fornemmede, at liberaliseringens vinde blæste stærkere og stærkere, og i den situation valgte de at tro på, at en proaktiv ageren ville give dem større muligheder i fremtiden, 2) Elfors oprør mod Elsam, 3)

Mange distributionsselskabers ønske om at få mere dynamik ind i virksomheden. Med hvile-i-sig-selv-princippet, med uændret teknologi og et stagnerende elforbrug var udviklingen i mange selskaber gået i stå, 4) Elsams opdeling af selskabet i en afdeling for transmission/systemansvar og en for produktion, gjorde at en gruppe ansatte i Elsam mere bramfrit udtalte sig til fordel for liberalisering. Fra 1. januar 1998 blev opdelingen juridisk med to nye selskaber, Eltra og Elsam. Det nye Elsam ville være kommerciel og kæmpede for en vidtgående liberalisering (Interview med Georg Styrbro 2004: 9), 5) Troen på at liberalisering ville føre til, at staten fremover ville blande sig mindre i sektorens hverdag og udvikling, 6) Da flertallet i DEF's bestyrelse tippede over til at blive proliberalt, stod selve brancheforeningen med ansatte, tidsskrifter, seminarer osv. klar til at promovere den nye positive holdning til liberalisering.

Direktøren for Københavns Belysningsvæsen Bendt Jørgensen var en af de få, der i 1997 satte sig op mod den nye begejstring. Måske var det også svært andet med SF'eren Charlotte Amundsen som politisk overhoved. Jørgensen udtalte i 1997: »Jeg forstår ikke eldrengene. Det tog dem årevis at finde ud af, at A-kraft var politisk dødfødt. De var også alt, alt for længe om at acceptere vindmøller ... Men første gang de hørte om Hr. Marked, og jeg ved stadig ikke, hvad han hedder til fornavn, kastede de euforisk hattene i luften og brød ud i lovsang« (El og Energi 1997,9: 6-7).

Organisatoriske konsekvenser

Sideløbende med DEF's arbejde og holdningsskiftet medførte Lov 486 også konkrete tiltag i elselskaberne. Som nævnt blev Elsam splittet op. I de nye vedtægter for Eltra stod der, at Eltra skulle »opretholde en sikker og effektiv elforsyning på overordnet niveau i Jylland og på Fyn« og at det skal »udføre sine opgaver neutralt og uafhængigt af virk-

somheder, som producerer, distribuerer, formidler og forhandler elektricitet» (Eltra, 1998: 3). På Sjælland kunne man klare det med en organisationsændring i Elkraft uden ændring af vedtægterne. Der blev etableret en ny afdeling i Elkraft, der formelt kom til at stå for systemansvarsområderne efter nogenlunde samme forskrifter som Eltras.

De store sjællandske distributionsselskaber nedsatte et udvalg, der skulle diskutere, hvilken struktur, som i fremtiden ville være den mest optimale. Der var enighed om, at det bedste for den sjællandske elforsyning ville være et produktionsselskab, et transmissions-selskab, et systemansvar, et distributionsselskab og et handelsselskab. Og oven over alle disse selskaber et ejerselskab, hvor de daværende distributionsselskaber kunne eje andele efter antal forbrugere og i øvrigt ikke længere have nogen funktion. Man var tæt på denne løsning, men inden man nåede helt i mål med denne model, sprang NESAs fra. De gik i samarbejde med Vattenfall og lavede et fælles handelsselskab under navnet Ström. Dermed var en vigtig del af fundamentet røget. De øvrige distributionsselskaber slog sig sammen og gik sammen med Sydkraft og lavede handelsselskabet Elektra (Federspiel, 2002: 464 ff).

Den kommende markedsgørelse gjorde mange selskaber usikre, man begyndte at holde kortene tæt til kroppen og det sammenhold, der hidtil havde været kendetegnende for elforsyningen, led skibbrud. NESAs var især ikke enige med SEAS om den rolle, kraftværkerne skulle spille i et liberaliseret marked. Vest for Storebælt pressede distributionsselskaberne via Elfor stadig på for at få fusioneret kraftværkerne, meget mod kraftværkernes vilje.

Auken versus Finansministeriet

I januar meldte to nye aktører sig i debatten om elsektorens fremtid, nemlig Finansministeriet og Det Økonomiske Råds Vismænd.

Finansministeriet nåede ved hjælp af international benchmarking frem til, at en mere vidtgående regulering i elsektoren på lang sigt kunne give besparelser på op imod 30%, mens vismændene skrev, at elsektoren var en af de mest beskyttede og regulerede sektorer i Danmark (El og Energi, 1998, 1: 4). Konklusionen lød, at den skeptiske og afventende danske holdning til et liberaliseret elmarked var ubegrundet. Disse to udmeldinger førte til saftige overskrifter i dagspressen om elforsyningens overflødige fedt i form af ineffektivitet, overkapacitet og overbemanding.

DEF var enig i, at målet for sektoren måtte være en mere vidtgående liberalisering, men ikke i den implicite kritik af sektoren og besparelser på 30 procent. Ifølge DEF tog Finansministeriets redegørelse ikke tilstrækkelig hensyn til, at energipolitikken ud over prisbillighed tillige var båret af hensyn til forsyningssikkerhed og miljø. Selvom elsektoren i flere år havde været meget skeptisk over for statens ønsker om flere vindmøller, decentrale kraftvarmeværker og anvendelse af biogas, flis og halm som brændsel, var der også på dette område en tendens til opblødning af sektorens holdning. Nu hvor selskaberne havde investeret kapital og manpower i den alternative elproduktion og opbygget en vis know how, var man ikke til sinds at opgive denne indsats.

Under alle omstændigheder var der et pres på miljø- og energiministeren om at tilpasse loven til ønskerne om en større grad af markedsåbning. Samtidig viste forskellige analyser, at loven manglede en konkretisering af forskellige forhold. Derfor meldte Svend Auken ud i begyndelsen af 1998, at han ville påbegynde et reformarbejde, også fordi EU-direktivet skulle implementeres endeligt februar 1999. DEF forhandlede på elsektorens vegne.

Elreformen gennemføres

I det energipolitiske spil omkring elreformen,

der nu tog sin begyndelse, stod elsektoren og industrien på den ene side og Svend Auken med Energistyrelsen og ministerium på den anden. Elsektoren og industrien (repræsenteret ved DI), som fandt sammen, vurderede reformen ud fra forskellige interesser. Elselskaberne ønskede, at liberalisering skulle føre til større autonomi, mindre statsstyring og bedre ekspansionsmuligheder, mens industrien gerne så lavere elpriser. Ønsket om større markedsåbning blev bakket op af Finansministeriet og Konkurrencestyrelsen. Udover industrien dannede elsektoren en uformel koalition med Venstre. En af DEF's centrale embedsmænd udtalte: »Elreformarbejdet kom for alvor i gang i løbet af 1998. Når vi (DEF) havde så travlt, var det fordi vi skulle lave lobby for at påvirke hele lovarbejdet. Det var et kæmpe arbejde at følge med i. At lave høringssvar osv. Vi havde i foråret 1999 en så tæt kontakt med politikerne, som jeg ikke har været ude for før. Peter Hansen-Nord (V) havde vi meget tæt kontakt med under dette arbejde for at få ham til at påvirke processen i retning af vores interesse« (Interview med Peter Hoffmann 2004: 10).

Svend Auken og Energistyrelsen nåede i november 1998 frem til en model, som skulle danne udgangspunkt for de videre forhandlinger. Centralt i dette udspil stod:

- Konkurrence for at sikre øget effektivitet;
- Konkurrence med respekt for miljøet – dvs. målene for Energi 21 og CO₂ kvoter;
- Konkurrence, der respekterede forbrugerindflydelsen, hvilket betød flertal af forbrugere i netselskabernes bestyrelser;
- Konkurrence der tog hensyn til forbrugerbeskyttelse, derfor oprettelse af forsyningspligtselskaber;
- En elsektor, der ikke skulle være attraktiv at sælge, fordi det drejede sig om forbrugerskabte værdier.

Med dette udspil forsøgte regeringen at imødekomme de borgerliges ønsker om mere

konkurrence, selvom det var en udbredt holdning, at miljøpolitik og markedsføring var to uforlignelige størrelser (Jakobsen, 2007: 145). Den 3. marts 1999 blev der indgået en politisk aftale mellem SF, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og regeringen, der bestod af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Formålet med reformen var at fastlægge rammerne for, hvordan forbrugerbeskyttelse, miljøhensyn og forsyningssikkerhed skulle varetages i et liberaliseret elmarked. Reformaftalen blev udmøntet i lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning. Loven trådte i kraft den 30. december 1999 og blev efterfølgende ændret gentagne gange, senest i juni 2004.

Den konkurrencemæssige åbning af elmarkedet medførte, at produktion og handel med el foregik på markedsvilkår, så produktions- og handelsvirksomheder kunne udsættes for konkurrence fra andre inden- og udenlandske producenter. Virksomhedernes priser og leveringsbetingelser blev underkastet markedsmekanismerne og skulle reguleres alene af bestemmelserne i konkurrenceloven. Konkurrencestyrelsen, Konkurrencerådet og Konkurrenceankenævnet blev sat til at kontrollere, at markedet virkede som forudsat. De forbrugere, som ikke ønskede at gøre brug af muligheden for selv at vælge elleverandør, kunne modtage el fra den forsyningspligtige virksomhed i deres område. De forsyningspligtige virksomheder skulle ikke udsættes for direkte konkurrence, men det nyoprettede Energitilsyn skulle overvåge og regulere deres priser.

Distributionsvirksomhederne (transmissions- og netvirksomheder) samt de systemansvarlige virksomheder skulle fortsat fungere som naturlige monopoler. Transmissionsvirksomhederne skulle drive og udbygge højspændingsnettene, som forbinder det danske elnet med udlandet, og binder produktionsvirksomhedernes kraftværker sammen med de lokale distributionsnet. Netvirksomhederne

skulle varetage driften og udbygningen af de lokale distributionsnet, der transporterer strømmen det sidste stykke ud til den enkelte slutbruger. De systemansvarlige virksomheder skulle overvåge, at elforsyningsnettene blev udnyttet effektivt, og at forsynings sikkerheden kunne opretholdes. Elforsyningsloven af 1999 tydeliggjorde opdelingen mellem de forskellige virksomhedstyper og deres aktiviteter ved at stille krav om selskabsmæssig adskillelse af de virksomheder, der udførte de respektive opgaver i sektoren. Virksomhederne skulle således gennemføre selskabsopdelingen for at opnå bevilling.

Den nye elforsyningslov blev til som en del af et større lovkompleks, der også indbefattede en lov om CO₂-kvoter for elproduktion, en ændring af loven om tilskud til elproduktion samt en ændring af loven om udnyttelse af vedvarende energikilder.

DEF forsøgte til det sidste at ændre på en række af forholdene i 3. martsaftalen og derefter lovforslagene. »Vi havde jævnlige møde med Auken. Han kom og styrede vores forretningsudvalg. I 1999 var det vi talte om de forbrugerskabte værdier og forbrugerindflydelse. Fx at majoriteten i de lokale netselskaber skulle være udpeget af de lokale kommuner, hvilket ikke er noget man kender til fra andre lande. Og det var begrænsninger på producenters eje af netselskaber. Det var altså disse selskabsstrukturmæssige spørgsmål, man diskuterede med Auken. Han havde en klar dagsorden, der var betydelig mere klarere end vores (DEF's) forestillinger om fremtidens regelsæt. Det var svært at lave kommentarer til lovarbejdet, men det havde været noget sjovere, hvis de var blevet til lov« (Interview med Peter Hoffmann 2004: 10).

DEF's reviderede høringsvar fra 12. maj 1999 demonstrerer denne store uenighed. I et 42 sider langt svar gives både overordnede og detaljerede kommentarer til lovforslaget. Efterfølgende kunne DEF's direktør fastslå, at

DEF havde fået medhold i nogle punkter, men at politikerne vedtog loven med bind for øjnene, da intet vedrørende økonomi var på plads (Ingeniøren 28.5.1999).

DEF var især utilfreds med formuleringerne omkring ejerskabet. Man mente ligefrem, at det var på kant med Grundloven, at det blev slået fast, at en del af selskabernes værdier tilhørte kunderne og ikke selskaberne. Det var også problematisk, at ejerskabet til sektoren skulle forankres i de lokale netselskaber, der skulle være forbrugerstyrede. Dvs. at forbrugerne blev sikret majoritet i de kommende netselskabers bestyrelser. Selskaber som igen skulle eje kraftværkerne og handelsselskaber. DEF frygtede, at det kunne blive svært for kraftværkerne at få stillet den finansiering til rådighed, der var nødvendig for at agere på et frit marked. At de oprindelige distributionsselskaber skulle splittes op i forsyningspligtselskaber og netselskaber var der også stor utilfredshed med.

Loven indebar en fuld markedsåbning 1. januar 2003, hvor alle forbrugere frit skulle kunne vælge leverandør. I år 2000 kunne forbrugere med et forbrug på 10 GWh gå på elmarkedet, i 2001 kunder med et forbrug på 1 GWh. Denne trinvis åbning af elmarkedet gennemførtes for at sikre, at det administrativt og teknisk kunne lade sig gøre at håndtere det frie leverandørvalg. Reformen ophævede ikke monopolen, men gennemførte en selskabsregulering, der adskilte monopol- og konkurrenceområder. De elskaber, der skulle agere på markedsvilkår, havde i forhold til andre kommercielle virksomheder en række specielle ejermæssige bindinger.

Liberalisering og regulering

Elselskaberne havde håbet, at liberaliseringen førte til mere frie tøjler. Med den nye lov kunne de konstatere, at det var gået modsat. Muligheden for statslig detailstyring var blevet øget. Det kom ikke mindst til udtryk i de andre love, som var en del af lovkomplekset.

I 1999 fik Sjællandske Kraftværker (SK) Tor-kil Bentzen som ny direktør. Hans kommentar til Elreformen var: »Den ny elreform var et resultat af et klassisk politisk kompromis. Svend Auken var mest optaget af at gavne miljøet, mens den borgerlige fløj fremhævede den hurtige markedsåbning som reformens største aktiv. Loven rummer nogle modsætninger, der gjorde det svært for kraftværkerne at drive kommerciel produktion. På den ene side var der markedsøkonomi og konkurrence, på den anden side havde de centrale myndigheder muligheder for ensidigt at sløjfe bevillinger og detailstyre produktionssektoren helt ned til den enkelte kraftværksblok. CO₂-loftet indebærer, at de hjemlige kraftværker kun lige kunne dække Danmarks eget forbrug af elektricitet. Produktion ud over den tildelte kvote pålægges en afgift på 4 øre pr. kwh. Det er synd, da vi har nogle af de mest miljøvenlige termiske værker, der spiller godt sammen med vandkraftværker og atomkraftværker, fordi de er mere fleksible.

Der skulle tilføres yderligere kapital, hvis vi skulle klare os. Men hvad var værkernes værdi? På grund af myndighedernes mulighed for styring var det svært at beregne fremtidig indtjening, og så var ejerskabet til produktionen placeret i forbrugerdominerede, nonprofit net-selskaber, der savner økonomisk incitament til at gennemføre den nødvendige strukturtilpasning« (El og Energi 1999, 6-7: 12-13).

Også de jyske kraftværker beklagede sig, og i sommeren 1999 indså myndighederne, at hvis kraftværkerne skulle sættes i søen på en ordentlig måde, så skulle der hjælp til i form af et kontant tilskud. Det førte til den såkaldte Kraftværkspakke, der indeholdt et tilsagn om 9 mia. kroner i tilskud til kraftværkerne, hvilket mange opfattede som statsstøtte. Kraftværkerne betragtede det dog som en slags betaling for nogle konkrete ydelser, som fx opretholdelse af vindmøller, decentralte kraftvarmeværker, køb af relativ dyr gas

fra DONG, pensionsforpligtigelser mv. Der-til skete markedsåbningen i 2000 på et tidspunkt, hvor elpriserne var historisk lave på grund af rigelig nedbør i Norge og Sverige. Det pressede forhandlingerne, der ellers var seje nok. Som modydelse forlangte Svend Auken etablering af ét dansk produktionsselskab, fordi han mente, at det ville give rationaliseringsgevinster, men han måtte acceptere, at det endte med to selskaber, nemlig Elsam og Energi E2, som det nye kraftværks-selskab på Sjælland kom til at hedde.

Gennem mange år havde politikerne på Christiansborg forsøgt at få elselskaberne til at lave et stærkt produktionsselskab og binde den øst- og vestdanske elforsyning sammen via en Storbæltsforbindelse. Nu fik de – næsten – deres vilje.

I omorganiseringen af elsektoren omkring år 2000 indgik der flere elementer, hvor nogle havde længere aner end andre. Socialdemokraterne havde siden slutningen af 1920'erne ved flere lejligheder forsøgt en centralisering af elsektoren til gavn for samfundsøkonomien. Forsyningssikkerheden som tema havde rødder tilbage til 1. verdenskrig og blev for alvor accentueret i 1970'erne med den flerstrengede energipolitik, hvis mål var at mindske afhængigheden af olie. Miljøpolitikken kom til i slutningen af 1960'erne, men fik først for alvor betydning for den energipolitiske regulering fra slutningen af 1980'erne. Liberaliseringen af energisektoren blev introduceret omkring 1990, men i Danmark blev det først for alvor en del af den energipolitiske dagsorden fra omkring 1998-99, og da med voldsom kraft.

Socialdemokratiets Svend Auken forsøgte at dæmme op for en vidtgående liberalisering, især med hensyn til sektorens ejerskab. Dette projekt lykkedes på trods af stor modstand fra elsektoren. Internt var det dog en splittet sektor, hvor nogle selskaber var på vej til at blive meget kommercielle, mens andre pri-

mært gik op i at bevare den eksisterende ejerstruktur. Den begyndende liberalisering splittede, kort sagt, det sammenhold, som i mange år havde præget sektoren.

Da Fogh Rasmussen-regeringen trådte til i 2001, kom der andre boller på suppen. Som noget af det første blev det store og magtfulde Miljø- og energiministerium nedlagt og splittet op. Energipolitikken blev lagt ind under Erhvervsministeriet, som i 2004 gennemførte en ny ellov, der langt hen ad vejen tog hensyn til alle de kritikpunkter, som DEF havde fremført til elloven i 1999. Socialdemokratiet var stadig med i forliget og fik gennemført, at systemansvaret blev samlet i et selskab, der blev et statselskab. I 2005 overtog det statslige DONG det meste af den danske elsektor, hvilket kan ses som en udløber af liberaliseringen.

Fra kendte til nye stier

Betragtes elsektorens udvikling siden 1900 og dens forhold til staten eller politisk regulering under ét, er det slående, at to brudflader optræder med forholdsvis kort mellemrum, nemlig i 1970'erne og i 1990'erne. Som en konsekvens af den økonomiske krise i begyndelsen af 1970'erne, der hang snævert sammen med oliekrisen i 1973 besluttede de skiftende regeringer under Socialdemokratiet og Venstres ledelse at gennemføre en ganske omfattende regulering af energisektoren. For el-sektorens vedkommende skete det under behørig hensyntagen til elsektorens interesser, blandt andet fordi den påvirkede beslutningsprocessen via lokale politiske kontakter i Venstre.

Reguleringsregimet var således etableret og velafprøvet, da forskellige former for pres for liberalisering i 1990'erne så at sige destabiliserede forholdet mellem den eksisterende lovgivning fra 1976 og virkeligheden. De sammenhænge, der er undersøgt i denne artikel, viser både en betydelig forandringsresistens i systemet, men også en parathed til

omstilling, da barometeret omkring 1996-97 svingede om til forandring på grund af presset fra den norsk-svenske liberalisering og fra EU. Det gjaldt både på det politiske niveau og i elsektoren, dvs. der er et betydeligt tidsmæssigt sammenfald mellem de to parter i formuleringen af svaret på de eksterne krav om liberalisering. Dog var der forskel i, hvad man ønskede liberaliseringen brugt til. Aukken ville primært sikre miljøet og forbrugerejdet, mens elsektoren ønskede mere autonomi, både i forhold til statslige indgreb og fra 1999 også i forhold til at kunne forvalte egenkapitalen og være fri for forbrugernes indflydelse.

Efter vedtagelsen af den første lov i 1996 indtog elsektoren en mere positiv holdning til liberaliseringen, positivt belært af de norsk-svenske erfaringer, og presset af konkretiseringen af EU's indre energimarked, samt på grund af et ønske om at få mere dynamik ind i sektoren, ikke mindst i distributionsselskaberne.

Ønsket om mere autonomi skabte mislyde i forholdet til regeringen, der med Svend Aukken som ressortminister entydigt prioriterede miljøets velbefindende over energisektorens interesser. Sektorens betydelige indsats for at få tilgodeset sine interesser bar imidlertid kun ringe frugt. Erfaringen fra 1970'erne, at reguleringen som udtryk for de samfundsmæssige interesser vejede tungere end sektorens interesser, var stærk nok til at fungere som bolværk mod en vidtgående liberalisering af sektoren. På trods af at EU's initiativer og erfaringerne fra det liberaliserede norsk-svenske elmarked pegede i den modsatte retning.

Til elsektorens store skuffelse blev liberaliseringen ikke omsat i en større frihed for sektoren, men førte til en mere omfattende regulering og større statsligt engagement. I første omgang. For også på dette punkt ændrede verden sig med den borgerlige regerings til-

træden i 2001, hvilket ikke betød en mindre omfattende regulering, men en større lydhør over for sektorens ønsker om mindre forbrugsrindflydelse og råderet over egenkapital.

Afslutningsvis et par ord om reguleringsteori. Forløbet, som vi har redegjort for, og genemsætningen af de interesser, der har været på spil, er et ganske klart eksempel på path dependence teoriens holdbarhed på dette område. Udviklingen viste, at systemerne (elsektoren og det politiske system) var indstillet på at gennemføre stadige forbedringer af sektoren baseret på de involverede parter traditionelle måde at tænke og formulere sine interesser på. Man var villig til forandringer, men uvillig til at betræde helt nye stier. De gennemgribende ændringer havde i stedet eksterne faktorer som katalysator (Hyldtoft 1994; Gilardi 2004; Rüdiger 2007). Etableringen af et frit norsk-svensk elmarked og EU's konkurrencepolitik var sådanne katalysatorer i 1990'erne, idet den første fik stor praktisk betydning, mens den anden leverede den overordnede ramme for hele øvelsen.

Litteratur og kilder

- Bartle, Ian (2005), *Globalisation and EU policy-making. The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity*. Manchester & New York: Manchester University Press
- Dansk Elforsyning 1976, Danske Elværkers Forening 1976.
- DEF's reviderede høringsvar 12. maj 1999 (Dansk Energis arkiv)
- Elektricitetskommissionen – Elektricitetsrådet 1907 – 1957, København 1957.
- El og Energi.
- Elsams bestyrelsesreferater, beror hos DONG Energy.
- Energi 21, Miljø- og Energiministeriets handlingsplan, København 1996.
- Federspiel, Søren: *Dynamikken bag energien*, København: Elkraft System 2002.
- Folketingstidende.
- Gilardi, Fabrizio (2004), Institutional change in regulatory policies: regulation through independent

agencies and the three new institutionalisms, i Jordana, Jacint og Levi-Faur, David (eds.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar,

Hyldtoft, Ole (1994), Modern Theories of Regulation: an Old Story. Danish Gasworks in the Nineteenth Century, *Scandinavian Economic History Review*, 42(1): 29-53.

Högselius, Per og Arne Kaijser (2007), *När folkhem-selen blev internationell – Elavregleringen i historiskt perspektiv*. Stockholm: SNS Förlag.

Ingeniøren.

Jakobsen, Mads Leth Felsager (2007), *Når usikkerheden er størst ...*, København: Politica.

KOM (85) 310 (juni 1985), *Gennemførelse af det Indre Marked*. Hvidbog fra Kommissionen til Det europæiske Råd.

Olsen, Ole Jess (1995), »The Danish Electricity Supply Industry and the European Internal Market«, i Ole Jess Olsen, red., *Competition on the Electricity Supply Industry – Experience from Europe and the United States*, København: Jurist og Økonombundnet, pp. 229-250.

PA-Consult: *Elliberaliseringen i Danmark – konsekvenser*, 1995.

Rüdiger, Mogens (2007), *Energi og regulering. Energipolitisk regulering og DONG A/S 1972-2004*, København: Handelshøjskolens Forlag.

Schou, Preben (1991), Økonomiske tilpasninger til det fremtidige EF, *El og Energi*, 19.

Stigler, Georg (1971), »The Theory of Economic Regulation«, optrykt i Elisabeth E Bailey og Pack, Janet Rothenberg (1995), *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, Aldershot, Vermont: Edward Elgar., pp. 149-167.,

Søndagsavisen 1996.

Thue Lars (1996), *Strøm og Styring – Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*, Ad Notam Gyldendal AS.

Interviews

- Svend Auken, Miljø- og Energiminister, 2004.
- Peter Hoffmann, Danske Elværkers Forenings økonom og liberaliseringsekspert, 2004.
- Georg Styrbro, Administrerende direktør i Elsam, 2004.
- Alle interviews beror på Elmuseet, Bjerringbro.

Mikrokredit – bistand eller business?

Andreas Kuchler

**Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi, Syddansk Universitet,
aku@sam.sdu.dk¹**

Mikrokredit er i stigende grad et populært instrument i udviklingspolitikken grundet en mere hensigtsmæssig incitamentstruktur for modtagerne end ved vanlige bistandsprojekter samt en mulighed for at de anvendte midler tilbagebetales og kan reinvesteres. Mikrokredit forsøger at mindske de kreditbegrænsninger fattige befolkningsgrupper oplever som følge af risiko og mangel på mulighed for at stille sikkerhed i fysiske aktiver. Denne artikel ser mikrokredit som tilhørende et særskilt politikområde i feltet mellem udviklings- og erhvervspolitik. Artiklen giver et overblik over de centrale problemstillinger mikrokredit kan medvirke til at afhjælpe samt perspektiver og begrænsninger for mikrokredit i dansk udviklingspolitik. Mikrokredit har et potentiale til at hjælpe en stor gruppe af fattige til forbedrede levevilkår, men anvendeligheden af mikrokredit afhænger af den markedsmæssige og institutionelle kontekst.

Mikrokredit² har fået en del opmærksomhed de seneste år internationalt såvel som i en dansk kontekst. Dette skal ses i sammenhæng med et stigende fokus på den private sektor i udviklingspolitikken, senest manifesteret i Afrikakommissionens anbefalinger – herunder konkrete initiativer rettet mod forbedring af små- og mellemstore virksomheders adgang til finansielle services samt støtte af unge entreprenører (Africa Commission, 2009). Således kan mikrokredit betragtes som tilhørende et særskilt politikområde i spændingsfeltet mellem udviklingspolitik og er-

hvervspolitik, med stigende relevans for vestlige lande eftersom nyere eksperimenter har vist potentiale for mikrokredit i eksempelvis USA. Danske aktører som MyC4, Folkekirken Nødhjælp og Oikos Bank bidrager til at mikrokredit jævnlige er på dagsordenen i danske medier, ligesom DANIDA støtter mikrokreditprojekter som del af sektorstøtten til relevante sektorer. Internationalt mærkes ligeledes en stigende interesse for mikrokredit som instrument i udviklingspolitikken, både på grund af et fokus på den private sektor og fordi mikrokredit ofte kommer kvinder til gavn. Endelig er omfanget af offentlige – og i stigende grad også private – investeringer i mikrokreditsektoren på verdensplan vokset kraftigt de seneste 5 år.³ I december 2007 var der sammenlagt 155 mio. kunder i mikrokreditinstitutioner over hele verden (Daley-Harris, 2009) Men hvordan virker mikrokredit, hvem får gavn af det, hvilke samfundsmæssige konsekvenser har det, kan mikrokredit erstatte mere traditionel udviklingsbistand og kan erfaringerne fra mikrokredit i udviklingslande bruges i dansk erhvervspolitik? Denne artikel forsøger at besvare disse spørgsmål ved at give et overblik over den eksisterende viden på området og præsentere nyere tendenser indenfor forskningen i mikrokredit.

To eksempler vil blive brugt i analysen. Selvom begge eksempler kan placeres under overskriften mikrokredit repræsenterer de bredden af tilgange til at afhjælpe kreditbegrænsninger for de fattigste befolkningsgrupper i udviklingslande. Det første eksempel er det måske bedst kendte eksempel på en mikrokreditinstitution, Grameen Bank i Bangladesh. Grameen Bank blev grundlagt i 1976, og havde primo 2008 knap 7,5 mio. lånere, hvoraf 96 procent var kvinder. De første 25 år af bankens historie udvikledes en model karakteriseret ved gruppelån til selvvalgte 5-personers grupper med solidarisk hæftelse. Lånene gives sekventielt (først til de første to, dernæst til to mere og til sidst til det sidste medlem) og alle gruppemedlemmer bliver afskåret fra fremtidige lån hvis et af gruppens medlemmer misligholder sine tilbagebetalingsforpligtelser. Gruppemedlemmerne mødes hver uge for at foretage de finansielle transaktioner. Derudover er Grameen-modellen karakteriseret ved at der til programmerne – udover lån – også er tilknyttet undervisning og træning i forskellige faglige og sociale emner, ligesom man binder sig til at efterleve et relativt omfattende sæt leveregler dækkende så forskellige aspekter af livet som familieplanlægning og korrekt brug af latiner. I lyset af et stigende behov for mere individuelle løsninger blev den originale Grameen-model i 2001 afløst af Grameen Bank II, som er karakteriseret ved en mere fleksibel opbygning men med obligatorisk opsparing og pensionsordninger. Undervisning og forsikring er nu også en del af programmet. Grameen Bank er valgt som eksempel her da det illustrerer den originale gruppelånstankegang samt da modellen i forskellige udformninger er blevet replikeret i andre kontekster. Nyere erfaringer i de store mikrokreditinstitutioner har ført til at fokus er blevet bredere, således at der i stigende grad også tilbydes andre finansielle services såsom mulighed for opsparing og forsikring. Specielt opsparingskomponenten har vist sig at være værdsat af målgruppen.

Det andet eksempel er valgt dels for at illustrere bredden i tilgangene til mikrokredit og dels for at give et eksempel fra grænseområdet mellem det private erhvervsliv, udviklingspolitikken og den teknologiske udvikling – med en dansk vinkel. I 2006 blev firmaet MyC4 A/S grundlagt med en mission om at udrydde fattigdom gennem forretning på fair vilkår. MyC4's grundlæggende bidrag er oprettelsen af en hjemmeside til formidling af mikrolån til afrikanske småentreprenører. Ideen er at rejse kapital til småentreprenører som alternativt ville have vanskeligt ved at rejse denne kapital på markedsmæssige vilkår. Fokus er således ikke på de fattigste grupper, men på en »lavere mellemgruppe« af småentreprenører. På hjemmesiden opslås de projekter der mangler kapital og private investorer har mulighed for at byde på projekterne, hvorefter renten fastsættes ud fra principperne i en hollandsk auktion – investorer der tilbyder de laveste rentesatser vinder projektet, hvorimod tilbud til højere renter afslås når de samlede afgivne lånetilbud finansierer det efterspurte lånebeløb. Håndteringen af de praktiske omstændigheder omkring långivningen, herunder udvælgelse af potentielle lånere, foretages af lokale konsulentfirmaer i de enkelte lande. Investorerne er karakteriseret ved en stor mangfoldighed. Det er muligt at investere relativt små beløb således at investeringerne er et reelt alternativ for privatpersoner til at indskyde penge på en opsparingskonto i et pengeinstitut. Den gennemsnitlige rente er ca. 13 procent (juni 2009) før fradrag for valutatab/gevinster og misligholdte lån. Andelen af misligholdte (ikke tilbagebetalte) lån er relativt lav.⁴

Det er nyttigt at holde sig den brede tilgang til mikrokredit som disse to eksempler illustrerer for øje i resten af artiklen. Grameen Bank identificeres ofte som pioneren indenfor moderne mikrokredit, men rødderne strækker sig langt tilbage i historien. Eksempler på mekanismer der har været anvendt før

fremkomsten af moderne mikrokredit – og i visse områder stadig anvendes med succes – er de såkaldte ROSCA's og kredit-kooperativer.⁵ Desuden bliver fattige husholdningers finansielle behov i høj grad også dækket af uformelle lån og som led i øvrige transaktioner i lokalsamfundene. Fravær af mikrokredit betyder således ikke nødvendigvis fravær af finansielle muligheder for fattige husholdninger, men adgang til mikrokredit kan sandsynligvis forbedre mulighederne – og ikke mindst vilkårene – markant.

I næste afsnit vil problemerne, mikrokredit forsøger at løse kort blive præsenteret, hvorefter et afsnit mere specifikt fokuserer på mikrokredit og fattigdom. Efterfølgende vil problemstillinger ved evaluering af mikrokreditprogrammers effekter blive belyst sammen med en præsentation af hovedlinjerne i de empiriske studier der hidtil er foretaget af mikrokredit. Dette muliggør en diskussion af hvorvidt mikrokredit kan bruges som udviklingsbistand og de udviklingspolitiske konsekvenser heraf, hvorefter sidste afsnit konkluderer.

Markedsfejl og mulige løsninger

Mikrokredit øger udbuddet af finansielle services til de fattigste husholdninger og småvirksomheder. Den særlige interesse for mikrokredit skyldes at markedet tilsyneladende ikke sikrer at disse services udbydes.

En af de mest basale økonomiske antagelser er aftagende marginalt afkast af kapital. I en verden med frie kapitalbevægelser burde markeds kræfterne således sikre at også den fattigste del af verdens befolkning har adgang til kapital, idet aftagende marginalt afkast af kapital betyder at afkastet af investeringer i kapitalfattige omgivelser alt andet lige er relativt højt. Imidlertid sker dette ikke i praksis. Mange fattige mangler adgang til kapital eller lider under lokale pengeudlåneres monopol på lånemarkedet.

Der findes naturligvis flere forklaringer på dette tilsyneladende paradoks. Den måske mest indlysende forklaring på at markedet ikke udbyder lån til de fattigste er risiko. Selv hvis det forventede afkast af fattige menneskers investeringer måtte være stort, er risikoen for fejlslagne projekter også relativt stor. Desuden har långiverne har ikke fuld information omkring låntagerens risikoprofiler. Selv om låntagerne heller ikke nødvendigvis har sikker viden omkring udbyttet af de projekter, lånene anvendes til er det ofte rimeligt at antage at låntagerne har mere information om projekterne end långiverne. Og i fravær af aktiver der kan bruges som sikkerhed for lånet vil denne risiko primært være långiverens.

Den i udviklede lande mest almindelige måde for en bank at løse problemet med asymmetrisk information er at overføre risikoen til låntageren ved at kræve sikkerhed i dennes aktiver, men det er selvsagt umuligt hvis låntageren praktisk taget ikke ejer nogle aktiver (eller eksempelvis grundet begrænsninger i den private ejendomsret). Da långiveren kan have vanskeligt ved at skelne mellem låntagere og projekter med forskellige risikoprofiler – samt da den begrænsede mulighed for sikkerhedsstillelse og dermed begrænsede hæftning i tilfælde af tilbagebetalingsproblemer gør det mere attraktivt for risikovillige individer at optage lån – vil udbud af lån sandsynligvis ikke være profitabelt for långiveren.⁶ I yderste konsekvens betyder det at der ikke udbydes lån til dette markedssegment.

Som nævnt er asymmetrisk information kun problematisk i fravær af aktiver der kan bruges til sikkerhedsstillelse. I Grameen Bank anvendes selvvalgte grupper med solidarisk hæftelse som alternativ til sikkerhed i fysiske aktiver. At medlemmerne selv danner grupperne kan teoretisk vises at give anledning til en gruppestruktur med relativt homogene grupper, dvs. at individerne vælger at indgå i

grupper med individer med tilsvarende risikoprofiler fra samme geografiske område – både for at minimere sandsynligheden for at skulle dække øvrige gruppemedlemmers tab og pga. muligheden for monitorering af de øvrige gruppemedlemmer i låneperioden.⁷ På denne måde overføres en del af bankens risiko til grupperne og banken udnytter at individerne i lokalsamfundet har lettere adgang til information om hinanden end banken har. Dette udnyttes både før lånet gives (sammensætningen af grupper) og i selve låneperioden hvor individerne kan monitorere hinanden for at forebygge misligholdelse af forpligtelserne. Dertil kommer naturligvis en større forventet tilbagebetalingsrate for banken som følge af den solidariske hæftelse. Anvendelse af gruppelån kan føre til at risikovillige individer holdes udenfor markedet idet øvrige lånere ikke er villige til at indgå i grupper med disse. Men det kan også føre til en risikoadfærd der ikke er socialt optimal, hvis truslen om sanktioner i tilfælde af misligholdelse af lånene får de enkelte individer til at vælge relativt sikre projekter frem for mere risikable projekter med et større potentielt afkast. At grupperne teoretisk set vil være relativt homogene kan ligeledes være problematisk i tilfælde af korrelerede risici. Eksempelvis vil en gruppe småbønder i et mikrokreditprogram hver især opleve lave afkast i år med lavt afkast i landbruget, hvorfor gruppe-mekanismen ikke har den tilsigtede risikospredende effekt.

Som eksemplerne ovenfor illustrerer, er gruppelån kun anvendt af en del af mikrokreditinstitutionerne.⁸ En anden mulighed benyttet for at imødegå problemstillingerne ved asymmetrisk information er individuelle lånekontrakter med dynamiske incitamenter. Dette indebærer at den maksimalt tilladte lånstørrelse gradvist øges efter tilbagebetaling af de første lån, hvorimod adgangen til fremtidige lån fratages låntagere der ikke overholder deres tilbagebetalingsforpligtelser. Det kan undertiden give så stærke incita-

menter til tilbagebetaling at låntagere i vanskeligheder låner penge andetsteds for at kunne overholde forpligtelserne overfor mikrokreditinstitutionen. Hos MyC4 anvendes dynamiske incitamenter i kombination med at der i mange tilfælde også stilles sikkerhed for lånet – hvilket ofte kan lade sig gøre givet det markedssegment MyC4 beskæftiger sig med. Som supplement til individuelle lån med dynamiske incitamenter ses undertiden lån med obligatorisk opsparing hvor den tilladte lånstørrelse afhænger af opsparingsstørrelse, hvilket sigter mod gradvist at opbygge aktiver der muliggør sikkerhedsstillelse. Fælles for de forskellige mekanismer anvendt af mikrokreditinstitutioner er således at de forsøger at løse problemerne med asymmetrisk information og manglende mulighed for sikkerhedsstillelse gennem design af en hensigtsmæssig incitamentstruktur.

Mikrokredit og fattigdom

På trods af en udbredt opfattelse af at mikrokredit kan bruges som instrument i udryddelsen af fattigdom (se eksempelvis World Bank (2007) og Africa Commission (2009)) er den empiriske dokumentation ikke omfattende, og der er ikke entydigt positive effekter af deltagelse i mikrokreditprogrammer. Flere studier har fundet en regressiv effekt af mikrokredit, således at effekten er størst blandt de relativt velstillede mens effekten af mikrokredit for de fattigste grupper ikke altid er positiv.

En årsag til at mikrokredit primært kommer de bedst stillede fattige til gode kan være at renten er relativt høj. Selv hvis en antagelse om aftagende marginalt afkast af kapital måtte afspejle realiteterne kan de fattigste individer have svært ved at få et tilstrækkeligt afkast af deres investering idet de ofte også mangler adgang til komplementære inputs i produktionen, såsom uddannelse, tilstrækkelig beskyttelse m.v. (Weiss og Montgomery, 2005) samt til markedet. Desuden kan anvendelsen af gruppelån medvirke til at de fattig-

ste ekskluderes fra muligheden for at optage lån, da de af de øvrige potentielle låntagere ses som for risikable at indgå i gruppe med. Endelig bevirker fattigdom ofte at individerne spreder deres risiko gennem forskellige aktiviteter, hvilket som udgangspunkt giver et dårligt grundlag for at få udbytte af mikrokredit, der jo kræver regelmæssig tilstedeværelse i lokalsamfundet.

For at vurdere perspektiverne i mikrokredit m.h.t. udryddelse af fattigdom er det nyttigt at skelne mellem kronisk og transitorisk fattigdom. Transitorisk fattigdom er karakteriseret ved at være relativt kortvarig, ofte er årsagen mangel på sikring ved eksempelvis sygdom og begravelser i familien samt søgearbejdsløshed. Kronisk fattigdom er mere langvarig, og her kan skelnes mellem de individer der er så marginaliserede at de altid vil forblive fattige i fravær af støtte, og den i udviklingslande store gruppe af individer der er fattige i mangel af aktiver og muligheder. Potentialet i mikrokredit skal primært findes i en mulighed for på mellemlangt sigt at øge indtægtsmulighederne hos den del af gruppen af kronisk fattige individer der besidder et minimum af entreprenørmæssige færdigheder.

Et væsentligt motiv til at efterspørge kredit er et ønske om udjævning af forbrug, eksempelvis i landbruget hvor indkomsten kommer over en kort periode mens forbruget ønskes fordelt over hele året. Dette motiv ses såvel hos de transitorisk fattige som hos de kronisk fattige. De fattigste individer er ofte så udsatte at de primært bruger mikrokredit til at udjævne forbrugsmuligheder (Hulme og Mosley, 1996), således at mikrokredit snarere efterspørges som forsikring mod uforholdsmæssige tab end som investering med direkte henblik på forøgelse af fremtidige forbrugsmuligheder.

En uforholdsmæssig stor opmærksomhed er hidtil gået til mikrolån på bekostning af øvri-

ge finansielle services såsom mulighed for opsparing og forsikring. Imidlertid har flere studier vist at mikrokreditinstitutionernes kunder i høj grad efterspørger disse services (se eksempelvis Dunn og Arbuckle, 2001), og i enkelte tilfælde er det også vist at opsparing har en større effekt på indkomsten end lån (Chen og Snodgrass, 2001). Disse resultater viser at der er brug for at se mikrokredit i et bredere perspektiv, frem for blot at fokusere på mikrolån. Ofte ses også at individer foretrækker lån frem for træk på en eventuel opsparing, og reserverer opsparingen til krisesituationer. Mikrolån bruges således som én af en række finansielle mekanismer, og muligheden for at optage et lån i et mikrokreditprogram muliggør en reduktion af følsomheden overfor negative påvirkninger af privatøkonomien – men lån er ikke den eneste efterspurgte finansielle service.

Fravær af finansielle services betyder ikke nødvendigvis at muligheden for at komme ud af fattigdom er fraværende. Mikrokredit kan øge hastigheden, hvormed velstanden øges, men i fravær af mikrokredit er opsparing ofte en mulighed – som således også kan øge velstanden hos de fattige, om end i et lavere tempo end hvis de havde muligheden for mikrokredit. En væsentlig pointe her er også risiko. Hvis et medlem af et mikrokreditprogram foretager en fejlslagen investering risikerer vedkommende at blive fanget i en gældsrevet fattigdomsfælde, idet yderligere lån er nødvendige for at betale af på de oprindelige lån (Fafchamps og Gubert, 2007). Kort sagt, i fravær af mikrokredit kan udviklingsprocessen tage længere tid, men hvis mikrokredit tilbydes risikeres det at nogle (uheldige) individer får en så stor gæld, at de er dårligere stillet end de ville have været uden adgangen til mikrokredit. En del mikrokreditinstitutioner imødegår dette ved at monitorere låntagerne i det omfang det er muligt, og tillade forsinkelser i tilbagebetalingen til låntagere der måtte have behovet. Enkelte undersøgelser konkluderer ligefrem at de ne-

gative effekter og risikoen for at låntagernes gæld bliver en hæmsko for udvikling overstiger de positive effekter ved mikrokredit – jf. »(...) gæld er ikke et effektivt redskab til at hjælpe de fleste fattige mennesker til at forbedre deres økonomiske forhold, hvad enten de ernærer sig som småbønder eller mikro-entreprenører.« (Adams og Von Pischke, 1992, forfatterens oversættelse). Argumentationen for en så negativ konklusion bygger på at den manglende adgang til kredit ikke er begrænsende for produktionen, men at de begrænsende faktorer i mange tilfælde er faktor- og produktpriser, ejendomsret, teknologi, lavt afkast af produktionen og risiko. Det er en vigtig pointe at gæld ikke nødvendigvis hjælper på fattigdomsudryddelse, men det er dog stadig et mindretal af studier, der er så negative i deres konklusion angående perspektiverne for mikrokredit.

Et antal forskningsprojekter har undersøgt fænomenet *mission drift* – et udtryk for det fænomen at mikrokreditinstitutioner i takt med ekspansion flytter fokus fra et altruistisk mål om at hjælpe de fattige til et mere profitorienteret mål. Dette kan ske bevidst eller ubevidst, eller det kan blot være udtryk for at institutionen »vokser med dens kunder« – efterhånden som kundernes velstand øges har de behov for større lån. Fastholdelse af fokus på de fattige er naturligvis en ledelsesopgave. Midlerne der har været anvendt til at sikre fokuseringen på de fattige er såvel eksplicite – eksempelvis Grameen Bank's maksimumskrav til ejerskab af jord – som implicite – eksempelvis gennem krav om høje mødefrekvenser, små lån og italesættelse af programmet som et program for fattige. Eksplicite krav til graden af fattigdom kan være nyttige til at bevare fokus på de fattige, men de kan også ramme tilfældigt og levner ikke meget plads til individuelle vurderinger. Desuden kan de give anledning til strategisk adfærd blandt potentielle kunder, eksempelvis forsøg på manipulation med størrelsen af jordbesiddelser eller indkomst.

Måling af mikrokreditprogrammets effekter

Hvilken effekt har deltagelse i et mikrokreditprogram for individer, familier og lokalsamfund? Kan mikrokredit bruges som instrument til bekæmpelse af fattigdom? Disse spørgsmål er relevante i det omfang, mikrokreditaktiviteter ikke er profitable for udlånsinstitutionerne. Hvis mikrokreditaktiviteter skal subsidieres er det rimeligt og nødvendigt at stille spørgsmålene, givet at udviklingsorganisationernes budgetter er begrænsede.

Imidlertid er det uhyre vanskeligt at svare på ovenstående spørgsmål. Som eksempel på evalueringsproblemet ser vi på spørgsmålet »Hvilken effekt har deltagelse i et mikrokreditprogram for et individ?«. I princippet er dette spørgsmål umuligt at besvare, idet det er umuligt at observere samme individ både i og udenfor programmet på samme tid. Dette såkaldte counter-factual problem er uddybet i Andersen et.al. (2009). En række forskellige metoder til at estimere den kausale effekt af deltagelse i et program er udviklet.

En metode er at anvende et eksperimentelt design ved dataindsamlingen. Dette kunne eksempelvis ske ved at studere en gruppe af individer som deltager i et mikrokreditprogram og en gruppe af individer som ikke gør, og sammenligne relevante indikatorer mellem de to grupper. Et sådant design kræver imidlertid stor forsigtighed, idet sammenligningen kun giver mening såfremt de to grupper er relativt ens. Evalueringsproblemet forstærkes i denne sammenhæng ved at programmet er karakteriseret af frivillighed – individerne bestemmer (oftest) selv hvorvidt de ønsker at være medlem af et mikrokreditprogram. Man kunne derfor forestille sig at individer i gruppen af medlemmer afviger fra individerne i kontrolgruppen ved eksempelvis at have et større »drive«, en bedre evne til at få succes som selvstændig eller ved at være mere risikovillige. Det er ikke urimeligt at antage at de individer der forventer et relativt

stort afkast af deltagelse vil være mere tilbøjelige til at deltage i programmet, men spørgsmålet er om disse individer ikke også ville have klaret sig godt i fravær af et mikrokreditprogram – eller om de måske ville have klaret sig endnu bedre!

En mulig løsning på dette problem – der i litteraturen omtales som *the self-selection problem* – kunne være at udvide perspektivet til forskellige geografiske områder, hvis der er områder hvor mikrokreditprogrammer findes og områder hvor der ikke er adgang til mikrokredit. Man kunne således sammenligne individer der får mikrokredit med lignende individer i områder der ikke får mikrokredit. Udover de massive vanskeligheder der ligger i at finde »lignende individer« opstår også et andet potentielt problem. Mikrokredit er ofte udbudt af NGO'er som følge af et ønske om at hjælpe de fattigste, og man kunne derfor forestille sig en tendens til at mikrokreditprogrammer primært valgte at placere sig der, hvor behovet er størst – dvs. der hvor fattigdommen er mest udbredt.⁹ Sammenligner man derfor ukritisk individer i områder med mikrokredit med »lignende« individer i områder uden adgang til mikrokredit risikerer man således at nå frem til at individer i områder med mikrokredit er de fattigste. En konklusion om at mikrokreditprogrammer øger fattigdommen er derfor nærliggende, men ikke desto mindre forkert. I dette tilfælde har man ikke taget højde for initiale forskelle på de geografiske områder og for mikrokreditinstitutionernes fokus på at nå en bestemt målgruppe – det såkaldte *program placement* problem.

Evalueringsproblemet afhænger også af, hvilket spørgsmål der ønskes besvaret. Vil man eksempelvis undersøge hvorvidt et givet mikrokreditprogram har haft en effekt – og for hvem – eller hvorvidt man skal udvide et program til at omfatte flere deltagere? Jo mere generelt et spørgsmål man ønsker svar på, desto mere præcist er man nødt til at designe

sin undersøgelse, eller alternativt, desto strengere antagelser er man nødt til at gøre sig. Ønsker man at undersøge effekten af mikrokreditprogrammet for de individer, der deltager, kan dette gøres ved brug af en rimelig kontrolgruppe af individer der ikke var med i programmet. Hvorvidt denne analyse af effekten for deltagerne så kan bruges til at analysere effekten af en udvidelse af programmet til andre grupper er nok mere tvivlsomt, idet det kræver en antagelse om at de andre grupper vil opnå en effekt tilsvarende den gruppe der allerede deltager. De individer der selv har valgt at deltage tilhører i forvejen i en gruppe identificeret af mikrokreditinstitutionen som havende et behov. Effekten kunne derfor tænkes at være større for de initialt deltagende individer end den effekt, der kan forventes opnået ved udvidelse af programmet til individer der har knapt så stort behov. Ofte er evalueringer af programmer derfor begrænset til at undersøge et givet programs effekt for de deltagende individer. Denne restriktion er specielt vigtig at erindre hvis evalueringen bruges til at vurdere sandsynlige effekter af en udvidelse af eksisterende programmer eller udvidelse til nye geografiske områder som ikke er tilstrækkelig lig de områder, hvori evalueringen er foretaget. Særlig vigtigt ved disse overvejelser er hvorvidt omfanget af begrænsninger i adgang til kredit er sammenligneligt. En retvisende evaluering af effekterne af mikrokreditprogrammer må således tage hensyn til alle disse faktorer.¹⁰

Antallet af empiriske studier der har beskæftiget sig med mikrokreditprogrammets effekter er ret begrænset på trods af den store opmærksomhed mikrokredit har på verdensplan. Og antallet af studier der har anvendt et eksperimentelt design er endnu mere begrænset. Dette hænger utvivlsomt sammen med at de tids- og datamæssige krav til valide evalueringer er høje.

De fleste effektstudier har fokuseret på tilba-

gebetalingsrater samt vækst i indkomst eller forbrug der direkte eller indirekte kan henføres til mikrokreditprogrammet. Resultaterne fra disse studier er absolut ikke entydige.¹¹ De fleste studier er foretaget i Asien, hvilket utvivlsomt hænger sammen med at de fleste mikrokreditaktiviteter hidtil har fundet sted her. Et antal studier er også foretaget i Latinamerika og Afrika. De meget forskellige kulturelle, politiske, geografiske og økonomiske kontekster i hvilke studierne er foretaget umuliggør en direkte sammenligning samt generelle politikanbefalinger.

Det overordnede indtryk er dog, at de latinamerikanske mikrokreditinstitutioner ikke har formået at nå de fattigste grupper i samme grad som de asiatiske (Weiss og Montgomery, 2005). Dette skyldes sandsynligvis primært at fokus har været på den mere velstillede del af de fattige, og at institutionerne ikke i samme grad som i Asien har været drevet ud fra idealistiske og altruistiske motiver. Mikrokreditaktiviteterne i Latinamerika har overordnet være karakteriseret ved en kommercielt orienteret tilgang, ofte i form af traditionelle banker, der har udvidet aktiviteterne til at omfatte kredit til eksisterende småfirmaer og selvstændige, primært i byområder.

Overordnet konkluderer de fleste studier at deltagelse i mikrokreditprogrammer er positivt for de enkelte deltagere, primært i form af at følsomheden overfor kriser formindskes, men ofte også i form af øget indkomst og forbrug. Flere studier opdeler effekterne på køn og finder at effekterne af deltagelse i et mikrokreditprogram er størst for kvinder. Fordelingsaspekterne af mikrokreditprogrammer er imidlertid ikke undersøgt grundigt, og i kombination med de ofte substantielle evalueringsmetodiske problemer betyder det at det ikke entydigt kan konkluderes at mikrokreditprogrammer har en positiv effekt på lokalsamfundet. Det kan ikke udelukkes at medlemmerne af mikrokreditprogrammerne opnår de positive effekter på bekostning af

øvrige indbyggere i lokalsamfundet, således at mikrokredit blot fungerer som en omfordelingsmekanisme. Og i mange studier kan det heller ikke udelukkes at de deltagende individer også i fravær af mikrokredit ville have klaret sig relativt godt – eller måske endda bedre. Omvendt har kun få studier konkluderet at mikrokredit har negative effekter, og i de tilfælde hvor negative effekter er fundet er det ofte kun på få outcome-indikatorer (se eksempelvis Karlan og Zinman, forthcoming). I alt må det således konstateres at der i litteraturen er eftervist en svag, om end positiv, sammenhæng mellem deltagelse i mikrokreditprogrammer og økonomiske indikatorer (Andersen et.al., 2009).

Mikrokredit som udviklingsbistand?

I løbet af de seneste årtier, specielt i løbet af de sidste 10 år, har flere og flere bilaterale bistandsorganisationer (som eksempelvis DANIDA) og NGOer involveret sig i mikrokredit. Baggrunden synes at være præget af identificerede potentialer for både donorer og modtagere af bistand – modtagerne får bedre incitamenter og bliver aktiveret mere end gennem traditionel udviklingsbistand og donorerne kan muligvis mobilisere større beløb når der er tale om – i bedste fald profitable – investeringer i stedet for donationer. Desuden har mikrokredit ofte været målrettet og gavnligt for kvinder, og da et vigtigt fokus i udviklingspolitikken globalt (jf. eksempelvis FN's 2015-mål) er forbedring af kvinders situation, har mikrokredit naturligt været i fokus. Hvis mikrokredit skal spille en større rolle som udviklingsbistand (i form af eksempelvis subsidier til ikke-profitable mikrokreditinstitutioner) er der en række implikationer der nøje skal overvejes.

For det første skal hensigtsmæssigheden i at anvende offentlige midler som direkte eller indirekte tilskud til fremstilling af private goder principielt overvejes. I lyset af øvrige offentlige tilskudsordninger og det faktum at målgruppen består af fattige burde dette

aspekt dog ikke stå i vejen for støtte til mikrokredit. Samtidig må man også være opmærksom på at støtte i form af lånekapital eller andre støtteformer der sænker den effektive rente for låntager kan have den negative konsekvens, at konkurrencevilkårene for eventuelle øvrige udbydere af finansielle services forringes. Det kan betyde at det totale udbud af kredit mindskes eller ikke øges så meget som tilsigtet, hvilket er i direkte modstrid med udviklingsorganisationens formål med støtte til mikrokredit, og kan nødvendigvis føre fortsatte subsidier.

En anden central overvejelse vedrører fordelingsaspekterne af mikrokredit. Fordelingsaspekterne er naturligvis vigtige i alle udviklingsprojekter, men synes i endnu højere grad at være relevante ved mikrokreditinterventioner af to grunde. For det første fordi selve kreditmediet indebærer overførsel af store kontantbeløb, med den risiko der er for at de ikke når frem til målgruppen.¹² Og for det andet fordi mikrokreditinterventioner er fokuseret på oprettelse af små private virksomheder (inklusive en eventuel afledt efterspørgsel efter lokal arbejdskraft), hvilket betyder at fordelingen af aktiver og indkomst i lokalsamfundet kan blive kraftigt påvirket som følge af introduktionen af et mikrokreditprogram. I udviklede lande er det kun en begrænset andel af befolkningen der nedsætter sig som selvstændigt erhvervsdrivende. Selvom sammenligning naturligvis er vanskelig må det imidlertid konstateres at ikke alle individer har potentialet til at drive sin egen virksomhed, hvilket naturligvis begrænser muligheden for at mikrokredit kan hjælpe alle. Afledte positive effekter af mikrokredit, såsom en lavere andel af befolkningen beskæftiget i den uformelle økonomi, har dog også vist sig at være betydelige i forhold til de direkte effekter (World Bank, 2007).

Birgegård (2004) identificerer forskellige mulige strategier for udviklingsorganisationer til at imødegå utilsigtede negative forde-

lingskonsekvenser der eksempelvis kunne forekomme som følge af magtmisbrug og mission drift. Disse er primært fokuseret på *institution building*, hvor man alt efter budgetstørrelsen kan fokusere på at udvikle rammebetingelserne for kreditmarkedet, dette kan evt. udvides til også initialt at støtte de operative omkostninger i forbindelse med långivningen, men ikke at give direkte lånekapital. I kombination med kontrolforanstaltninger som monitorering og evt. medvirken i ledelsen af institutionerne argumenteres for at de værste negative fordelingskonsekvenser kan undgås. Der kan dog baseret på hidtidige erfaringer med udviklingsprojekter stilles spørgsmålstejn ved hvorvidt denne styring er tilstrækkelig til at modvirke negative fordelingskonsekvenser i en ufavorabel social, økonomisk eller politisk kontekst.

Som titlen på denne analyse antyder, befinder mikrokredit sig i grænseområdet mellem udviklingsbistand og den private sektor. Man kan derfor principielt antage to synspunkter i forhold til udviklingsorganisationernes rolle i mikrokreditaktiviteter. Udviklingsorganisationens vante rolle er at være udviklingspartner, hvilket indebærer et fokus på at projekterne rent faktisk forbedrer vilkårene for den identificerede målgruppe. Ses mikrokredit imidlertid som investering vil udviklingsorganisationernes rolle være helt anden. Anlægges investeringsperspektivet må et relevant spørgsmål derfor være hvorvidt udviklingsorganisationer som eksempelvis DANIDA har den fornødne viden, ekspertise og kultur til at fungere som investor. Hvis dette ikke er tilfældet er en mulighed at outsource den praktiske implementering og facilitering af mikrokreditaktiviteterne til organisationer og/eller konsulenter med den fornødne indsigt i de finansielle og investeringsmæssige aspekter i mikrokredit. Dette indebærer naturligvis at udviklingsorganisationen afgiver en del af kontrollen med aktiviteterne, og et alternativ til dette vil derfor være at forsøge at udvide organisationens egen ekspertise

ved eksempelvis at rekruttere relevante medarbejdere. I en dansk sammenhæng er dette ikke nødvendigvis en mulig strategi pga. eksempelvis forskelle i løn- og arbejdsvilkår mellem de offentlige og finansielle sektorer. Mere generelt er kulturen i (offentlige) udviklingsorganisationer ikke nødvendigvis velegnet til at varetage en funktion som låneformidler.

Det må således konstateres at subsidieret mikrokredit ikke udelukkende kan ses som et udviklingsprojekt, og at specialiseret viden er nødvendig for at opnå de tilsigtede mål. Set i lyset af dansk udviklingspolitikks begrænsede budget og Afrikakommissionens tidligere omtalte anbefalinger vil en naturlig rolle for den danske udviklingspolitik derfor være at arbejde på en forbedring af rammebetingelserne for mikrokreditinstitutioner (lovgivning, gennemsækelighed på markederne, benchmarking osv.) samt støtte forskning i og evaluering af mikrokreditaktiviteter med det formål at forbedre institutionernes resultater i bekæmpelse af fattigdom og ulighed. Erfaring viser endvidere at det er nødvendigt at gøre sig klart hvilke målsætninger man har med støtten til mikrokredit. Institutioner der har mindske af fattigdom som et eksplicit mål er – ikke overraskende – meget mere effektive til at nå ud til de fattige end institutioner der har som primært fokus at være finansielt rentable (Morduch og Haley, 2002). Mere generelt kan man argumentere for at der skal ske en afvejning mellem en bred dækning (mange, relativt små lån) og hensynet til efficiens eller finansiell bæredygtighed (høje administrationsomkostninger tilsiger alt andet lige færre, større lån). Et eksempel på en institution med et erklæret mål om fattigdomsudryddelse er Grameen Bank der følger udviklingen i bredt definerede fattigdomsindikatorer blandt samtlige låner og anvender en positiv udvikling som succeskriterium på alle niveauer i organisationen.

Lovende mekanisme uden universel anvendelighed

Mikrokredit er genstand for en stigende opmærksomhed, og denne artikel har forsøgt at give et overblik over viden og trends på området. Naturligt har artiklens udgangspunkt været mikrokredit i en udviklingsøkonomisk kontekst, men i de senere år er mikrokredit ligeledes blevet introduceret i udviklede lande, eksempelvis tilbyder Grameen Bank nu lån til fattige i New York. Mikrokredit kan således placeres i feltet mellem udviklings- og erhvervspolitikken og eksempelvis erfaringer fra udviklingslande om mikrolån med dynamiske incitamenter kan bruges til støtte af små iværksættere i vestlige lande.

Mikrokredit har store potentialer, men effekten kan begrænses markant eller ligefrem være negativ i tilstedeværelse af andre begrænsende faktorer såsom utilstrækkelig teknologi, risiko, manglende ejendomsret eller infrastruktur. Så på trods af den relativt store fokus på mikrokredit og tendenserne til politisk at fokusere på udvikling gennem den private sektor skal beslutninger om støtte til mikrokreditaktiviteter baseres på en grundig analyse af den konkrete markedsmæssige og institutionelle kontekst. Herunder skal det særligt overvejes hvilke elementer der vil være relevante at tilbyde, eksempelvis kredit, opsparing og forsikring, men også ikke direkte finansrelaterede elementer såsom undervisning og træning.

De høje tilbagebetalingsrater rapporteret af mange mikrokreditinstitutioner – Grameen Bank og MyC4 inklusive – kan på trods af det umiddelbart positive indtryk skyldes at de enkelte låntagere udsættes for et socialt pres, i værste fald kan det dække over at låntagerne stifter gæld andetsteds for at sikre tilbagebetaling af lånet til mikrokreditprogrammet og dermed undgå sociale sanktioner. Alternativt kan det skyldes bevidst eller ubevidst fraserter af de mest risikovillige potentielle låntagere – som måske er en central mål-

gruppe – et aspekt der skal overvejes i forbindelse med design af en hensigtsmæssig incitamentstruktur også internt i organisationerne.

Som tidligere omtalt er den empiriske viden om effekterne af mikrokredit ikke specielt omfangsrig, og særligt er effekter på længere sigt samt eksterne effekter af at introducere et mikrokreditprogram (eksempelvis effekter på det øvrige lokale lånemarked) ikke belyst grundigt. Antager man imidlertid at der er en positiv effekt af deltagelse i et mikrokreditprogram er dette ikke i sig selv et tilstrækkeligt argument for at allokere en del af det begrænsede udviklingspolitiske budget til mikrokreditaktiviteter. I prioriteringen skal dels indgå en vurdering af hvorvidt offentlige midler skal anvendes som lån i potentiel konkurrence med det private kreditmarked (jf. diskussionen i foregående afsnit) og dels en vurdering af i hvor høj grad det er omkostningseffektivt at anvende ressourcerne på mikrokredit frem for øvrige udviklingsprojekter. Givet at omfanget af målinger af mikrokreditaktiviteters effekter er begrænset er sidstnævnte overvejelse naturligvis meget vanskelig at foretage i praksis, da det udover en omkostningsmåling kræver en vægtning af de effekter der måtte være på en lang række dimensioner (reduktion af risiko, forøgelse af indkomst, forbedring af kvinders vilkår osv.). Vurdering af mikrokreditprogrammets effekter kræver således en bred tilgang til begrebet fattigdom. Slutteligt skal det noteres at der ofte også ses en synergieffekt når mikrokredit anvendes i sammenhæng med andre udviklingspolitiske instrumenter – såvel i form af andre udviklingsprojekter som i form af flere elementer (eksempelvis undervisning) i mikrokreditprogrammet (Morduch og Haley, 2002).

Den overordnede konklusion på denne gennemgang må således være at ud fra den tilgængelige viden er mikrokredit en lovende mekanisme til på mellemlangt sigt at hjælpe

en stor gruppe af fattige med entreprenørmæssige evner til at forbedre deres indtægtsmuligheder – ikke mindst på grund af en socialt gavnlig incitamentstruktur for målgruppen og i kraft af potentialet for en profitabel investering hos donorer og/eller investorer. Mikrokredit er imidlertid ikke universelt anvendelig, i nogle tilfælde er andre faktorer mere begrænsende for udvikling end mangel på adgang til kredit og generelt set tyder hidtidige studier på at effekten af mikrokredit er størst for den relativt bedst stillede del af gruppen af fattige. Implikationen for dansk udviklingspolitik ud fra den samlede viden på nuværende tidspunkt må således være den relativt pragmatiske at mikrokredit sandsynligvis er et brugbart instrument, men at det ikke kan stå alene, samt at man i arbejdet med mikrokredit kontinuerligt bør sikre sig at fokus fastholdes på hjælp til de fattigste for at forebygge forfølgelse af mere kortsigtede profitmotiver hos de involverede aktører.

Noter

1. Forfatteren ønsker at rette en tak til Per Andersen, Charlotte Mai Hede, Jonas Helth Lønborg, Nikolaj Malchow-Møller samt en anonym referee for konstruktive kommentarer til en tidligere version af artiklen.
2. På engelsk skelnes mellem begreberne microcredit, som udelukkende er kredit, og microfinance som er en bredere »pakke« af finansielle services, eksempelvis mulighed for opsparing, forsikring o.l. Her anvendes begrebet mikrokredit i dets brede betydning, altså svarende til begrebet microfinance.
3. Reille and Forster (2008) estimerer beholdningen af udenlandske investeringer i mikrokreditsektoren i 2006 til 3,9 mia. USD, hvilket er en tredobling på bare tre år. Væksten skyldes især en stigning i private og institutionelle (eksempelvis bankers) investeringer.
4. Den præcise andel misligholdte lån er usikker da MyC4 blev startet i 2006 og antallet af tilbagebetalte lån på nuværende tidspunkt derfor er begrænset. Andelen ligger sandsynligvis på under 10 procent.
5. I en ROSCA (Rotating Savings and Credit Asso-

ciation) mødes medlemmerne med jævne mellemrum og indskyder et beløb i en pulje, som tildeles et af medlemmerne ved lodtrækning. Således får de fleste medlemmer adgang til et større beløb hurtigere end de selv ville have kunnet spare et tilsvarende beløb op. Kredit-kooperativer er mere formaliserede medlemsejede institutioner som ofte tilbyder såvel lån som opsparing. En grundig gennemgang af mikrokreditens rødder kan findes i Armendariz de Aghion og Morduch (2005).

6. I mere formelle termer giver den asymmetriske information anledning til *advers selection* (risikovillige individer har større sandsynlighed for at efterspørge et lån i fravær af mulighed for sikkerhedsstillelse) og *moralsk hazard* (incitamenterne til at sikre et højt afkast på den investerede kapital kan være mindre i fravær af mulighed for sikkerhedsstillelse).
7. Der er kun lavet enkelte empiriske undersøgelser af gruppensammensætningen i selvvalgte mikrokreditgrupper. Resultaterne herfra tyder umiddelbart ikke på homogen sammensætning af grupperne.
8. 9 procent af de 890 mikrokreditinstitutioner der indberettede til »MicroBanking Bulletin« (efterår 2008) bruger kun gruppelån, hvorimod 49 procent bruger en kombination af gruppe- og individuelle lån. Den gennemsnitlige lånstørrelse er betydeligt større i institutioner der bruger individuel långivning end i institutioner der bruger gruppelån eller en blanding (Microfinance Information Exchange, 2008).
9. Der synes ikke at være empirisk belæg for at NGO'er og mikrokreditinstitutioner altid søger mod de fattigste områder, men eksemplet er valgt for at illustrere program placement problemet ved evalueringer af mikrokreditprogrammer.
10. Mulige tilgange til evalueringsproblemet har været genstand for omfattende forskning indenfor de seneste årtier, se eksempelvis Duflo (2004), Imbens og Wooldridge (2009) og Winship og Morgan (1999).
11. Formålet med denne analyse er ikke en gennemgang af publicerede evalueringer af mikrokreditprogrammer. Andersen et.al. (2009) giver en oversigt over donor-baserede og akademiske evalueringer af mikrokreditprogrammer, og Weiss og Montgomery (2005) fokuserer specielt på evalueringer af mikrokreditprogrammer i Asien og Latinamerika.

12. Eksempelvis finder Coleman (2006) i en undersøgelse af mikrokreditprogrammer i Thailand at de relativt velstillede i de enkelte landsbyer får adgang til større lån, delvist på grund af at deres indflydelse kan udnyttes til at låne i andres navne. I flere tilfælde har medlemmer af styringskomiteerne i de enkelte landsbyer ligefrem videreudlånt penge fra mikrokreditprogrammet til en højere rente.

Litteratur

- Adams, Dale W. og J.D. Von Pischke (1992), »Microenterprise Credit Programs: Déja Vu«, *World Development*, 20(10): 1463-70.
- Africa Commission (2009), *Realising the Potential of Africa's Youth*, Report of the Africa Commission, København: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Andersen, Thomas Barnebeck, Jens Anders Kovsted og Andreas Kuchler (2009), *Synthesis of Impact Evaluations of Microcredit*, DANIDA Evaluation Study 2009/4, København: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Armendariz de Aghion, Beatriz og Jonathan Morduch (2005), *The Economics of Microfinance*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bardhan, Pranab og Christopher Udry (1999), *Development Microeconomics*, Oxford: Oxford University Press.
- Birgegård, Lars-Erik (2004), *Sida's Experience in Microfinance*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Chen, Martha A. og Donald Snodgrass (2001), *Managing Resources, Activities, and Risk in Urban India: The Impact of SEWA Bank*, AIMS Core Evaluation, Washington D.C.: United States Agency for International Development.
- Coleman, Brett E. (2006), »Microfinance in Northeast Thailand: Who Benefits and How Much?«, *World Development*, 34(9): 1612-38.
- Daley-Harris, Sam (2009), *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2009*, Microcredit Summit Campaign, Washington D.C.
- Duflo, Esther (2004), *Scaling Up and Evaluation*, Annual Conference on Development Economics 2004, Washington D.C.: The World Bank.
- Dunn, Elisabeth og J. Gordon Arbuckle (2001), *The impacts of microcredit: A case study from Peru*, AIMS core evaluation, Washington D.C.: United States Agency for International Development.
- Fafchamps, Marcel og Flore Gubert (2007), »Contin-

- gent Loan Repayment in the Philippines», *Economic Development and Cultural Change*, 55(4): 633-67.
- Hulme, David (1997), »Impact Assessment Methodologies for Microfinance: Theory, Experience and Better Practice«, *World Development*, 28(1): 79-98.
- Hulme, David og Paul Mosley (1996), *Finance Against Poverty*, London: Routledge.
- Imbens, Guido M. og Jefferey M. Wooldridge (2009), Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, *Journal of Economic Literature* 47(1): 5-86.
- Karlan, Dean og Jonathan Zinman (forthcoming), »Expanding Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts«, *Review of Financial Studies*.
- Ledgerwood, Joanna (1999), *Microfinance Handbook*, Washington D.C.: The World Bank.
- Microfinance Information Exchange (2008), *Micro-Banking Bulletin*, Issue 17, autumn 2008 (www.themix.org).
- Morduch, Jonathan og Barbara Haley (2002), *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*. NYU Wagner, Working Paper No. 1014.
- Mosley, Paul (2001), »Microfinance and Poverty in Bolivia«, *The Journal of Development Studies*, 37(4): 101-32.
- Reille, Xavier og Sarah Forster (2008), *Foreign Capital Investment in Microfinance – Balancing Social and Financial Returns*, CGAP Focus Note, Washington D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Weiss, John og Heather Montgomery (2005), »Great Expectations: Microfinance and Poverty Reduction in Asia and Latin America«, *Oxford Development Studies* (33)3/4: 391-416.
- Winship, Christopher og Stephen L. Morgan (1999), »The Estimation of Causal Effects from Observational Data«, *Annual Review of Sociology* (25): 659-706.
- World Bank (2007), *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, World Bank Policy Research Report, Washington D.C.: The World Bank.

Krisen i 1930'erne – baggrund og dybde

Kim Abildgren, Danmarks Nationalbank¹
kpa@nationalbanken.dk

I USA og Tyskland var krisen i 1930'erne dyb. Det reale bruttonationalprodukt faldt i disse lande med 20-30 pct. i løbet af årene 1929-33. Mange andre lande oplevede ligeledes tilbagegang i produktionen. Den internationale krise gav anledning til protektionistiske tiltag verden over med store fald i den internationale samhandel og arbejdsdeling til følge. Det var primært en lempelig pengepolitik, som bragte verdensøkonomien ud af krisen, mens ekspansiv finanspolitik ikke spillede nogen større rolle. Danmark var blandt de lande, som klarede sig bedst gennem 1930'erne, og arbejdsløsheden lå reelt langt under det meget høje niveau, man får indtryk af ved at betragte datidens officielle danske ledighedsstatistikker. Velfærdssamfundet var dog langt fra så udbygget som i dag, og det generelle indkomstniveau var betydeligt lavere. Ledighed var derfor en alvorlig sag for de personer, som blev ramt.

Ifølge OECDs og IMF's konjunkturrapporter fra marts/april 2009 ser den aktuelle verdensøkonomiske krise («subprime-krisen») ud til at blive det værste tilbageslag i tiden efter 2. verdenskrig. Det rejser det naturlige spørgsmål om, hvor langt vi er fra mellemkrigstidens store depression.

I en tale i marts 2009 anførte Christina D. Romer fra det amerikanske Council of Economic Advisers, at »... selv om den nuværende recession uden diskussion er alvorlig, så blegner den i sammenligning med det, som

vores forældre og bedsteforældre oplevede i 1930'erne« (citater fra Romer 2009:1, oversat af forfatter). Romer har tidligere i sin karriere indgående studeret 1930'ernes depression.

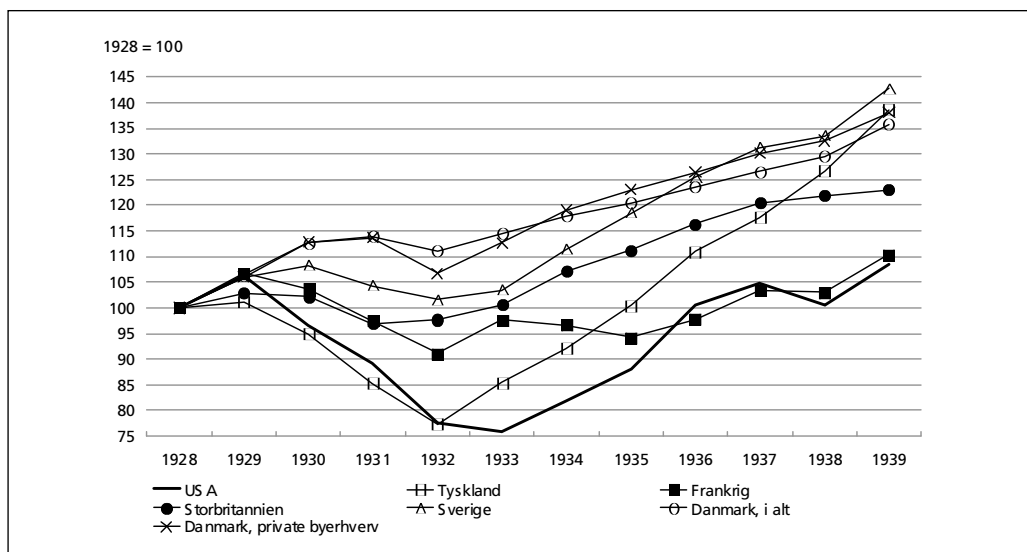
Den verdensomspændende økonomiske krise i 1930'erne var dyb. Mange lande havde en markant tilbagegang i produktionen, og priserne faldt i adskillige år i træk, jf. figur 1 og 2.

Den økonomiske nedtur i USA var særlig markant. I årene 1930-32 faldt det reale amerikanske BNP i gennemsnit med 10 pct. om året, og i samme periode var der samlet set en nedgang i forbrugerpriserne på 20 pct. I Tyskland var tilbagegangen i produktionen og prisfaldet af samme størrelsesorden.

I 1933 var det amerikanske reale BNP pr. indbygger faldet så meget, så man skulle helt tilbage til 1908 for at finde et lavere niveau (Maddison, 1995). Den store depression førte til en bølge af sammenbrud i det amerikanske bankvæsen. Af de ca. 24.000 banker, der opererede i USA i januar 1929, var der kun omkring 14.000 tilbage i marts 1933, hvor banksystemet midlertidigt blev lukket (Richardson, 2007). De banker, som overlevede krisen, led voldsomme tab.

Den amerikanske økonomi var præget af en

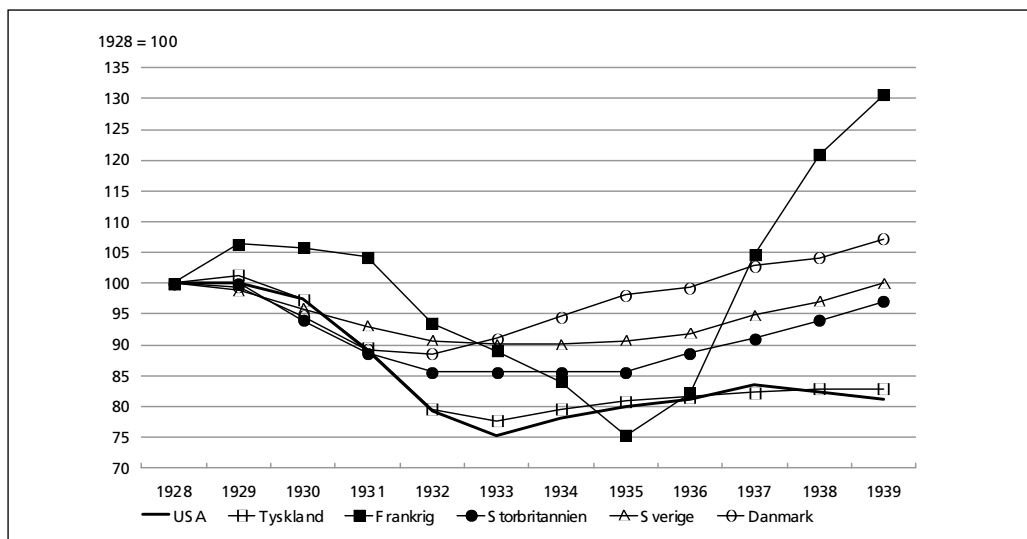
Figur 1: Indeks for realt BNP 1928-39



Anm.: For Danmark er serien for private byerhverv opgjort som samlet BFI ekskl. offentlige ydelser og landbrug mv.

Kilde: Hansen (1983) og Maddison (1995).

Figur 2: Indeks for forbrugerpriser 1928-39



Kilde: Danmarks Statistik's websted og Maddison (1991).

kraftig økonomisk vækst gennem det meste af 1920'erne (»de brølende tyvere«). Det gav sig udslag i høj investeringsaktivitet og efterspørgsel efter varige forbrugsgoder, stigende aktiekurser og høj import fra resten af verdenen.

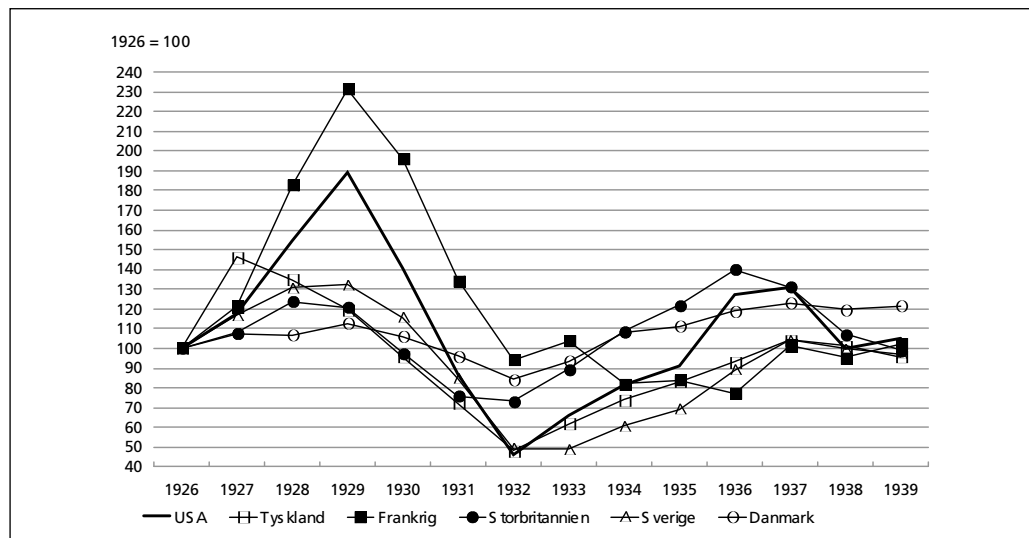
Aktiekrakket på den amerikanske børs i Wall Street i 1929 fremstilles ofte som hovedårsagen til 1930'ernes dybe depression i USA, jf. figur 3. Man skal dog nok være varsom med at overvurdere betydningen heraf. Den direkte formueeffekt som følge af faldet i aktiekurserne kan således højst forklare omkring 1/3 af faldet i de efterfølgende års fald i det private forbrug (Green, 1971). Aktiekursfaldet bidrog dog uden tvivl til at underminere tilliden til fortsat økonomisk vækst hos forbrugere og virksomheder, hvilket lagde en dæmper på investeringer i realkapital og varige forbrugsgoder (Romer, 1990).

Nedturen i USA i årene efter 1929 blev transmitteret til Europa ad flere kanaler. Redukti-

onen i den amerikanske import gjorde det vanskeligere for europæiske virksomheder at afsætte deres varer i USA. Aktienedturen på den amerikanske børs bredte sig ligeledes til de europæiske aktiemarkeder som følge af de frie kapitalbevægelser. Hertil kom, at Tyskland gennem 1920'erne havde optaget meget store lån i USA for bl.a. at finansiere de store krigsskadeerstatninger efter 1. Verdenskrig. Adgangen til det amerikanske lånemarked blev betydelig vanskeligere efter krisens start, hvilket medvirkede til den i en europæisk sammenhæng særligt dybe recession i Tyskland (Kindleberger, 1987).

En gren af den økonomiske litteratur – ofte henregnet til Friedman og Schwartz (1963) traditionen – giver pengepolitikken skylden for, at depressionen i USA blev så dyb. Den amerikanske centralbank reagerede for sent og for svagt med hensyn til at lempe pengepolitikken i de første år af 1930'erne, hvor mange amerikanske banker som nævnt kom i vanskeligheder. I perioden fra august 1929 til

Figur 3: Kursindeks for industriaktier 1926-39



Kilde: Statistical Yearbook of the League of Nations, diverse årgange.

marts 1933 faldt pengemængden i USA med omkring en tredjedel, og Den amerikanske centralbanks diskonto lå trods krisen stadig over 3 pct. i gennemsnit til og med 1933.

En anden gren af litteraturen – inspireret af Keynes (1936) – finder den egentlige årsag til krisen i et pludseligt og uventet fald i forbruger- og erhvervstilliden, som førte til fald i forbrug og investeringer. Faldet i pengemængden fra 1929 til 1933 ses i denne tradition som et resultat af produktionsnedgangen og den deraf følgende krise i banksektoren (Temin, 1976b).

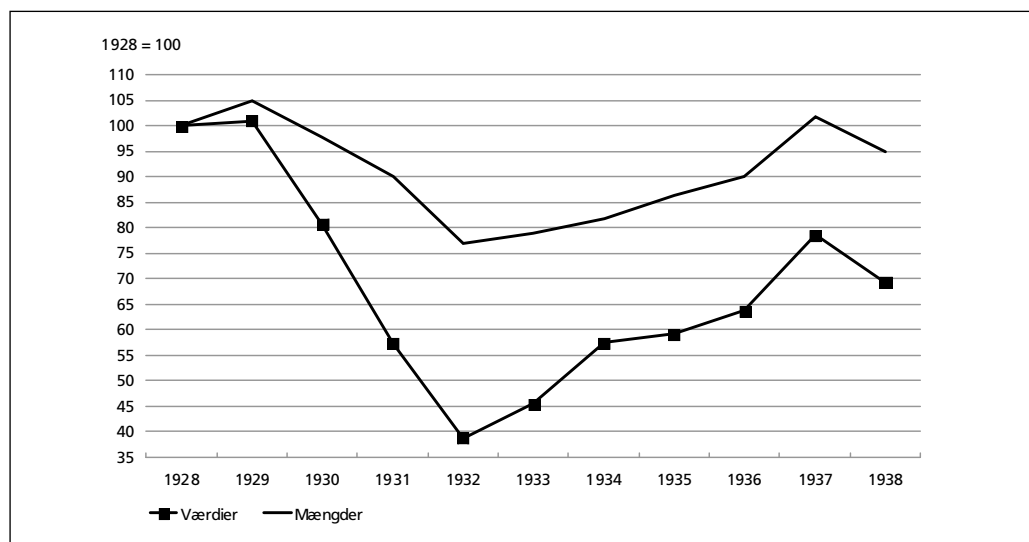
Mange europæiske lande, herunder Danmark, indførte omfattende valutarestriktioner og andre handelshindringer, ligesom flere lande – fx Storbritannien og USA – gennemførte en række toldforhøjelser. Ved at begrænse importen kunne et land beskytte hjemmemarkedet og dermed lette krisen for sig selv på kort sigt, men det skete på bekost-

ning af samhandelspartnerne (»beggart-by-neighbor« politik). Handelspartnerne indførte naturligt nok tilsvarende tiltag, og resultatet var en nedadgående spiral i verdenshandlen, jf. figur 4. Det begrænsede arbejdsdelingen og førte dermed isoleret set til velfærdstab for alle lande.

Det internationale gulfodssystem, som i løbet af 1920'erne var blevet genetableret efter suspensionen i forbindelse med 1. verdenskrig, nævnes af Eichengreen og Sachs (1985) som medvirkende til, at depressionen blev så langvarig i mange lande. Da der var grænser for valutareservens størrelse var pengepolitikken under guldstandarden bundet til at styre valutakursen over for guld og kunne derfor ikke anvendes til at stimulere økonomien.

Når krisen i 1930'erne i mange lande blev så dyb, må det desuden ses i sammenhæng med, at den offentlige sektor kun udgjorde en rela-

Figur 4: Indeks for verdenshandlen 1928-38



Anm.: Verdens eksport opgjort i US-dollar.
Kilde: Maddison (1995).

tivt begrænset del af økonomien (Schuknecht og Tanzi, 2000). De automatiske stabilisatorer var derfor små. Automatiske stabilisatorer hentyder til det forhold, at de offentlige budgetter automatisk forringes i perioder med lavkonjunktur som følge af stigende udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse mv. og faldende skatteindtægter. Det bidrager isoleret set til at stimulere økonomien.

Endvidere var de nominelle lønninger i 1930'erne i visse europæiske lande såsom Danmark og Sverige i takt med den øgede grad af fagforeningsorganisation blevet mindre fleksible nedadtil end det var tilfældet i 1920'erne. Med prisfald betød det stigende reallønninger og øget ledighed. I en analyse af de såkaldte »Guldblok-lande« (Frankrig, Schweiz, Holland, Polen og Belgien), som forlod guldstandard relativt sent, kommer Bernanke (1995) frem til, at de lande, som havde den største nedadgående tilpasning i de nominelle lønninger i perioden 1929-35, oplevede den mindste tilbagegang i produktionen.

Danmark og krisen

Danmark var trods alt blandt de lande, som oplevede det laveste fald i produktionen under 1930'ernes depression. Produktionen faldt kun i et enkelt år, 1932, og der var tale om et betydeligt mindre fald end i mange an-

dre lande, herunder ikke mindst USA. Selv om flere danske banker havde det vanskeligt i 1930'erne, oplevede det danske banksystem dog langt fra de samme vanskeligheder som USA. Til gengæld havde Danmark gennem 1920'erne haft en omfattende bankkrise, som bragte landets 5 største pengeinstitutter i vanskeligheder. I perioden 1920-29 blev 35 banker likvideret, 28 banker rekonstrueret og 18 banker overtaget af andre (Hansen, 1996). Disse tal skal sammenholdes med et samlet antal banker på omkring 200 i 1920.

At produktionsfaldet i 1930'erne blev mindre dybt i Danmark end fx i USA skal ses i sammenhæng med, at Danmark på daværende tidspunkt stadig i høj grad var et landbrugs-samfund. I 1930 var 35 pct. af den danske befolkning beskæftiget inden for landbrug mv. Det internationale prisfald på korn efter 1929 – og senere på andre landbrugsprodukter – ramte isoleret set det danske landbrugs indtjeningsevne hårdt, men landbruget forsøgte at imødegå udviklingen ved at »producere sig gennem krisen« (Hansen, 1983). Høstudbyttet steg med 11 pct. fra 1929 til 1932, og i samme periode steg produktionen af animalske produkter med 22 pct. Da der samtidig blev indført told- og importrestriktioner på landbrugets vigtigste eksportmarkeder, gik den øgede produktion i stort omfang til forsyning af hjemmemarkedet. Den mængde-

Tabel 1: Danmarks vareeksport i 1930

	Mio.kr.	Pct.
USA	9	1
Tyskland	257	17
Frankrig	16	1
Storbritannien	948	62
Sverige	61	4
Andre lande	233	15
I alt	1524	100

Kilde: Danmarks Statistik, Statistisk årbog 1932.

mæssige fremgang i landbrugsproduktionen bidrog alt andet lige ligeledes til at opretholde produktionen i nærings- og nydelsesmiddelindustrien (Johansen, 1988).

Det har endvidere alt andet lige understøttet den relativt gunstige produktionsudvikling i Danmark, at krisen på landets dengang suverænt største eksportmarked, Storbritannien, ligeledes blev relativt mild og kortvarig, selv om samhandlen mellem de to lande var underlagt bilaterale aftaler. I 1930 tegnede Storbritannien sig for mere end 60 pct. af den samlede danske vareeksport, mens samhandlen med USA var uhyre beskeden, jf. tabel 1. En større nedgang i den britiske nationalindkomst end den, som faktisk fandt sted, ville nok have reduceret behovet for import fra Danmark.

Hertil kom, at fremgangen i den tyske økonomi efter nationalsocialisternes magtovertagelse i 1933 bidrog til at reducere faldet i den danske eksport (Hansen, 1983). Tyskland var på daværende tidspunkt Danmarks næststørste eksportmarked.

Endelig hørte Danmark til den gruppe af lande, der som følge af opgivelsen af guldstandarden relativt tidligt kunne påbegynde en rentesænkningsspolitik, jf. senere.

Derimod skal eventuelle effekter på udenrigshandlen af Kanslergadeforligets devaluering af kronen med omkring 15 pct. over for det britiske pund i 1933 næppe tillægges for stor vægt i forklaringen af den relativt gunstige produktionsudvikling i Danmark. Grundet det omfattende net af bilaterale handelsaftaler, som 1930'ernes internationale samhandel var indvævet i, kunne den konkurrenceevneforbedring, som kronenedskrivningen umiddelbart gav anledning til, ikke uden videre anvendes som en løftestang til at vinde markedsandele. I Dybdahl m.fl. (1974:59) anføres således i tilknytning til Valutacentralens oprettelse i 1932, at med »... disse ind-

greb og tilsvarende reguleringer hos vore vigtigste handelspartnere ophørte valutakursen med at være et væsentligt instrument, der kunne bruges til at forbedre betalingsbalancen«. De bilaterale handelsaftaler nødvendigjorde import af udenlandske varer som modydelse for eksport af danske produkter, og Valutacentralens opgave blev derfor at fordele den givne import til dansk erhvervsliv gennem et system af importlicenser ud fra et hensyn om at sikre størst mulig beskæftigelse (Abildgren og Nørskov, 1992).

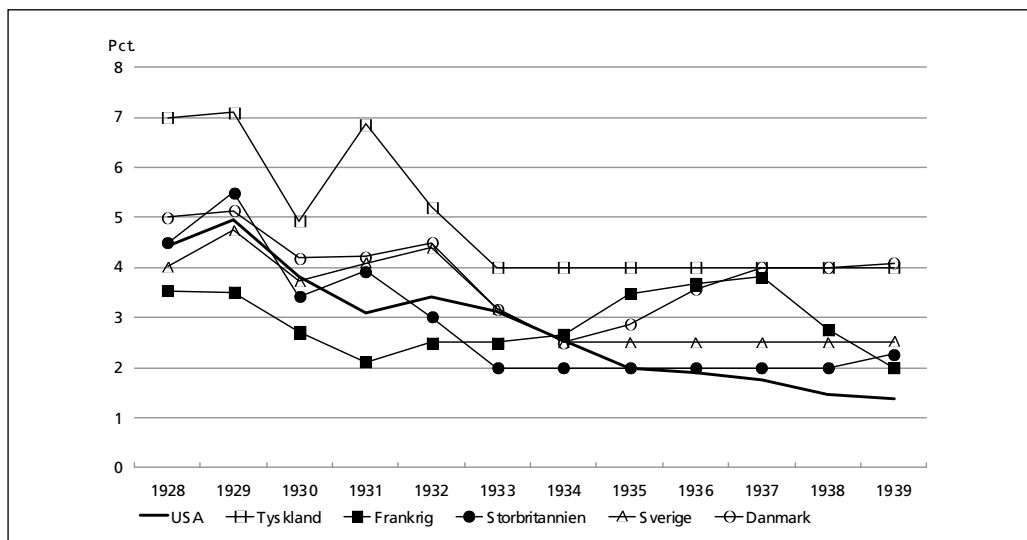
Kronenedskrivningen i 1933 skal derfor snarere ses som et forsøg på at forbedre landbrugets indtjeningsforhold og dermed sikre balancen mellem forskellige befolkningsgrupper i et økonomisk kriseforlig, som bl.a. ligeledes forbedrede støtten til de arbejdsløse og gennemførte en socialreform (Hoffmeyer og Olsen, 1968).

Det er vanskeligt at vurdere, hvilken betydning Valutacentralens importregulering havde for beskæftigelsesudviklingen i 1930'ernes Danmark. Valutacentralen opgjorde, at der i 1936 var 30.000 flere personer i beskæftigelse i den egentlige industri end der ville have været, såfremt de udenlandske varers markedsandel havde svaret til forholdene i 1931 (Boserup, 1947). Beregningerne tager dog ikke hensyn til den virkning, som importreguleringen havde på andre erhverv. Hertil kommer, at andre lande i lighed med Danmark som nævnt ligeledes indførte kvantitative reguleringer af udenrigshandlen til skade for dansk eksport. Det er derfor langt fra givet, at den danske beskæftigelse i 1930'erne var højere end den ville have været, såfremt Danmark og andre lande havde afholdt sig fra at regulere udenrigshandlen.

Vejen ud af krisen

Storbritannien nævnes ofte som et eksempel på et af de lande, der tidligt forlod guldstandarden (september 1931). Det gjorde det mu-

Figur 5: Centralbankernes diskonto 1928-39



Anm.: Årsgennemsnit.

Kilde: Statistical Yearbook of the League of Nations, diverse årgange.

ligt at stimulere økonomien via rentenedsættelser, jf. figur 5. Depressionen i Storbritannien og de lande, der fulgte Storbritannien bort fra guldret (fx Danmark og Sverige), blev da også betydeligt kortere end lande som fx Frankrig, der først forlod guldstandarden i 1936.

Selv i de lande, der havde opgivet guldstandarden, var der dog trods alt grænser for, hvor langt renten kunne sættes ned. I Danmark måtte den rentesænkningspolitik, der var blevet indledt i 1932 via diskontningsnedsættelser og Nationalbankens opkøb af obligationer, således opgives igen allerede i midten af 1930'erne. Den ekspansive politik øgede efterspørgslen efter udenlandske råvarer, som ikke blot kunne imødekommes ved en nedprioritering af færdigvareimporten inden for systemet af bilaterale handelsaftaler. Det skyldes, at handelsaftalerne indeholdt krav om bestemte fordelinger mellem import af

råvarer og forarbejdede produkter. Den øgede importefterspørgsel som følge af de lave renter lagde derfor de begrænsede valutareserver under pres, hvilket nødvendiggjorde en opstramning af pengepolitikken igen (Hansen, 1983).

Som det fremgår af figur 1 kom den amerikanske produktion i løbet af årene 1933-39 igen tilbage på niveauet fra 1929. USA gik fra guldret i 1933, og i årene 1934-39 lå centralbankens diskonto i omegnen af 2 pct. Romer (1992) har beregnet, at stort set hele ekspansionen i den amerikanske økonomi fra 1933 og frem mod 1942, hvor USA indtrådte i 2. Verdenskrig, kunne henføres til stimulan- sen fra den lempelige pengepolitik, mens finanspolitikken stort set ikke bidrog til krisens ophør.

I en detaljeret analyse anfører Brown (1956), at den amerikanske finanspolitik i 1930'erne

var lidet succesfuld – ikke fordi den ikke virkede, men fordi den ikke blev anvendt. Baggrunden var, at de stigende offentlige udgifter samtidig blev fulgt af et øget skatteprovenu. Analyser for flere andre lande – herunder Storbritannien og Danmark – tyder heller ikke på, at det var ekspansiv finanspolitik, som bragte krisen til ophør (Topp, 1995). Det var først i tiden efter 2. verdenskrig, at de keynesianske tanker om at anvende underbudgettering til stimulering af økonomien i perioder med lav vækst vandt frem.

Alle de i figur 2 viste lande blev ramt af store prisfald i 1930'erne. Der var dog en tendens til, at prisfaldet i de lande, der forlod guldstandarden tidligt (som fx Storbritannien, Sverige og Danmark), blev mindre markant og ophørte tidligere end i de lande, der som fx Frankrig forlod guldstandarden sent. Det havde dels baggrund i højere importpriser som følge af valutanedskrivninger, dels i den tidligere vending i produktionen i de lande, som forlod guldstandarden.

Hvor stor var arbejdsløsheden i Danmark i 1930'erne?

Man ser ofte referencer til meget høje tal for arbejdsløsheden i 1930'ernes Danmark. For det værste kriseår (1932) nævnes ledighedsprocenter på over 30 pct. med baggrund i den officielle arbejdsløshedsstatistik.

Ved en vurdering af 1930'ernes arbejdsløshed må man imidlertid tage i betragtning, at datidens officielle statistik opgjorde ledighedsprocenten som antal forsikrede ledige i procent af det samlede antal personer, som var medlem af en A-kasse. Antallet af forsikrede personer udgjorde imidlertid kun mellem 15 og 25 pct. af arbejdsstyrken i 1930'erne (Danmarks Statistik, 1996). Det trækker isoleret set i retning af, at den daværende officielle ledighedsstatistik gav et for voldsomt indtryk af arbejdsløsheden, da det især var personer inden for industri-, bygge- og anlægsvirksomhed med høj ledighedsrisiko, som forsikrede sig. På den anden side tog den officielle ledighedsstatistik for 1930'erne ik-

Tabel 2: Arbejdsløsheden i Danmark 1928-39

	Forsikrede ledige i pct. af forsikrede	Samtlige ledige i pct. af arbejdsstyrken		
	Officiel statistik fra 1930'erne, jf. Danmarks Statistik (1996)	Topp (1997)	Christensen (2002)	Pedersen (1977)
1928	18,5	...	...	3,7
1929	15,5	...	...	3,1
1930	13,7	3,0	5,1	2,9
1931	17,9	4,1	6,2	3,7
1932	31,7	7,5	9,5	6,7
1933	28,8	7,3	9,1	6,5
1934	22,2	5,9	7,4	5,4
1935	19,7	5,3	6,6	5,0
1936	19,1	5,3	6,5	5,2
1937	21,7	6,1	7,3	6,1
1938	21,3	6,1	7,3	6,2
1939	18,4	5,5	...	5,5

ke højde for ledigheden blandt ikke-forsikrede.

En række studier har forsøgt at foretage opgørelser af ledighedsprocenter for 1930'erne, som er mere sammenlignelige med nutidens statistikker, hvor ledigheden opgøres som forsikrede og ikke-forsikrede ledige i pct. af den samlede arbejdsstyrke (Pedersen, 1977; Christensen, 2002; Topp, 1997, 2008). Disse studier når alle frem til ledighedsprocenter for 1930'ernes Danmark, som er betydeligt lavere end de tal, som fremgik af datidens officielle statistikker, jf. tabel 2.

Selv om arbejdsløshedsprocenterne i 1930'ernes Danmark således var betydeligt mindre end de ofte refererede tal, var ledighedsprocenter på op mod 10 pct. af arbejdsstyrken dog en alvorlig sag for de personer, som blev ramt. Velfærdssamfundet var langt fra så udbygget som i dag. I begyndelsen af 1930'erne udgjorde arbejdsløshedsdagpengene kun omkring 20 pct. af det gennemsnitlige lønniveau, og som nævnt var det endda kun en beskedent andel af arbejdsstyrken, som var forsikret. Hertil kommer, at indkomstniveauet i 1930 – opgjort som real bruttoværditilvækst pr. indbygger – kun udgjorde godt en femtedel af niveauet i dag. Personer uden arbejdsløshedsforsikring var endnu ringere stillet.

Den danske stat gennemførte en række nødhjælpsarbejder og offentlige arbejder med henblik på at afbøde krisens virkninger på ledigheden, herunder ikke mindst ungdomsarbejdsløsheden. Den samlede virkning på beskæftigelsen vurderes dog at være forholdsvis begrænset (Hansen og Henriksen, 1984).

Afsluttende bemærkninger

Krisen i 1930'erne fremstår som en helt ekstraordinær begivenhed i den vestlige verdens økonomiske historie siden industrialiseringens begyndelse. Krisen var enestående dyb med en massiv underudnyttelse af pro-

duktionsfaktorerne, og den ramte bredt verden over.

Selv om krisen nu ligger mere end 70 år tilbage i tiden, strides økonomerne stadig om årsagerne til dens opståen, dybde, længde, afslutning og geografiske udbredelse. Temin (1976a) mente, at årsagen hertil var, at krisen lå for langt tilbage i tiden til at blive omfattet af aktuelle økonomiske analyser, var for ny til for alvor at være genstand for økonomisk-historisk forskning og var for kompleks til at kunne beskrives med simple økonomiske teorier. Gennem de seneste 20 år har et vigtigt »test« for økonomiske teorier og modeller gået på, hvorvidt de er i stand til at beskrive mellemkrigstidens store depression, men på trods heraf er økonomerne altså stadig ikke blevet enige om årsagerne til krisen og dens udvikling (Bordo, 2003). Den aktuelle finanskrise vil uden tvivl indebære, at 1930'ernes krise fortsat vil være genstand for forskningen de kommende år.

Note

1. Synspunkterne i denne artikel deles ikke nødvendigvis af Danmarks Nationalbank. Forfatteren takker kollegaer i Nationalbanken og en anonym referee for nyttige kommentarer til tidligere udkast af artiklen. Forfatteren er alene ansvarlig for eventuelle tilbageværende fejl og mangler.

Litteratur

- Abildgren, Kim og Anders Nørskov (1992), »Var valutacentralens allokering af importen i 1934 beskæftigelsesmæssig optimal?«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 130(4), 591-604.
- Bernanke, Ben S. (1995), »The Macroeconomics of the Great Depression: A Comparative Approach«, *Journal of Money, Credit and Banking*, 27(1): 1-28.
- Bordo, Michael D. (2003), »Comment on »The Great Depression and the Friedman-Schwartz Hypothesis« by Lawrence Christiano, Roberto Motto, and Massimo Rostagno«, *Journal of Money, Credit and Banking*, 35(6): 1199-1203
- Boserup, Ester (1947), »Dansk importregulering gennem 15 aar«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 85, 37-67.

- Brown, E. Cary (1956), »Fiscal Policy in the »Thirties: A Reappraisal«, *American Economic Review*, 46(5): 857-879.
- Christensen, Jørgen Peter (2002), *Fabriksarbejdere og funktionærer 1870-1972*, Bind 6 i Dansk Industri efter 1870, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Danmarks Statistik (1996), »Arbejdsløhedsserier 1910-1995«, *Statistiske Efterretninger. Serien Arbejdsmarked*, 28.
- Dybdahl, Vagn, Ole Hyldtoft, Hans Chr. Johansen og Erik Helmer Pedersen (1974), *Krise i Danmark*, København: Gyldendal.
- Eichengreen, B. & Sachs, J. (1985), »Exchange Rates and Economic Recovery in the 1930s«, *Journal of Economic History*, 45(4): 925-946.
- Friedman, Milton og Anna J. Schwartz (1963), *A Monetary History of the United States*, Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Green, George D. (1971), »The Evidence of the Great Depression« i Federal Reserve Bank of Boston, *Consumer Spending and Monetary Policy: The Linkages*, Conference Series 5, Proceedings of a Monetary Conference Nantucket Island, Massachusetts, June, 189-228.
- Hansen, Per H. (1996), *På glidebanen til den bitre ende. Dansk bankvæsen i krise 1920-1933*, Odense: Odense Universitets Forlag.
- Hansen, Svend Aage (1983), *Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1914-1983*, 3. udgave, København: Akademisk Forlag.
- Hansen, Svend Aage og Ingrid Henriksen (1984), *Sociale brydninger 1914-1939*, bind 6 i Dansk socialhistorie, Second Edition, København: Gyldendal.
- Hoffmeyer, Erik og Olsen, Erling (1968), *Dansk pengehistorie 1914-1960*, København: Danmarks Nationalbank.
- Johansen, Hans Chr. (1988), *Industriens vækst og vilkår 1870-1973*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Keynes, John Maynard (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: MacMillan.
- Kindleberger, Charles P. (1987), *The World in Depression 1929-1939*, Revised Edition, New York: Penguin.
- Maddison, Angus (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford: Oxford University Press.
- Maddison, Angus (1995), *Monitoring the world economy 1820-1992*, Paris: OECD.
- Pedersen, Peder J. (1977), »Arbejdsstyrke og beskæftigelse 1911-70«, *Socialt Tidsskrift*, 53(2): 31-56.
- Richardson, Gary (2007), »Categories and causes of bank distress during the great depression, 1929-1933: The illiquidity versus insolvency debate revisited«, *Explorations in Economic History*, 44, 588-607.
- Romer, Christina D. (1990), »The Great Crash and the Onset of the Great Depression«, *Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 597-624.
- Romer, Christina D. (1992), »What Ended the Great Depression?«, *Journal of Economic History*, 52(4): 757-784.
- Romer, Christina D. (2009), *Lessons from the Great Depression for Economic Recovery in 2009*, Speech presented at the Brookings Institution, Washington, D.C., March 9.
- Schuknecht, Ludger og Vito Tanzi (2000), *Public Spending in the 20th Century*, New York: Cambridge University Press.
- Temin, Peter (1976a), »Lessons for the Present from the Great Depression«, *American Economic Review*, 66(2): 40-45.
- Temin, Peter (1976b), *Did Monetary Forces Cause the Great Depression?*, New York: Norton.
- Topp, Niels-Henrik (1995), »Influence of Public Sector on Activity in Denmark 1929-39«, *Scandinavian Economic History Review*, XLIII, 339-356.
- Topp, Niels-Henrik (1997), »Unemployment in Denmark in the 1930s«, *Scandinavian Economic History Review*, XLV, 131-141.
- Topp, Niels-Henrik (2008), »Unemployment and Economic Policy in Denmark in the 1930s«, *Scandinavian Economic History Review*, 56, 71-90.

Politisk kronik 2. halvår 2008

Lars Bille

**Instituttleder Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
lb@ifs.ku.dk**

Medierne var i begyndelsen af juli optaget af en sag om, hvorvidt Udlændingesservice bevidst havde undladt at informere personer, der ønskede at få deres udenlandske ægtefælle med til Danmark, om, at der ifølge gældende EU-regler blot krævedes 10-12 timers ugentligt arbejde i mellem to til ti uger i et andet EU-land for at en borger kunne anerkendes som EU-arbejdstager og dermed være omfattet af direktiverne om borgernes og arbejdskraftens frie bevægelighed. Dette gav med andre ord mulighed for at omgå den meget strammere danske 24-års regel. Ombudsmanden gik ind i sagen og kritiserede senere regeringen for ikke at leve op til forvaltningslovens krav om fyldestgørende vejledning i sager om familiesammenføring efter EU-reglerne.

De danske familiesammenførselsregler blev for alvor sat under pres, da EF-domstolen den 25. juli afsagde en dom – Metock-dommen – der fjernede Danmarks mulighed for at stille krav om, at den ægtefælle, der skal familiesammenføres efter EU-reglerne, skal have lovligt ophold i et andet EU-land. Det betød, at en illegal indvandrer eller afvist asylansøger kan få familiesammenføring efter EU-reglerne, hvis han gifter sig med en EU-borger, der bruger reglerne om fri bevægelighed. Centrale elementer i den »faste

og fair« danske udlændingepolitik såsom 24-års regel, tilknytningskrav og dansktest var hermed erklæret i strid med EU-retten.

For Dansk Folkeparti var dommen en rød klud. Dels skød den hul i den udlændingelovgivning som siden 2001 havde været partiets mærkesag par excellence og højst prioriterede lovgivningsindsats, dels stod det nu lysende klart – også for dem der måtte have glemt eller fortrængt det – at den overnationale EU-lovgivning havde forrang fremfor national dansk lovgivning. Det generede også partiet voldsomt, at en domstol – EF-domstolen – havde kompetencer og faktisk brugte disse kompetencer til at tilsidesætte en af Folketinget vedtaget lovgivning.

Dansk Folkepartis gruppeformand Kristian Thulesen Dahl fastholdt, at Danmark fortsat skulle kunne føre sin egen selvstændige udlændingepolitik. Derfor mente partiet, at Danmark slet og ret undlod at følge EF-domstolens dom. Det fik statsminister Anders Fogh Rasmussen til på Venstres sommergruppemøde den 8. august at fastslå, at det for en retsstat ikke kunne være en løsning bare at trodse domstolens afgørelse. Det var for nemt for Dansk Folkeparti blot at sige det, og det var et råd, han ikke kunne bruge til noget som helst.

Derimod var det nok værd for statsministeren at hæfte sig ved et par andre udmeldinger fra Dansk Folkeparti. Partiet truede nu med ikke at ville lægge stemmer til en ny finanslov, før regeringen havde løst striden mellem EU-ret og dansk udlændingepolitik. Desuden opsgav partiet den borgfred, der havde hersket mellem regeringen og Dansk Folkeparti om, at regeringen kunne føre den generelle EU-politik sammen med oppositionen. Nu ville Dansk Folkeparti ind og have direkte indflydelse også på dette politikområde. Statsministerens foreløbige svar var, at regeringen ville arbejde med at påvirke de andre EU-lande i retning af den danske udlændingepolitik, altså at søge at få ændret i direktiverne på området.

Alt mens denne polemik udspillede sig mellem regeringen og dens støtteparti enedes Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti om et nok så vigtigt integrationsudspil, som blev fremlagt på Socialdemokratiets sommergruppemøde den 14. august. Af udspillet fremgik det, at Socialistisk Folkeparti fortsat var imod 24-års reglen og tilknytningskravet, men at partiet ikke ville stille krav om at få reglerne ændret under en socialdemokratisk ledet regering. Dermed var en væsentlig sten ryddet af vejen for et fremtidigt regerings-samarbejde mellem de to partier, noget der understøttedes af, at Socialdemokratiet – selvom det ikke direkte fremgik af udspillet – skulle have givet Socialistisk Folkeparti den indrømmelse at anerkende det som en ligeværdig regeringspartner på linje med Det Radikale Venstre. Det var begge partiers opfattelse, at det hermed bedre kunne lykkes dem at overbevise vælgerne om, at oppositionen ikke ville føre en slap udlændingepolitik, hvis de fik magten, noget som ellers hidtil havde været et af regeringens vigtigste angrebspunkter mod oppositionen.

Den 22. september fremlagde regeringen og Dansk Folkeparti resultatet af de forhandlinger de havde ført for at begrænse virkninger-

ne af Metock-dommen på den danske udlændingepolitik. Trods Dansk Folkepartis torden imod EU's indblanding havde partiet nu accepteret, at regeringen ville efterleve EU-reglerne, indtil de var ændret politisk i EU. Væk var talen om at sidde dommen overhørig. Udlændingeaftalen indførte bestemte regler for, hvad der skulle til for at dokumentere, at man var berettiget til familiesammenføring, såsom at ansøgere reelt havde etableret sig sammen i et EU-land, ligesom de skulle forklare, hvor længe de havde opholdt sig der, hvor længe de havde været gift og hvordan de havde boet, alt samme for at udgå proforma ægteskaber og proforma ophold.

For at understrege alvoren i at give korrekt dokumentation blev der indført en tro og love erklæring, som ansøgerne skulle underskrive under strafansvar. Regeringen forpligtede sig til at forsøge at ændre opholdsdirektivet, så illegale indvandrere ikke havde ret til familiesammenføring via EU-reglerne. Endelig indebar aftalen en række skærper af allerede gældende regler, idet det blev sværere at få statsborgerskab, at komme til Danmark som studerende, at bevare kontanthjælp for – typisk udenlandske – ægtepar, men nemmere at udvise udlændinge der begik kriminalitet.

Dansk Folkeparti havde altså bøjet sig med hensyn til at følge de overordnede EU-regler, mod til gengæld at få yderligere stramninger indført på områder, der ikke var reguleret af EU-retten. Desuden fik partiet nedsat en opfølgningsgruppe samt en aftale om at mødes med regeringen for at gøre status over regeringens EU-diplomatiske indsats for at få ændret opholdsdirektivet. Dansk Folkeparti fik således en ny form for indflydelse på EU-politikken. Det faldt en del af partiets bagland for brystet, at kun godt et døgn efter, at partiledelsen på partiets landsmøde i stærke vendinger havde kritiseret EF-domstolen og Metock-dommen, havde indgået udlændingeaftalen, men den offentligt luftede kritik forstummede vanen tro forbløffende hurtigt.

Partiets modstandere fandt, at det med aftalen endnu en gang var demonstreret, at Dansk Folkeparti sprang op som en løve og faldt ned som et lam.

Hjemvendt fra ferie satte statsminister Anders Fogh Rasmussen den 7. august manglen på arbejdskraft øverst på regeringens dagsorden for efterårets arbejde. Regeringen var parat til at se på alt, der kunne øge udbuddet af arbejdskraft. Selv de siden 2001 fredede dagpenge kunne inddrages i form af for eksempel en kortere dagpengeperiode. Han indkaldte LO og DA til trepartsdrøftelser om behovet for arbejdskraft og bad Arbejdsmarkedskommissionen om at fremskynde arbejdet og fremlægge konkrete forslag, som regeringen ville bruge i et samlet udspil. Endvidere besluttede regeringen at nedsætte en lønkommission, hvilket havde været et af hovedkravene fra de lavtlønnede offentlig ansatte i de typiske kvindefag under forårets store strejker.

Det voldte dog problemer for fagbevægelsen at blive enige indbyrdes om, hvem der skulle sidde i en sådan lønkommission – kun økonomer, arbejdsmarkedsforskere og juridiske eksperter eller også med deltagelse af fagbevægelse og arbejdsgivere – og om hvad den mere præcist skulle beskæftige sig med. Regeringens første udspil til kommissorium blev blankt forkastet af HK, 3F og FOA med den begrundelse at det manglede fokus på kvinder og ligeløn og mere handlede om bonusløn, kvalitetsreform og offentlig ledelse, eller som LO's formand Harald Børsting udtrykte det: mere fokus på ligeløn og mindre fokus på fedterøvstillæg og ideologi. Den 5. oktober lykkedes det dog parterne at nå et kompromis, og den 15. mand – udpeget af fagforbundene, KL, regionerne og Finansministeriet – store kommission kunne begynde arbejdet, som skulle være afsluttet til maj 2010.

Den 29. september offentliggjorde regerin-

gens arbejdsmarkedskommission 26 forslag til, hvorledes der kunne skaffes et øget udbud af arbejdskraft. Hovedkonklusionen var, at mangelsituationen ikke kunne afhjælpes gennem en dagpengereform og heller ikke – inden for en overskuelig tid – gennem reformer af sygedagpenge- og førtidspensionsområdet eller initiativer i uddannelsespolitikken. Kun indgreb i efterlønnen ville batte noget, og det blev omgående afvist af regeringen, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti og fagbevægelsen. Efterlønnen var fredet og så skete der foreløbig ikke mere på det område.

Heller ikke på dagpengeområdet skete der forandringer. Regeringen arbejdede for at få gennemført stramninger af dagpengereglerne herunder at forkorte dagpengeperioden til to år for hurtigere at få folk tilbage på arbejdsmarkedet og dermed øge udbuddet af arbejdskraft. Dansk Folkeparti erklærede sig villige til at se på reglerne for at komme ind i og blive i en A-kasse, men fastholdt at dagpengeperioden fortsat skulle være fire år. Socialdemokratiet havde spillet ud med et forslag om en fleksibel model, som ville give forsikrede ledige mulighed for at vælge mellem enten at blive i det nuværende system eller at gå over til en kortere dagpengeperiode på to et halvt år, men med en 20 procent højere dagpengesats.

Den 30. oktober endte forhandlingerne mellem finansminister Lars Løkke Rasmussen og Socialdemokratiets formand Helle Thorning-Schmidt med et eklatant brud efterfulgt af ret så hårde personangreb. Hun fastslog, at Socialdemokratiet gerne ville forhandle videre og opfordrede finansminister Lars Løkke Rasmussen til at tage en time out og få tilrettelagt et professionelt forhandlingsforløb. Han lod dog klart forstå, at Socialdemokratiet var ude af forhandlingerne. Den 31. oktober opgav regeringer også at komme igennem med dagpengestramninger sammen med Dansk Folkeparti. Trepartsforhandlingerne kom der heller ikke noget ud af.

Regeringens annoncering i august af en stort anlagt arbejdsmarkedsreform var med andre ord løbet ud i sandet. Ud over almindelig politisk uenighed og en – noget usædvanligt – mindre veltilrettelagt statsministeriel drejebog kan en mulig forklaring også være, at dagsordenen skiftede i løbet af efteråret. Omsvinget i de økonomiske konjunkturer på grund af den hastigt accelererende finanskrise varslende nemlig, at det nu måske ikke så meget gjaldt om at skaffe hænder og hoveder til arbejdsmarkedet, som det gjaldt om at undgå, at arbejdsløsheden voksede. Arbejdsløshed havde ikke figureret som et problem på den politisk-økonomiske dagsorden i mange år.

Et forvarsel på finanskrisen indtraf, da Nationalbanken den 25. august for første gang i 80 år måtte overtage en bank, nemlig Danmarks ottende største bank Roskilde Bank. Nationalbanken skød 3,75 milliarder kroner ind i banken med blandt andet den begrundelse, at det ville sikre tilliden her i landet og i udlandet til de øvrige danske banker. Hensigten var på sigt at sælge banken igen til private investorer. Dem ville det nok blive vanskeligt at finde, for i weekenden den 13.-14. september måtte to af USA's største finanshuse – Lehman Brothers og Merrill Lynch opgive at overleve som selvstændige virksomheder. Lehman Brothers gik i betalingsstandsning og Merrill Lynch blev overtaget af Bank of America. Flere andre amerikanske banker gik efterfølgende ned. Det ramte de internationale finansmarkeder og de store danske banker hårdt.

Den 6. oktober blev bankerne og regeringen enige om en redningsplan for den danske banksektor. Bankerne indskød 35 milliarder kroner i et selskab, som skulle afvikle nødlidende danske banker på en måde, så almindelige kunder og andre danske så vel som udenlandske banker ikke fik tab. Aktionærerne blev ikke sikret mod tab. Tab udover de 35 milliarder kroner garanterede staten for. Alt i

alt et forsøg på at skabe tillid mellem kunder og banker og bankerne imellem. Alligevel steg renten på bank-til-bank lån. Finanskrisen fortsatte med at udvikle sig internationalt, aktiekursernes faldt drastisk, boligpriserne faldt og virkningerne begyndte så småt at brede sig til den reale økonomi med en kraftig vækst i antallet af tvangsauktioner og konkurser samt stigende arbejdsløshed til følge. Hen mod årets slutning trak det op til, at staten gik ind i en omfattende bankpakke.

Det var i et ganske anderledes økonomisk klima, at regeringen den 26. august fremlagde forslaget til finanslov for 2009. Det opererede med samlede indtægter på 669,5 milliarder kroner og udgifter på 606 milliarder kroner, altså et forventet overskud på godt 63 milliarder kroner. Langt det meste var gammelkendt stof: fortsat udmøntning af globaliseringsaftalen, trepartsaftalen om den offentlige sektor, kvalitetsreformen og satspuljen. Nyt var 200 millioner kroner til at afholde klimakonferencen sidst i 2009 og 400 millioner kroner mere i u-landshjælp og ikke mindst, at regeringen ville genindføre SP-ordningen med tvungen opsparing til pension på én procent af bruttolønnen for alle på arbejdsmarkedet.

Finansminister Lars Løkke Rasmussen sagde ved præsentationen af forslaget, at det byggede på en frygt for en stigende inflation som følge af mangel på arbejdskraft og stigende internationale priser. Derfor ønskede regeringen at føre en neutral finanspolitik, så der ikke pumpedes flere penge ud af statskassen end der kom ind. Det var baggrunden for forslaget om en genindførelse af SP-ordningen, som skulle suge en del af de penge op, som blev uddelt som følge af den tidligere vedtagne skattelettelse.

De andre partiers finanslovstudspil adskilte sig især fra regeringens ved at indeholde langt flere penge til offentlige investeringer og forbrug. Værd at notere sig var, at Sociali-

stisk Folkeparti med et overskud på deres forslag stædigt fastholdt kursen mod at blive anset – navnlig af Det Radikale Venstre – for at være et ansvarligt parti, der kunne indgå i en fremtidig regering.

Regeringens faste finanslovsmakker havde en grundlæggende anden vurdering af de økonomiske udsigter end regeringen. Det var nyt. Dansk Folkeparti fandt det forkert at bremse op, når økonomien i forvejen viste tegn på opbremsning med fald i privatforbruget. Partiet var derfor klart imod SP-ordningen, ligesom det bestemt heller ikke ønskede en forhøjelse af u-landsbistanden. Endelig og nok så vigtigt var, at Dansk Folkeparti slet ikke ville forhandle finanslov før der var skabt klarhed om udlændingepolitikken efter uoverensstemmelserne mellem EF-Domstolen og den danske regering. Den hurdle skulle derfor fjernes først. Det skete med indgåelsen den 22. september af den tidligere omtalte udlændingeaftale.

Den 20. oktober blev endnu en forhindring fjernet, da finansministeren formelt aflyste regeringens forsøg på at genindføre SP-ordningen. Finanskrisen begyndte at sætte sine spor. Et såkaldt kasseeftersyn i Finansministeriet havde vist, at forudsætningerne for finanslovsforslaget var ændret markant, og at der nu forventedes et klart mindre overskud på statsfinanserne samtidig med, at den økonomiske vækst hastigt nærmede sig nul, og arbejdsløsheden steg. Nu gjaldt det snarere om, at borgerne øgede forbruget og ikke om, at staten begrænsede deres forbrugsmuligheder.

Den 10. november kunne regeringen, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance derfor uden den store teatertorden indgå et finanslovsforlig. Det var ottende gang, at Dansk Folkeparti var regeringens forligspartner og vanen tro fik partiet også denne gang opfyldt en række ønsker, der ikke var særligt omkostningstunge, men borgernære, let forklarlige og værdis-

politisk orienterede. Det gjaldt for eksempel mere politi, en tryghedspakke med en række skærper over for utilpassede børn og unge, herunder at forældre skulle pålægges erstatningsansvar, hvis deres børn begik hærværk, og at kommunerne kunne tvinge unge til at rydde op efter hærværk, samt at de kunne låses inde i nye behandlingscentre, hvis de ikke tilpassede sig samfundets regler samt endeligt, at kommunerne skulle betale, hvis deres unge endte i fængsel. Forliget indeholdt også et loft på 3.000 kroner om måneden, som kommunerne fremover maksimalt måtte tage for mad til de ældre på plejehjemmene, renovering af skoletoiletter, en kulturpakke med penge til blandt andet runestene i Jellinge og til Den Gamle By i Århus.

Vigtigere i det store perspektiv var det trods alt, at Dansk Folkeparti også fik et løfte fra regeringen om, at den forpligtede sig til at skubbe gang i økonomien, hvis den aktuelle svækkelse af verdensøkonomien skulle udvikle sig til en længerevarende lavkonjunktur, som også ramte Danmark. Liberal Alliances fingeraftryk var vanskelige at få øje på, men partiet fik dog penge til en konference om bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering med Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet som officielle arrangører. Gevinsten lå alene i, at Liberal Alliance var med i forligskredsen og derfor skulle inviteres med ved fremtidige forhandlinger om aftalen.

Oppositionen var mildest talt ikke imponeret. Socialdemokratiets finansordfører Morten Bødskov fandt, at regeringens valgløfter om et kæmpe velfærdsløft på 50 milliarder kroner var endt i et kæmpe løftebrud, og at regeringen ikke tog de dystre udsigter for dansk økonomi alvorligt. Socialistisk Folkepartis finansordfører Ole Sohn betegnede indrømmelserne til Dansk Folkepartis som kosmetiske ændringer illustreret ved, at Københavns Kommunes andel af toiletpengene kun rakte til renovering på tre skoler.

Der var altså intet nyt i reaktionerne. Nyt – og historisk – var det derimod, at Socialistisk Folkeparti for første gang i partiets historie besluttede at stemme ja til en borgerlig regerings finanslov. Gruppeformand Ole Sohn lagde ikke skjul på, at partiets ja til finansloven var et led i dets bestræbelser på at samle oppositionen og gøre Socialistisk Folkeparti til et ansvarligt parti, der kunne indgå i en socialdemokratisk ledet regering. Sammen med det tidligere omtalte fælles integrationsudspil med Socialdemokratiet medvirkede den nye holdning til at tegne et klarere og mere samlet regeringsalternativ.

Halvåret var i det hele taget præget af ret så interessante begivenheder internt i partierne såvel som i deres indbyrdes relationer. Efter Jørgen Poulsens eksklusion af Ny Alliances folketingsgruppe valgte han den 30. juni helt at melde sig ud af partiet. Det samme gjorde hans partiforening i Haderslev med den begrundelse, at den ikke var enig med de superliberalistiske holdninger Naser Khader og Anders Samuelson havde givet udtryk for. Jørgen Poulsen blev i august optaget i den radikale folketingsgruppe.

Ny Alliance fik til gengæld et nok så betydningsfuldt nyt medlem den 20. juli, nemlig den stærkt liberale debattør og direktør for den fremgangsrige Saxo Bank Lars Seir Christensen, som havde støttet partiet med en større donation til den slunkne partikasse. Lars Seir Christensen kunne aktivt understøtte den drejning i liberal retning Ny Alliance var i gang med. Den blev fuldbyrdet ved, at partiets hovedbestyrelse den 27. august besluttede at ændre navn til Liberal Alliance.

Dagen efter præsenteredes det nye liberale partiprogram, hvor nogle af hovedpunkterne var en skattereform med 40 procents skat på arbejde, fjernelse af top- og mellemskat, mindre selskabsskat, reform af dagpenge, efterløn, førtidspension, forhøjelse af pensionsalderen til 67 år, større effektivitet, bedre

ledelse og mindre politisk styring af den offentlige sektor, færre regler, mindre bureaukrati og mere frihed til virksomhederne og endelig åbne grænser, men lukkede kasser for udlændinge, der ville bidrage aktivt i Danmark.

Efter aftenen i forvejen at have orienteret de vigtigste personer herunder selvfølgelig statsminister Anders Fogh Rasmussen og den konservative ledelse meddelte økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen den 9. september den konservative folketingsgruppe, at han trådte tilbage som minister og leder af Det Konservative Folkeparti, en post han havde beklædt siden 1999. Gruppen valgte enstemmigt Lene Espersen som ny politisk leder af partiet.

Ihukommende de ødelæggende magtkampe tidligere lederskift i partiet havde udløst – og som havde banet vejen for Bendt Bendtsen som mange dengang troede blot ville blive en overgangsfigur – var den enstemmige opbakning både bemærkelsesværdig og vigtig. Connie Hedegaard, som mange havde anset som en rival til Lene Espersen som partileder, bakkede fuldt ud op bag hende, og hun blev i øvrigt selv forfremmet til at indtræde i regeringens magtfulde koordinationsudvalg. Bendt Bendtsen blev partiets spidskandidat til europaparlamentsvalget til juni 2009.

Rygterne om Bendt Bendtsens afgang havde svirret et stykke tid og havde med mellemrum fået næring af, at kredse i partiet fandt, at partiet under hans lederskab ikke længere var profileret nok og ikke havde formået at høste en større andel på vælgermarkedet. Forventningen til Lene Espersen var derfor, at hun skulle ændre på dette og få flyttet partiet væk fra dets image som lillebror i forholdet til Venstre. Som sædvanlig, når der er den type medieopmærksomhed, oplevede partiet da også en pæn fremgang i meningsmålingerne. På den baggrund blev Lene Espersen den 27. september på partiets landsrådsmøde

kåret som partiformand under former, der ikke stod tilbage for et amerikansk partikonvent med hensyn til pomp og pragt, konfetti og musik. Således begejstrede og med beske- den om, at partiet skulle have et nyt partiprogram i 2011, drog de delegerede optimistiske tilbage til deres respektive partiforeninger. Fremgangen i meningsmålingerne jævne- sig dog igen, så snart nyhedens interesse forsvandt.

Det konservative lederskift nødvendiggjorde selvfølgelig en ministerrokade. Den kom ikke til at berøre Venstres ministre, selvom nogle nok havde et ønske om, at Birthe Rønn Hornbech afgav Integrationsministeriet og alene beholdt Kirkeministeriet. Rokaden blev gennemført den 10. september og indebar, at Lene Espersen blev økonomi- og erhvervs- minister, Brian Mikkelsen justitsminister, Carina Christensen kulturminister og Lars Barfoed, som hermed vente tilbage til mini- sterholdet, trafikminister. Alt i alt en lille og politisk uproblematisk rokade.

Venstre holdt landsmøde den 15.-16. novem- ber. Det fandt sted på baggrund af den usik- kerhed de vedvarende rygte afstedkom om, at statsminister Anders Fogh Rasmussen var på vej ud af dansk politik for at tiltræde en in- ternational toppost, og den medvind de kon- servative oplevede umiddelbart efter leder- skiftet. På landsmødet forsikrede Anders Fogh Rasmussen, at han ikke var kandidat til nogen international post, at det var hans hen- sigt at stille op til næste folketingsvalg og i øvrigt at blive som statsminister, så længe vælgerne ønskede det.

Han advarede de konservative om ikke at la- de meningsmålinger ødelægge det gode for- hold mellem de to partier, men at stå sammen om at slås ikke med hinanden, men med op- positionen. De 1.400 landsmødedeltagere klappede demonstrativt længe, da Lars Løk- ke Rasmussen rutinemæssigt blev genvalgt som næstformand. Det var en klar tilkendegi-

velse af, at partiets tillidsfolk stod bag ham trods en række dårlige popularitetsmålinger i medierne. De var affødt af, at pressen havde afdækket hans tvivlsomme brug af offentlige midler og rod i bilagene. Der var også stor opbakning til Jens Rohde som partiets spids- kandidat til europaparlamentsvalget.

Om der var lige så unison opbakning bag An- ders Fogh Rasmussens vision om at omlægge skat på arbejde til grønne afgifter, gennem- føre massive investeringer i infrastruktur til løsning af trafikproblemer, kvoter til virk- somhederne for det CO2 de udleder, en na- turplan til forbedring og sikring af naturen, at gøre Danmark til et internationalt forsøgs- center for grøn innovation, alt med henblik på at gøre Danmark uafhængig af fossile brændstoffer – ja det kom der ikke noget en- tydigt svar på på landsmødet. Men sigtet var klart: Venstre skulle have en grønnere profil.

Hovedindtrykket fra Socialdemokratiets kon- gres den 6.-7. september var den endelige gennemførelse af generationsskiftet. Kon- gressen åbnede med fire videoklip af for- mand Helle Thorning-Schmidt, næstformand Nick Hækkerup, politisk ordfører Henrik Sass Larsen og næstformand i folketings- gruppen Mette Frederiksen – den nye fire- bande. Formanden takkede i sin tale den gamle firebande – Poul Nyrup Rasmussen, Svend Auken, Mogens Lykketoft og Ritt Bjerregaard for deres indsats og erklærede, at nu var tiden kommet til, at hendes generation tog deres fulde ansvar. Det var også sym- bolsk, at Henrik Sass Larsen og Mette Frede- riksen i fællesskab præsenterede det nye ide- ologisk program »Trivselssamfundet« for på den måde at understrege, at partiets venstre- og højrefløj nu stod sammen.

Formanden understregede i sin tale, at den li- ge og frie adgang til sundhed var socialde- mokratisk hjerteblood, og at en ny sund- hedspolitik skulle bremse patientflugten fra offentlige til private sygehuse. Hun frem-

hævede også nødvendigheden af en ny erhvervspolitik til fremme af bæredygtig vækst, af en mere ambitiøs miljøpolitik, af bedre udnyttelse af milliardindtægterne fra nordsøolien i form af investeringer i infrastruktur, moderne sygehuse, skoler og børnehaver, af en ny seniorpolitik så pensionister og efterlønnere kunne tjene op til 60.000 kroner om året uden modregning og af en ny uddannelsespolitik med 13 års skolepligt. For første gang fremkom der ingen kritiske røster om partiets udlændingepolitik. Alt i alt kan det politiske budskab fra kongressen ses som en værdipolitisk højredrejning og en fordelingspolitisk venstredrejning. Dan Jørgensen blev valgt til partiespidskandidat til europaparlamentsvalget.

Det Radikale Venstres problemer tog yderligere til i styrke og omfang i halvåret. Den 18. september rettede partiets rets- og kulturordfører Simon Emil Ammitzbøll i en kronik i Berlingske Tidende et usædvanligt hårdt angreb på partiets leder Margrethe Vestager. Han anklagede hende for at begå forræderi mod partiets egne principper og dermed være skyld i det dårlige valgresultat i 2007, da hun i valgkampen suspenderede modstanden mod 24-årsreglen. Han anklagede hende endvidere for at have kuppet både partiets folketingsgruppe og hovedbestyrelse ved at vende ryggen til de borgerlige i valgkampen og pege på Socialdemokratiets leder Helle Thorning-Schmidt som statsministerkandidat. Han fandt, at hvis Det Radikale Venstre ikke fik skabt sammenhæng mellem de politiske udmeldinger og de overordnede principper, risikerede partiet at gå helt til grunde.

Der var således for alvor lagt i kakkelloven forud for partiets landsmøde den 20.- 21. september. Selv ville Simon Emil Ammitzbøll imidlertid ikke være til stede i Nyborg, da han tog til New York for at være med til FN's generalforsamling. Dette og hele hans fremgangsmåde vakte vrede, men Margrethe Vestager afviste dog, at der kunne blive tale

om eksklusion med den begrundelse, at det brugte man ikke i partiet. Hun nævnte ikke med et eneste ord Ammitzbølls kritik i den politiske tale, og kun få delegerede gik på talerstolen og støttede indholdet af hans kritik, men ikke hans fremgangsmåde. Hovedindtrykket udadtil var, at landsmødet rykkede sammen om den politiske leder, men et og andet er nok blevet vendt i krogene og ved baren.

Det væsentligste politiske budskab fra landsmødet var et nyt bud på en samlet udlændingepolitik. Det bestod af en rekrutteringsplan, der skulle skaffe 14.000 flere hænder til det danske arbejdsmarked, en integrationsplan og 20 konkrete tiltag mod tvangsægteskaber. Til gengæld skulle de to omstridte udlændingeregler om familiesammenføring, 24-årsreglen og tilknytningskravet, afskaffes.

Hjemvendt fra New York holdt Simon Emil Ammitzbøll og Margrethe Vestager et møde den 10. oktober for at afklare striden, og endnu et møde blev aftalt til ugen efter samtidig med, at der var forlydender i pressen om, at Ammitzbøll havde kontakter ude til Liberal Alliance. Men allerede den 12. oktober meddelte han, at han trådte ud af den radikale folketingsgruppe og blev løsgænger. Han havde truffet beslutningen efter samtaler med flere partikammerater herunder efter hans eget udsagn også medlemmer af folketingsgruppen, der støttede hans synspunkter. Han gav som hovedbegrundelse for udmeldelsen, at han ikke kunne arbejde i et parti under Margrethe Vestagers ledelse.

Denne udgang på affæren skabte selvfølgelig yderligere uro i partiets bagland, hvor især de radikale tillidsfolk, som ikke blev genvalgt i 2007, kritiserede partilederen for ikke at have formået at lande konflikten på en sådan måde, at Simon Emil Ammitzbøll kunne blive i partiet. Men med hans afgang var en af de markante kritikere af et samarbejde med Socialdemokratiet ikke længere i folketings-

gruppen og Margrethe Vestager forsøgte derfor nu at skære igennem med hensyn til partiets placeringsproblemer og imødekomme de interne kritikere, som havde krævet en klar radikal strategi.

Hun meldte den 19. oktober ud, at partiet ville pege på Helle Thorning-Schmidt som forhandlingsleder ved en kommende regeringsdannelse, og at ingen partier var udelukket, heller ikke Socialistisk Folkeparti. Det afgørende var at få en regering, der kunne samarbejde bredt og have Det Radikale Venstre med som garant for den økonomiske ansvarlighed. Derudover kunne der ikke udelukkes noget.

Udmeldingen skabte ikke den håbede ro eller klarhed. Nogle tolkede den således, at partiet nu endegyldigt havde meldt sig ind i rød stue, andre hæftede sig ved, at der var en kattelem i udtalelsen, nemlig at intet var udelukket. Disse forskellige tolkninger illustrerede tydeligt kerneproblemet i partiets positioneringsvanskeligheder: Var Det Radikale Venstre noget i kraft af sig selv, det vil sige i kraft af dets eget politiske program og egne principper, eller var det kun noget i kraft af andre, det vil sige i kraft af hvem det samarbejdede med i forskellige bogstavkombinationer?

Og bogstavkombinationerne var netop i centrum på et ekstraordinært langt gruppemøde den 21. oktober. På det efterfølgende improviserede pressemøde måtte Margrethe Vestager erkende, at hendes gruppefællers holdning til Socialistisk Folkeparti var køligt, idet højrefløjen anført af finansordfører Morten Helveg Petersen og kommunalordfører Johannes Poulsen på gruppemødet havde presset hende til at lægge afstand til Socialistisk Folkeparti. Ikke ved at afskære Socialistisk Folkeparti muligheden for at indgå i en regering, men ved at fastslå, at Det Radikale Venstre gik efter en SR-regering og ikke efter en S-SF-R-regering. Partiet ønskede en midter-

regering, og kernen i en sådan var Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre.

Det hører bestemt ikke til normalbilledet, at en partileder på så kort tid to gange bliver tvunget til at præcisere, hvad der egentlig er partiets strategi. Dette og udgangen på Ammitzbøll-affæren havde klart svækket Margrethe Vestagers lederposition. Det hjalp dog på opbakningen til hende, at partiets hovedbestyrelse den 22. november entydigt støttede folketingsgruppens beslutning om at pege på Helle Thorning-Schmidt som forhandlingsleder, og at kernen var SR, men da ingen endnu kendte valgresultatet, udelukkedes der ingenting på forhånd. Der var en kattelem.

Også hos Kristendemokraterne var der interne problemer med at fastlægge den overordnede strategi, efter det heller ikke i 2007 var lykkedes partiet at blive repræsenteret i Folketinget. En af partiets frontfigurer Tove Videdæk havde forladt partiet og meldt sig ind i det Konservative Folkeparti, hvor hun blev opstillet som kandidat til europaparlamentsvalget i 2009. Op til partiets landsrådsmøde den 25. oktober var tilliden til partiformand Bodil Kornbek forsvundet. Medlemstallet var faldet med 30 procent, og det var ikke lykkedes at indsamle mere end omkring 5.000 vælgererklæringer, hvilket var langt fra de ca. 20.000, som der krævedes for at blive opstillingsberettiget.

Den siddende partiledelse ønskede et nyt principprogram vedtaget, et program der én gang for alle skulle fjerne de bibelske henvisninger i programmet. Begrundelsen var, at Kristendemokraterne skulle være et parti og ikke en kirke. Men de mange ændringsforslag blev nedstemt et efter et af de 241 delegerede. Bodil Kornbeks nederlag var tydeligt, da 151 delegerede stemte på den indremissionske Bjarne Hartung Kirkegaard som ny formand mod Bodil Kornbeks 77 stemmer. Den langvarige identitetskrise var bragt til ende. Bodil Kornbek og andre fra ledelsen

ønskede vestjyderne tillykke med, at partiet nu var deres, hvorefter hun meldte sig ind i Socialdemokratiet og senere blev dets folketingskandidat i Greve.

Dansk Folkeparti var det eneste parti, der afholdt landsmøde i halvåret, hvor der ikke var mislyde af nogen slags overhovedet. Den konstante fremgang ved valgene og den fortsat centrale placering i dansk politik, og den måde den blev forvaltet på af folketingsgruppen, vakte kun jubel. Det var dog langt fra sikkert, at den gode stemning havde kunnet opretholdes, hvis partiledelsen ikke havde ventet til dagen umiddelbart efter landsmødet med endeligt at få de sidste detaljer på plads i udlændingeaftalen med regeringen. Udefra lignede det i hvert fald ikke en tilfældighed, at timing blev lige netop sådan.

Det partipolitiske samarbejdsmonster forandrede sig ikke afgørende i dette halvår, men der skete dog bevægelser partierne imellem, som på sigt kunne få betydning. For det første blev den politisk- økonomiske dagsorden ændret efter udbruddet af finanskrisen og det efterfølgende nedslag i den reale økonomi med varsler om nul eller endog negativ vækst og stigende arbejdsløshed. Fordelingspolitikken rykkede højere op uden dog at fortrænge værdipolitikken. Det kunne give anledning til eller mulighed for andre politiske initiativer end de vante. En beskeden uenighed, men dog en uenighed, havde vist sig mellem regeringen og Dansk Folkeparti i opfattelsen af, hvad det krævede af indgreb, og af hvornår indgrebene skulle gennemføres. Det skal også noteres, at Det Konservative

Folkeparti havde fået en ny leder, som havde erklærede ambitioner om at øge partiets stemmeandel og markere sig stærkere i regeringssamarbejdet med Venstre.

Bevægelserne i oppositionen var dog de tydeligste og mest perspektivrige. Socialistisk Folkepartis stadige march ind mod midten blev demonstreret ved det fælles integrationsudspil med Socialdemokratiet, ved dets eget forslag til finanslov, ved at partiet stemte ja til en borgerlig regerings finanslov, ved en melding om at det ikke på forhånd ville afvise at deltage i et kommende forsvarsforlig – for blot at nævne nogle af de vigtigste områder. Alt sammen med henblik på at opnå de andre partiers anerkendelse som værende et ansvarligt parti og dermed at skabe et realistisk og troværdigt regeringsalternativ sammen med Socialdemokratiet og de radikale.

Det Radikale Venstres fortsatte bryderier med at fastlægge partiets overordnede placeringsstrategi var endt med en vedtagelse af, at partiet gik efter Helle Thorning-Schmidt som forhandlingsleder og en socialdemokratisk-radikal regering, men at partiet i øvrigt ikke på forhånd udelukkede nogen, hverken Socialistisk Folkeparti eller borgerlige partier. Den melding pegede også i retning af at opstille et regeringsalternativ, selvom der trods alt stadig var rum for fortolkning. Men da der endnu efter al sandsynlighed var lang tid til næste valg, var disse bevægelser nok mest møntet på gradvist og i god tid at få placeret dette alternativ positivt i vælgernes bevidsthed.

Boganmeldelser

Lars Svenning Andersen, Per Nikolaj Bukh, Jens Møller and Eva Sørensen, red.
Udsyn og fremsyn. En jubilæumsbog om Djøf'erne

København: Juristernes og Økonomernes Forlag, 272 sider, kr. 275,-

I anledning af Jurist- og Økonomforbundets Forlag (DJØF's forlag) 50 års jubilæum har forlaget valgt at fejre DJØF'erne med udgivelsen af en »coffee-table book«. Sådan har jeg valgt at kategorisere *Udsyn og fremsyn*, da en »coffee-table book« er en af den slags bøger, der er lavet til at ligge fremme og lokke læsere til med sit lækre papir, flotte billeder og relativ korte, læsevenlige og til tider lidt overfladiske tekster. Ideen er original og formatet er et modigt valg. Mere om det senere.

Bogen består udover forordet af 28 kapitler af varierende længde med illustrationer undervejs. Kapitlerne er skrevet af forskellige forfattere. Der er ingen overordnet temaindeling af bogens 272 sider. Kapitlerne er ordnet efter forfatternes efternavn og står derfor i alfabetisk rækkefølge.

Forfatterne er ifølge forordet valgt ud fra: »... de roller og job, som de står som eksponenter for, og fordi vi mener, at netop de har noget på hjerte som kan kvalificere debatten om DJØF'ernes rolle«. Som citatet afspejler, er det altså DJØF'ernes rolle, der er til debat og det er også det hovedemne, der går igen i de forskellige kapitler.

Efterhånden som bogens kapitler udfolder sig for læseren, bliver det tydeligt, at det afsæt skal forstås ganske bredt: Der er tale om

debat og diskussion af DJØF'ernes rolle i forhold til magten, andre faggrupper, borgerne, karrieren/karriervalg, familielivet, ligestilling, fortiden, fremtiden, det lokale og det internationale – for blot at nævne et par af de mange emner, som de forskellige kapitler berører. Forfatterne afspejler et bredt spektrum af kendte og mindre kendte ansigter.

Derved viser *Udsyn og Fremsyn* i sin helhed, at DJØF-universet er mangfoldigt og har mange dimensioner i sig. Hvert kapitel er et snapshot af det univers, som det tager sig ud fra lige denne forfatters vinkel. Alt afhængig af læserens interesse, job, uddannelse og egen rolle i DJØF-universet vil de forskellige kapitlers relevans variere, men i denne sammenhæng skal tre emner fremhæves.

Det første emne er spørgsmålet om DJØF'erne og magten, og i den forbindelse giver Lykke Leonardsens artikel »Magt, Kult og Ritualer – DJØF'erne og magten« gennem en velmikset cocktail af humor og etnografi et intelligent indlæg om et noget tabuiseret emne i DJØF-universet. Det er et underholdende kapitel, der samtidig maner samtidig til eftertanke.

Det andet emne er de to kapitler om barrierer og muligheder inden for, hvad jeg vil kalde »DJØF'ernes internationalisering« skrevet af Mads Emil Lidegaard (»På flugt fra slæb og slud?«) og Martin Marcussen (»Den internationale DJØF'er rammer muren«). Begge kapitler giver på hver sin vis tankevækkende indsigt i relationen mellem det at være DJØF'er i udlandet og siden hjemme igen. Et emne, der handler om grænsebrydning i me-

re end en forstand, og som også kan forstås som et indirekte indlæg til det emne, der rejses i Jon Sundbo's artikel »DJØF'erne i oplevelsessamfundet – en elites storhed og fald?« om fremtidens udfordringer for DJØF'erne.

Det tredje emne, der skal fremhæves, handler om embedsmændenes rolle og deres samspil med politikerne. Tankevækkende er det at læse Jens Peter Christensens kapitel »Ansvarret«, Jørgen Grønnegaard Christensens kapitel »Embedsmændene« og Lisbet Lollikes kapitel »God adfærd i det offentlige«. Kapitlerne giver indsigt i udfordringer og problemstillinger knyttet til forskellige aspekter af legitimiteten i rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd.

De 28 kapitler kommer langt videre omkring end disse tre emner, så der er fuldt tempo på i forhold til den indholdsmæssige del af bogen – men hvad med formen? Som allerede nævnt er formatet udtryk for et modigt valg.

Givet bogens størrelse og struktur er den ikke oplagt at læse fra start til slut. Rent praktisk er bogen simpelt hen for tung og stor til at tage med rundt. Indholdsmæssigt vil de færreste finde alle kapitler lige relevante. Formmæssigt er den lækker at bladre rundt i med det glittede papir og store billeder, men når læseren så skal beslutte sig for, hvilket kapitel der skal læses, bør der være en ordentlig mulighed for at orientere sig i mangfoldigheden. Det kniber det med.

Der er givetvis fordele og ulemper ved at vælge en tematisk inddeling vs. alfabetisk ordning af forfatternes efternavne som strukturerende princip. En ulempe ved sidstnævnte er, at det netop bliver vanskeligt for læseren at danne sig et overblik over forfatternes fokus. I nogle tilfælde er det fyldestgørende med indholdsfortegnelse forfatternavn og kapitlets titel. Dette er tilfældet med Anders Eldrup's kapitel »Offentlig og privat ledelse«. I andre tilfælde, hvor forfatteren ikke er lige så kendt, og kapitlets overskrift er min-

dre beskrivende, er indholdsfortegnelsen langt fra nok til at give et fingerpeg om, hvad artiklen handler om. I de sidstnævnte tilfælde kan det være en fordel at slå op i kapitlet »bagfra«, selvom det er lidt uortodokst. I tilfældet *Udsyn og fremsyn* indeholder forfatterens CV, der er gengivet afslutningsvis i hvert kapitel, oftest nok information til at give læseren en pejling om kapitlets hovedfokus.

Et andet punkt, der også er knyttet til overblikket angår formen for kapitlerne – der leges med genrer, fortælle måder og skrivestil som f.eks. i Lars Bonderup Bjørn og Lasse Bolanders kapitel »Midtvejsevaluering: 2 cand.oecon.ers veje og vildveje i karrierejungen«. Kapitlet er gengivet som en mailkorrespondance mellem de to forfattere. Det er spændende og afvekslende læsning, men ophavet til de forskellige formmæssige udgangspunkter er svært at gennemskue.

Samlet set efterlades læseren undrende, når bogen bladres igennem i forhold til kapitlernes fokus og form: Har forfatteren fået nogle spørgsmål eller emner, der skulles tage stilling til på forhånd – hvis ja, hvilke? Har andre ikke? Har forfatterne selv bestemt struktur og skrivemåde? Med andre ord: Har redaktørerne gjort sig overvejelser bag de forskellige kapitler, som ikke fremgår af forord eller indholdsfortegnelse? Disse spørgsmål er det svært at finde svar på, men hvis bogens formål er at debattere DJØF'ernes rolle med afsæt i DJØF'erne selv og deres oplevede virkelighed, vil jeg som læser vide mere om de mulige kriterier, der kan være givet for beskrivelserne af den oplevede virkelighed.

Illustrationerne i kapitlerne fungerer godt, de fanger øjet og også læserens nysgerrighed. Billedteksterne findes bagest, så hvis læseren undrer sig over en illustration, skal der enten bladres for en forklaring eller læses videre! På den måde spiller illustrationerne godt op imod teksten og yder retfærdighed til bogens store format.

Samlet set forløses formålet med bogen som ramme for debat af DJØF'ernes rolle på interessant vis gennem originale bidrag både hvad angår indhold og form i *Udsyn og fremsyn*.

Birgitta Gomez Nielsen
Ph.D. studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

**Morten Kelstrup, Dorte Sindbjerg
Martinsen, Malene Wind (2008)**

Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system
København: Hans Reitzels Forlag, 471 sider, kr. 398,-

De tre forfattere er i fagkredse kendt som kyndige og produktive EU-forskere. Tilsammen har de taget det meget prisværdige initiativ at skrive et lødigt oversigtsværk over EU systemet på dansk, som også ikke-specialister kan få glæde af. EU-stoffet diskuteres tit ret så engageret i den danske offentlighed, og bogen kan uden tvivl bidrage til at gøre debatten mere saglig. Som lovet får læseren et godt overblik over EU systemet og dets institutioner og retlige grundlag. Forfatterne introducerer også til mange teoretiske begreber og diskussioner, og dermed får læseren så at sige i tillæg en introduktion til store dele af politologiens begrebsapparat.

Men bogen er mere end en introduktion til begyndere. Forfatterne har et grundigt kendskab til aktuelle diskussioner om en lang række specielle problemer, som har optaget politologerne de seneste år. Dette gør ligeledes bogen interessant for læsere med kendskab til EU. Også anmelderen, som har arbejdet med EU-stof i mange år, har lært meget nyt. Ikke mindst de mange anbefalinger til nyere litteratur efter hvert kapitel og den lange litteraturliste til slut gør bogen til et meget nyttigt redskab at arbejde videre med.

Bortset fra det solide indhold fortjener forfatterne også megen ros for de talrige grafiske modeller, bokse, tabeller og fotos, som bidrager meget til at øge bogens læsevenlighed. Især de tit nødvendigvis abstrakte ræsonnementer bliver ret så tilgængelige ved hjælp af de grafiske modeller, især for læsere uden store forhåndskundskaber. Også opsummeringen af Lissabon-traktaten, som afslutter bogen, er meget nyttig.

EU-systemet er meget komplekst, og derfor har forfatterne selvfølgelig været tvungne til at træffe nogle til- og fravalg. Og her kan man selvfølgelig nogle gange diskutere, om man ikke skulle lægge vægten en smule anderledes. I f. eks. den ellers grundige diskussion af EU's politiske legitimitet havde jeg foretrukket mere vægt på Max Webers diskussion af legitimitet qua formelle regler, hvis overholdelse giver beslutninger legitimitet. I dette perspektiv er demokrati først og fremmest et system af regler og ikke så meget »folkestyre«. Og i teori-kapitlet savnede jeg en behandling af William Riker's føderalistiske teori. For »realisten« Riker har det været noget af et paradoks, at stater overhovedet kunne finde på at afgive suveræniteten til en føderation. Svaret på dette paradoks var for ham eksistensen af en ekstern trussel, hvilken foranledigede staternes eliter til at foretage en *federal bargain* med henblik på at afværge denne trussel. Denne model forekommer mig aldeles relevant ved forskellige etaper i den europæiske integrationsproces. For eksempel i januar 1956, da Vesttysklands kansler Konrad Adenauer gjorde det klart over for skeptiske ministre, at dannelsen af fællesmarkedet ikke drejede sig om økonomi, men om politik: »Den nuværende udenrigspolitiske situation rummer ekstraordinære farer. For at imødegå dem, kræves beslutsomme forholdsregler, ... frem for alt en klar, positiv tysk holdning til den europæiske integration.«

Forfatterne følger stort set Simon Hix i deres karakteristik af EU som et politisk system,

men ikke en føderation og stat. Virkeligt ikke? Som forfatterne selv gør rede for, har vi dog efterhånden et udbygget supranationalt niveau, som kan træffe bindende beslutninger på mange områder. Hix/forfatterne tilbageviser ideen om en føderation med den begrundelse, at EU ikke har eget politi og dermed ikke monopol på legitim magtanvendelse, hvilket er et vigtigt kendetegn for en stat. Men i så fald var det Tyskland, som dannedes 1867/71 heller ikke en stat. Der fandtes ikke et rigspoliti, det klarede delstaterne, og i det hele taget fyldte delstaterne meget. Bayern og Sachsen havde f.eks. deres egne armeer. Også i dag er det tyske politi altovervejende delstaternes. Det afgørende er dog, om delstaternes magtorganer er forpligtet til at anvende og opretholde de fælles love. Og det har været tilfældet i EU ligesom i Tyskland.

Bogen rummer mange teorier og modeller, men nogle gange sker det lidt på bekostning af det faktuelle. I f.eks. afsnittene om lobbyisme lærer man ikke ret meget om, hvad der faktisk foregår i Bruxelles. Jeg er enig med forfatterne, når de skriver i indledningen, at det er centralt »at have et stort kendskab til begreber og teorier«. Men som Bent Flyvbjerg formulerede det, lige så centralt er det at være i besiddelse af »en stor mængde kontekstuel faktuel viden.« Ellers er det som bekendt ikke muligt at vurdere teoriernes og modellernes relevans i genstandsområdet. I denne bog virker balancen nogle gange at være forskudt for meget i de abstrakte modellers favør.

Som forfatterne skriver, omhandler denne bog EU's politiske og retslige system og ikke f.eks. økonomiske processer. Fint. Men kapitlet »EU's politiske økonomi« er simpelthen for tyndt, bogens svageste efter min vurdering. EU drejer sig jo ikke mindst om regulering af markeder og om styring af økonomiske processer. Og desuden kan man overhovedet ikke forklare centrale træk i EU's politiske og retlige system, hvis man ikke udførligt inddrager økonomiske problemer.

For at give et eksempel: Forfatterne prøver ikke engang forklare, hvorfor regeringer og parlamenterne under forhandlingerne om ØMU'en besluttede, at prisstabiliteten skulle være pengepolitikens primære mål. I stedet henvises blot til »den fremherskende opfattelse«, ifølge hvilken »ECB-konstruktionen er domineret af en monetaristisk tankegang, idet man har fået til opgave at lægge størst vægt på prisstabilitet og mindre vægt på produktion og beskæftigelse.« Sådan kan man stadigvæk tit læse det, med det er desværre/heldigvis forkert. Det ikke rigtigt, at der lægges »mindre vægt på produktion og beskæftigelse«. Der er derimod *dominant belief* i stort set alle vestlige regeringsapparater, parlamenter og centralbanker, at det bedste, en centralbank kan gøre *for produktion og beskæftigelse* er at sørge for prisstabilitet på mellemlangt sigt. Hovedargumentet har været, at renterne på penge- og kapitalmarkederne ryger i vejret, når der opstår forventninger om højere inflationsrater hos aktørerne. Og rentetillæggene kompenserer ikke kun for den forventede inflation, de kan også indeholde store risikopræmier. At få netop risikotillæg ud af rentedannelserne var en af de helt store bedrifter i 1990erne under opstarten til ØMUen.

I 1970erne så man anderledes på tingene. Dengang troede mange regeringer, at man kunne sænke arbejdsløsheden ved at tillade inflation. Regningen blev rigtigt dyr. I f.eks. Danmark steg renten på de tiårige statsobligationer i 1982 op til 22 procent og arbejdsløsheden til 11 procent. Derfor blev den pengepolitiske kurs lagt om i Danmark ligesom i Frankrig og andre vesteuropæiske lande. Det er for øvrigt bemærkelsesværdigt, at en del universitetsøkonomer stadigvæk ikke har forstået det.

Der findes efterhånden mange solide bøger om vejen til ØMUen og baggrunden for de centrale beslutninger *angående systemets opbygning* af f.eks. Tommaso Padoa-Schioppa, Kenneth Dyson og Kevin Featherstone eller Otmar Issing (nyest: *The Birth of the Euro*,

Cambridge University Press, 2008). Men vores forfattere lister ikke en eneste af dem i deres meget korte liste af litteraturhenvisninger om politisk økonomi. Her har det måske været et problem, at forfattergruppen er så homogen fagligt set.

For øvrigt kan et begreb som »monetarisme«, hvis det ikke bliver defineret, blive ret så misvisende. Milton Friedman, som tit betegnes som monetarismens grundlægger, mente, at staten, ikke mindst velfærdsstaten, skulle rulles tilbage i størst muligt omfang, fordi markederne altid kan bedre. Og penge- og finanspolitikken skulle overhovedet ikke bruges til at regulere konjunktur. De skulle passe sig selv. Derfor vækker ordet »monetarisme« tit voldsomme markedsfundamentalistiske associationer. Men de er aldeles ubegrundede i EU- og ØMU-sammenhæng. Danmark har jo over lang tid demonstreret, at prisstabilitet, lav arbejdsløshed og en ambitiøs velfærdsstat udmærket passer sammen. Det samme problem dukker op, når forfatterne nogle gang bruger ordet »neo-liberal« uden at definere det. Også dette ord, en standardslogan i den anti-globalistiske folkløse, kan vække helt forkerte markedsfundamentalistiske associationer.

Landbrugspolitikken reformer eller handelspolitikken fortjener også en langt mere udførlig behandling, ikke mindst fordi disse emner ofte diskuteres så kontroversielt. Under valgkampen til EU-parlamentet føg det rundt med håbløst forældede påstande om EU-protektionisme og eksportsubsidier, som angiveligt driver fattige bønder i u-landene i ruin. Kunne det ikke være interessant for et bredere publikum at læse, at de *Least Developed Countries* under »Everything But Arms«-initiativet har haft told- og kvota-fri adgang til EU-markedet siden 2001? Kun hvad angår bananer, ris og sukker blev der aftalt *temporære* undtagelser, som stort set er afviklet nu. Og eksportsubsidier er reduceret ganske gevaldigt. De vil høre totalt op for de fleste produkter i 2011 og for alle produkter i 2013.

Denne underbelysning af socio-økonomiske problemers betydning for en forståelse af EU-systemet ser jeg som den største manko ved denne ellers udmærkede bog. Men der er desværre også en del irriterende småfejl: EU-parlamentet er valgt direkte og har dermed direkte legitimitet, imens ministerrådet har indirekte demokratisk legitimitet. EU-systemet baseres dermed på en blanding af direkte og indirekte legitimitet; men ikke på en blanding af indirekte legitimitet og *direkte demokrati* (s. 227). Eller: EU-borgerne kan henvende sig til domstolene, hvis deres EU-baserede rettigheder bliver krænkede. Dette styrker overvågningen af opretholdelsen af EU's love, fordi alle borgerne dermed bliver potentielle *klagere*. Men de bliver dermed ikke potentielle *anklagere* (s. 218). Og EU-budgettet varer ikke syv år (s. 267). Budgettet bliver stillet op hvert år. Men der bliver også indgået en syv-årig rammeaftale for de store linjer. København-erklæringen, som specificerede kriterierne for optagelse af nye medlemslande, er fra 1993, ikke fra 1973 (s. 229). Af den slags småfejl findes desværre en del.

Også rent formelle problemer dukker op ind imellem. Teksten rummer mange gentagelser, ikke mindst i det første kapitel. I kapitlerne 8 og 9 går der kludder i slutnoternes nummerering og placering. I kapitel 9 citeres to gange (Dosenrode, 2000), men litteraturlisten indeholder ikke den fulde reference. Sætningernes konstruktioner er ikke så sjældent unødvendigt komplicerede.

Måske mere end en småfejl: I bogen omtales sagen Costa vs. ENEL fra 1964, hvor EF-domstolen slår fast, at EU-ret har forrang for national ret. Som bekendt nægtede Flaminio Costa at betale sin el-regning, efter at den italienske stat havde nationaliseret en række el-selskaber; Costa havde aktier i et og tabte dividender. På side 211, min fremhævelse, står så: »De italienske myndigheder argumenterede for, at *EF-traktaten, der forbød nationalisering*, ikke kunne overtrumfe senere vedtaget national lovgivning ...« Det er en misfor-

ståelse af karat. Costa mente, at *denne form* for nationalisering stred imod flere bestemmelser i traktaten. Det er overhovedet ikke forbudt at nationalisere i EU (imod kompensation selvfølgelig). EF-traktaten blander sig ikke i, om tingene skal ordnes i privat eller offentligt ejerskab. Artikel 295 (før Nice 222) siger eksplicit:¹ »De ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne berøres ikke af denne traktat.« Skyldes denne fejl måske en overdreven forestilling om et »neo-liberal« EU?

Alt i alt: Hvis en anden udgave kan komme på tale, vil en kærlig gennemgang af bogen nok være at anbefale. Men disse kritiske kommentarer skal ikke skygge for det indtryk, at de tre forfattere har fremlagt et aldeles nyttigt oversigtsværk, hvor læseren kommer rundt om det store EU system og gennem mange teoretiske modeller og desuden får mange instrumenter at arbejde videre med.

1. Tak til Erik Werlauff, Aalborg Universitet.

Wolfgang Zank
Lektor
European Studies
Aalborg Universitet

Jesper Berg og Morten Bech (2009)
Finansernes fald. Hvordan den perfekte storm væltede de finansielle markeder
Gyldendal, 320 sider, kr. 299,95.

De to forfattere og økonomer har sat sig for at skildre og analysere finanskrisen, dens baggrund og effekter. Det er der kommet en underholdende og forholdsvis letlæst bog ud af. Vi følger finanskrisen fra dens udspring i sammenbruddet for de såkaldte subprimelån på det amerikanske boligmarked og over kollapsene af den ene finansielle institution efter den anden og til, at hele lande (fx Island) praktisk taget sættes under administration.

Vi får et godt indtryk af de mange faktorer,

som lå til grund for, at finanskrisen fik karakter af det, som forfatterne kalder den perfekte storm. Faktorerne er mangfoldige, og flere går næsten 100 år tilbage. De fleste er imidlertid skabt af den ejendomsprisbølge, som fremkom via den meget lemfældige kreditgivning i begyndelsen af 2000-årene.

Begivenhedernes gang er fortalt med lige dele henvisninger til akademiske artikler og til forskellige rapporter og avisartikler. Det er befriende, når forfatterne løfter blikket og får gang i en mere principiel analyse med udgangspunkt i den akademiske litteratur.

Ind imellem fyres der anekdoter og vittigheder af, som man forestiller sig, at de fortælles blandt økonomer i den finansielle sektor. Det sidste kan godt virke lidt anstrengende at læse, bl.a. fordi pointerne i det fortalte langt fra altid er helt klare for de indviede.

Der er samtidig ingen tvivl om, at forfatterne har trevlet meget materiale igennem. Det meste serveres da også i gode afgrænsede klumper, selv om vi får en del fortalt flere gange, og selv om strukturen i bogen godt kunne være bedre og indholdet kortet noget ned.

Men disse indvendinger tager måske ikke højde for, at vi stadig er tæt på de skildrede begivenheder, og at vi har valget mellem en lidt ufordøjet bog nu eller en velfordøjet bog senere. Så er det trods alt godt, at vi fik denne bog nu.

Sproget i bogen kunne godt være bedre. Havde korrekturlæseren på Gyldendal ferie, da bogens manus lå klart?

Peter Nedergaard
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen

Implementering af politik.

Århus: Academica, 2008, 232 sider.

For 15 år siden udkom Søren Winters lærebog »Implementering og effektivitet« som et led i lanceringen af bogserien vedrørende offentlig forvaltning i Danmark. Mange årgange af studerende på flere samfundsvidenskabelige uddannelser har siden stiftet bekendtskab med bogen, der er blevet genoptrykt mange gange. Nu er afløseren i boghandelen. Bogen har nu fået titlen »Implementering af politik«. Bogen er ajourført teoretisk og empirisk. Og den er, som det vil fremgå, udvidet, men også beskåret.

Bogen består af otte kapitler. I kapitel 1 aflives myten om den apolitiske forvaltning og bogens indhold præsenteres som placeret i grænseområdet mellem disciplinerne offentlig politik (public policy) og offentlig forvaltning (public administration). Herudover introduceres bogens procesperspektiv og den integrerede implementeringsmodel, der udgør den strukturelle analytiske ramme for de resterende kapitler, præsenteres. Den integrerede implementeringsmodel er Søren Winters bud på, hvordan de mest interessante implementeringsfaktorer, der diskuteres i den internationalt rige og varierede implementeringslitteratur, kan samles i en enkelt model.

Den integrerede implementeringsmodel sætter da også fokus på en række vigtige faktorer fra politikformulering over politikdesign, organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd, ledelse, markarbejderinteresser, og målgruppeadfærd til præstationer og effekter. De socioøkonomiske omgivers indflydelse og betydning samt feedback processer defineret som opsamling af erfaringer med implementering og resultatskabelse indrammer modellen.

Den integrerede implementeringsmodel er en frugtbar model og bestemt inspirerende som

afsæt for empiriske analyser. Modellen husker os på, at der oftest er mange faser i udformning og implementering af politik. Den bygger på et konfliktperspektiv. Den understreger vigtigheden af at have samspillet mellem forskellige niveauer og aktører i fokus i implementeringsanalysen. Og den åbner derved op for at implementeringsanalysen kan sætte fokus på oversættelser og forvridninger undervejs i processerne.

Men modellen har også svage og blinde punkter. Den lægger mere vægt på et top-down end på et bottom-up perspektiv. Den tager mere afsæt i målrationalitet end i værdirationalitet. Den lægger stor vægt på betydningen af de involverede aktørers interesser, men i langt mindre grad på deres kompetencer, viden, normer og værdier. Den sætter til dels fokus på problemløsningsevne, men kun i begrænset omfang på problemerkendelse og –konstruktion som afsæt for politikdesign og -implementering. De nævnte kritikpunkter retter sig mere mod modellen end mod bogens tekst som sådan. Flere steder i teksten diskuteres f.eks. betydningen af viden, værdier og sociale konstruktioner, men selve modellen og modeldiskussionen synes at »hænger fast« i et mere snævert interessebaseret og målrationalt perspektiv.

De øvrige kapitler i bogen behandler de enkelte dele af den integrerede implementeringsmodel, men går som sagt til tider videre. Kapitel 2 behandler implementeringsmodellens afhængige variable, det vil sige implementeringsresultater i form af præstationer og effekter. Implementeringsresultater varierer oftest i tid og rum, og de kan normalt vurderes med afsæt i flere evalueringsstandarde. Kapitel 3 behandler politikdesign og politikinstrumenter, herunder regler, information, økonomiske styringsinstrumenter og incitamenter samt serviceleverance. Kapitlet diskuterer også konsekvenserne af anvendelse af de forskellige instrumenter.

Kapitlerne 4 til 7 behandler de forskellige ak-

tørers rolle i implementeringsprocessen fra organisations- over ledelses- og markarbejder- til målgruppeniveau. Implementeringsprocesser karakteriseres som lange beslutningskæder med mange vetopunkter. Markarbejdere karakteriseres som politiske beslutningstagere, og der præsenteres en lang række nyttige begreber til analyse af markarbejderadfærd, herunder til analyse af samspil mellem markarbejdere og målgruppe. Endelig behandler bogens kapitel 8 implementering og effekt med fokus på målgruppeaktørers vilje og adfærd samt strategier til påvirkning af heraf.

Bogen er på mange dimensioner udvidet i forhold til den gamle udgave. Generelt er den teoretisk opdateret. Både diskussionen af markarbejderadfærd og målgruppeadfærd er væsentligt udvidet. Her ses bogens nye medforfatter Vibeke Lehmann Nielsen's kompetence og fingeraftryk tydeligt. Herudover er nye teoretiske problemstillinger taget under behandling. Det gælder f.eks. det interessante spørgsmålet, der rejses i kapitel 6, nemlig om markarbejderne kan ledes? Bogens svar er for det første, at effekten af ledelse ofte er temmelig begrænset. Ledelse konkurrerer med blandt andet markarbejdernes egne præferencer. Dernæst er bogens svar, at effekten af ledelse er kontekstafhængig. Ledelse betegnes som en situationsbaseret kunstart. Kapitlet er tankevækkende, ikke mindst set i lyset af disse års store tiltro til ledelse, som det blandt andet kommer til udtryk i kvalitetsreformen.

Bogen er endvidere empirisk opdateret. Der trækkes på eksempler fra mange politikområder, herunder beskæftigelsesområdet, flygtningeområdet, skoleområdet og socialområdet. Og der knyttes kommentarer til aktuel forvaltningspolitik.

Bogen er som nævnt også beskåret. I den gamle udgave fandtes et kapitel om evaluering og to om produktivitet og effektivitet, et om begreber og måling og et om, hvilke mekanismer der er indbygget i forvaltningen til kontrol heraf (Ombudsmandsinstitutionen, Rigsrevisionen m.v.). Disse tre kapitler er skåret væk. På den ene side er beskæringen forståelig, fordi den har givet plads til udvikelsen af implementeringsstoffet. Derved er der opnået større dybde i diskussionen af implementering. På den anden side er beskæringen en skam. Evaluering, i de senere år i stigende grad i systemiske former med vægt på dokumentation og måling, har vundet markant udbredelse i dansk forvaltning, siden bogen udkom første gang. Implementerings- og resultatkontrol omfavner markarbejdere og offentlige organisationer som aldrig før på både godt og ondt. Måske denne tematik burde have sin egen bog i Academia's bogserie vedrørende offentlig forvaltning i Danmark?

Bogen er i sig selv et eksempel på, at markarbejdere – her i form af de to forfattere – gennemsætter deres evner og vilje i handling til dels på trods af officielle politikker. Den officielle forskningspolitik i disse år giver ikke megen rum til udarbejdelse af lærebøger. Den lægger vægt på publicering af artikler i internationale tidsskrifter. Her har markarbejderne taget sagen i egen hånd og skabt sig rammer, der har muliggjort bogen. Jeg er sikker på, at initiativet vil komme målgruppen til gode. Bogen »Implementering af politik« kan varmt anbefales som pensum i kurser i offentlig forvaltning og offentlig politik på universiteter såvel som professionshøjskoler.

Hanne Foss Hansen
Professor mso
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

From Guilds to Corporatism. The influence of the employers on the Danish Vocational Education and Training system 1856-1937

Ida Juul

The introduction of freedom of trade resulted in the abolishment of the privileges of the guilds and it put an end to the guilds' role in regulating the right to employ skilled labour within the different crafts. Education in the form of apprenticeship played a crucial role in securing their privileges. The guilds had unsuccessfully protested against this development in order to maintain their privileges. Genuine employers' associations began to appear in the 1880s as a response to the labour movement and its frequent struggles for higher wages and better working conditions. The strategy of the employers was to suppress the trade union movement, but in the 1890s the strategy turned towards negotiation and arbitration. This not only created a uniquely organised labour market but also a precondition for the involvement of the social partners in the regulation of the Danish vocational training system. This meant that the employers were once again given an important role in the regulation of the Danish vocational education and training system. But contrary to the times when the guilds were at power, they had to share their influence with workers.

From open to a regulated economy – Foss, Rode and The Commission for Extraordinary Measures

Steen Andersen and Kurt Jacobsen

The outbreak of war in Europe had immediate economic consequences in the neutral state of Denmark. In August 1914 the unrest led to price rises and shortage of goods. Already on 7 August 1914, the Danish Rigsdag (Parliament) passed the so-called »August Law«, which authorized the Minister of Interior, Ove Rode, to fix the prices of goods and conduct expropriations. The actual instrument which regulated the economy was the so-called Den Overordentlige Kommission (DOK), (the Commission for Extraordinary Measures). The establishment of DOK was a practical solution, partly because the Danish state apparatus was not geared towards handling such a task and partly because it relieved Parliament of regulation policy. At the same time, DOK's authority was secure because its members represented the interests of major parties and organizations, linking them to the development of the regulation. The work of the DOK featured several major controversies in relation to the establishment of the of the regulation policy and exhibited a lack of corporate co-operation. The trades entered into co-operation in order to secure their own interests in the best possible way. The industrial chairman Alexander Foss did his best to secure the industry's conditions, nor out of sympathy for a corporate vision, primarily designed to secure supplies for industrial production. This led to clashes with Ove Rode on the objective of regulatory policy. In 1918, when Foss left DOK, it was precisely

because the trades had to large extent taken over supply policy themselves.

Industry and competition regulation

Morten Kallestrup

This article analyses Danish competition policy during the 20th century, in particular the interrelationship between business organizations and political decision-making. It is inevitable that competition regulation has been tightened and that competences of the authorities have increased over the years. Today the purpose of Danish competition policy is no longer primarily to prevent monopolies in Denmark, but rather in favour of consumers to establish a regulatory framework for Danish businesses based on international competition principles. The last regulatory stronghold of private businesses, which also differentiates Danish competition policy from international principles, is the direct representation of business organizations in the Competition Council. This is the case despite the fact that these issues have been matters of negotiation during all previous competition policy reforms. However, the political interest in abolishing direct business representation from the Competition Council has so far been neglected in favour of other changes.

The political power of Danish agriculture – myth or reality?

Mogens Rostgaard Nissen

Through the 20th century the Danish agriculture has had significant political influence. This is mainly linked to agriculture up to the 1970s had a crucial economic importance for the Danish society. Furthermore, agriculture through a highly hierarchical organization with a number of strong leader figures was very successful in coming through with their wishes and demands. Although the so-called »master-lobby« on Axelborg,

where the Agricultural Council of Denmark is located, has become less powerful over the past decades, it still has a considerable influence. Partly because agriculture still is important for the Danish economy, partly because the political leadership has been able to deal with the growing political marginalization of the agriculture. But the traditional goodwill among the political parties and among the population in general has become less evident as the community has put new demands on agriculture.

Electricity and Politics in the 1990s

Flemming Petersen and Mogens Rüdiger

The liberalization of the electricity sector was an important innovation in the 1990s, since during the previous decades the sector was subject to a more and more comprehensive political regulation, among other things due to concerns for the security of supply and the environment. The liberalization in the 1990s partially created a break away from this trend: the electricity companies were no longer defined as natural monopolies and competition became a framework for the future electricity market. Although traditionally, the electricity sector has succeeded in influencing the legislation, the electricity sector's demand for a deregulation was not met accomplished before a new government took over in 2001. On the contrary, the liberalization was accompanied by an even more complex regulation.

The liberalization process had two sources. First, Norway followed by Sweden established a free electricity market, and secondly the EU initiated a competitive and boundary/border crossing market for electricity.

In this article, we give an account of the electricity sector's change of attitude towards the liberalization, from a reluctant stance to the entire process, and especially to the aban-

donment of the companies' status as monopolies, a position the sector shared with the center-left Government, to a substantial satisfaction with the competitive market. Several motives to this change of attitude are thereafter discussed.

Microfinance – aid or business?

Andreas Kuchler

Microfinance programs have become increasingly popular as an instrument in development policy due to a more desirable incentive structure for the recipients than is the case in other development interventions and due to the likelihood of repayment and thereby reinvestment options of the funds. Microfinance attempts to loosen the credit constraints faced by asset poor individuals as a consequence of risk and lack of assets which could otherwise serve as collateral. In this article, microfinance is seen as representing an emerging policy area related to development and industrial policy. The article provides an overview of central problems to which microfinance can provide a solution and the perspectives for microfinance as part of Danish development policy. Microfinance has the potential to help a large number of poor increase their livelihoods, but the appropri-

ateness of microfinance depends on the market and institutional environment faced by the poor.

The Great Depression in the 1930s

Kim Abildgren

In the United States and Germany, the crisis in the 1930s was deep. In these countries the real gross domestic product declined by 20-30 per cent during the years 1929-33. Many other countries also experienced setbacks in production, although to a somewhat lesser extent. The international crisis gave rise to protectionism around the world with a large decrease in the international trade and the division of labour as a result. It was mainly an expansive monetary policy that brought the world economy out of the crisis. Fiscal policy did not play any major role. Denmark was among those countries that fared best through the 1930s, and the rate of unemployment was in fact well below those very high levels reported in the official Danish unemployment statistics. However, the welfare state was far less developed than today and the general level of income was significantly lower. Unemployment was therefore a serious matter for those who were affected.