

Nr. 4 December
73. årgang 2000

Øko no & mi Poli tik

Jurist- og
Økonomiforbundets
Førlag

Økonomi & Politik 2000

73. årgang nr. 4. December 2000

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Arbejdsministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@am.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for Udenrigshandel, Handelshøjskolen i Århus
- Direktør Peter Wendt, Investerings- Forenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: oekpol@djoef.dk
<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Abonnement for 2000:

- Privatpersoner: kr. 350,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 425,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

Dansk fagbevægelse og den europæiske integration: dilemmaer 2

Carsten Strøby Jensen

Anden ordens kollektive forhandlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel 10

Steen Scheuer

Public Service Broadcasting i et økonomisk perspektiv 24

Anders Henten, Knud Erik Skouby & Reza Tadayoni

Raketterne i Thule og det danske forskningsetablisement 47

Jens Brøsted

KRONIK Økonomisk kronik 2. halvår 2000 56

Niels Alsing

ANMELDELSER 70

- Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering
- Migration og det moderne Mellemøsten
- Arafats Palæstina – forventninger og realiteter

Forord

I den første artikel analyserer *Carsten Strøby Jensen* de dilemmaer, som den danske fagbevægelse står overfor i forbindelse med den europæiske integration. På den ene side ønsker man, at en række arbejdspolitiske regler udstrækkes til at gælde i alle EU-lande. På den anden side ser man en fare i, at EU's fælles regler erstatter de aftalebaserede regler, som kendetegner det danske arbejdspolitiske system. Strøby Jensen mener, at dette dilemma kun forstærkes fremover.

Steen Scheuer analyserer i den anden artikel forhandlingssystemet på det danske arbejdsmarked. Han når frem til, at det nuværende system har svært ved at håndtere en række uligevægte. De kan f.eks. bestå i særlig høj beskæftigelse efter bestemte grupper eller særlige indplaceringer på den offentlige løn-skala. Løsningen er ifølge Scheuer, at der sker en decentralisering af løndannelsen.

I den tredje artikel analyserer *Anders Henten, Knud Erik Skouby* og *Reza Tadayoni* public service broadcasting i et økonomisk perspektiv. Artiklen indeholder en teoretisk diskussion af velfærdsøkonomiske begrundelser for public service broadcasting og fremlægger fordele og ulemper ved forskellige former for finansiering af public service broadcasting.

Endelig analyserer *Jens Brøsted* opstillingen af raketterne i Thule med forskningspolitiske briller. I artiklen gennemgås de forskelligartede interesser, som har gjort sig gældende i sagen og dens belysning.

Endelig bringes en økonomisk kronik af *Niels Alsing* om 2. halvår 2000.

Peter Nedergaard
Redaktør

Dansk fagbevægelse og den europæiske integration: dilemmaer

Af Carsten Strøby Jensen, lektor, Sociologisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

Spørgsmålet som skal behandles i denne artikel vedrører hvordan og på hvilken måde dansk fagbevægelse påvirkes af og påvirker karakteren af den europæiske integration, som den finder sted i EU. Fokus ligger først og fremmest på de aspekter af EU-samarbejdet som vedrører det der traditionelt kaldes den sociale dimension. Det vil sige EU-landenes samarbejde omkring det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

Udgangspunktet for artiklen er en iagttagelse af at holdningen til EU-integrationen i dansk fagbevægelse i mange sammenhænge er præget af ambivalens. Senest ved optakten til ØMU-afstemningen kom denne ambivalens til udtryk i at kun en begrænset del af fagbevægelsen kunne anbefale deres medlemmer at stemme ja til ØMU'en. Eksempelvis argumenterede LO for et ja til ØMU'en, mens en række af medlemsforbundene i LO enten undlod at tage stilling, eller var direkte modstandere af en tilslutning.

Ambivalensen omkring holdningen til ØMU'en afspejler ikke alene det forhold at der er mange EU-skeptiske medlemmer i fagforeningerne. Det afspejler også en række dilemmaer i tilknytning til hvordan den danske arbejds-

markedsmodels fremtid skal se ud. Dilemmaer som i vidt omfang vedrører spørgsmålet om hvilken indflydelse fagbevægelsen skal have på overenskomst- og aftalesystemet i fremtiden. Og spørgsmålet om hvilken karakter aftalesystemet skal have fx i relation til forholdet mellem lovgivning og aftaler.

Samtidigt er det klart, at danskernes nej til Euro'en forstærker det dilemma som fagbevægelsen befinder sig i. Efter at fagbevægelsens top, fx i LO, i en årrække har argumenteret for forstærket politisk samarbejde i EU på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, så peger nej'et til Euro'en i en anden retning. Noget tyder på at det bl.a. er frygten for yderligere samarbejde omkring det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, som har været med til at få flertallet af danskere til at stemme nej. Et forhold som tydeliggør fagbevægelsens grundlæggende dilemma i forhold til EU-samarbejdet.

Artiklen tager sit udgangspunkt i en række betragtninger omkring karakteren af EU-samarbejdet og karakteren af de processer som ligger bag nationale arbejdsmarkedsskæbningers positioner i forhold til deres accept henholdsvis ikke-accept af europæisk integration på arbejdsmarkedet. Udgangspunktet

er her Wolfgang Streecks begreber om »upward delegation« (opadgående kompetencedelegering), »downward intervention« (nedadgående påvirkning) og »horizontal interdependens« (gensidig afhængighed) (Streeck (1993)). Disse begreber søges anvendt som ramme for forståelsen af dansk fagbevægelses dilemmaer knyttet til den arbejdsmarkedspolitiske integration i EU.

Dernæst diskuteres fagbevægelsens dilemmaer i tilknytning til den europæiske integration i lyset af Streecks begreber og i lyset af en diskussion af hvorledes den europæiske arbejdsmarkedsmodel kan forventes at påvirke den danske ditto.

2. Rammer for forståelsen af fagbevægelsens dilemmaer

I en analyse af hvordan de nationale aktører og de nationale politiske systemer påvirkes af konsekvenserne af den økonomiske integration i EU i tilknytning til etableringen af det indre marked skelner Streeck (1993) mellem tre typer af relationer mellem nationalstaterne og det overnationale samarbejde i EU. Tre typer af relationer som har afgørende betydning for den måde hvorpå de nationale aktører (fx fagforeninger) reagerer på og påvirkes af EU-integrationen.

»The politics of the internal market may ... be studied as the outcome of three related interactions between discrete elements of a fragmented policy: »upward delegation« of governing authority from the national to the supranational level; »downward intervention« by supranational bodies in national regimes; and »horizontal interdependence« between the latter« (Streeck (1993), p. 2).

For det første finder Streeck, at medlemsstaterne kan afgive kompetence til de overnationale institutioner. Medlemsstaterne kan afgive/delegere mere eller mindre kompetence op til de overnationale institutioner. Dette gør sig eksempelvis gældende når medlemsstaterne løbende har udvidet EU's kompetence over en lang række politikområder. Nationalstaterne

har overladt kompetence til de overnationale institutioner som EU-Parlamentet og EU-Kommissionen på fx det arbejdsmarkedspolitiske område i forbindelse med Unions-traktaten og Amsterdam-traktaten og er ved at gøre det i tilknytning til Nice-traktaten. I og med at der delegeres kompetence til EU mister nationalstaterne en del af deres selvstændige nationale beslutningsret over et givent politikområde. Streeck skriver:

»Upward delegation refers to the creation of a second layer of jurisdiction in addition to, and on the top of, the jurisdictions of national systems.« (Streeck (1993), p. 2).

Herudover taler Streeck for det andet om, at de overnationale institutioner kan påvirke medlemsstaterne. Medlemsstaterne påvirkes af det overnationale samarbejde når de skal efterleve og implementere lovgivning som er vedtaget i EU-regi. Det gør sig fx gældende når Danmark som følge af et EU-direktiv vedtaget i Ministerrådet skal vedtage en dansk lov om ansættelsesbeviser. Streeck bruger udtrykket nedadgående påvirkning (»downward intervention«) til at beskrive denne proces. De overnationale institutioner vedtager med andre ord regler og love, der skal efterleves i medlemsstaterne.

»Downward intervention refers to lower-level regime modification through »harmonization« emanating at the higher level, with the latter mandating or enabling constituent regimes to restructure towards general standards or patterns that they may not have adopted on their own.« (Streeck (1993), p. 2)

Endelig – og for det tredje – taler Streeck om at der opstår forskellige former for gensidig afhængighed (»horizontal interdependence«) mellem nationalstaterne inden for EU som følge af den økonomiske integration. Med gensidig afhængighed refererer Streeck til, at fx de nationale arbejdsmarkedsmodeller i højere grad bliver afhængige af eller bundet op på udviklingen i andre lande. Konsekvensen af at den gensidige afhængighed øges imellem de nationale arbejdsmarkedsmodel-

ler er fx, at man i de enkelte landes system i langt højere grad bliver nødt til at tage hensyn til udviklingen i andre landes arbejdsmarkedsmodeller. Lønudviklingen i et land påvirker i højere grad end tidligere direkte lønudviklingen i et andet land. Streeck skriver:

»Horizontal interdependence refers to factual pressures on national regimes that originate in properties or policies of other regimes at the same level.« (Streeck (1993), p. 2).

For Streeck er målet med at skitsere disse tre typer af relationer mellem EU som overnationalt samarbejde og de enkelte medlemsstater, at lokalisere nogle af de handlerammer, som de nationale aktører agerer indenfor.

Eksempelvis er det Streecks opfattelse, at det tættere økonomiske samarbejde i EU har tilvejebragt en situation, hvor konkurrencen mellem de nationale arbejdsmarkedsmodeller er blevet forstærket. I og med at der er sket en økonomisk integration i EU med fx fri bevægelighed for kapital, arbejdskraft, tjenesteydelser og varer, er de nationale arbejdsmarkedsmodeller også i højere grad end tidligere blev afhængige af og knyttet til hinanden (»horizontal interdependence«), hvilket også har øget konkurrencen imellem systemerne. Streeck taler i den forbindelse om, at »regime«konkurrencen mellem de nationale IR-systemer eksempelvis kan føre til, at magtbalancen indenfor de nationale IR-systemer forrykkes. Streeck skriver:

»Regime competition may further result in a shift of power inside national regimes in favor of potentially outwardly mobile production factors, above all capital... For example, as market integration makes it ever easier for automobile manufacturers in Germany to locate part of their production on countries with less stringent labor regimes, such as Spain or Portugal, management's bargaining power in relation to German works councils increase, and settlements may gradually tilt in management's favor.« (Streeck (1993), p. 5).

I det følgende skal jeg forsøge at analysere dansk fagbevægelses position og holdning til EU-integrationen på arbejdsmarkedet i lyset af Streeck's begreber. Dette giver mulighed for at forstå de dilemmaer, som stiller sig for den danske fagbevægelse med hensyn til den social- og arbejdsmarkedspolitiske integration i EU.

3. Økonomisk integration – mod øget afhængighed af omverdenen

I første omgang kan der tages udgangspunkt i Streeck's begreb om, hvorledes den økonomiske integration i EU har ført til en højere grad af gensidig påvirkning (»horizontal interdependence«) imellem medlemsstaterne. Tesen er at den gensidige påvirkning mellem arbejdsmarkedsmodellerne i de enkelte medlemsstater vokser i takt med den økonomiske integration. I og med at de enkelte lande i stigende omfang handler med hinanden, og i og med at kapital og arbejdskraft i stigende omfang bliver mobile og bevæger sig frit mellem medlemsstaternes grænser, så påvirker udviklingstræk i en national arbejdsmarkedsmodel i stigende omfang udviklingen i en anden arbejdsmarkedsmodel og vice versa. Og som Martin og Ross fremhæver så tenderer markedsinternationaliseringen til at underminere fagbevægelsens magtressourcer.

»For trade unions, as for national states, the regulation of market becomes more difficult as they are extended across national boundaries. Historically, as markets expand unions had to enlarge their strategic domain to keep workers from being played off against each other, undermining wage and labor standards. Never easy even within national boundaries, it is even more difficult to do so when markets transnationalize, particularly in Europe where transnationalization has been carried very far.« (Martin & Ross (1999), p. 312).

Nu er det vanskeligt empirisk at vurdere, hvorvidt der eksempelvis siden det indre markeds etablering med udgangen af 1992 har kunnet konstateres en sådan udvikling i den gensidige påvirkning imellem medlems-

staterne. Imidlertid er det tydeligt, at forestillingen om at en sådan gensidig påvirkning har spillet en stor rolle for dansk fagbevægelses (herunder især LO's) holdning til spørgsmålet om politisk integration i EU på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

I fagbevægelsen har holdningen til EU-samarbejds social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde siden slutningen af 1980'erne været mere og mere positivt orienteret. Denne positive orientering, hvor man fx i forbindelse med traktatforhandlinger har argumenteret for en øget brug af flertalsafgørelser i Ministerrådet, har grundlæggende været begrundet i en vurdering af at den økonomiske integration i EU netop ville føre til en øget gensidig afhængighed mellem arbejdsmarkedsmodellerne i medlemsstaterne.

Den danske fagbevægelse havde forventninger om at denne gensidige afhængighed på længere sigt ville kunne medvirke til at underminere løn- og arbejdsvilkårene for danske lønmodtagere i og med at den fri bevægelighed for kapital og arbejdskraft i højere grad end tidligere muliggjorde en proces der kunne føre til det der er blevet kaldt social dumping (Strøby Jensen (1998)).

Forestillingen om social dumping sammenholdt med et generelt ønske om at understøtte udviklingen af lønmodtagerrettigheder i EU har ført til at fagbevægelsen med LO i spidsen har støttet intensiveringen af det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde (Strøby Jensen (1998)).

4. Mod øget EU-kompetence

Den positive holdning til yderligere samarbejde på det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde har ført til at fagbevægelsen har argumenteret for at øge EU-samarbejdets kompetence i forhold til reguleringen af arbejdsmarkedet. Fagbevægelsen har derfor argumenteret for delegering af kompetence til

EU eller med Streeck's ord for »upward delegation«.

Denne position adskiller sig grundlæggende fra den position, som dansk fagbevægelse indtog i de første 25 år af Danmarks medlemskab af EU (tidligere EF). »Vi knækker stadig nødderne selv« var det slogan som dansk fagbevægelse, repræsenteret ved LO, brugte sammen med Dansk Arbejdsgiverforening da de danske vælgere skulle overbevises om at de i 1972 skulle stemme ja til EF-medlemskabet. Hermed signalerede både arbejdsgiverne og fagforeningerne at overenskomststoffet også efter Danmarks medlemskab af EU skulle være et område med national kompetence. Grundene til at fagbevægelsen dengang ønskede at fastholde den nationale kompetence var, at man frygtede at et EU-samarbejde på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område ville føre til en nedgående harmonisering af rettigheder. Hvilket på sigt ville underminere den danske velfærds- og arbejdsmarkedsmodel.

Hvad der således kan iagttages i forhold til fagbevægelsens holdning til EU-samarbejdet er, at man grundlæggende har skiftet position på en række centrale områder. Hvor man tidligere (fx i LO-regi) afviste at EU skulle blande sig i forhold af betydning for de danske overenskomster, så finder man i dag (og har fundet det siden slutningen af 1980'erne), at det er hensigtsmæssigt at træffe fælles beslutninger i EU, selvom det har mere direkte betydning for eksempelvis de danske overenskomster. Med Streeck's begreber kan man sige, at dansk fagbevægelse accepterer og promoverer afgivelsen af kompetence (»upward delegation«) til EU-institutionerne på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område fordi man finder at konsekvenserne af den gensidige afhængighed (»horizontal interdependence«) er uacceptabel. Promoveringen og accepten af kompetenceafgivelsen til EU er eksempelvis kommet til udtryk i forbindelse med traktatforhandlingerne om Unions-

traktaten, hvor dansk fagbevægelse slog til lyd for at der i højere grad end tidligere skulle benyttes kvalificeret flertal ved beslutninger truffet i Ministerrådet. Ligesom fagbevægelsen – fx LO – var med til at støtte den danske regerings bestræbelser på at fremme beskæftigelsesafsnittet i Amsterdam-Traktaten.

Man kan således sige, at dansk fagbevægelses position og holdning til EU-integrationen har skiftet afgørende i løbet af de seneste ti til femten år. Hvor man tidligere var direkte modstandere af at EU skulle have kompetence på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, så finder man i dag i langt højere grad, at det både er nødvendigt og hensigtsmæssigt med europæisk samarbejde omkring opbygningen af en social dimension i EU.

Imidlertid er holdningsskiftet ikke entydigt i og med at der stadig er en del dilemmaer for fagbevægelsen knyttet til det forhold at den europæiske integration på en række områder peger i retning af at den traditionelle danske aftalemodel undermineres. Det skal belyses i de kommende afsnit, der handler om hvilke konsekvenser den politiske integration har haft i form af nedadgående påvirkning (»downward intervention«) af den danske arbejdsmarkedsmodel.

5. Dilemmaer – Konsekvenser for den danske aftalemodel

I forhold til Streeck's begreb om nedadgående påvirkning (»downward intervention«) stiller spørgsmålet sig om på hvilken måde og i hvilket omfang samarbejdet på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område har påvirket den danske arbejdsmarkedsmodel. Hvad er det for typer af regulering, som er kommet fra EU's side og hvordan har de virket i forhold til de danske traditioner for regulering af arbejdsmarkedet? Samtidigt er det tydeligt at det er i forhold til konsekvenserne af den nedadgående påvirkning, at fagbevægelsens dilemmaer er mest klare, hvil-

ket er baggrunden for fagbevægelsens ambivalens i forhold til EU-samarbejde.

At tale om at der aktuelt eksisterer en europæisk arbejdsmarkedsmodel på samme måde, som man taler om eksistensen af en dansk, tysk eller fransk arbejdsmarkedsmodel er lidt af en tilsnigelse. Dertil er udviklingen på europæisk plan endnu for ung (Strøby Jensen et al. (1999)). De seneste ti års samarbejde på arbejdsmarkedet i EU har imidlertid skabt klare konturer af det der indenfor de næste ti år kan blive til en europæisk model. For det første har man kunnet iagttage, hvordan medlemsstaterne har overladt mere og mere kompetence til EU på arbejdsmarkedet i forbindelse med de forskellige traktatændringer. Det ligger på linie med den udvikling som dansk fagbevægelse har været med til at støtte. Samtidigt har man – for det andet – kunnet se, hvordan europæiske arbejdsmarkedsorganisationer er kommet til at spille en mere og mere betydningsfuld rolle på EU-plan. Den fælles europæiske paraply- og hovedorganisation for de faglige organisationer, ETUC (European Trade Union Confederation) har sammen med arbejdsgiverorganisationerne UNICE og CEEP fået en central rolle når EU-landene og EU-institutionerne diskuterer og forhandler nye initiativer af betydning for det europæiske arbejdsmarked (Dølvig (1997)).

Ser vi på, hvordan EU har påvirket den danske arbejdsmarkedsmodel er det relevant først lige at summere op omkring nogle af de karakteristika, som traditionelt fremhæves når den danske arbejdsmarkedsmodels særkende identificeres (Scheuer (1996), Due et al. (1993)).

Først og fremmest er den danske arbejdsmarkedsmodel karakteriseret ved i overvejende grad at være aftalebaseret. Lønmodtagernes faktiske løn- og arbejdsvilkår aftales grundlæggende mellem fag- og arbejdsgiverorganisationerne på vegne af henholdsvis den en-

kelte virksomhed og den enkelte lønmodtager. Og selvom der de senere år har kunnet iagttages en stigende grad af decentralisering af overenskomstsyste-met, så spiller organisationerne stadig en dominerende rolle. Organisationsgraden er tilsvarende høj blandt de danske lønmodtagere. Omkring 80% er medlem af en fagforening, hvilket gør den danske organisationsgrad blandt de højeste i verden. Relativt set er arbejdsgiversiden ikke så velorganiseret som lønmodtagerne idet der fx kun er organiseret godt 50% af de potentielle virksomheder inden for DA's (Dansk Arbejdsgiverforening) område (DA (1999)). Imidlertid er afsmitningen fra overenskomsterne på de ikke organiserede virksomheder betragtelig.

Herudover er det et karakteristikon ved den danske arbejdsmarkedsmodel, at stat og regering kun i begrænset omfang blander sig i forhold, som vedrører overenskomsterne. Staten fører en relativ tilbagetrukken og understøttende rolle overfor arbejdsmarkedets parter. Og der findes kun i begrænset omfang lovgivning på det danske arbejdsmarked, der ikke er knyttet til EU-initiativer. Funktionsnærloven og ferieloven er blandt de undtagelser, som bekræfter reglen om at der ikke er lovgivning på arbejdsmarkedet.

Ses der på konsekvenserne af EU-samarbejdet på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område for den danske arbejdsmarkedsmodel og ses der på det som Streeck kalder den nedadgående påvirkning så er det tydeligt, at påvirkningen fra EU er blevet større og større de senere år.

At EU har betydning på det danske arbejdsmarked er hævet over enhver tvivl. Et blik på den lovgivning vi har på det danske arbejdsmarked afslører det. Følgende emner er alle områder, hvor den lovgivning der eksisterer i Danmark er knyttet til et EU-direktiv: Ligestilling mellem mænd og kvinder, arbejdsmiljø, information af medarbejderne i forbindelse

med kollektive afskedigelser, overholdelsen af indgåede overenskomster ved virksomhedsoverdragelse, regler om arbejdstid i forbindelse med sikring af sikkerhed og sundhed, etablering af europæiske virksomhedsråd, regler om ansættelsesbeviser, regler om udenlandske lønmodtageres overholdelse af eksisterende overenskomster i Danmark, regulering af børnearbejde. Og der må forventes at komme mere af samme slags i de kommende år uafhængigt af det danske nej til Euro'en.

Alt dette peger i retning af at indflydelsen fra og påvirkningen fra EU er betragtelig når det drejer sig om reguleringen af arbejdsmarkedet. Og det er grundlæggende denne betydelige påvirkning, der har stillet fagbevægelsen i et vanskeligt dilemma. På den ene side er der set fra fagbevægelsens side en række gode grunde til at argumentere for og acceptere at EU får øget kompetence over det social- og arbejdsmarkedspolitiske felt. På den anden side er det imidlertid også tydeligt, at de mange EU-initiativer påvirker den danske arbejdsmarkedsmodel på en måde, der virker fremmed for de danske traditioner for aftale-regulering.

Først og fremmest peger EU påvirkningen i retning af øget lovgivning på det danske arbejdsmarked. Dette gør sig også gældende selvom parterne på europæisk plan har mulighed for at indgå aftaler/overenskomster, der eventuelt kan transformeres til lovgivning i form af direktiver i Ministerrådet. Den lovgivningstradition som EU-samarbejdet er præget af er forskellig fra den aftaletradition, der præger den danske arbejdsmarkedsmodel, hvilket opleves som u hensigtsmæssigt i store dele af den danske fagbevægelse. Dette gør sig ikke kun gældende i de mere EU-skeptiske dele af fagbevægelsen, men også blandt de EU-positive grupper. Modstanden overfor lovgivning på arbejdsmarkedet er bl.a. kommet til udtryk i forsøgene på at implementere EU-direktivet om arbejdstid ad aftalevejen, fremfor lovgivningsvejen. En

implementeringsform, som fagbevægelsen i højere grad finder tilgodeser fagbevægelsens egne nationale interesser.

Tilsvarende er EU-direktiver, som bekendt rettet mod at give den enkelte lønmodtager nogle rettigheder. EU-lovgivning er rettet mod individet. Dette er en betydelig forskel fra de danske traditioner, hvor rettighedsstrukturen i højere grad er kollektivt orienteret bl.a. i den forstand, at overenskomsterne 'tilhører' de faglige organisationer og at eksempelvis det arbejdsretslige system er konstitueret omkring kollektive aktører i form af fag- og arbejdsgiverorganisationer. Denne individuelle orientering i rettighedsstrukturen opfattes tilsvarende som uhensigtsmæssigt i forhold til dansk fagbevægelses traditionelle synspunkter. Bl.a. fordi rettigheder, hvis de er rettet mod individet i stigende omfang tilfalder lønmodtagere, som vælger ikke at være medlem af en faglig organisation.

Grundlæggende finder store dele af dansk fagbevægelse således, at der er en række negative konsekvenser af det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde i EU, når talen falder på betydningen af EU for den danske aftalemodel. At den danske fagbevægelse har en vis skepsis over for det europæiske samarbejde kom eksempelvis til udtryk på ETUC's kongres i 1999, hvor dansk fagbevægelse repræsenteret ved LO, FTF og AC problematiserede en række af de generelle forslag som var på dagsordenen (Knudsen (2000)). Dansk fagbevægelse ønskede i højere grad end fagbevægelsen i en række af de øvrige EU-lande, at understrege behovet for at sikre de nationale arbejdsmarkedsmødellers særegenheder, trods internationaliseringens pres.

6. Konklusion

Med udgangspunkt i Streeck's begreber om kompetenceafgivelse ('upward delegation') og nedadgående påvirkning ('downward intervention') kan dansk fagbevægelses dilem-

ma i forhold til den europæiske integration kort skitseres som følger:

På den ene side finder man, at det er både nødvendigt og hensigtsmæssigt, at EU-landene i fællesskab udvikler en række social- og arbejdsmarkedspolitiske rettigheder, der skal gælde i alle EU-landene. Denne position kan ses som et svar på den intensiverede »regime«/»model« konkurrence, som fagbevægelsen frygter er resultatet af den stigende økonomiske integration i EU. Derfor finder dansk fagbevægelse generelt, at det er hensigtsmæssigt med politisk kompetenceafgivelse til EU-institutionerne på dette område. Kun i fællesskab kan der dæmmes op mod de for fagbevægelsen negative konsekvenser af virksomhedernes og økonomiernes internationalisering.

På den anden side er det tydeligt, at dansk fagbevægelse ikke finder, at konsekvenserne af den nedadgående påvirkning (»downward intervention«) fra EU til den danske arbejdsmarkedsmødel er acceptable. Individualiseringen af rettighedsstrukturen og den forøgede lovgivningsorientering opfattes, som forhold der på længere sigt kan være med til at underminere fagbevægelsens position i den danske arbejdsmarkedsmødel. Derfor er fagbevægelsens holdning til den lange række af konkrete initiativer, der kommer fra EU's side ofte præget af skepsis og direkte eller indirekte modstand.

Spørgsmålet er om dansk fagbevægelse kan undslippe dette grundlæggende dilemma i forhold til – set fra fagbevægelsens synspunkt – EU-integrationens henholdsvis positive og negative konsekvenser. Meget tyder på at der fx i forbindelse med Nice-traktatforhandlinger ligger et betydeligt pres, som peger i retning af yderligere kompetenceafgivelse på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Der er fra de forskellige formandsskabs side stillet forslag om yderligere brug af flertalsafgørelser på området, lige-

som der er tegn på at det for tiden meget om- diskuteret EU-charter også vil have betyd- ning for lønmodtagernes rettigheder på ar- bejdsmarkedet. Samtidigt peger udviklingen i forhold til optagelsen af de tidligere østeu- ropæiske lande også i retning af at samarbej- det på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område forstærkes. De institutionelle foran- dringer i EU, som de fleste aktører finder er nødvendige for at håndtere et EU med 25 til 30 medlemsstater, går i retning af en øget brug af flertalsafgørelser i Ministerrådet. Og- så inden for det sociale felts område, hvilket som nævnt bl.a. er sat på dagsordenen på Ni- ce-konferencen senere i år. Dette vil yderli- gere forstærke det dilemma, som dansk fag- bevægelse befinder sig i ikke mindst i lyset af at store dele af fagbevægelsens medlemmer stemte nej til Euro'en.

Litteratur:

- DA (Dansk Arbejdsgiverorganisation) (1999), »Ar- bejdsmarkedsrapport – tal og diagrammer«, DA, København
- Due, J., Madsen, J.S. & Strøby Jensen, C. (1993): »Den danske model«, Jurist- og Økonomforbun- dets Forlag.
- Dølvig, J.E. (1997): »Redrawing Boundaries of Soli- darity: ETUC and the Europeanisation of Trade Unions in the 1990s«, ARENA and FAFO, Oslo.
- Knudsen, H. (2000): »Globalisering og EU – dansk fagbevægelse i pindsvinestilling på det gamle spor« p. 69-77 i Ibsen, F. & Scheuer, S. (2000): »Septemberforliget og det 21. århundrede«, Ju- rist- og Økonomforbundets Forlag.
- Martin, A. & Ross, G. (1999): »In the Line of Fire: The Europeanisation of Labor Representation«, p.269-312 in Martin, A. & Ross, G. (1999): »The Brave New World of European Labor – European Trade Unions at the Millennium«, Berghahn Bo- oks, New York.
- Scheuer, S. (1996): »Fælles aftale eller egen kont- i arbejdslivet«, Handelshøjskolens Forlag, København.
- Strøby Jensen, C. (1998): »Arbejdsmarked og F pæisk integration II – en sociologisk analys den europæiske models etablering i EU«, Socie- logisk Institut, Københavns Universitet.
- Strøby Jensen, C., Madsen, J.S. og Due, J. (1999): »Phases and dynamics in the development of EU industrial relations regulation«, in Industrial Re- lations Journal, Vol 30, nr. 2, Blackwell, Oxford.
- Streeck, W.(1993): »The effect of European integrati- on of national industrial relations systems – Pro- posal for a Panel at the Third Biennial Conferen- ce of the European Community Studies Associa- tion (ECSA), Washington D.C., May 27-29, 1993«.

Anden ordens kollektive handlingsproblemer i den danske forhandlingsmodel

Af Steen Scheuer, lektor, dr. merc., Handelshøjskolen i København

1. Indledning¹

Fastlæggelsen af løn og arbejdsvilkår er centrale temaer i kollektive overenskomster, og det er nok ikke for meget sagt, at i hvert fald rammerne (minima eller maksima) for lønningerne, for arbejdstid, for arbejdsmarkedspension m.fl. herhjemme fastlægges i de aftaler og overenskomster,² som indgås af forhandlerne på det »store« arbejdsmarked og efterfølgende (som hovedregel) vedtages af medlemmerne. Betydningen af disse overenskomster udfordres dog fra flere sider i disse år, og der kan være grund til at drøfte, hvilken betydning disse udfordringer har for overenskomsternes og dermed de faglige organisationers fremtidige samfundsøkonomiske og sociale betydning. Til de centrale udfordringer hører følgende.

For det første er det sådan, at henlæggelsen af væsentlige spørgsmål vedrørende løn og arbejdsvilkår til relativt centraliserede forhandlingsparter på nationalt niveau – både historisk og aktuelt – har vist sig for det meste at være en velfungerende, men dog til tider ret skrøbelig metode til at regulere løn- og arbejdsforhold på. På den ene side sikrer Hovedaftalen med tilhørende fredspligt rimeligt lange perioder med »arbejdshfred«, men på den anden side ender disse centrale forhandlingsopgør ikke helt sjældent i kostbare storkonflikter og/eller – såvel for politikere

som for topforhandlerne – ubehagelige lovindgreb, således som vi senest blev mindet om det i 1998. Stærke organisationer på arbejdsmarkedet synes at forudsætte politisk intervention nu og da, og arbejdsmarkedets »fri forhandlingsret« er derfor ikke helt ubetinget fri. Der har været lovindgreb i de generelle overenskomstforhandlinger i hvert årti siden krigen, i 1970'erne endda tre gange,³ hvortil kommer lovindgreb på en række specielle områder. Disse indgreb viser, at selv om parterne kan tale sig til rette, så udgør urafstemningstraditionen – lige som folkeafstemningerne i forhold til politikerne – den store joker, som undertiden udfordrer systemet og vælter resultatet.

For det andet kan man hertil føje, at udover risikoen for storkonflikt består der endvidere en konstant og ikke helt sjældent en realiseret risiko for konflikter på enkeltområder i den private og især i den offentlige sektor i forbindelse med overenskomstfornyelserne. Sygehusområdet og især sygeplejerskerne i Dansk Sygeplejeråd (DSR) har fremkaldt gentagne konflikter og har som følge heraf været udsat for forskellige typer af lovindgreb. Spørgsmålet er, om de nuværende koalitioner og de horisontale (klasse-mæssige) organisatoriske principper, der ligger bag, er tidssvarende, eller om de bør ændres. Og spørgsmålet er endvidere, om en svækkelse

af de faglige organisationers rolle i den direkte lønfastsættelse og løndannelse er noget som bevirker en svækkelse eller en styrkelse af organisationernes fremtidige rolle.

I nærværende artikel foretages en nærmere diskussion af den forhandlingsdynamik, der er indbygget i de skandinaviske arbejdsmarkeder, herunder en diskussion af

- De incitamenter i forhandlingsstrukturen, som kan trække enkelte forhandlingsgrupper i retning af at bryde den fælles forhandlingsfront, ofte i form af det, der kan beskrives som et »anden ordens kollektivt handlingsproblem«,
- De mekanismer, man i de skandinaviske lande har til at mindske incitamenterne til at »bryde ud« af fællesskabet, fx Forligsmandsloven og tvungen voldgift, samt
- De problemer, der skabes af disse mekanismer, samt nogle mulige løsninger.

Afslutningsvis skal dette muliggøre en videre diskussion af, hvordan arbejdsmarkedets kollektive organisationer evt. kan forholde sig til disse udfordringerne og anomalier, herunder om disse udfordringer stiller krav om ændringer i nogle af de mekanismer, der i dag kendetegner forhandlingssystemet. Det skal understreges, at artiklen omhandler lov-mæssigheder forhandlede ændringer af løn og lønstruktur, ikke de facto lønændringerne. Der anlægges et partielt perspektiv.

2. Forhandlingsmodellens styrke: Organisationsgraderne

I en europæisk kontekst er de skandinaviske landes arbejdsmarkeder kendetegnet ved relativt stærke arbejdsmarkedsorganisationer på begge sider af bordet. På lønmodtagersiden ytrer dette sig ved, at det kun er i Danmark, Finland, Norge og Sverige, at over halvdelen af de beskæftigede lønmodtagere er organiseret i en faglig organisation. I alle andre europæiske lande udgør de fagligt organiserede et mindretal, jf. tabel 1.

Tabel 1. Faglig organisationsgrad i det vestlige Europa: Andel af beskæftigede lønmodtagere, der er medlem af en faglig organisation. 1990 og 1995. Procent.

	1990	1995
---procent---		
<i>Skandinaviske lande</i>		
Sverige	84,0	87,6
Finland	72,0	78,4
Danmark	73,2	78,3
Norge	56,0	57,7
Gennemsnit	74,2	77,8
<i>Øvrige europæiske lande</i>		
Belgien	51,2	49,7
Irland	50,6	46,2
Østrig	47,2	43,3
Italien	40,1	37,7
Storbritannien	38,1	32,1
Tyskland	32,9	29,1
Portugal	33,0	26,8
Holland	25,4	25,7
Schweiz	25,8	25,2
Spanien	12,1	18,6
Frankrig	11,0	10,0
Gennemsnit	30,1	27,7

Kilde: Blaschke 2000: 219

Note: Gennemsnittene er vægtet efter arbejdsstyrkens størrelse i de enkelte lande.

Som det fremgår af tabellen har kun enkelte andre mindre europæiske lande organisationsgrader i nærheden af de 50% (Belgien, Irland, Østrig), mens de større lande alle ligger med organisationsgrader omkring en tredjedel (Italien, Storbritannien, Tyskland) eller væsentligt derunder (Spanien, Frankrig). Det fremgår endvidere, at hvor der har været en faldende organisationsgrad i stort set alle de øvrige europæiske lande i perioden fra 1990 til 1995 (bortset fra Spanien og Holland), så har organisationsgraden i de skandinaviske lande i samme periode været stigende, i tre af de fire lande endda klart stigende. Hvor det vægtede gennemsnit i Skandinavien steg fra

74,2 til 77,8% på fem år, så faldt det i resten af det vestlige Europa fra 30,1 til 27,7%. Lidt groft sagt er det sådan, at i Skandinavien er tre ud af fire beskæftigede lønmodtagere fagligt organiseret og tendensen er stigende, mens i resten af Europa er kun godt hver fjerde lønmodtager organiseret, og tendensen er faldende.

Dette indebærer for det første, at de faglige organisationer spiller en noget anden rolle på de skandinaviske arbejdsmarkeder, når det gælder fastlæggelsen af løn- og arbejdsvilkår, end de gør i det øvrige Europa. De faglige organisationers »repræsentative legitimitet«, dvs. legitimiteten i deres påstand om at repræsentere alle eller i hvert fald det store flertal af lønmodtageres interesser, har en helt anden vægt i Skandinavien end andre steder.

For det andet indebærer det, at de skandinaviske faglige organisationer har haft langt større succes med at overvinde det første ordens kollektive handlingsproblem, at få lønmodtagerne organiseret i faglige organisationer på trods af, at man kan nyde mange af fordelene ved disses virke også når man er uorganiseret.⁴ Skandinaviske faglige organisationer plages langt mindre af problemer med »gratister« og free rider-adfærd, end tilfældet er i vore europæiske nabolande.

Når det gælder strukturen af lønmodtagerorganisationerne på lønmodtagersiden og den generelle måde, overenskomstforhandlingerne foregår på i Danmark, Norge og Sverige, er der også betydelige fælles træk (jf. fx Scheuer 1993 og ikke mindst den meget systematiske og grundige fremstilling i Stokke 1998). Disse ytrer sig bl.a. i eksistensen af tre dominerende lønmodtagerorganisationer (LO) for arbejdere og lavere funktionærer, kombineret med to eller tre andre hovedorganisationer på funktionærområdet. Der er dog også forskelle (jf. især Stokke 1998: 532-7), men set i relation til det øvrige Europa er forskellene mellem disse tre

lande trods alt noget mindre end forskellene til Tyskland, Holland eller Storbritannien.

Til forskellene hører, at man i Danmark og Norge har haft en lang række af lovindgreb i overenskomstfornyelserne, mens man i Sverige stort set aldrig har oplevet dette, og dermed har en tilsyneladende mere »fri« forhandlingsret. Før man falder i svime over svenskernes større frihed på dette område bør det dog tilføjes, at en hertil relateret forskel er, at man i Danmark og Norge tillige som hovedregel har tradition for at sende overenskomstfornyelserne til urafstemning blandt medlemmerne, mens man i Sverige som hovedregel stemmer ved kompetente forsamlinger (Stokke 1998: 532). Det siger sig selv, at risikoen for storkonflikt er betydeligt større i et forhandlingssystem med end i et system uden det demokratiske element, som urafstemningerne udgør. Det ses fx af det forløb, der udløste Storkonflikten i 1998 i Danmark: Her var forhandlingsparterne efter hårde forhandlinger til slut blevet enige, og de »kompetente forsamlinger« hos forbundene anbefalede resultatet. Uden urafstemningstraditionen var der aldrig blevet storkonflikt og som konsekvens heraf heller intet lovindgreb.

3. Centralisering og forhandlingernes efternølere

Alle tre lande oplever betydelige koordinationsproblemer mellem de organisationer, der indgår i de forskellige hovedorganisationer og forhandlingsfællesskaber. Selv om tingene som hovedregel finder en forhandlingsløsning, så er der altid betydelige lønmodtagerinterne fordelingskonflikter. Hertil kommer så det anden ordens kollektive handlingsproblem, som består i, at den enkelte deltagende organisation (som er baseret på og sigter mod overvindelse af første ordens kollektiv handlingsproblemet) har incitament til at agere opportunistisk: Fx forsøge at lægge sig som »efternøler« i forhandlingsforløbet for at afpresse systemet lidt ekstra (når alle andre har sluttet fred). Skal det overord-

nede system bestå, må dette incitament undertrykkes, eller i det mindste begrænses, hvilket som hovedregel også sker. Men problemet er, (1) at det ikke lykkes altid samt (2) at det ikke altid er overensstemmende med, hvad der mere samfundsmæssigt opfattes som ret og rimeligt, fx i forhold til en ligestillingsproblematik.

Årsagerne til den højere grad af centralisering af forhandlingsstrukturerne, som vi har i de skandinaviske lande, er flere. Due & Madsen (1993: 79; jf. tillige 1999) tilskriver den i hovedsagen arbejdsgivernes ønske om netop at undgå *leapfrogging*, eller som man tidligere sagde i dansk sammenhæng »omgangsskruen«, hvor fagforeningerne udtog en enkelt virksomhed af gangen til konflikt, for på den vis at skabe en »lønskruen« (jf. ordet »skruetrækker«, der – anvendt om strejkebrydere – netop henviser til, at de pågældende ikke-deltagere i en faglig konflikt ødelægger muligheden for at få lønskruen til at køre). Til denne historiske begrundelse hører dog også, at man mere nutidigt efterhånden fik indskrevet den forhandlingsnorm hos parterne, at de resultater, som en toneangivende gruppe i forhandlingsforløbet forhandler sig til, bør tillige komme alle andre deltagende grupper til del, stærke som svage. Et solidarisk princip, med andre ord, et »procent-lighedsprincip«, men kun solidarisk op til en grænse, og med visse indbyggede, uintenderede konfliktlinjer, som har plaget dele af systemet ret stærkt i 1990'erne.

4. Uintenderede konsekvenser af princippet om procent-lighed i lønstigning

Man skal i denne forbindelse ikke glemme, at aktørerne i de kollektive overenskomstforhandlinger trods alt er de enkelte forbunds topforhandlere, og at disse topforhandlere altid og helt naturligt vil have deres egne medlemmers situation i tankerne, dvs. at de både skal være »kollektive« og solidariske og samtidig tillige skal være »organisationsegoistiske« og tænke på »organisationsbevarel-

se« for deres egen organisation (jf. Elvander 1988: 277) og ikke mindst på, at de selv skal kunne genvælges, samtidig med, at de skal samarbejde.

Med hvilke øjne må disse topforhandlere da se på forhandlingsresultaterne? Hvilke rationaler driver forhandlerne fra de forskellige organisationer i et forhandlingssamarbejde, altså i det, der kan karakteriseres som »anden ordens kollektiv handlings problemet«. Hvordan bedømmer en forhandler, om et opnået resultat er »godt nok«? I tidligere tider og i den private sektor ville de nok skele til virksomhedernes overskud og til lønudviklingen for direktørerne, men i dag og især i den offentlige sektor har dette ikke meget mening. De offentlige organisationers lønmæssige indplacering af deres medlemmer på lønstigerne gør imidlertid fokuseringen på lønrelativiteter indlysende. For den enkelte forhandler gælder derfor den meget enkle lov, at

(1) den lønstigning, som vores organisation opnår, skal være større end eller lig med gennemsnittet af lønstigninger, som de øvrige organisationer opnår.

En fagforeningsleder, som systematisk får mindre end andre fagforeningsledere, er en fiasko og vil antagelig ikke kunne overleve længe på posten. Nu er der så det yderligere problem, at nogle forhandlere oversætter den ovenstående lov til en variant af Janteloven, nemlig til at

(2) ingen af de øvrige organisationer skal opnå en lønstigning, der er større end den, vores organisation opnår (jf. Elster 1989: 252ff.).

Denne misundelseslov hører man undertiden udtrykt i mere eller mindre velvalgt sproglig forklædning. I realiteten et princip om en mindste fælles nævner, men også et princip, som er helt 100% fokuseret på lønrelativite-

ter, og overhovedet ikke inddrager de ansattes indsats, ansvar, fleksibilitet osv. Problemet med denne sociale norm er, at den er baseret på misundelse, som kan føre til, at forhandlerne og organisationerne anvender mere energi på at overvåge hinanden end på at fremme fællesskabets og egne interesser over for modparten, jf. bl.a. af Elvander (1988) og Elster (1989).

5. Koalitionernes problemer med lønrelativiteterne

Hvorfor er der så store koordinationsproblemer i koalitionerne, især tilsyneladende i den offentlige sektors koalition, fx omkring sygeplejerskerne og FTF? Hvordan kan det være, at man synes langt bedre i stand til at håndtere lønrelativiteterne mellem de forskellige LO-forbund? Man kan antage, at en væsentlig del af forklaringen herpå er, at FTF i lønsammenhæng er en noget kunstig størrelse. Folkeskolelærere, pædagoger, sygeplejersker, politibetjente, bankassistenter m.fl. er grupper, der måske kan hævde at tilhøre »middelstanden« eller middelklassen, men de har arbejdsmæssigt absolut intet med hinanden at gøre. De kender vel dårligt nok hinandens arbejdsituation, forstår ikke hinandens arbejdsbelastninger, kender ikke de uddannelsesmæssige krav til hinanden osv. Det eneste, de tilsyneladende ved, er den indbyrdes, relative lønindplacering. I realiteten har disse grupper derfor absolut ingen incitamenter til at lade de øvrige få en større lønstigning end dem selv, og topforhandlerne fra de enkelte organisationer kan risikere deres position, hvis de systematisk lader de andre (eller nogle af de andre) få mere, end de selv får.

Det fænomen, vi ser her, er på den ene side et kollektivt handlingsproblem i anden orden: FTF-organisationerne har en *fælles* interesse som middelstandsorganisationer i, at de løntrin, deres medlemmer er indplaceret på, ligger højere end og helst lægger mere afstand til de løntrin, som LO-organisationernes medlemmer er indplaceret på. På den anden

side, når det gælder den indbyrdes rangordning af middelstandsorganisationernes medlemmer på løntrinnene, skilles vejene, og alle har en entydig, organisationsegoistisk interesse i kun at fremme egne interesser.

6. Lønkagen: Øge størrelsen på kagen eller på stykket

Man kan illustrere dette på en anden måde, ud fra en »lønkage« tankegang. Ved hver overenskomstforhandling er der en »kage« til rådighed for lønmodtagerorganisationerne. Hvis man for nemheds skyld sætter den procentramme, man ofte taler om, som værende lig med kagen, har hver af organisationerne på lønmodtagersiden nu to interesser, der ikke er sammenfaldende, og som faktisk let kan komme i modstrid:

- (A) *På den ene side har hver enkelt organisation en interesse i, at maksimere rammen, dvs. at arbejde for, at kagen bliver så stor som muligt, da deres egen andel i kroner dermed øges (som hovedregel øges) tilsvarende.*
- (B) *På den anden side har hver enkelt organisation en interesse i, at maksimere deres egen andel af rammen, dvs. arbejde for, at deres egen stykke af kagen bliver så stor som muligt.*

Det er indlysende, at hvor punkt (A) er udgangspunkt for *fælles interesser* og for handlinger, hvor organisationerne *samarbejder og støtter hinanden*, er punkt (B) udgangspunkt for *modstridende interesser*, og for at organisationerne *konkurrerer med hinanden* eventuelt ligefrem *bekæmper hinanden*.

Overenskomstterrænet har således en klart defineret modpart (arbejdsgiverne, hvis nogen skulle være i tvivl), men medspillere, allianceparterne, kan ofte i lige så høj grad være konkurrenter. Dette skærpes i de tilfælde, hvor rammens eller kagens størrelse opfattes som uforanderlig og fast, eller hvor

nogle af organisationerne har den opfattelse, at det bedre kan betale sig for dem at arbejde hen imod punkt (B) – hvor resultaterne af anstrengelserne vil tilfalde dem selv *in toto* – end at arbejde efter punkt (A), hvor de jo kun vil få en mindre andel, nemlig deres relative andel, af den samlede gevinst. Det bedste er faktisk, hvis »de andre« organisationer vil arbejde for at øge kagens størrelse, mens »vi selv« koncentrerer os om at få en større relativ andel af den samme kage.

Kort og godt er der tale om, at de enkelte organisationer har rationelle tilskyndelser til på opportunistisk vis at optimere deres egne medlemmers interesser på bekostning af andres, selv i en form, hvor organisationernes samarbejdsrelationer belastes. En del af det paradoksale herved er, at organisationerne netop er baseret på overvindelsen af et første ordens kollektivt handlingsproblem, nemlig det enkelte medlems ofte økonomisk rationelle incitament til at stå udenfor den faglige organisation. Her bryder organisationerne sig ikke om uorganiserede og »gratister«, og derfor er *organisationernes* egen optræden som gratister i anden orden og deres incitamenter hertil et emne, der er vanskeligt at diskutere åbent. Undertiden beskrives disse stridigheder som udtryk for »dårlig kemi« mellem visse topforhandlere, men bedre forståelse af den underliggende incitamentstruktur kunne måske give en bedre forklaring.

7. Typer af løsninger på de kollektive handlingsproblemer: CO Industri

Det kan være instruktivt i denne forbindelse at betragte nogle af kartellerne på det private arbejdsmarked, især CO Industri. CO Industri blev oprindeligt dannet af en række forbund for faglærte forbund herhjemme, men på et tidspunkt meldte »arbejdsmændene« (i dag SiD) og »kvinderne« (KAD) sig ind, altså to store grupper af ikke faglærte arbejdere. I dag er også industriens funktionærer, kontorassistenter, laboranter (i HK) og teknikere (i TL) medlem af CO Industri. Hvordan

håndterede man internt i kartellet de modsatrettede interesser mht. løn, som der måtte være mellem de faglærte og de ikke faglærte, og mellem mændene og kvinderne? Man måtte jo forudse, at der ville være en konstant uenighed mellem organisationsrepræsentanterne omkring, hvilke af grupperne, der skulle have mest.

I CO Industri klarede man det ved at gå over til et mindstelønssystem (eller minimallønssystem, som det dengang betegnedes). I dette system fastlægges overenskomsten kun mindstelønnen, mens den faktiske løn forhandles på virksomheden. Da mindstelønnen er fælles for alle, faglærte som ikke-faglærte, blev interesse modsætningerne straks mindsket en hel del. Men dermed havde man vel kun flyttet problemerne ud på virksomhederne? Ikke rigtigt, fordi på virksomhedsniveau indgår der også andre parametre i parternes forhandlinger. Faggrænsen mellem faglært og ikke faglært arbejde er ikke hugget i marmor eller givet af Vorherre. Mellem det egentlig faglærte og det egentlig ufaglærte ligger en (ofte betydelig) gråzone af arbejde, til hvilket arbejdsgiverne både kan anvende faglærte og ufaglærte arbejdere. Der er altså en vis andel af virksomhedens ansættelse, hvor faglærte kan substituere ufaglærte, og omvendt.

8. Effekten af arbejdskraftsubstitution

Hvis nu eksempelvis de ufaglærtes lønniveau stiger op i nærheden af de faglærtes, betyder dette, at arbejdsgiverne vil foretrække at ansætte faglærte til en vis andel af det ufaglærte arbejde. Hermed mindskes den ufaglærte beskæftigelse på virksomheden, og de ufaglærtes arbejdsløshed stiger. De får højere løn, men færre i beskæftigelse. En tilsvarende mekanisme påvirker de faglærte: Hvis deres løn bliver alt for høj i forhold til de ufaglærtes, vil arbejdsgiverne tilstræbe at ansætte ufaglærte til visse faglærte jobs, og så vil de faglærtes arbejdsløshed kunne stige. Kort og godt kan man sige, at arbejdskraftsubstitutio-

nen har en effekt i retning af at mindske de to gruppers indbyrdes lønkonkurrence. Selv om de konkurrerer om den samme lønkage, så er der samtidig et pres på dem for ikke at skævvride lønrelationerne alt for meget, fordi arbejdsgivernes ansættelsespolitik (som igen er betinget af de ansattes relative produktivitet og kompetence) kan forvandle en tilsyneladende forhandlet løngevinst til det modsatte. Dette hænger sammen med, at *arbejdskraftens værdi for arbejdsgiveren* er forskellig, og bl.a. er afhængig af graden af formel uddannelse. Løn er jo ikke bare løn, løn udtrykker et bytte, hvor arbejdsgiveren opnår en arbejdsindsats til gengæld for lønudbetalingen. Værdien af denne indsats er naturligvis af stor betydning for lønfastsættelsen.

Det er nok forholdsvis indlysende, hvad disse *ræsonnementer* betyder for sygeplejerskerne og for DSR. Samarbejdet i FTF-K er kun nyttigt, når man kan holde fred på de indre linjer, dvs. hvis formålet er at hæve »middelstandens« generelle lønmæssige status over for LO-området og over for AC-områdets. Men hvis formålet er at ændre lønrelationerne mere specifikt *mellem* FTF-grupperne, så er det ikke indlysende, at dette bedst sker via FTF-K.

Det væsentlige i FTF-K er nemlig, at *der er ingen arbejdskraftsubstitution mellem fx sygeplejersker og folkeskolelærere*. Hvis folkeskolelærernes løn er urimeligt høj i forhold til sygeplejerskernes, så trænger sygeplejerskerne ikke ind på folkeskolelærernes beskæftigelsesområde af den grund, og hvis sygeplejerskernes løn omvendt skulle gå hen og blive højere end folkeskolelærernes, så vil disse næppe heller trænge ind på sygehusene. Hermed er LC frataget ethvert incitament til at større DSR's særlige interesser i FTF-K og over for ARF. Og hermed er der sat et stort spørgsmålstegn ved selve rationalet for dette forhandlingssamarbejde. Disse indsigter gør de konflikter, der har kunnet observeres i FTF-K i forbindelse med de senere års over-

enskomstfornyelser mere forståelige, idet man kan forstå det rationale, som DSR's konkurrenter i FTF-K har. Konflikterne skyldes ikke, at de medvirkende organisationsformænd har haft en dårlig kemi, og man kan ikke vente, at en eventuel udskiftning af disse ville gøre FTF-K-samarbejdet mindre konfliktbetonet.

9. Når samarbejdet svigter:

»Copy and Paste«

Dette kan man se som et udtryk for en social norm om solidaritet på de skandinaviske arbejdsmarkeder, og man kan da også se i de omfattende fremstillinger af forhandlingsforløbene på det offentlige danske arbejdsmarked, at der er en betydelig tendens til, at de resultater, de toneangivende grupper – målt i procent – opnår ved forhandlingerne, også skal komme de andre til del, *men så heller ikke mere*. Due & Madsen skriver eksempelvis i forbindelse med overenskomstforløbet i 1993, hvor offentligt ansatte fra SiD og PMF forkastede den ny overenskomst, og derfor kom i Forligsinstitutionen:

»Som i de tidligere tilsvarende situationer var der ikke noget ekstra at komme efter for de organisationer, der stemte nej til KTO-forliget« (Due & Madsen 1996: 700).

Hermed udtrykkes det princip, at på den ene side bør SiD og PMF's medlemmer have samme reguleringer og fordele (målt i procent), som de øvrige grupper havde opnået, men på den anden side må disse grupper ikke opfatte de forudgående forlig som »et gulv«, i forhold til hvilket de så skal kunne forhandle sig til noget ekstra.

Sådan set kan systemet beskrives ret kort: Man kan i disse tekstbehandlingstider beskrive »Den Danske Model« som en »Copy and Paste« model, dvs. en »Kopier og Sæt ind«-model.⁵ Grundprincippet er nemlig, at de løsninger og de rammer, der aftales på de betydende områder, kopieres og sættes ind i al-

le de øvrige områders overenskomster, evt. med de nødvendige tilretninger. I 2000 var dette helt tydeligt med de ny feriefridage: Da først de var gennemført i industriens overenskomster, vidste alle, at de skulle indføres i alle de øvrige overenskomster. Det var kun et spørgsmål om hvordan, dvs. med visse branchespecifikke variationer omkring karensbestemmelser o.l. Og alle venter til overenskomstforhandlingerne i 2002 på det offentlige område, at alle også her får de to manglende feriefridage op til de fem i løbet af perioden frem til 2004, hvor industrioverenskomsten løber til.

I 1987, hvor reduktionen af arbejdsugen fra 39 til 37 timer blev aftalt, skete dette først på industriens område, derefter på hele det private område, og til sidst (en til to uger senere) havde man så sandelig aftalt helt det samme på det offentlige område. Det siger lidt om, hvor selvfølgeligt dette var, at Due & Madsen i deres fremstilling af det offentlige overenskomstforløb i 1987 kun omtaler arbejdstidsnedsættelsen et eneste sted, nemlig der, hvor det nævnes, at det havde man aftalt i den private sektor (Due & Madsen 1988: 178).⁶

Dette *Copy and Paste* princip har mange fordele, når man skal have alle grupper afsluttet i de store overenskomstrunder, og princippet er, at man giver alle det samme *i procent*, og at man således ikke rokker ved de eksisterende lønrelativiteter. Det har store fordele, fordi man ellers nemt kunne risikere at bevæge sig ud i de helt store slagsmål.

Det er jo klart, at eventuelle »efternølere« kan være fristet til at kræve lidt ekstra, fordi omkostningerne ved at give en enkelt mindre gruppe eller to en lidt højere procentstigning naturligvis ikke påvirker det samlede resultat meget. Når der i forhandlingssystemet er en meget stærk *normativ* modstand herimod, skyldes det dette systems karakter af *gentagne spil*, hvor en indrømmelse til særlige grup-

per i en forhandlingsrunde næsten uundgåeligt vil udløse kompensatoriske krav fra stort set alle øvrige grupper i næste runde. Så vil alle forsøge at blive belønnet som »efternøler«, ingen vil tage ansvaret for det første forlig, og risikoen for storkonflikt vil være overhængende. Man kan sammenfattende karakterisere systemet som følger:

»Det er et system, hvor nogle fremtrædende områder går i spidsen og dermed sætter standarden både med hensyn til indhold og niveau for alle andre grupper, og hvor balancen på arbejdsmarkedet ville blive undergravet, hvis efternølerne opnåede mere end frontløberne« (Due & Madsen 1996: 730f.).

Dette såkaldt decentrale system, hvor en række lønmodtagerorganisationer (forbund eller karteller) forhandler over for en tilsvarende række af arbejdsgiverorganisationer (som hovedregel DA's medlemsorganisationer) har den indbyggede fordel, netop pga. den stærke indbyggede norm om fælles forbedringer på procentniveau til alle, at det ikke indeholder disincitament til frontløberne. Det indeholder derimod positive incitament til at være de første, der undertegner et forlig. Begrundelsen herfor er, at de organisationer, der kommer først med løsninger og forlig, har større muligheder for at præge årets samlede overenskomstsløsning end de øvrige. Er man først havnet som efternøler, kan man ikke forvente at få løst sine eventuelle særlige problemer.

10. Koalitioner og forhandlingsnormer

Man kan beskrive især det offentlige aftale-system (men i høj grad også det private) som bestående af en række koalitioner af lønmodtagere, der samarbejder om at presse »mest muligt« ud af arbejdsgiverne. Disse koalitioner kan næppe betegnes som helt frivillige, da arbejdsgiversiden i den offentlige sektor jo optræder meget centraliseret. I deres analyse af, hvordan disse koalitioner fungerer, anfører Due & Madsen konkluderende seks

punkter, der er centrale for forståelsen af systemets karakter, og som jeg vil anvende til at pege på nogle af de indbyggede svagheder, ved at forsøge at skifte fra et makro-perspektiv til meso-perspektiv på disse forhandlinger. Set i makro-perspektiv fungerer koalitionerne på lønmodtagersiden i overenskomstforhandlingerne på følgende måde:

1. Koalitioner er filtre: Kun de krav, der kan skabes enighed om i koalitionen, bliver bragt videre til modparten.
2. Interessekonflikter mellem koalitions partnere er ofte mere afgørende for det samlede resultat end konflikterne i forhold til modparten.
3. Dette skyldes, at en forhandlingspart kan have større interessesammenfald med modparten end med sine koalitions partnere.
4. De opnåede resultater fordeles i koalitionerne. Derved er det gennem koalitionerne, at sociale normer om lighed og retfærdighed får praktisk betydning.
5. En effekt af de sociale normers betydning er, at lønspredning udvikler sig væsentligt anderledes end hvis grupperne forhandlede enkeltvis.
6. Ingen organisationer har hidtil kunnet opnå bedre resultater ved at køre sololøb udenfor en koalition (efter Due & Madsen 1996: 971-81).

Disse punkter understreger både koalitionerens funktion, forhandlingsmæssigt, men også nogle af de problemer, der kan være forbundet med dem. Det antydes implicit, at argumenternes type og styrke vil være forskellige, alt efter om der forhandles mellem en arbejdsgiverpart og en lønmodtagerorganisation, eller om der forhandles »internt« mellem koalitions partnere. Dette resultat gives en teoretisk begrundelse af Jon Elster i hans bog om kollektive forhandlinger, hvor han skelner mellem »*Capital-Labor Bargaining*« på den ene side og »*Labor-Labor Bargai-*

ning« på den anden. I den førstnævnte type forhandlinger omhandler de sociale normer i høj grad normer for fordeling af overskud, normer om referenceløn, m.m., mens de i den sidstnævnte omhandler normerne i høj grad forskellige typer og grader af lighed, fx lige løn for lige arbejde (Elster 1989: 221, 224).

Imidlertid kan lighedsnormer også være strategisk anvendt. Elster argumenterer stærkt imod, at sociale normer altid anvendes strategisk, men at de kan anvendes sådan, er han bestemt ikke blind for. I sin analyse af det svenske forhandlingssystem lægger Elvander meget vægt på, at en konsekvent anvendelse af lighedsnormer fra faglig side, uanset om de skader eller gavner organisationens egne medlemmer, er uhyre vanskelig at påvise, og at strategisk adfærd er fremherskende (Elvander 1988: 256ff.; jf. tillige Ahlén 1989). Derimod synes Geir Høgsnes i sin analyse af det norske system (jf. tillige Stokke 1998) at understrege, at selv om topforhandlerne ofte har stærke incitamenters til at optræde strategisk (opportunistisk), synes der ikke desto mindre at være meget stærke fairness- holdninger i baglandet, dvs. blandt medlemmerne, og disse holdninger er medvirkende til – sammen med en relativt stærk mæglingsinstitution – at tvinge forbundene til at optræde konsistent med de sociale normer om fairness, de selv fremfører som centrale for deres virke (Høgsnes 1994: 707-9). Due & Madsen betoner i deres fremstilling, hvordan den før 1987 førte solidariske lønpolitik i stærk grad havde belastet de *offentlige* fagforbunds forhandlingssamarbejde, så FTF og AC havde tilkendegivet, at »nu var det nok«, og hvordan man som følge heraf gik over til, at resultaterne måtte give samme resultater til forskellige lønmodtagergrupper i procent, i stedet for at favorisere de lavtlønnede grupper (Due & Madsen 1988: 55, 121, 245). Man gik hermed fra en bestemt opfattelse af »lighed« (lighed betyder mest i procent til de lavest lønnede, dvs. udligning af lønstrukturen) til en anden (lighed betyder lige meget til al-

le, målt i procent, dvs. bevarelse af lønstrukturen), jf. nærmere i det følgende afsnit.

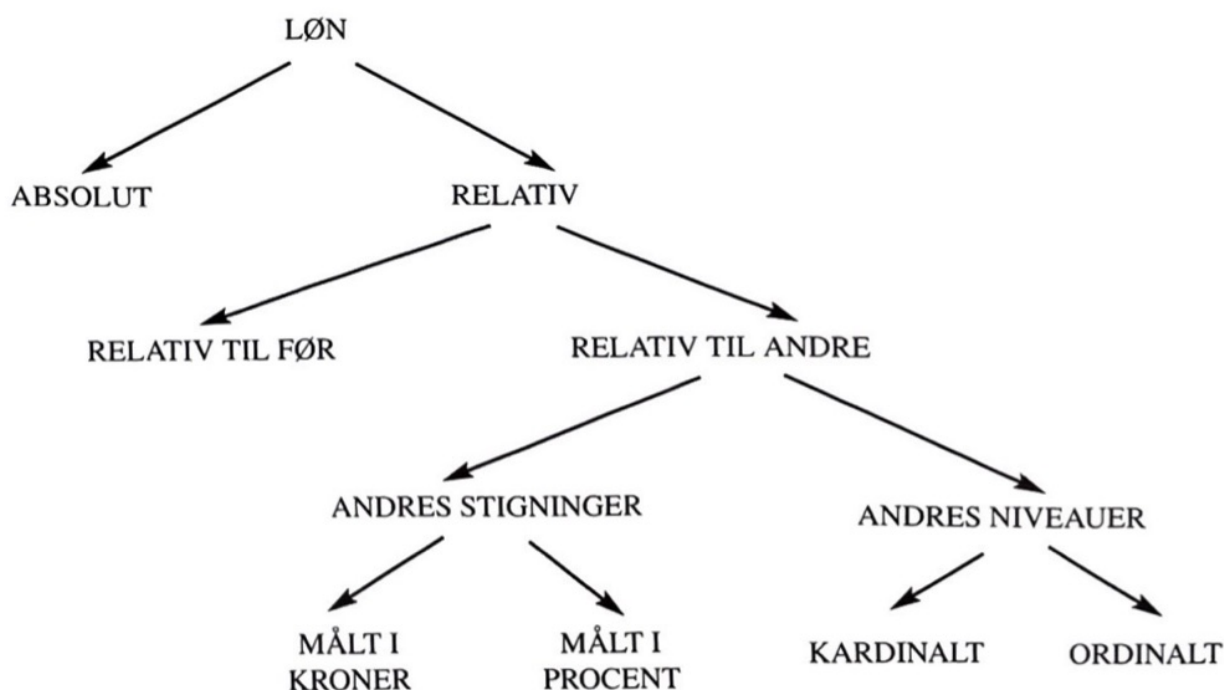
Det er naturligvis en komplicerende faktor, når forhandlingsresultater, der er opnået under en bestemt type argumentation, skal fordeles til organisationerne under anvendelse af en (delvis) anden argumentation, som Due & Madsen anfører. Og det er vel også et godt spørgsmål, om det virkelig er tilfældet. Men der kan ikke sættes spørgsmålstegn ved, at organisationernes gensidige »lighedsnormer« har stor betydning for forhandlingsforløb og -resultat. Det er endvidere muligvis rigtigt, som Due & Madsen anfører, at koalitionerne indebærer en »væsentligt anderledes« lønudvikling end tilfældet ville være, hvis de forhandlede hver for sig. Nu er udtrykket »væsentligt anderledes« en lidt pudsig eufemisme, som vel skal betyde, at løn-

spredningen bliver mindre end tilfældet ellers ville have været. Men organisationernes gensidige overvågning i denne forbindelse er formentlig en faktor, der har en betydning i denne retning.

11. Vanskelighederne ved

»Copy and Paste«

Men hvad er lighed? Og hvilken »balance« er det, Due og Madsen taler om (Due & Madsen 1996: 731)? Dette er ikke så enkelt som man undertiden kan få indtryk af. Vurdering af begrebet lighed i forhold til forhandlingsdynamikken skal med i forståelsen, fordi det ellers kan være vanskeligt at forstå, hvoraf problemerne kommer. Elster opstiller i sin ovennævnte bog en model for de forskellige typer af lønmål, man kan operere med i lønforhandlinger, jf. figur 1.



Kilde: Elster (1989:217)

Figur 1. Typer af lønmål

Hvis man vælger en relativ, ikke en absolut bedømmelse af sin løn, kan denne relativitet være enten relativ til *lønnen før* (altså en historisk differens) eller til *andres løn*. Sammenligningen med andres løn kan gå på de andres niveau eller på de *andres stigninger*. Andres niveau kan måles *kardinalt* eller *ordinalt*, og andres stigninger kan bedømmes i *kroner* eller i *procent*. Man vil ofte vælge det, der er mest opportunt for ens egne krav, men i det danske forhandlingssystem ligger det helt klart, at man ser bort fra (andres) niveau, og kun ser på andres stigninger, målt i procent. Dette skaber som hovedregel det mest konfliktfri forløb, men det er samtidig også det mest konservative af målene, fordi det fastfryser den eksisterende lønstruktur. Status quo i lønhierarkiet i dag bliver også status quo for i morgen, hvis det står til forhandlerne og til mæglingssmanden. I forbindelse med sygeplejerskernes lønkonflikter var det klart, at der skete et skift i anvendelse af det niveau, man manifesterede sine lønrelativistiske overvejelser på. DSR krævede i 1995 en 16% lønstigning, hvor det kommunale kartel generelt opnåede 3,0%. Dette forekom imidlertid ikke sygeplejerskerne ekstraordinært grådigt, eftersom de mente, at de – set i relation til grupper med samme kvalifikationer, belastninger og ansvar som fx skolelærere og politiassistenter m.fl. – måtte betegnes som en »lavtlønsgruppe«. Ser man på modellen i figur 1 bliver det klart, at sygeplejerskerne hermed havde skiftet relativtetsbetragtningen fra den »konsensususkabende« samme *procentuelle stigning* som andre til at kræve *samme niveau* som bestemte andre. Hvordan løste »systemet« nu dette problem, som blev accentueret af, at der i befolkningen var en betydelig forståelse for, at der måske var anomalier i lønstrukturen? Kunne man give sygeplejerskerne mere end de andre, uden at udløse en lavine af lønkrav næste gang?

12. Tvungen voldgift og løsningen af sygeplejerskeproblemet

Lovindgrebet over for sygeplejerskerne i 1995 skete i form af en tvungen voldgift. Denne indebar, at der mellem organisationer og under forligsmand Mette Christensens forsæde blev udarbejdet en redegørelse for de problemer, som parterne så på sygeplejerskeområdet (og også på andre områder), de krav de havde og de mulige løsninger, de evt. kunne se (Udvalget 1995). Hensigten med denne øvelse var primært at tilstræbe, at parterne selv kunne finde en løsning i processens løb, men i begrebet *tvungen voldgift* ligger det, at Forligsmanden træffer den endelige afgørelse om overenskomstens udseende for den næste periode, hvis parterne ikke selv kan nå til enighed. Det kunne de ikke.

Resultatet af Forligsmandens kendelse var bedre for sygeplejerskerne, end det nok blev erkendt dengang. Kendelsen indebar ganske vist, at visse regler i overenskomsterne, som ARF havde været utilfreds med, men som DSR havde holdt fast i, blev lempet, således at der blev givet adgang til øget fleksibilitet. Til gengæld herfor opnåede sygeplejerskerne en ramme for overenskomstforbedringer på ca. 4,5%, hvor man på det generelle KTO-område havde opnået ca. 3,0%.⁷ Nu havde DSR jo fremsat krav om 16% lønforbedring, og i det lys synede de 4,5% ikke af så meget for sygeplejerskerne selv, men det må her fremhæves, at sygeplejerskernes lønstigning hermed blev en halv gang større end generelt for KTO-området. Dette var klart i modstrid med *Copy and Paste* princippet, og derfor mindst »en halv sejr« for sygeplejerskerne. Man kan sådan set sige, at forligsmandens kendelse var et skoleeksempel, en slags lærestykke for sygeplejerskerne i, *hvilken forhandlingsløsning, de selv burde have kunnet forhandle sig frem til*, med en bedre forståelse for forhandlingers natur.

Det må i denne sammenhæng også fremhæves, at formanden for KTO, og for FOA,

Poul Winckler, efter indgrebet gav en nærmest ubetinget støtte til den relative forbedring til sygeplejerskerne. Han gav nemlig udtryk for, på sine egne medlemmers vegne, at »den slags fleksibilitet ønsker vi ikke« og forebyggede dermed i realiteten en trussel om, at FOA næste gang ville kræve at få mere end DSR som »tak for sidst« og den lavine af lønkrav, som dette kunne indebære.

Med andre ord lykkedes det i dette tilfælde faktisk at skabe undtagelse fra den lovmæssighed, Due og Madsen anfører, når de som ovenfor anført skriver:

»Ingen organisationer har hidtil kunnet opnå bedre resultater ved at køre sololøb udenfor en koalition« (Due & Madsen 1996: 91).

Det lykkedes endda at gøre det på en sådan måde, at den frygtede lønlavine udeblev. Men det skal nok understreges, at det virkelig også hører til undtagelserne i det danske system, at noget sådant sker, eller i hvert fald sker i fuld offentlighed.

13. Konklusion

Den korte kritik af forhandlingssystemet er således, at det har uhyre vanskeligt ved at løse anomalier, hvad enten disse anomalier skyldes arbejdsmarkedsdynamiske forhold (særlig høj efterspørgsel efter bestemte grupper, som så pga. forhandlingssystemet ikke kan omsætte deres forbedrede markedssituation i forbedret løn og forbedrede lønrelativiteter) eller anomalierne skyldes et ulighedsproblem, fx ulige løn mellem mænd og kvinder, eller historiske tilfældigheder, såsom lav initial indplacering på de offentlige lønskalaer.

Den stærke sammenbinding af ret forskelligartede faggrupper i forhandlingskoalitioner er ikke altid af det gode, ligesom de stærke forhandlingsnormer om *samme procentuelle stigning til alle* har alt for stærk fokus på løn som retfærdighed og fjerner blikket fra relatio-

nen mellem løn og indsats. Samarbejde på tværs er en god ting, men det fører til, at bedømmelsen af sammenhænge mellem indsats og løn svækkes. Den enkelte faggruppes muligheder for at yde et »quid pro quo« indsatsmæssigt for at opnå en relativt større lønforbedring svækkes af alle de øvrige koalitions-partners medvirken og den misundelseseffekt, der ligger heri. Misundelsen kan – og dette er et meget stærkt paradoks ved den nuværende forhandlingsstruktur – komme til udtryk, også selv om de andre organisationer ikke ønsker eller kan komme til at yde den ekstra indrømmelse eller indsats, som kunne give en bestemt gruppe et løft.

Dette vil antagelig kun kunne løses på den måde, at man dels decentraliserer løndannelsen betydeligt mere, end tilfældet er nu (en proces, der jo er godt i gang), dels at man tænker i andre typer af koalitioner, end dem, man har i dag. Det horisontale princip er det, efter hvilket de fire hovedorganisationer for lønmodtagere i Danmark er sammenstukket, nemlig LO, FTF, LH og AC. Meget groft sagt kan man sige, at LO repræsenterer de time-lønnede og de lavere funktionærer, AC repræsenterer de højtuddannede funktionærer og chefer (med overvægt på det offentlige), LH repræsenterer chefer fra mellem- til top-niveau i den private sektor, mens FTF repræsenterer mellemgrupperne mellem LO og AC, uddannelses- og lønmæssigt set, hovedsageligt i den offentlige sektor.⁸

En væsentlig årsag til FTF's eksistens er LO's mangeårige politiske støtte til Socialdemokratiet, og FTF's modstand herimod skal naturligvis også ses som en modstand hos medlemsgrupperne imod denne politiske ensidighed (som dog er blødt op i de senere år hos LO).

En anden årsag, set fra perioden efter AC's dannelse er denne hovedorganisations elitære afgrænsning nedad. Denne afgrænsning er dog også opblødt i de senere år, gennem op-

tagelse af faglige organisationer, hvis medlemmer typisk ikke er på »fuldt akademisk« niveau, fx Bibliotekarforbundet og Erhvervs-sprogligt Forbund, men også af optagelsen af bachelorer inden for de traditionelle områder for AC-organisationerne.

Man kan sige, at FTF's eksistensgrundlag løbende udsættes for en vis erosion, idet både AC og LO over årene har optaget organisationer, der tidligere hørte hjemme i FTF.

Det horisontale samarbejde i FTF danner grundlaget for et vertikalt samarbejde, idet FTF-organisationerne deltager i bl.a. KTO. KTO udtrykker jo, modsat FTF, et vertikalt kartelsamarbejde, idet KTO omfatter både de relevante organisationer fra LO, FTF og AC. Det er dog væsentligt her at bemærke, at det horisontale princip opretholdes internt i KTO, idet organisationerne ikke er fri til at danne alliancer på tværs af deres hovedorganisationstilhør, men derimod udøver deres indflydelse qua deres medlemskab af LO, FTF eller AC. *Det vertikale princip er derfor klart svagere i forhandlingsstrukturen end det horisontale.*

Når man bedømmer det vertikale samarbejde må man desuden tilføje, at det er uhyre bredt. Man kan fornuftigvis sammenligne KTO med en række af de karteller, der eksisterer på det private arbejdsmarked, fx CO Industri eller BAT-kartellet. Disse karteller er for så vidt vertikale, som de omfatter faglærte arbejdere, specialarbejdere og også visse funktionærgrupper inden for deres branche, idet de dog ikke går »hele vejen op«. Arbejdsledere, ingeniører m.fl. er ikke med i disse LO-karteller. Det man skal bemærke er imidlertid, at disse karteller er branchemæssigt noget snævrere afgrænset end KTO. Dette er begrundet i, at de overenskomster, som disse karteller forhandler, netop skal tilpasses branchernes særlige vilkår. Der er stor forskel på arbejdsvilkår m.m. inden for industrien og inden for fx bygge- og anlægsbranchen.

Hvorvidt man på længere sigt kan ændre disse organiseringsprincipper fra det horisontale til det vertikale er jo et åbent spørgsmål, det er i hvert fald en langsigtet proces. Det er dog ikke ren fantasi. Hverken i Tyskland eller Storbritannien har man modstykker til FTF eller AC, idet langt den overvejende del af funktionærorganisationerne er medlemmer af disse landes hovedorganisationer, DGB og TUC (dog uden at bidrage i den forbindelse til landenes socialdemokratiske partier).

Derimod er det klart, at decentraliseringen af selve løndannelsen er et skridt, som på en anden måde kan være medvirkende til at mindske de meget betydelige spændinger, der i dag er i en række af forhandlingskoalitioner, især på lønmodtagersiden og især hos FTF. Hvor paradoksalt det end lyder, kan en mindre rolle til de faglige organisationer i forbindelse med selve lønfastsættelsen derved faktisk styrke disse samme organisationers fremtidige muligheder, fordi deres indbyrdes stridigheder vil blive mindre generende.

Noter

1. Tak til Torgeir Stokke og Flemming Agersnap for såvel kritiske som nyttige kommentarer.
2. I denne artikel omtales kollektive aftaler, der regulerer ansættelsesforholdene, konsekvent som overenskomster, selv om den korrekte terminologi, når det gælder offentligt ansatte tjenestemænd, ville være aftaler. Da tjenestemandsaftalerne imidlertid, når det gælder de temaer, der behandles her, har samme grundlæggende træk som de offentlige overenskomster, anses det ikke for nødvendigt at skelne.
3. Jf. oversigten i DA (2000: 178).
4. Jeg har andre steder mere udførligt drøftet disse aspekter ved den faglige organisering (Scheuer 1996: 157-62; 1999: 26-37).
5. Tidligere »Den Danske Kalkerpapirmodel«.
6. Der var dog også forskelle: I den private sektor tog man en halv time af arbejdsugen hvert år i de fire år, overenskomstperioden løb, mens man i den offentlige sektor tog en hel time af arbejds-

ugen hvert andet år! Hermed viste de offentlige forhandlere, at der sandelig også var en grund til, at de var der.

7. Jf. Opmandskendelse (1995). At fleksibilisering af overenskomster og ekstra lønstigning er koblet som omtalt understreges af, at hospitalslaboranterne i et samtidigt indgreb ikke fik ændret væsentligt i overenskomsten og kun fik 3,0%.
8. Med Finansforbundet og enkelte andre som undtagelser.

Liste over anvendte forkortelser

AC Akademikernes Centralorganisation
ARF Amtsrådsforeningen i Danmark
BAT Bygge-, Anlæg- og Trækartellet i Danmark
CO Industri Centralorganisationen af Industriansatte
DA Dansk Arbejdsgiverforening
DGB Deutsche Gewerkschaftsbund
DSR Dansk Sygeplejeråd
FOA Forbundet af Offentligt Ansatte
FTF Fællesrådet for Tjenestemænd og Funktionærer
FTF-K FTF-Kommunal
HK Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark
KAD Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark
KTO Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
LC Lærernes Centralorganisation
LH Ledernes Hovedorganisation
LO Landsorganisationen i Danmark
SiD Specialarbejderforbundet i Danmark
TL Teknisk Landsforbund
TUC Trade Union Congress

Litteratur

- Ahlén, K. (1989): Swedish Collective Bargaining Under Pressure: Inter-Union Rivalry and Incomes Policies. *British Journal of Industrial Relations* 27:3 (November), pp. 330-46.
- Blaschke, S. (2000): »Union Density and European Integration: Diverging Convergence«. *European Journal of Industrial Relations*, 6:2, London: Sage, pp. 217-236.
- DA (2000): *Arbejdsmarkedsrapport*. København: Dansk Arbejdsgiverforening
- Due, J. & J. Steen Madsen (1988): *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og organisations-*

kultur. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

- Due, J. & J. Steen Madsen (1996): *Forligsmagerne. De kollektive forhandlingers sociologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Due, J. & J. Steen Madsen & C. Strøby Jensen (1993): *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Due, J. & J. Steen Madsen & C. Strøby Jensen (1999): *Septemberforliget – et strategisk valg*. I M.-L. Andreassen, J. Kristiansen & R. Nielsen: *Septemberforliget 100 år*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Elster, J. (1989): *The Cement of Society. A study of social order*. Cambridge: Cambridge UP.
- Elvander, N. (1988): *Den svenska Modellen. Löneforhandlingar och inkomstpolitik 1982-1986*. Stockholm: Almqvist & Wikströms Förlag
- Høgsnes, G. (1994): *Collective Wage Bargaining and the Impact of Norms of Fairness – An analysis based on the Norwegian experience*. Oslo: Institute of Social Research
- Opmandskendelse (1995): *Opmandskendelse vedrørende overenskomster mellem Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Dansk Røde Kors og Finansministeriet på den ene side og Dansk Sygeplejeråd på den anden side*. Af forligsmand Mette Christensen, København, den 10. november.
- Scheuer, S. (1993): Leaders and Laggards. Who goes first in bargaining rounds? I Boje, T. & S.E. Olsson Hort (eds): *Scandinavia in a New Europe*. Oslo: Scandinavian UP
- Scheuer, S. (1996): *Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Scheuer, S. (1999): *Motivation. Aktørmotiver i arbejdslivet*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Stokke, T. (1998): *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv*. Oslo: Fafo.
- Udvalget (1995): *Redegørelse fra udvalget vedrørende analyse af sygeplejerskeområdet*. København: Statens Information

Public Service Broadcasting i et økonomisk perspektiv

Af Anders Henten, Knud Erik Skouby og Reza Tadayoni,
Center for Tele-Information, Danmarks Tekniske Universitet

1. Indledning

Både den bredere offentlige debat og den akademiske forskning vedrørende public service broadcasting¹ har i Danmark overvejende handlet om indholdssiden – om programtyper og kvalitet, herunder den indflydelse, som kommercielle kanaler har på indholdet. Kun i mindre omfang har der været en offentlig debat om finansieringen af public service broadcasting, og forskningen har ikke fokuseret på broadcast-økonomi.

I USA er der en længere tradition for forskning i broadcast-økonomi, og blandt de europæiske lande har der især i UK været en del politisk diskussion om finansiering af public service broadcasting.² Efter oprettelsen af TV 2, der har reklamer som den væsentligste del af sit finansieringsgrundlag, har der også i Danmark været en vis offentlig opmærksomhed omkring de danske public service broadcasteres økonomi, og den er øget ifm. det seneste medieforlig.

Broadcasting har gennemgået en radikal udvikling i løbet af de seneste par årtier: fra et system baseret på en enkelt (TV) eller enkelte (radio) kanaler til et system med mange kanaler, hvor den til rådighed stående transmissionskapacitet er kraftigt ekspanderet ved introduktion og udvikling af satellit- og kabelsystemer; fra analog teknologi til digitalisering, hvor selve indholdet og den måde,

hvorpå mediet traditionelt bliver anvendt, er under stadig massiv udvikling. Disse ændringer har sammen med ændringer i det politiske og økonomiske set-up og fremvæksten i et konvergerende medielandskab banet vejen for nye typer markeder, og for at nye aktører træder ind på broadcasting-markedet.

Den teknologiske udvikling har endvidere muliggjort udviklingen af mere regulære sælger-køber-forhold mellem udbydere og slutbrugere, således at kun de, der betaler for de enkelte tjenesteydelser, får mulighed for at bruge dem. Broadcasting forvandles hermed tendentielt fra et offentligt gode til et privat gode, og nye økonomiske modeller og betalingsformer kan anvendes til at finansiere tjenesten.

Disse forandringer har medført, at der stilles spørgsmålstejn ved berettigelsen af public service broadcasting. Spørgsmålet lyder: når nu det er muligt for mange aktører at begå sig på markedet, og når disse aktører kan sælge deres tjenester til slutbrugerne enkeltvis, og broadcasting kan betragtes som et privat gode, hvorfor skal man så vedligeholde en public service broadcasting udenfor de regulære markedsmekanismer? Nærværende artikel diskuterer denne problemstilling og analyserer endvidere finansieringsspørgsmålet, først teoretisk og derefter på et mere praktisk niveau.

2. Velfærdsøkonomi og public service broadcasting

2.1. Velfærdsøkonomi

Teoridannelsen omkring det ikke særlig præcist afgrænsede område, der går under betegnelsen »velfærdsøkonomi«, er opstået ud fra to hovedtyper af overvejelser i forbindelse med, at det på et tidligt tidspunkt i den »moderne« økonomiske diskussion stod klart, at visse aktiviteter var samfundsmæssigt nyttige selvom de ikke var individuelt profitable.³ Det blev derfor set som en nødvendighed, at disse aktiviteter organiseredes på samfundsmæssigt plan. Den ene type overvejelser kan ses som starten på en positiv velfærdsteoretisk tradition med vægt på diskussion af generelle produktionsbetingelser, den anden som starten på en normativ diskussion af den samfundsmæssige ressourcefordeling.

Den førstnævnte har som udgangspunkt, at der er en fælles, samfundsmæssig interesse i forsyningen af visse goder, der har en særlig karakter som offentlige goder, hvilket betyder, at produktion og/ eller fordeling ikke hensigtsmæssigt sker via markedet. Den anden har et eksplicit, historisk normativt udgangspunkt, idet betragtningen er, at alle har ret til en vis, basal forsyning med varer/ goder. Overvejelser af begge typer kan allerede findes hos Adam Smith,⁴ der på den baggrund anerkendte behovet for statslig indblanding i produktion eller levering af varer/ goder på visse områder som retsvæsen, forsvar og undervisning.⁵

Disse overvejelser introducerede samtidig det, der med tiden har udviklet sig til et centralt problemkompleks i moderne økonomisk teori og ikke mindst i dens udmøntning i økonomisk politik: Hvordan fastlægges »visse områder«, og hvor mange ressourcer skal der bruges på dem? – et problemkompleks som teoretisk har været snævert sammenhængende med diskussioner om markedets effektivitet

– eller manglen på samme udfoldet som teorier om markedssvigt.

2.1.1. Fra Pareto til Samuelson

I den tidligste udvikling af den egentlige velfærdsøkonomiske teoritradition – der ofte ses som grundlagt med den italienske ingeniør/ økonom V. Pareto's værker, skrevet omkring 1900 – indgår behovet for offentlig produktion og indgreb i den primære økonomiske aktivitet imidlertid ikke som en eksplicit diskussion. Hermed forsvinder den klare opdeling mellem de to typer betragtninger. Smith's historisk baserede »nødvendighedsbetragtning« erstattes af en formel »nyttebetragtning«, der under givne forudsætninger inkorporerer den samfundsmæssige ressourceallokering og den individuelle »tilfredshed« i en effektiv ligevægtsløsning,⁶ idet ingredienserne er effektiv udveksling af goder, effektiv produktion og velfærdsoptimum, defineret ud fra nyttefunktioner. Dermed forsvandt den eksplicit historisk baserede normative tradition stort set ud af velfærdsteorien.

Pareto-optimalitet (en tilstand hvor det ikke er muligt at stille en person bedre uden at forringe en andens status og vise versa) er generelt det foretrukne normative kriterium i økonomisk teori, da det kan vises, at under ideelle betingelser vil markeder med fuldkommen konkurrence ende i en Pareto-optimal situation, forudsat at individer maksimerer deres nytte og virksomheder deres profit.

Det kan endvidere vises, at disse ideale betingelser bl.a. udelukker eksternaliteter, offentlige goder og informationssvigt.⁷ Det er denne tætte forbindelse til resultaterne på et fuldkommen konkurrencemarked, der har gjort Pareto-optimalitet til det foretrukne normative kriterium. Det har bl.a. betydet, at situationer, hvor der ikke hersker Pareto-optimalitet, beskrives under den samlende overskrift markedssvigt. En stor del af teorien vedrørende velfærdsøkonomi og offentlige finanser er udviklet med henblik på at beskri-

ve årsager og mekanismer i markedssvigt, og hvad der eventuelt kan gøres for at afhjælpe dette svigt.

Offentlige goder kan ses som »genindført« i velfærdsteorien med A.C. Pigou's diskussion af eksternaliteter⁸. Her etableredes staten som en udenforstående agent, der via skatter eller subsidier kan medvirke til at neutralisere effekten af eksternaliteter og dermed genskabe effektivitet i »Pareto-forstand«. Pigou's tilgang er således en ikke-normativ analyse, der kan begrunde f.eks. tilskud til aktiviteter med positive eksternaliteter, idet det normative element først introduceres med beslutning om at fremme givne eksternaliteter. Den umiddelbare – praktisk anvendelige – logik i Pigou's tilgang blev imidlertid kraftigt angrebet af bl.a. R.Coase, der bl.a. anholdt grundlaget for at afgøre, hvilke eksternaliteter, der er positive.⁹

Det var først med Paul Samuelson's analyser i 1950'erne af offentlige goder, at disse og deres relation til andre goder blev inddraget i den formaliserede velfærdsteoretiske diskussion.¹⁰ Samuelson formulerede en teoretisk løsningsmodel for det ovenfor nævnte centrale prioriteringsproblem. Samuelson præciserede prioriteringsproblemet i tre spørgsmål:

- a) Hvordan kan man analytisk definere offentlige goder?
- b) Hvordan kan man bestemme den optimale ressourceallokering til produktion af sådanne goder?
- c) Hvordan kan man fastlægge et effektivt og retfærdigt system til finansiering af den offentlige sektor?

Det er specielt behandlingen af det sidste spørgsmål som er vigtigt i forbindelse med problemstillingen i denne artikel:

Ressourcerne til de private goder allokeres gennem fuldkommen konkurrence, hvad der via en traditionel udledning fører til, at for-

brugerpriser er lig med produktionspriser. Disse ligevægtsbetingelser må ikke forvrides af beskatning til finansiering af det offentlige gode. Det antages derfor, at ressourceallokeringen til offentlige goder gennem en ikke specificeret beslutningsprocedure tilfredsstiller effektivitetskriteriet samt maksimeringen af den samfundsmæssige velfærdsfunktion, og at den finansieres gennem en forbrugs- og indkomstafhængig »lump sum« skat.

Samuelson's bidrag gav i første omgang anledning til diskussion af situationer med rene offentlige og rene private goder. Det blev generelt anset for oplagt, at rene offentlige goder skulle tilvejebringes ved offentlig foranstaltning, men der blev stillet spørgsmål ved, hvor udbredte rene offentlige goder i realiteten er, idet der ofte vil være en vis rivalisering i forbruget samt geografiske tilgængelighedsproblemer. Begge modifikationer har givet baggrund for en righoldig diskussion. Broadcasting er imidlertid et af de klare eksempler på ikke-rivalisering og almen tilgængelighed, således at Samuelson-modellens grundbetingelser er opfyldt, og den giver optimalitetsbetingelser for ressource-allokering til broadcast som offentligt gode.

2.1.2. Rawls og Sen

Den eksplicit normative velfærdstradition, som tillægger alle individer en historisk betinget ret til en vis minimumsforsyning med goder (jf. Adam Smith), har stort set været fraværende i den teoretiske velfærdslitteratur, som overvejende har været baseret på neoklassisk økonomisk teori. Diskussionen har i højere grad foregået under overskriften socialpolitik – uden at denne disciplin nødvendigvis er skarpt afgrænset fra velfærdsøkonomi. Fra 1970'erne er der imidlertid fremkommet en litteratur, der skriver sig ind i diskussionen vedrørende minimumsrettigheder, idet den betjener sig af det velfærdsøkonomiske grundbegreb, Pareto-optimalitet, men også analyserer kvaliteten af de forskellige ligevægtssituationer. Her skal kort

diskuteres to repræsentanter for denne tendens, John Rawls og Amartya Sen, der dog næppe kan siges at repræsentere en fælles tradition.

John Rawls redefinerer Pareto-optimalitet til at være baseret ikke på enkeltindivider, men på »repræsentative individer«, således at en struktur er effektiv, hvis og kun hvis den ikke kan ændres til fordel for et repræsentativt individ uden at være til ulempe for et andet repræsentativt individ. Konstruktionen bruges bl.a. til at diskutere det økonomiske systems evne til at frembringe »primære goder«, dvs. goder som enhver rationel person må forventes at ønske sig.¹¹ Analysen anvendes af Rawls til at argumentere for offentlige indgreb, der sikrer, at resultaterne af den økonomiske proces bliver retfærdige og fair. Rawls' analyser har affødt en omfattende teoretisk debat, men hans begrundelser for indgreb, der sikrer »primære goder«, har vist sig vanskelige at underbygge empirisk.¹²

Amartya Sen har i en række værker siden 1982 diskuteret lignende problemstillinger under anvendelse af andre termer og et mere stringent, traditionelt økonomisk begrebsapparat.¹³ Dog afviser Sen både grundlaget for den traditionelle velfærdsøkonomi og Rawls interesse for fordeling af ressourcer, til fordel for sikring af individets »funktionsrum«, der sikrer dets evne (capability) til at fungere. Ifølge denne diskussion bliver det vigtigt at skelne mellem offentlige indgreb, begrundet i markedssvigt, og indgreb, der positivt sikrer vigtige ydelser.

2.1.2.1. *Kapabiliteter og public service broadcasting*

Den normative argumentation for velfærdsstaten og dens aktiviteter, der bl.a. er fremført af John Rawls og Amartya Sen, bygger på, at nogle grundlæggende rettigheder bør sikres alle individer, og at markedet ikke nødvendigvis vil klare dette. Ovenfor er det med afsæt i Samuelson's model diskuteret, at rene

offentlige goder er kandidater til en sådan sikring. Argumentationen bygger på argumenter omkring markedssvigt og udsiger ikke noget om, at alle goder med karakter af offentligt gode bør sikres på denne måde – ligesom markedssvigt af andre årsager kan begrunde indgreb. I nærværende sammenhæng er det interessant, om der er selvstændige argumenter for, at broadcasting bør tilgodeses. Markedssvigt på området har ofte ført til, at opbygning af national broadcasting er sikret ved eneret/ monopol. Her skal det diskuteres om der er særlige argumenter for at sikre broadcasting – eventuelt national broadcasting – som public service.

Sen tager i sin argumentation udgangspunkt i den problemstilling, som er lige så gammel som velfærdsteorien – og stadig ikke er afklaret – hvordan velfærd skal måles og defineres. Sen argumenterer for, at alle normative samfundsmæssige teorier, som har overlevet »tidens test«, har haft lighed »i en eller anden forstand« som mål. Han gør opmærksom på, at de argumenter, som har været fremført mod lighedsmålene, traditionelt har taget form af argumenter for lighed i anden forstand, f.eks. frihed i modsætning til indkomst. Dette fører ham til at understrege, at man må være klar i afgrænsningen af det rum, hvori der argumenteres for lighed. Et sådant såkaldt »funktionsrum« definerer, hvad et individ »sætter pris på«. Man kan her fokusere enten på faktiske funktioner eller sættet af alternativer, der er til rådighed. Det sidstnævnte aspekt, der omfatter potentielle valg, kalder Sen »kapabiliteter«. For Sen er det vigtigt at trække diskussionen af velfærdsstatens mål væk fra fokus på, hvad den enkelte »sætter pris på« eller gør, til fokus på, hvad man sætter den enkelte i stand til at gøre. Det er dette fokus på den potentielle mulighed, som er kernen i kapabilitetsbegrebet og en afgørende forskel til f.eks. Rawls's primære goder, som sætter fokus på den enkeltes behov.

Sen's argumentation har – i det omfang den accepteres – afgørende betydning for broadcasting's status i en velfærdsstatssammenhæng. Men Sen's argumenter for kapabiliteter som et centralt velfærdsbegreb løser i sig selv ikke det traditionelle prioriteringsproblem, der her tager form af et valg mellem eller hierarkisering af hvilke kapabilitetsaspekter, der bør tilgodeses. Her som i andre velfærdsmodeller kommer man ikke udenom etablering af en beslutningsproces, der tildeler kapabiliteterne vægte som led i en rangordning. Sen argumenterer for, at det må ske i en åben, konsensuskabende proces, og at dette kombineret med kapabilitetsbegrebet etablerer en acceptabel beslutningsproces.

Med henvisning til Adam Smith (jf. citat i begyndelsen af kapitlet) argumenterer Sen endvidere for, at det er muligt at opstille en objektiv beskrivelse af minimumssættet af nødvendighedsgoder i et givet samfund.¹⁴ Der er formodentlig bred enighed om, at adgang til information og kommunikation er en afgørende nødvendighed i det moderne samfund. Men kapabilitets-tilgangen sætter fokus på, at adgang til information ikke er tilstrækkelig. Man må også se på de muligheder, der reelt stilles til rådighed og individernes evne til at udnytte mulighederne. Tilgangen gør det endvidere muligt og oplagt at diskutere forskellige potentielle anvendelser af broadcasting og til at analysere, hvorfor potentialer, der gøres tilgængelige, ikke udnyttes. Broadcasting kan i den forstand bidrage til helt forskellige »funktioner«. Et program, der behandler politiske spørgsmål, kan bidrage til »funktionen«, deltagelse i det politiske liv. Andre programmer kan bidrage til generel folkeoplysning, uddannelse af givne grupper eller opbygning af national kultur og politisk konsensus.¹⁵

Pointen er, at der inden for den udviklede forståelsesramme kan foretages en vurdering af, hvordan broadcasting-mediet bidrager til brugernes »funktion« og dermed til deres

velfærd. Ud fra dette kan der argumenteres for public service broadcasting som en nødvendighed, i det omfang markedsførte ydelser ikke, eller ikke i tilstrækkeligt grad, tilgodeser højt vægtede kapabiliteter. Udfra denne argumentation kan behovet for public service broadcasting specificeres udover et vanskeligt håndterligt kvalitetskriterium. Der åbnes endvidere for en struktureret diskussion af den mest hensigtsmæssige organisering af public service broadcasting. Organisationsformen skal sikre, at højt vægtede kapabiliteter tilgodeses, og at vægtningen overvåges og udvikles. Dette kræver en type organisation, men ikke nødvendigvis en traditionel broadcaster – organisationen skal blot være i stand til at sørge for, at de relevante tjenester udvikles og er generelt tilgængelige.

2.2. Markedsfejl

Dette delafsnit omhandler markedsfejl. Markedsfejl er svigt i markedets mekanismer, som bevirker, at det ikke automatisk vil tilnærme sig en situation med fuldkommen konkurrence, som ifølge den neo-klassiske velfærdsteori vil indebære velfærdsoptimering, jf. ovenstående diskussion om Pareto-optimalitet. Der er således tale om et specifikt teoretisk begreb og ikke om »fejl« i almindelighed. Hvis et marked med markedsfejl overlades til selvorganisering, vil der således blive tale om velfærdstab – set i forhold til en teoretisk optimal situation.

Dette betyder ikke nødvendigvis, at statslige indgreb i markedet er påkrævede. Der findes mange markeder (produktområder), hvor markedsfejl kan identificeres, uden at man af den grund griber til statslig intervention. Men det betyder, at der er nogle forhold, som vil påvirke markedets organisering – ofte i en samfundsmæssig negativ retning – hvis der ikke gøres noget ved det. Som det vil blive vist i forbindelse med broadcasting-området kan der findes andre løsninger end statslig intervention, hvor man eksempelvis ikke sælger selve broadcast-produktet direkte til slut-

brugerne, men hvor man sælger reklametid og dermed kan siges at »sælge« publikum til de, som ønsker at nå publikum med deres reklame.

Det bør ligeledes understreges, at markedsfejl langt fra er de eneste faktorer, som kan begrunde eller forklare statsindgreb. Ofte spiller politiske, ideologiske, kulturelle og magtmæssige faktorer en vigtigere rolle for den samfundsmæssige organisering af forskellige produktområder og kan således være med til at påvirke markedernes karakter og de produkter, der udbydes og efterspørges. Men forekomsten af markedsfejl indgår i den samfundsmæssige helhed og kan være med til at danne baggrund for statslig regulering. Endelig skal det nævnes, at »reguleringsfejl« er en risiko i den forstand, at statslige indgreb kan gøre større skade end gavn ved eksempelvis at føre til skævvridninger på et felt, når fejl korrigeres på et andet – eller simpelthen ved at samfundsmæssige aktører sætter egne særinteresser igennem via staten til skade for andre. Ideelt set og ofte også i realiteten bør der derfor finde en afvejning sted, hvor mulige skader ved markedsfejl holdes op imod de mulige skaden ved reguleringsfejl.

Markedsfejl grupperes almindeligvis i 4 kategorier:

- Offentlige goder
- Eksternaliteter
- Naturligt monopol
- Asymmetrisk information

I det følgende vil vi se på markedsfejl i forbindelse med broadcasting indenfor disse 4 kategorier. Der lægges ud med »offentlige goder« eftersom det berører selve produktets/serviceydelsens karakter. Denne diskussion er central for broadcasting, da det er et produktområde, som har – eller rettere kan have – karakter af et offentligt gode. Men der vil også blive argumenteret for, at broadcasting er et område, hvor der er markedsfejl indenfor de tre andre kategorier.

2.2.1. Offentlige goder

Et offentligt gode er et gode (produkt/ service), som man ikke kan udelukke (ekskcludere) folk fra at bruge, og hvor den enes brug ikke forhindrer en andens brug (ingen rivalisering). De nationale forsvar nævnes gerne som eksempel på offentlige goder, og ukodet broadcasting via luften er et andet eksempel. Det er ikke muligt at forhindre folk i at modtage radiosignalerne, og den enes modtagelse og nytte ved modtagelse af radiosignalerne forhindrer ikke andre i også at modtage signalerne. Dette i modsætning til private goder som eksempelvis fødevarer, hvor man skal købe varerne for at få adgang til dem, og hvor den enkeltes indtagelse forhindrer andre i at konsumere samme vare.

Det er imidlertid ikke nogen naturnødvendighed i, at massespredning af information (broadcasting) skal foregå via »æterbårne« radiobølger og dermed på et givet teknologisk niveau fuldt ud kan forbruges af alle i en ikke-rivaliserende og ikke-eksklusiv situation. Spredningen kan også foregå via kabler, som det i stor grad gøres i dag, og som det faktisk også gjorde i tidlige forsøg med broadcasting. Her er ikke-eksklusiviteten ikke nødvendigvis opfyldt. Men i en mangeårig periode er broadcasting blevet sendt gennem luften – og det gælder til stadighed enten via terrestriske sendenet eller via satellitter.

Det er heller ikke nogen naturnødvendighed, at det ikke er muligt at forhindre folk i (i en forståelig form) at modtage signaler via luften. Det kan man forhindre via kodningsteknikker. Det kan altså konstateres, at broadcast-produktets egenskaber ikke nødvendigvis er konstante, og at dets karakter af offentligt gode delvis afhænger af teknologiske forhold og samfundsmæssige beslutninger.

Af definitionen fremgår, at henholdsvis det offentlige og det private ikke drejer sig om ejerskabsforholdene. Et offentligt gode kan godt være privatejet, og et privat gode kan

godt være offentligt ejet. Der er eksempelvis mange privatejede broadcast-operatører, og omvendt har f.eks. dele af bilindustrien i visse lande til tider været i offentligt eje. Det drejer sig altså ikke om ejerskabsforholdene men om adgangen til goderne, selv om der er en tendens til, at offentlige goder leveres af offentlige institutioner, eftersom der kan være problemer i at etablere en forretning på basis af en produktion af offentlige goder. I tabel 1 er der opstillet forskellige typer goder, relateret til parametrene eksklusivitet og rivalisering.

Tabel 1: Typer af Goder

	Eksklusivitet	Ikke-eksklusivitet
Rivalisering	Private goder	Fællesgoder
Ikke-rivalisering	Klubgoder	Rene offentlige goder

Tabellen illustrerer, at der ud over private goder og rene offentlige goder findes »mellemformer«, der ofte betegnes offentlige goder, men her er specificeret som klubgoder og fællesgoder. Klubgoder er eksklusive, men der er ikke rivalisering i forbruget (dvs. at den enkeltes forbrug = det samlede forbrug). Fællesgoder er ikke eksklusive, men der er tale om rivaliserende brug i den forstand, at den ens brug forhindrer andre i at bruge samme gode (eksempelvis fisk i havet). I sammenhæng med broadcasting er klubgoder interessante, eftersom bl.a. kabel tv eller kodet luftbåren tv er eksempler på klubgoder. Man skal betale for at få adgang til disse serviceydelser.¹⁶ De står ikke frit til rådighed, men eksisterende abonnenter på disse broadcast-ydelser får ikke forringet deres forbrugsmuligheder ved, at der kommer nye til. Tværtimod – som det vil blive diskuteret i forbindelse med eksternaliteter.

Teorien om offentlige goder blev, som ovenfor diskuteret, formaliseret af den amerikanske økonom Paul A. Samuelson i første halv-

del af 1950'erne. Problemet ved offentlige goder er, at de ikke kan sælges på almindelige markedsvilkår, når brugerne uden videre kan få adgang til dem. Producenterne kan derfor ikke få deres udgifter til produktionen dækket med mindre staten går ind og opkræver produktionsomkostningerne via skatter eller autoriserer andre institutioner til at opkræve licensbetaling, eller hvis man kan finde alternative markedsbestemte løsninger. Reklamefinansiering, som var den model man valgte i USA, og som i de senere år også er blevet anvendt i Europa, er et eksempel på en sådan alternativ markedsbestemt løsning. En anden løsning, som tidligt blev forsøgt i USA, var at lade broadcast-ydelserne finansiere via salget af modtageapparater. En sådan løsning forudsætter dog, at produktionen af broadcast-ydelser og modtageapparater er vertikalt integreret i de samme selskaber,¹⁷ eller at broadcasterne ved statslig regulering får krav på en del af omsætningen. Men også her er en statslig intervention nødvendig og kommer i virkeligheden til at ligne en omsætningsskat.

Andre markedsbestemte løsninger er at kode de luftbårne radiosignaler eller at transmittere via kabler, hvor man kan kontrollere brugernes access. I dette tilfælde bliver der tale om et klubgode, hvor accessen kan begrænses til dem, som betaler. Og processen kan bringes videre, således at der tilnærmelsesvis bliver tale om private goder, hvis man kundetilpasser de elektroniske ydelser så meget, at den enkeltes brug ikke er afhængigt af andre brugere.

Men den i første omgang afgørende skillelinie har været mellem eksklusivitet og ikke-eksklusivitet. Og løsningen på finansieringsproblemet afledt af ikke-eksklusivitet indenfor broadcasting fandt historisk set to forskellige løsninger i henholdsvis Europa og USA. I Europa valgte man at organisere broadcast-området som statslige eller statskon-

cessionerede selskaber. I USA valgte man at lade broadcasting finansiere via reklamer.

2.2.2. Eksternaliteter

Eksternaliteter er eksterne effekter af produktion, distribution eller konsumtion af forskellige goder, som ikke er knyttet til det direkte formål med produktionen, distributionen og konsumtionen. Der kan være tale om både positive og negative eksternaliteter, hvor forurening ved produktion (giftige affaldsstoffer) eller distribution (udstødningsgasser fra biler) gerne nævnes. Disse effekter er utilsigtede, men udgør alligevel en konsekvens af en økonomisk aktivitet, som berører andre mennesker end de direkte involverede, enten sundhedsmæssigt eller via de samfundsmæssige omkostninger, der er forbundet med løsningen af problemet.

Hvis der ikke gøres noget ved det, er det mennesker, der ikke direkte har noget med den økonomiske aktivitet at gøre, som kommer til at bære omkostningerne (ved negative eksternaliteter). De direkte involverede parter kommer således ikke til at betale de fulde omkostninger ved deres handlinger, og der er derfor tale om en markedsfejl, som kan kræve statslig regulering, eftersom de involverede selv ikke har interesse i at bære de faktiske omkostninger. En statslig regulering kan eksempelvis være et krav om, at forurenere selv rydder op, eller en skat på benzin, som lægger en dæmper på forbruget, og som kan bruges til at rette op på problemet.

Arthur Cecil Pigou var den første til at formalisere argumentationen om eksternaliteter.¹⁸ Hovedpointen var, at forskellen mellem private og samfundsmæssige omkostninger og fordele (nytte) i forskellige situationer kan gøre statslig intervention nødvendig i form af eksempelvis begrænsende skatter ved negative eksterne effekter eller subsidier ved positive eksterne effekter. Formålet er at optimere den samlede velfærd, som man ikke kan

påregne, at markedet i alle situationer af sig selv vil sørge for.

Eksternaliteterne i forbindelse med broadcasting kan både være positive og negative. Der er ikke den samme positive netværkseks-ternalitet som i telekommunikation ved, at der kommer en yderligere bruger til. Der bliver ikke som i telekommunikation større kommunikationsmuligheder med en ekstra bruger. Men der er alligevel tale om en form for økonomisk eksternalitet forbundet med, om der er flere eller færre brugere knyttet til systemet. Begrundelsen ligger i forlængelse af karakteristikken af offentlige goder, hvor den enkeltes forbrug er lig med det samlede forbrug. Hvis der er tale om, at omkostningerne til produktionen og distributionen er de samme, uanset hvor mange brugere, der er tilknyttet systemet, har brugerne interesse i, at der er så mange som muligt tilknyttet, hvis omkostningerne deles. På den måde er der en positiv eksternalitet forbundet med ankomsten af en ny bruger og en negativ ditto ved afgang af en bruger.¹⁹

De indholdsmæssige eksternaliteter er dog mere betydningsfulde. Der kan være negative eksternaliteter forbundet med forbruget af dårlige eller potentielt samfundsnedbrydende udsendelser. Selvom de personer, der ser eller lytter til et program, får tilfredsstillet deres umiddelbare behov og lyster (nytte), kan det godt være, at det har negative eksterne effekter på andre i form af vold eller slet og ret ligegyldighed, hvis udsendelsen påvirker brugerne i negativ retning. Udsendelsen behøver i og for sig ikke resultere i nogen handling eller mangel på samme fra brugerne. Det kan være tilstrækkelig, f.eks. at ældre mennesker tror, at voldsfyldte udsendelser fører til faktisk vold. De vil i så fald blive bange og derfor have en lavere velfærd.²⁰

Omvendt kan der være positive eksterne effekter af udsendelser med »positivt« kvalitetsindhold. Det kan f.eks. dreje sig om ud-

dannelse eller generel højnelse af dannelses- og vidensniveauet i samfundet, som fører større økonomisk aktivitet til gavn for alle. Sådanne goder kaldes gerne merit-goder – en problematik som behandles mere indgående i delafsnittet om rettigheder og kapabiliteter.

Der kan også være en interesse i at bidrage til at holde samfundet sammen og at udvikle en fælles offentlighed, hvor forskellige interesser kan afvejes på en rimelig og forstandig måde. I dette tilfælde er der således også en interesse i, at så mange som muligt »forbruger« samme broadcast-ydelse eller ydelser, som trækker i samme retning. Her er der en form for netværkseksternalitet.

I forbindelse med negative indholdsmæssige eksternaliteter kan staten reagere ved at begrænse adgangen til eller forbyde det uønskede indhold, og omvendt kan staten støtte det ønskede indhold, f.eks. ved at give forrang og særlige økonomiske privilegier til de broadcastere, der lever op til »kvalitetskravene«. Alt i alt kan man konstatere, at der er betydningsfulde indholdsmæssige eksternaliteter indenfor broadcast-området, som har givet anledning til og fortsat giver anledning til statslig regulering.

2.2.3. Naturligt monopol

I Europa var broadcast-området tidligere organiseret i form af statslige eller statskoncessionerede monopoler. En konkurrencebaseret markedsmekanisme fik således ikke lov til at fungere, og broadcast-markedet kunne derfor karakteriseres som »fejlbehæftet« i denne forstand. Men dette var et resultat af den faktiske samfundsmæssige organisering, man satte igennem i Europa. Spørgsmålet i forbindelse med problematikken vedrørende markedsfejl er, om der er tale om karakteristika ved broadcasting, som naturligt danner basis for en monopol-organisering – at der er eller var tale om en form for naturligt monopol.

Den almindelige teori vedrørende naturligt monopol handler om skalafordele og samproduktionsfordele, som bevirker, at det samfundsmæssigt er mere effektivt ressourceallokeringsmæssigt at organisere produktionen som monopol fordi, der er tale om faldende enhedsomkostninger i hele det relevante produktionsinterval. Der kan dog også være strukturelle årsager, hvis kravene til de nødvendige investeringer er så tunge, at de kun kan løftes af et selskab i den givne økonomi. En sådan løsning er dog kun effektiv, hvis monopolisten ikke udnytter sin monopolstilling ved at tage overpriser, ved at producere goder af for lav kvalitet eller ved anden form for ineffektivitet. En situation med naturligt monopol kan derfor føre til en tosidet statslig politik, hvor man på den ene side beskytter monopolisten ved hjælp af særrettigheder og på den anden side holder monopolisten i snor med hensyn til priser, kvaliteter og andre performance-udtryk.

Ud over en diskussion af mulige skala- og samproduktionsfordele vil der i dette delafsnit også blive set på et andet forhold, frekvensressourcer, som mere specifikt omhandler broadcast-området, og som kan bidrage til en forklaring af, hvorfor dette område i de fleste lande historisk set er blevet organiseret som monopoler.

2.2.3.1. Skalafordele

Hvad angår diskussionen om skala- og samproduktionsfordele, kan det være vanskeligt at give et endeligt svar på, om der er tendenser til naturligt monopol på broadcast-området. Præmisserne for svaret er i hvert fald vigtige. Marginalomkostningerne ved at nå en ekstra seer eller lytter ved hjælp af luftbåren transmission vil være lig med eller tæt på nul, med mindre der skal opstilles nyt transmissionsudstyr for at nå den nye bruger. Det koster ikke mere at producere programmerne og at transmittere dem, selvom der kommer en ekstra bruger til. Der er således klart tale om skalafordele – ikke nødvendigvis i den forstand, at

det koster mindre per produceret broadcast-ydelse, hvis man er stor, men i den forstand, at det koster mindre per bruger. Men niveauet er naturligvis afgørende. Hvis de samlede omkostninger er lave, er der mange der vil kunne udnytte skalafordelene.

Rent faktisk varierer totalomkostningerne ved at producere en broadcast-ydelse ganske betydeligt. Hvis der er tale om broadcasting af høj kvalitet, vil totalomkostningerne og dermed også indgangsomkostningerne for at blive broadcaster være høje, eftersom det ofte er omkostningskrævende at producere eller købe programmer af en høj kvalitet. Dette gælder dog primært for tv. Eksempelvis er det beregnet, at de gennemsnitlige omkostninger per time ved en BBC tv-produktion i midten af 1990'erne beløb sig til ca. 1,5 mio. kr., og at et drama-program kostede omkring 7,5 mio.kr. per time.²¹ Hvis det drejer sig om lavkvalitetsproduktioner eller programmer som af andre grunde er billige, bliver totalomkostningerne og indgangsomkostningerne for nye operatører tilsvarende lave, og det vil ud fra en omkostningsbetragtning være let for nye operatører at etablere sig, hvilket taler imod en tendens til monopolisering.²²

Diskussionen afhænger derfor i høj grad af hvilken type programmer, der er tale om. Det er således karakteristisk, at de mest betydningsfulde af de fremvoksende konkurrenter på det danske tv marked, TV3 og TV Danmark, begge fortrinsvis sender billige importerede serier eller talk shows plus enkelte dyrere højprofilerede udsendelser. Ellers ville det være for omkostningsfuldt at etablere sig på det danske marked.

Men diskussionen kan uddybes yderligere. De marginale omkostninger ved at betjene én ekstra bruger er som nævnt lig med eller tæt på nul. Men omvendt forbliver omkostningerne også konstante, selvom der er færre brugere. Når der kommer konkurrence på markedet og dermed færre brugere per

broadcaster, bliver omkostningerne per bruger højere. Dette er naturligvis mest kritisk i mindre lande, hvor markederne for broadcast-ydelser er begrænsede, hvilket er den situation, TV 2 i de senere år har måttet sande, efterhånden som TV3 og TvDanmark er trængt ind på markedet.

For brugerne betyder dette, at de enten kommer til at betale mere for at dække de stigende udgifter i en situation med flere broadcastere, eller at de må affinde sig med en dalende kvalitet, som kan holde omkostningerne nede. Der er således et trade off mellem flere kanaler og lave omkostninger og/ eller mellem flere kanaler og kvalitet. For brugeren er der ikke nødvendigvis noget problem i at betale mere, hvis det man får faktisk opleves som forbrug af flere goder (flere kanaler). Men hvis godet bare opfattes som dette at se tv (»et par timer foran skærmen«), så er der alt andet lige tale om et velfærdstab ved fremkomsten af flere kanaler.

Men alt er blot ikke lige. Ræsonnementet forudsætter, at monopol-udbyderen ikke udnytter sin monopolstilling til at sende dårlige programmer, og at konkurrencen ikke ansporer udbyderne til blive mere effektive og producere kvalitet for færre penge. Det forudsætter også, at brugeren ikke værdsætter den større diversitet, som flere udbydere giver mulighed for.

2.2.3.2. Samdriftsfordele

Hvad angår samproduktionsfordele, er det ligeledes muligt at vise, at de er tilstede i broadcasting. Historisk set har samproduktionsfordele ikke været stærke. Radio og tv har i de europæiske lande ganske vist været i samme organisation, men der har ikke været nogen synderlig synergi mellem de to områder. I Danmark har DR's radio og tv i mange år været lokaliseret forskellige steder (Radiohuset i Rosenørns Alle og Tv-byen i Søborg), og de har haft parallelle afdelinger indenfor de forskellige områder, nyheder, underholdning, osv.

Det er først i forbindelse med diskussionen om flytningen til Ørestaden, digitalisering mm., at DR forsøger at tage hul på de potentielle samdriftsfordele herunder sammenlægning mellem nyheds- og andre afdelinger.

Baggrunden for dette kan bl.a. være, at DR søger at rationalisere sin programproduktion i den konkurrencesituation, der i dag er på det danske broadcast-marked. Men det hænger også sammen med de teknologiske forandringer, som finder sted indenfor kommunikationsområderne. Digitaliseringen giver nye muligheder for at lagre og bearbejde information til anvendelse i forskellige medier, hvilket giver anledning til samdriftsfordele. Sådanne fordele rækker også ud over det traditionelle broadcast-område. Digitaliseringen skaber baggrund for en konvergens teknologisk set, men også erhvervsmæssigt mellem hidtil adskilte områder såsom telekommunikation, informationsteknologi, broadcasting og anden form for publicering. I DR forsøger man bl.a. at udnytte disse nye muligheder i forbindelse med anvendelsen af Internet som nyt publiceringsmedie.

Tendensen kan yderligere illustreres med de mange store firmasammenlægninger, der har fundet sted i de senere år, og som fortsætter med stigende styrke. Der er naturligvis i høj grad tale om at udnytte stordriftsfordele, men også om at udnytte samdriftsfordele, når det amerikanske telefonselskab AT&T opkøber kabel-tv selskabet TCI, når Disney overtager ABC, og når Internetselskabet AOL overtager Time Warner.

Det var på et tidspunkt omdiskuteret, om der virkelig er mulighed for at realisere samdriftsfordele mellem forskellige kommunikationsområder, eller om det drejer sig om så forskellige verdener med forskellige traditioner og kunderelationer, at der ikke er nogen synergi at hente.²³ Men meget tyder i dag på, at det ikke blot er megalomani, der ligger bag opkøbene og sammenlægningerne, men at

der faktisk er samdriftsfordele at høste, og at man bl.a. af den grund vil komme til at opleve en stigende koncentration indenfor kommunikationssektorerne.

2.2.3.3. Frekvensressourcer

Diskussionen om monopol relateres i dette delafsnit også til frekvensressourcerne, der kan siges at skabe et »teknisk naturligt monopol«. Manglen på tilgængelige frekvensressourcer har været et af de mest anvendte argumenter for kun at have én operatør indenfor broadcasting. Men spørgsmålet er, om dette er et korrekt argument. Er det korrekt i dag, og var det korrekt tidligere?

I princippet er frekvensressourcerne uendelige. Men på givne teknologiske niveauer er anvendelsen begrænset, i det omfang man kun kan anvende en mindre del af frekvensspektret. Dette var tilfældet i radioteknologiens første år, og først efterhånden lærte man at udnytte stadig større dele af frekvensspektret. Historisk set har der været tale om et korrekt argument for en begrænsning af antallet af nationale broadcast-operatører – specielt i små lande, hvor man ikke i samme omfang som i geografisk set store lande kan genanvende frekvenserne i forskellige områder.²⁴ Men problemstillingen gælder også i store lande. I USA forsøgte man i radioens tidligste tid at tillade fri anvendelse af frekvensressourcerne. Men det førte til en kakofoni i æteren, hvor »mange talte og ingen kunne høre«. Og man gik derfor hurtigt over til at regulere anvendelsen af frekvensressourcerne.

At det i de fleste lande lige præcis skulle være kun én og ikke blot et mindre antal operatører er dog i høj grad en politisk og indholdsbestemt beslutning. Nødvendigheden af at begrænse antallet af operatører er så at sige gået i en så stærk forbindelse med de politiske intentioner om at kontrollere mediet, at det tidligere kunne være svært at skille argumentationen ad. De begrænsede frekvens-

ressourcer har været et neutralt argument for en ønsket monopol-situation.

Forbindelsen mellem frekvensknapheden og public service intentionen og institutionen har på den baggrund været, at man til gengæld for tildelingen af frekvensressourcer har stillet krav til indholdet i det udsendte. De der har fået stillet ressourcer til rådighed af samfundet skal også leve op til nogle samfundsmæssige krav. Således kan man i hvert fald forstå »handlen«, selvom det ikke historisk er foregået på den måde, og selvom der har været andre argumenter for et public service krav.

Ressourcespørgsmålet ser i dag ganske anderledes ud. I dag kan satellitter og kabel anvendes som nye transmissionsmedier. Digitaliseringen vil også give mulighed for flere programmer på samme kanal, og man kan udnytte nye transmissionsteknologier såsom MVDS, ADSL og meget andet, og Internet kan gå hen og blive et betydningsfuldt medie også for broadcasting (jf. afsnittet om forandringsparametre). Der er altså i dag på et generelt plan ikke tale om resourceknaphed på transmissionssiden, selvom der udmærket konkret kan være kamp om konkrete ressourcer, som det eksempelvis er tilfældet med diskussionen om anvendelse af terrestriske ressourcer til digital tv. Og der kan heller ikke være tale om, at anvendelsen af frekvensressourcer kan begrunde en monopol-situation. Der er ikke længere tale om et »teknisk naturligt monopol«.

2.2.4. Asymmetrisk information

Det er en grundlæggende forudsætning for en fuldkommen konkurrence-situation i neoklassisk økonomiske teori, at der er fuld information på markedet for alle aktører. Ikke alene skal agenterne have fuldt kendskab til priser, men også til kvaliteten og den nytte, som de vil kunne få fra de forskellige goder. Det er klart, at dette er en teoretisk situation, og at ingen markeder lever op til disse for-

udsætninger. Men spørgsmålet er her, om broadcasting udgør et specielt problem i den henseende, som stiller særlige krav til forsøg på statslig intervention.

Sammenlignet med fremstillingsvarer udgør serviceydelser et større problem, eftersom brugeren i princippet ikke kender serviceydelsens kvalitet inden købet, da den først konsumeres i produktionsøjeblikket. Dette gælder også serviceydelser information, hvor det i sagens natur gælder, at køberen ikke kender informationen. Hvis han/ hun kendte den, ville vedkommende næppe købe den. Denne diskussion er især udfoldet af den amerikanske økonom Kenneth Arrow.²⁵

Men spørgsmålet er, om broadcasting ikke ofte er en på forhånd temmelig kendt ydelse. Ud fra en dannelsesmæssig betragtning burde det måske ikke være så. Seerne og lytterne burde ud fra en sådan betragtning konfrontere sig med ny information hele tiden. Men seere og lyttere foretrækker ofte kendte ydelser, såsom serier, game shows, o.lign. I den forstand lever broadcast-ydelser gerne op til kravene om (tilstrækkelig) information på begge sider af markedsrelationen mellem sælger og køber.

3. Finansiering

I dette afsnit diskuteres bliver forskellige former for finansiering af public service broadcasting, hvor public service ikke nødvendigvis skal forstås som de institutioner, vi har i dag, men som en forpligtelse, som kan organiseres på forskellige måder. Som det fremgår af det følgende giver velfærdsteori ikke et entydig svar på finansieringsformen, specielt ikke når broadcasting ændrer karakter fra et offentlig til et privat gode. Men inden vi går over til en analyse af forskellige finansieringsformer skal to økonomiske parametre, som er vigtige i forbindelse med finansieringsproblemstillingen, nemlig forbrugersverskud og udviklingen i omkostningerne ved indholdsproduktionen, kort omtales.

3.1. Forbrugeroverskud

Forbrugeroverskud er et mål på forskellen mellem hvad en forbruger er villig til at betale for en service og det, udbyderen kræver for serviceydelsen. Grafisk repræsenteres forbrugeroverskuddet af arealet mellem efterspørgselskurven og den vandrette linie der indikerer ligevægtsprisen på en service / vare. Beregningen af forbrugeroverskud er en empirisk øvelse, som vi ikke har udført i forbindelse med denne artikel men som absolut kan være til stor hjælp til at belyse finansieringsproblemstillingen.

Men der er general enighed om, at forbrugeroverskuddet indenfor broadcasting er stort. Eller sagt på en anden måde: Brugere af broadcast ville være villige til at betale mere for broadcast-ydelserne, end de i dag gør. Størrelsen af forbrugeroverskuddet blev i USA i 1973 – før betalingskanalerne begyndte at gøre sig gældende – beregnet til ca. 20 mia. US\$.²⁶

Som illustration af problematikken har BBC beregnet tidsforbruget til forskellige fritidsaktiviteter, hvor TV/ radio udgør ca. 50%, hvorimod udgifterne til TV/radio kun udgør ca. 10% af de samlede fritidsudgifter.²⁷ Det skal understreges, at tidsforbrug ikke direkte kan omsættes til betalingsvillighed. Men undersøgelsen peger på en diskrepans mellem tidsforbrug og pengeforbrug, som kunne indikere en potentiel betalingsvillighed.

Umiddelbart står påstanden om et stort forbrugeroverskud i modsætning til den kendsgerning at der er begrænsede muligheder for at udvide licensbetalingen. Men betalingsvilligheden kommer meget an på betalingsformen. Hvis det drejer sig om særskilte ydelser, kan der være en betalingsvillighed, hvilket kommer til udtryk i abonnementerne for betalings-tv og, i de mere ekstreme former, i villigheden til at betale relativt høje priser for at få adgang til at se særligt attraktive begi-

venheder, f.eks. verdensmesterskabskampe i boksning.

3.2. Udviklingen i omkostningerne

Med digitaliseringen af de forskellige sendenet vil driftsomkostningerne til distribution efterhånden blive reduceret. Men distributionsomkostninger er kun en lille del af samlede omkostninger. Langt de største udgifter hidrører fra indholdsproduktionen, hvor prisen per produceret tidsenhed i de senere år har været stærkt stigende, og hvor fortsat stigende udgifter må forudses. Dertil kommer, at broadcasterne udvider deres sendetid, hvilket ligeledes er omkostningskrævende.²⁸ Desuden forestår investeringer i digitalisering af produktions- og transmissionsudstyr, og i det omfang broadcasterne skal udvikle sig til multimedie-operatører med en bred vifte af medieaktiviteter, vil der endvidere være store udgifter til udvikling og opbygning af dette.

Med indholdsomkostningerne tænkes på det, som gerne omtales som omkostningerne til talent og rettigheder. »Talent« er knyttet til personer eller institutioner, og på grund af konkurrencen mellem kanalerne er de i stand til at forlange stigende priser for deres ydelser.²⁹ »Rettigheder« drejer sig om begivenheder og produktioner, som visse sidder inde med rettighederne til. Igen er en vigtig baggrund for stigende priser på rettigheder konkurrencen mellem kanalerne, som alle ønsker at transmittere en eller anden begivenhed. Men det handler også om den stigende kommercialisering af alle forhold i samfundet, som gør at begivenheder, som tidligere var gratis at transmittere, og hvor arrangørerne nærmest var taknemmelige for opmærksomheden fra medierne, i dag koster penge – ofte mange penge.

Dette gælder eksempelvis sportsbegivenheder, hvor prisen for at transmittere fra de Olympiske Lege er steget ganske voldsomt i det seneste årti, og hvor det koster mange penge at sende fra fodboldkampe. Et omdri-

skuteret eksempel var transmissionen fra det danske foldboldlandsholds kvalifikationskamp til EM i Israel i 1999. TV3 havde købt rettighederne til en pris, som væsentlig oversteg, hvad DR var villig til at betale for en samsending af kampen. Som kommerciel kanal kan TV3 beregne ret eksakt, hvad en sådan kamp er værd i reklamepenge, hvori DR blot kunne konstatere, at beløbet oversteg stationens betalingsevne/-vilje. Værdien for DR ved at have en sådan udsendelse på programmet kan ikke umiddelbart beregnes.

3.3. Velfærdsøkonomi og finansiering

Den overfor gennemgaaede velfærdsteori er til stor hjælp for at diskutere nødvendigheden af public service broadcasting men den giver kun begrænset vejledning mht., hvorledes public service broadcasting bør finansieres. Der kan dog udledes en vejledning med hensyn til to aspekter, som alt andet lige bør overholdes. Det ene aspekt er, at idet det forudsættes, at de markedsførte goder fordeles i fuldkommen konkurrence eller en tilnærmet sådan, bør de tilhørende ligevægtsbetingelser ikke forvrides af beskatning til finansiering af det offentlige gode. Det andet aspekt er, at marginalomkostningerne ved at nå ekstra publikum er lig med nul. Begge aspekter taler for finansiering via licensbetaling i form af en »lump sum« (jf. diskussionen i afsnit 2).

Men derudover er det på grundlag af teoretisk velfærdsøkonomi ikke muligt at afgøre, om den ene finansieringsform er samfundsmæssigt mere optimal end en anden. Dog har der i USA været en teoretisk debat med basis i velfærdsøkonomi, som har diskuteret fordele og ulemper ved forskellige typer finansiering af broadcasting – ikke af public service broadcasting, men af broadcasting som sådan, med den konklusion at man ikke ud fra et generelt teoretisk synspunkt kan afgøre om den ene form er samfundsmæssigt mere optimal end den anden og resulterer i større samfundsmæssig velfærd. (se P. Samuelson, J. Buchanan og H. Demsetz. samt A. Spencer og B. Owen).³⁰

Med Samuelson's ord må fordele og ulemper ved finansieringsformerne derfor afgøres på et mere konkret niveau, »hvor imperfektioner ved den ene form må afvejes i forhold til imperfektioner ved en anden«. ³¹ Den vej vil vi også gå i det følgende: Fordele og ulemper ved forskellige finansieringsformer diskuteres – dog således at det er de samfundsmæssige fordele, der er i centrum, og ikke de eventuelle fordele og ulemper for konkrete aktuelle aktører.

3.4. Finansieringsformer

De mulige finansieringsformer er følgende:

- Licens
- Skat
- Reklame
 - Spots
 - Sponsorering
 - Bannerreklame
- Abonnement
- Pay-per-view
- Overførsel fra kommercielle operatører
- Donationer
- Salg af egne produkter

3.4.1. Licens

Licens er den traditionelle finansieringsform for public service stationer. Den kan efter al sandsynlighed ikke øges i et tempo, der modsvare omkostningsudviklingen indenfor broadcasting, men der vil være muligheder for licensforøgelse f.eks. i forbindelse med indførelsen af en digital licens (som dog i et vist omfang bør modsvares af udgifterne til en digitalisering).

Fordelen ved licens set fra et public service synspunkt er, at betalingsformen passer som fod i hose til en broadcasting, som skal sikre alle i samfundet adgang, og som indholdsmæssigt skal dække forskelligartede interesser i samfundet, jf. også diskussionen i afsnit

2 om finansiering af public service via licens som en »lump sum«. Ulempen er, at betalingsformen ikke særlig godt spiller sammen med den form for medie-virkelighed, som er ved at spire frem med digitaliseringen og konvergensen med IT- og tele-områderne. Eksempelvis vil der i stigende omfang være folk, der »ser TV og hører radio« via Internet, og licensen er som bekendt knyttet til dette at være indehaver af et traditionelt radio- eller TV-apparat.

Men dette er kun et problem på længere sigt, både fordi udviklingen ikke går så hurtigt, som man en gang imellem forestiller sig, og fordi licensbetaling bygger på en årtier lang tradition, som er så indbygget, at der ikke er nogen grund til at mene, at den behøver bortfalde indenfor en tiårs-horisont. Det er en accepteret betalingsmåde, hvor accepten dog næppe kan tåle at blive udfordret af alt for store licensstigninger. Licensbetaling er et system, som indeholder en fare for free-riding, dvs. sortseeri. Men problemet i Danmark er relativt begrænset, hvilket illustrerer den accept, som systemet er genstand for.

Tal viser, at licensen i Danmark er den højeste blandt EU-landene.³² Sortseeriet er dog ikke specielt udbredt. Hvis man sammenligner antallet af licensbetalere med det beregnede antal husholdninger, som har et tv-apparat, når man frem til, at ca. 10% af indehaverne af tv-apparater ikke betaler licens.³³ Hvad angår accepten af licensen, har DR og TV 2 i samarbejde fået foretaget en interviewundersøgelse hos AC. Nielsen AIM A/S, som viser, at 84% af de adspurgte mener, at DR skal finansieres via licens, og at 60% er villige til at betale mere i licens for at undgå reduktioner eller forringelser.³⁴ Alt i alt peger tallene på en pæn opbakning bag licensfinansieringen.

3.4.2. Skat

Skat er en betalingsmåde, som ligner licens – eller rettere sagt, licens ligner skat, i hvert

fald i en situation hvor langt de fleste betaler licens, og hvor den direkte sammenkædning mellem ydelse og betaling er svag for brugeren, som den bliver i et multikanal-system. På sin vis er skat en mere social betalingsform i en situation, hvor langt de fleste er licensbetalere, eftersom der ved licens ikke er nogen differentiering i betalingen mellem forskellige indtægtsgrupper.

Dette udsagn står umiddelbart i modsætning til den del af udredningen i afsnit 2, hvor det på baggrund af Paul Samuelson's diskussion af finansieringsproblematikken i forbindelse med offentlige goder sluttes, at de Pareto-optimale ligevægtsbetingelser ikke må forvrides af beskatning til finansiering af offentlige goder. Men de to udsagn beskæftiger sig med to meget forskellige problemstillinger på forskellige abstraktionsniveauer. Hvor Samuelson (i denne sammenhæng) beskæftiger sig med at fremme en optimal allokering af samfundsmæssige ressourcer, beskæftiger det andet spørgsmål sig med den sociale fordeling af omkostningerne til levering af en ydelse. På trods af lighederne, adskiller skat sig afgørende fra licens. Den mest afgørende forskel er, at licens indebærer en større uafhængighed af staten end skattefinansiering. Licensens størrelse bestemmes i Danmark ganske vist af Folketinget, men indenfor rammerne af budgetterne er der en stor grad af bevægelsesfrihed for public service stationerne, så længe de lever op til de af staten fastsatte indholdsmæssige forpligtelser.

Hvis en relativ uafhængighed i forhold til staten vurderes som værende vigtig, er der således en væsentlig ulempe ved skattefinansiering. En anden væsentlig ulempe er, at finansieringen kommer ind i de årlige politiske forhandlinger om statsbudgetter, som i de fleste lande er præget af besparelser. Den delvist skattefinansierede nationale canadiske public service broadcaster, CBC, har i de senere år måttet sande dette. CBC har været udsat for betydelige nedskæringer og har også

svært ved at planlægge på grund af den kun etårige finansieringsmæssige tidshorisont.³⁵

Dog kan det måske alligevel på langt sigt komme på tale at udnytte skatte-muligheden. Hvis sammenhængen mellem ydelse og betaling bliver for løs, kan skatteindtægter være en mulighed. I så fald vil en støtte til public service funktioner indenfor de elektroniske medier komme til at ligne støtten til meget andet kulturliv. Den offentlige accept af skattebetaling er ikke så snævert forbundet med konkrete ydelser. Eksempelvis modtager Det Kongelige Teater betydelig offentlig støtte, men det er kun en mindre del af befolkningen, som faktisk overværer forestillinger på teatret.

3.4.3. Reklamer

Reklamer er den anden af de store kilder til finansiering af broadcast – også public service broadcast. Statsejede men delvist reklamefinansierede eller privatejede reklamefinansierede kanaler er i mange lande blevet tildelt senderrettigheder mod til gengæld at leve op til public service krav vedrørende access og indhold.

Hovedformerne for reklame er a) spots, hvor der i blokke mellem eller inde i de enkelte udsendelse reklameres for forskellige varer og serviceydelser, og b) sponsorering, hvor annoncører støtter en enkelt udsendelse mod at få firmanavn eller produkt nævnt i forbindelse med udsendelsen. Men det er sandsynligvis kun fantasien, der sætter grænser for, hvordan der kan reklameres. Produkt-fremvisning, hvor produkter optræder »naturligt« i programmer er allerede kendt, og en form som vil blive stadig vigtigere er bannerreklamer. De kendes i dag fra Internet, men vil også optræde i broadcast i og med konvergens med IT og tele, f.eks. på de elektroniske programguider (EPG).

Reklame i broadcast er ofte blevet forklaret på den måde, at broadcasterne sælger et pub-

likum til annoncørerne. I den forståelse er programmerne primært noget, der skal trække lyttere og seere til, hvorimod det egentlige indhold er reklamerne. Denne forståelse sætter sagen på spidsen, men den peger på et problem i forbindelse med reklamer i public service broadcasting. Der vil være en tendens til, at broadcasterne som hovedprioritet søger at maksimere publikumstørrelsen for at tiltrække annoncører og for at kunne kræve så høj betaling for reklametid som muligt. Ulempen ud fra et public service perspektiv ved dette er, at der derfor bliver mindre plads til udsendelser, som appellerer til snævrere lytter- eller seerkredse.

Der kan også være det problem, at broadcasteren vil lægge en dæmper på en eventuel kritisk historie om en annoncør eller produkt. Men dette problem er mest udtalt i forbindelse med sponsorering, hvor der er en direkte forbindelse mellem annoncører og de enkelte programmer.

Dog skal det til disse problemer tilføjes, at det faktisk er lykkedes i mange lande at kombinere reklamefinansiering med public service krav. Det danske TV 2 er et eksempel på dette, men der er også eksempler på privatejede fuldt ud reklamefinansierede kanaler, som er underlagt public service forpligtelser, eksempelvis det svenske TV4.

På det seneste er hybrid-kanalerne (som både finansieres via reklamer og licens/ skat) blevet genstand for kritik fra de kommercielle broadcastere, som mener, at der er tale om konkurrenceforvridning, hvor hybrid-kanalerne kan tilbyde reklametid til lavere priser, eftersom de også har andre indtægtskilder – kaldet dual funding. Sager har været rejst i EU-regi, uden at de kommercielle broadcastere har fået medhold, men der er stadig flere sager på vej. Hvis man skal følge logikken fra andre erhvervsområder, er det ikke usandsynligt, at man i EU på et tidspunkt vil komme frem til, at der er tale om konkurren-

ceforvridning. Det, der konkret har været på tale, er, at der ikke skal kunne gives public service penge til underholdning, sport og drama, hvorimod nyheder, dokumentarudsendelser, o.lign. fortsat skal kunne oppebære public service støtte. Man risikerer altså ved delvis reklamefinansieret public service broadcast på længere sigt at komme i strid med EU's konkurrenceregler.

Fordelen for de enkelte lyttere og seere ved reklamefinansiering er, at kanalerne umiddelbart er gratis. Indirekte vil lyttere og seere komme til at betale igennem de tillæg til produktpriser, som reklameudgifterne afstedkommer for producenterne. Men der er tale om en meget indirekte form for betaling, hvor det ikke nødvendigvis er brugerne af de pågældende broadcast-kanaler, som betaler for brugen via produktindkøb. I den forstand er der for den enkelte lytter og seer faktisk tale om et gratis forbrug.

Reklameomsætningen i medierne har været jævnt stigende op gennem 1990'erne, og fordelingen mellem tv og dagblade har også været nogenlunde ensartet – dog således at reklameomsætningen på tv er steget lidt mere end hos dagbladene (se tabel 2).

Tabel 2: Reklameomsætning i tv og dagblade, 1994 – 1998, i mio. Kr.

	1994	1995	1996	1997	1998
Dagblade, ekskl. Rubrikannoncer	1.440	1.603	1.625	1.697	1.865
TV (ekskl. Tekst-TV)	1.319	1.513	1.674	1.822	1.934

Kilde: TV 2: »Public service-beretning 1998«, s. 60.

Man kan altså ikke umiddelbart som ved licensbetaling konstatere, at der kan være problemer med stigningstakten for reklamepenge. Her er der ikke nogen anden barriere end annoncørernes betalingsevne og -vilje. Men

der er alligevel et problem, som drejer sig om antallet af broadcastkanaler, som skal deles om reklamepengene. Med det stigende antal kanaler, vil der til den enkelte broadcaster blive færre midler, eller i hvert fald midler hvis stigningstakt er relativt lille. Jo større konkurrencen er mellem de forskellige kanaler, des lavere priser er de i stand til at kræve for reklametiden. Det er præcis det, som er sket i Danmark. Reklametiden er steget kraftigt, men reklameindtægterne er ikke steget tilsvarende.

3.4.4. Abonnement

Abonnement er en nyere form for finansiering indenfor broadcasting. Betalingsformen hænger sammen med muligheden for at målrette udsendelserne ved hjælp af kodning eller udsendelse via kabel.

Licens kan godt betragtes som en form for abonnement, men forskellen er, at hvor licens almindeligvis er knyttet til apparatet – dette at være indehaver af en modtagerapparat – så er abonnement knyttet til bestemte kanaler eller pakker af kanaler. Man kan også sige, at forskellen er historisk betinget, eftersom licenssystemet, som er opstået under særlige historiske forhold, siden er blevet overlejret med forskellige abonnementsordninger.

Man kan skelne mellem forskellige former for abonnements-broadcasting. De to hovedkategorier er a) at abonnenterne betaler for access til en speciel kanal, hvor de to store i Danmark er TV1000 og Canal+, og b) at abonnenterne betaler for access til en pakke af kanaler, som en satellit- eller kanaloperatør udbyder – eksempelvis Tele Danmark's kabel TV, Stofa og Canal Digital. I tilfældet 'b' vil man da ofte komme til at betale for adgang til kanaler, som ellers er gratis reklamekanaler, eller som man allerede har betalt for via licens. Men abonnenterne betaler for en samlet adgang til en række kanaler, som de ellers ville have svært ved at modtage i en tilstrækkelig god teknisk kvalitet, eller slet ikke

kunne modtage rent teknisk, og som det under alle omstændigheder ville koste mange penge i modtageudstyr selv at stykke sammen.

Fordelen rent markedsøkonomisk ved abonnements-broadcasting er, at der etableres en mere direkte relation mellem betaling og forbrug, hvilket skulle give basis for en allokering af de samfundsmæssige ressourcer på mere traditionelle markeds-mæssige vilkår. Men som Paul Samuelson gjorde opmærksom på i diskussionen i 1960'erne, er der ikke tale, at broadcasting bliver til et egentligt privat gode.³⁶ Andre end de faktiske abonnenter ville også kunne nyde gavn af at modtage abonnementskanalerne, uden at dette ville skade de eksisterende abonnenter. Den samfundsmæssige velfærd ville således kunne øges, hvis alle fik adgang. Men det ville samtidig fjerne abonnenternes incitament til at betale.

For broadcasterne tilbyder abonnementsordninger en mulighed for at gøre et indhug i det forbrugeroverskud, der er i broadcasting. Hvis det drejer sig om enkeltkanaler (ikke kanalpakker), skal disse være meget attraktive indholdsmæssigt for at kunne skaffe abonnenter. Principielt kan man godt forestille sig kanaler med brede og mangfoldige programprofiler, som kan appellere til store brugergrupper. Men der vil ofte være tale om specialkanaler, som har et mindre publikum, men som også koster mange penge at få adgang til.

Fordelen for brugere ved abonnements-broadcasting er, at man får adgang til en bred vifte af forskellige tilbud af forskellige kvalitet – også høj kvalitet. Ulempen for brugere og for samfundet er, at selv om der på et generelt plan er tale om et forbrugeroverskud på broadcastingområdet, er dette ikke ensbetydende med, at alle har råd til at skaffe sig adgang til betalings-TV-markedet. Dette kan betyde, at borgere i samfundet ikke får ad-

gang til eventuel vigtig information – vigtig enten for dem selv eller for samfundets udvikling.

De fleste iagttagere af finansieringssproblemet indenfor broadcasting mener, at det er forskellige former for betalings-broadcasting, herunder abonnement, som vil udgøre det største fremtidige vækstmarked indenfor broadcasting. Formodningen underbygges af tal, man kan beregne for Danmarks vedkommende. I forbindelse med et europæisk forskningsprojekt for EU har Center for Tele-Information beregnet udviklingen i det danske betalings-TV-marked (se tabel 3).

Tabel 3: Omsætning indenfor betalings-tv i Danmark, 1994 – 1998, i mio. Kr.

	1994	1995	1996	1997	1998
Betalings-tv i danmark	750,0	907,5	952,5	1.432,5	2.205,0

Kilde: CTI: »Development of Digital TV in Denmark – 1999 Report«, IDATE, 1999.

Tallene dækker både salg af kanalpakker og enkeltstående kanaler. Langt den største del af omsætningen på det danske betalings-TV-marked kommer fra salg af pakked løsninger. Sandsynligvis udgør salget af access til enkeltstående kanaler mindre end 5% af den samlede betalings-tv-omsætning.³⁷ Dog er det markedet for enkeltkanaler, som man må forvente stiger kraftigst i de kommende år, når tilvænningen til betalingskanaler er vokset.

3.4.5. Pay-per-view

Pay-per-view er en anden form for betalings-tv. I modsætning til abonnements-broadcasting, betales der ved pay-per-view for de enkelte udsendelser. Ordningen kaldes også gerne VOD (video on demand) eller NVOD (near video on demand), hvor forskellen er, at i VOD-tilfældet bestiller den enkelte bruger

udsendelsen på et hvilket som helst tidspunkt, og udsendelsen sendes specifikt til den enkelte bruger, mens der i NVOD-tilfældet er tale om, at udsendelsen sendes tidsforskudt mange gange, og hvor brugere kan købe adgang til at se den.

Ved pay-per-view er der en endnu tættere relation end ved abonnements-broadcasting mellem betaling og forbrug af et produkt. Her køber den enkelte bruger et enkeltstående produkt. Og jo mere kundetilpasset de enkelte broadcastprodukter bliver - når de i en multimedie-sammenhæng ikke i samme grad som i dag er standardiserede produkter, men består af moduler som brugeren selv sammensætter - jo mere vil markedet for sådanne ydelser ligne markedet for private goder. Men i princippet er dette marked ikke anderledes end abonnementsmarkedet. Der er stadig tale om produkter, hvor den enes brug ikke forhindrer andres brug, med mindre der er en tidsfaktor inde i billedet, hvor en bruger ikke kan få adgang til den efterspurgte ydelse lige præcis på det tidspunkt, som er ønsket, eller hvor der er tale om en slags forældelse af serviceydelsen, hvor informationen ikke længere har nogen værdi.

I forbindelse med konvergensen mellem broadcasting, IT og tele må man formode, at pay-per-view bliver en stadig mere almindelig betalingsform. Men der er allerede eksempler på fænomenet indenfor broadcasting, f.eks. i forbindelse med store boksekampe, hvor der kan tages høje priser for access. Og fænomenet vil givetvis brede sig til mange andre enkeltstående begivenheder, hvor man kan få virtuel elektronisk adgang på linie med den egentlige tilstedeværelse ved begivenheden. Pay-per-view er altså ikke noget, der kun vil blive brugt i forbindelse med film. Det vil blive udstrakt til mange andre audio- og videoprodukter.

3.4.6. Overførelse fra kommercielle operatører

Overførsel fra kommercielle operatører til public service operatører er også en mulighed. Denne mulighed indebærer, at kommercielle operatører, til gengæld for retten til at operere, skal betale en sum til public service operatørerne. Der er altså tale om en ordning, hvor det ikke er slutbrugerne, der betaler direkte. Som i tilfældet reklame-broadcast vil slutbrugerne dog i sidste instans komme til at betale på indirekte vis via betalinger til de kommercielle operatører eller via overpriser på varer, som dækker reklameudgifterne.

Fænomenet kendes fra telekommunikation, hvor der i forbindelse med liberaliseringen i mange lande er indført en såkaldt universal service fond, hvortil operatørerne skal betale, og som kan bruges til at støtte udbredelse af serviceydelser, som defineres som forsyningspligtydelser, hvor dette ikke er profitabelt. En sådan ordning findes formelt set i Danmark men er ikke i praksis implementeret, eftersom man ikke har ment, at der er forsyningspligtydelser, som ikke er profitable.

Hvis man ville indføre en sådan ordning, kunne man enten lade det være en omsætnings- eller overskudsafhængig betaling, eller man kunne lade broadcast-operatører betale for anvendelsen af frekvensspektret - som det vil ske i forbindelse med den såkaldte femte radiokanal - og så lade indtægterne herfra tilfalde public service broadcasterne. Men alt i alt ville en sådan ordning næppe bidrage med så store midler, at den ville kunne spille en central rolle i finansieringen af public service broadcasting.

3.4.7. Donationer

Donationer skal også nævnes som en principiel mulighed. Donationer spiller i dag en rolle i finansieringen af public broadcasting i USA, hvor indtægterne stammer fra lokalstatslig støtte, federal støtte og donationer. Selv om man ikke kan udelukke, at donatio-

ner også i Europa kan få en placering, er der ikke tale om en finansieringsform, som vil have nogen vægt i den europæiske public service broadcasting i fremtiden. DR modtager i dag legater og fondsstøtte, men alt i alt er der tale om meget små beløb i broadcasting-sammenhæng.

3.4.8. Salg af egne produkter

Salg af egne produkter skal her være den sidstnævnte mulighed. Denne indtægtskilde spiller allerede i dag en vis rolle, specielt for de store engelsksprogede broadcastere, som på grund af sproget har et stort marked. Men salg af produkter og serviceydelser er også en indtægtskilde af nogen betydning for danske broadcastere.

Som det fremgår af DR's »beregning og regnskab 98«, s. 30 er der tale om samlede »andre driftsindtægter« på et beløb, der ca. svarer til 10% af DR's budget. Det er altså ikke ubetydelige midler, og det er sandsynligt, at salgsindtægterne vil kunne stige i de kommende år. Men det er ikke noget, som vil have en central betydning.

4. Konklusion

I denne artikel er public service broadcasting analyseret i et økonomisk perspektiv. Den valgte teoretiske tilgangsvinkel, velfærdsøkonomi, som lå fast i den af DR udskrevne prisopgave, har vist sig at være et brugbart udgangspunkt til en beskrivelse af de specifikke forhold omkring broadcasting og, på et teoretisk plan, til en diskussion af nødvendigheden af public service broadcasting. Eksempelvis viste afsnittet om markedsfejl, at broadcasting kan stadig må betragtes som behæftet med flere markedsfejl, selvom udviklingen har ændret visse af forudsætningerne. Mht. den anden centrale problemstilling, nemlig finansiering, finder man på det teoretiske niveau licensbetaling som en optimal betalingsform til finansiering af public service broadcasting, så længe broadcasting er et offentlig gode. Som det fremgår af artiklen er

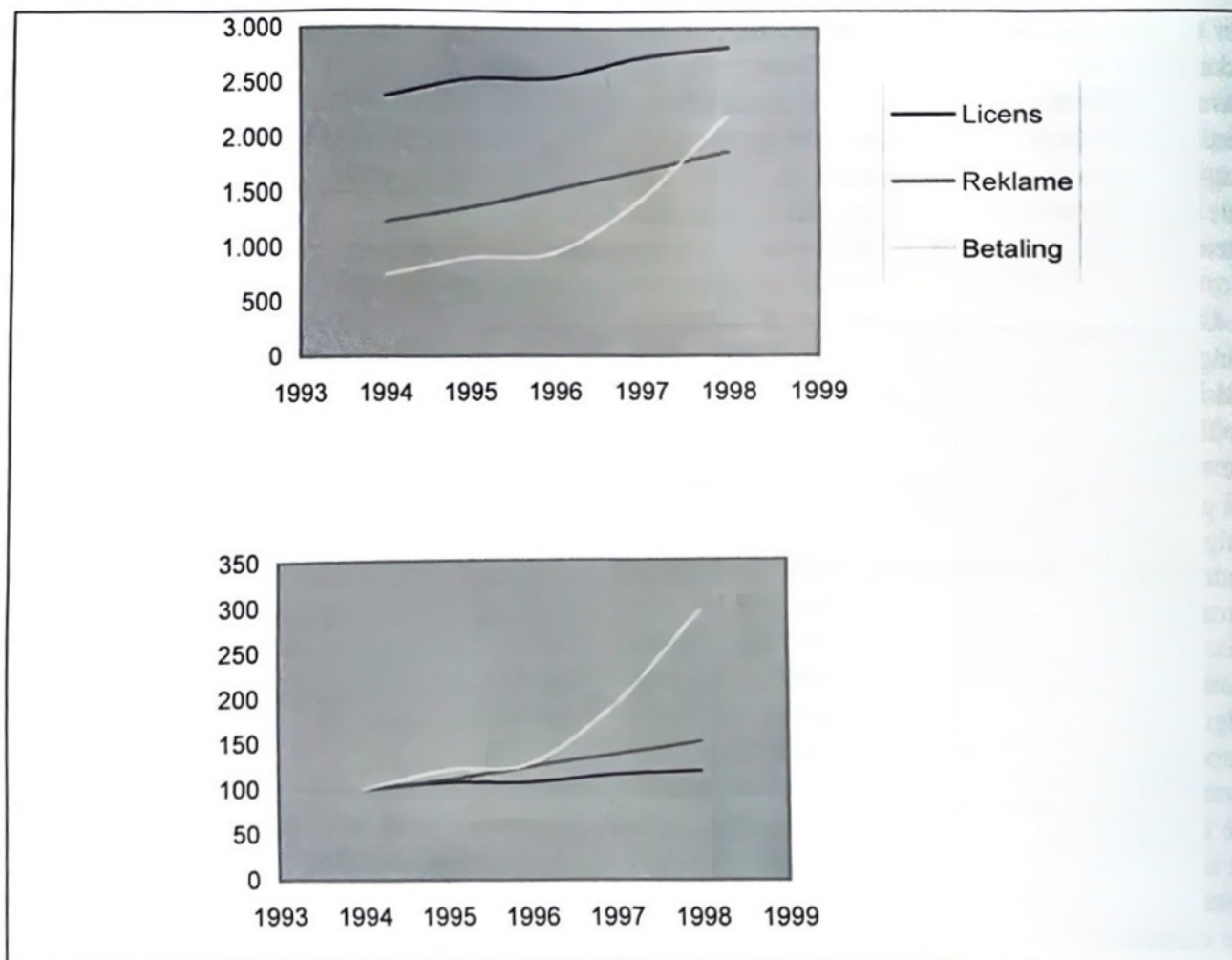
broadcasting ved at ændre karakterer fra et offentlig til et privat gode. Dette udelukker dog anvendelse af licensbetaling til finansiering af public service broadcasting, men stiller andre betingelser.

Hovedkonklusionen er, at omkostningerne indenfor broadcasting er stigende, samtidig med, at det vil være svært at hæve licensen i et tilstrækkelig hurtigt tempo. Derudover er der en stigende konkurrence på markedet for salg af reklametid, så også her vil public service broadcasting møde økonomiske problemer. Det vil derfor kunne konkluderes, at det ikke vil være en farbar vej for DR at indføre delvis reklamefinansiering. Det vil bare yderligere skærpe konkurrencen på markedet for salg af reklametid og vil bidrage til den kritiske situation, som TV2 synes at måtte se i øjnene i de kommende år.

På den positive side finansieringsmæssigt står, at der er et stort forbrugerskud på broadcastingsområdet. Dette forbrugerskud vil broadcastoperatørerne i de kommende år forsøge at få del i, og det må også kunne skabe mulighed for public service operatører. Spørgsmålet er hvordan.

Analysen peger på, at det er på betalings-tv-området, at der allerede i dag sker den største økonomiske udvikling, og hvor potentialerne er størst. De danske tal er en illustration af tendensen (se figur 1), og der er ikke tale om et enkeltstående tilfælde. Tal fra BBC viser samme tendens.³⁸

Der må således være nogle muligheder for public service operatørerne indenfor betalings-TV-området. Public service operatørerne har nogle stærke og udbyggede organisationer og produktionsapparater, som giver dem mulighed for at udbyde tillægsydelser med forholdsvis begrænsede omkostninger. Man kan på sin vis tale om muligheden for at realisere allerede eksisterende værdier.



Figur 1: Udviklingen af betalingsformer indenfor broadcast i Danmark, 1994-1998, i absolutte tal (mio. kr.) og som indeks

Dette betyder ikke, at man ikke fortsat primært kan basere sig på licensfinansiering for DR's vedkommende. Selv om licensfinansiering måske ikke er en finansieringsform, man ville indføre i dag og i den situation, som tegner sig, er det en betalingsform, der er tradition og forståelse for, og som udmærket kan fortsætte i det kommende årti. Men licensfinansieringen må suppleres med andre kilder, hvis der skal være tilstrækkelige midler til fortsat at placere public service funktionen centralt i mediebildet.

I Norge har man diskuteret at lade licensen suppleret af specialkanaler, som drives som

betalings-kanaler, og af reklameindtægter fra on-line tjenester på Internet.³⁹ En lignende vej synes også at kunne betrædes i Danmark. Om det lige præcis skal være specialkanaler med betalingsordning og reklamer på Internet kan diskuteres; men det er oplagt, at der må blive tale om en blanding af de tre mest betydningsfulde betalingsformer (licens, reklame og abonnement/ pay-per-view), dog således at man skal undgå reklamespots på DR TV, både fordi det ikke kan undgå at påvirke indholdet i mere »populær« retning, og fordi reklamemarkedet i forvejen ser ud til at blive presset.

En sådan blanding af finansieringskilder vil givetvis afstedkomme en vis identitetskonflikt for DR. Specielt vil betalings-tv udgøre et problem, fordi det går på tværs af det element i public service funktionen, som drejer sig om access for alle. Men det kan blive nødvendigt, hvis public service operatørerne skal fortsætte med at indtage en central placering. Og det vil også være håndterbart, hvis det virkelig er specialprogrammer, der udsendes på betalingskanalerne og ikke udsendelser, der egentlig hører hjemme på de licensfinansierede kanaler.

Noter

1. Vi bruger det engelske ord *broadcasting*, da der ikke på dansk findes en lignende samlebetegnelse for radio/TV-området.
2. Fra USA skal som eksempel nævnes P.O. Steiner: »Program Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Programming«, *Quarterly Journal of Economics*, 1952 og J.H. Beebe: »Institutional Structure and Program Choice in Television Markets«, *Quarterly Journal of Economics*, 1977. Fra UK skal fremhæves den såkaldte Peacock-rapport fra 1986, »Report of the Committee on Financing the BBC« og en i 1999 offentliggjort rapport fra Department of Culture, Media and Sport: »The Future Funding of the BBC«.
3. Traditionelt tillægges David Hume den første formulering af problemstillingen i »A Treatise of Human Nature«, London, 1739.
4. Adam Smith: »The Wealth of Nations«, Everyman's Library, London, 1947, Volume Two p.351-52: »By necessities I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but whatever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even the lowest order, to be without«.
5. Med radioens fremkomst blev det almindeligt accepteret i den velfærdsøkonomiske diskussion, at broadcast havde karakter af et offentligt gode, hvilket også har været et væsentligt element i etableringen af broadcast som public service.
6. Pareto's egne bidrag var især at vise, at et 'ordinært nyttebegreb' (til forskel fra en målbar nyttefunktion) var tilstrækkeligt til at konstruere en ligevægtsteori samt at formulere det, der i dag anses som standard ligevægtsbetingelserne for forbrugssiden i økonomien.
7. F.M. Bator: »The Simple Analytics of Welfare Maximization«, *American Economic Review*, vol.47, p.22-59, 1957 og K.J. Arrow: »The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation«, i R.H. Havemann et al: »Public Expenditures and Policy Analysis«, p. 59-73, Chicago, 1970.
8. A.C. Pigou: »The Economics of Welfare«, London, 1920. Tankegangen blev udfoldet i 4.udg. (London 1946), hvor eksternaliteter eksplicit præsenteres som et kompensationsproblem, idet skatter og subsidier kan anvendes til korrektion, hvor en agents aktiviteter influerer andre agents nytte- eller produktionsfunktioner.
9. R.H. Coase: »The Problem of Social Costs«, optrykt i Coase: »The Firm, The Market and The Law«, Chicago, 1990.
10. P.A. Samuelson: »The Pure Theory of Public Expenditure«, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, p. 387-89, 1954 samt P.A. Samuelson: »A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure«, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, p.350-56, 1955.
11. John Rawls: »A Theory of Justice«, Cambridge, 1971 og »Political Liberalism«, New York, 1993.
12. Jf. N. Frohlich og A.J. Oppenheimer: »Choosing Justice: An Experimental Approach to Ethical Theory«, Berkeley, 1992.
13. Se f.eks. A. Sen: »Choice, Welfare and Measurement«, Oxford, 1982 samt »Commodities and Capabilities«, New Delhi, 1999.
14. A. Sen: »Poverty and Famines«, Oxford, 1981, p.18.
15. Denne diskussion er inspireret af Nicholas Garnham: »Amartya Sen's »Capabilities' Approach« i J-C. Burgelman & A. Calabrese: »Communication, Citizenship and Social Policy«, London, 1999.
16. Dog viser piratdekode-problematikken ifm. satellit-tv, at det kan være svært at håndhæve eksklusiviteten. En del folk anvender uautoriserede dekoder-kort og får dermed adgang til en service, som de ellers skulle betale (mere) for at få adgang til.
17. Denne type løsning kendes i dag fra software, hvor producenter indser det meget vanskelige i at

- forhindre kopiering og derfor lægger produktet ind i en større software-pakke (eks. Microsofts Explorer i deres Windows-pakke) eller lever af servicering og salg af hardware ifm. anvendelse af softwaren (eks. Sun med deres Java).
18. Arthur Cecil Pigou's hovedværk stammer fra 1912 og hedder »Wealth and Welfare«. Et andet vigtigt værk med relation til velfærdsøkonomi er »A Study in Public Finance« fra 1928.
 19. Argumentationen ligger helt i forlængelse af foregående delafsnit; men her var begrebet eksternalitet ikke introduceret.
 20. Eksemplet er taget fra Andrew Graham: »Broadcasting Policy in the Digital Age«, i Charles Firestone og Amy Korzik Garmer: »Digital Broadcasting and the Public Interest«, The Aspen Institute, 1998, s. 166.
 21. Se Andrew Graham: Ibid. side 156.
 22. Det bemærkes, at der her kun er tale om omkostningerne ved produktionen af programmerne. Transmissionen koster i princippet det samme for alle, hvis den skal kunne nå de samme mennesker, og den skal være af samme tekniske kvalitet. Men det er programomkostningerne, der tæller ifm. den meste broadcasting. Det er omkostningerne til arbejdskraften, til opsætningen eller til rettighederne (ifm. eks. sport), der vejer tungest.
 23. Se eksempelvis N.Garnham: »Constraints on Multimedia Convergence« i W.H.Dutton (ed.): »Information and Communication Technologies«, Oxford 1996.
 24. En gennemført markeds-approach til spørgsmålet vil måske hævde, at problemet ikke har været, at frekvensressourcerne er begrænsede, men at man ikke har taget penge for deres anvendelse. Langt de fleste ressourcer er begrænsede, og man laver ikke nødvendigvis monopoler af den grund. En prissætning af frekvensressourcerne ville således sørge for en effektiv allokering. De som prissætter ressourcen højest vil få adgang til den. Men problemet var tidligere, at frekvensspektret var en ekstremt begrænset ressource – ikke blot en begrænset ressource. Denne argumentation gælder dog ikke længere, og i mange lande sælger man også i dag licenser til anvendelse af frekvensressourcer.
 25. Se bl.a. Kenneth Arrow: »Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention«, i »The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors«, Princeton University Press, 1962.
 26. Roger Noll et al: »Economic Aspects of Television Regulation«, 1973, i Eli Noam: »Television in Europe«, 1991, s. 30.
 27. Tallene er her gengivet fra det norske Konvergensudvalgs rapport, afsnittet om »Almennkringkastningstilbudet i et konvergensperspektiv«.
 28. Dette er særlig kritisk for licensfinansierede kanaler, eftersom de reklamefinansierede kanaler må formodes også at øge deres indtægter ved øget sendetid.
 29. Dog er indholdssektoren heller ikke økonomisk sikret. På grund af en aktuel hård konkurrence på det danske marked for TV-indhold og på grund af, at TV2 har været nødt til at stramme op økonomisk, og DR har valgt fortsat ikke at udlicitere særlig mange opgaver til eksterne produktionsfirmaer, oplever indholdsproducenterne på det danske marked økonomisk set relativt smalle tider.
 30. P. Samuelson: »Public Goods and Subscription TV: Corrections of the Record«, Journal of Law and Economics. Oktober 1964, s. 81-83. J.M. Buchanan: »Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian Samuelson Discussion«, Journal of Law and Economics. Oktober 1967, s. 1993-97. H. Demsetz: »The Private Production of Public Good«, Journal of Law and Economics. Oktober 1970, s. 293-306. A. Spencer og B. Owen: »Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare«, Quarterly Journal of Economics, 1997, s. 103-26.
 31. P. Samuelson: »Public Goods and Subscription TV: Corrections of the Record«, Journal of Law and Economics. Oktober 1964, s. 83.
 32. Se IDATE: »Development of Digital Television in the European Union – Reference Report«, 1999, tabel 1.4.
 33. Danmarks Statistik: »Statistisk Årbog« og IDATE: Op.cit. tabel 1.5.
 34. Se DR: »Stor opbakning til Public Service«.
 35. Se »Financing the New CBC«, <http://www.pch.gc.ca/culture/brdcstng/>
 36. Jf. ovenfor.
 37. CTI: »Development of Digital TV in Denmark – 1999 Report«, IDATE, 1999.
 38. BBC's tal er gengivet i rapporten fra den norske Konvergensudvalg i afsnittet »Almennkringkastningstilbudet i et konvergensperspektiv«, <http://odin.dep.no/nou>
 39. Det norske Konvergensudvalg: Op.cit.

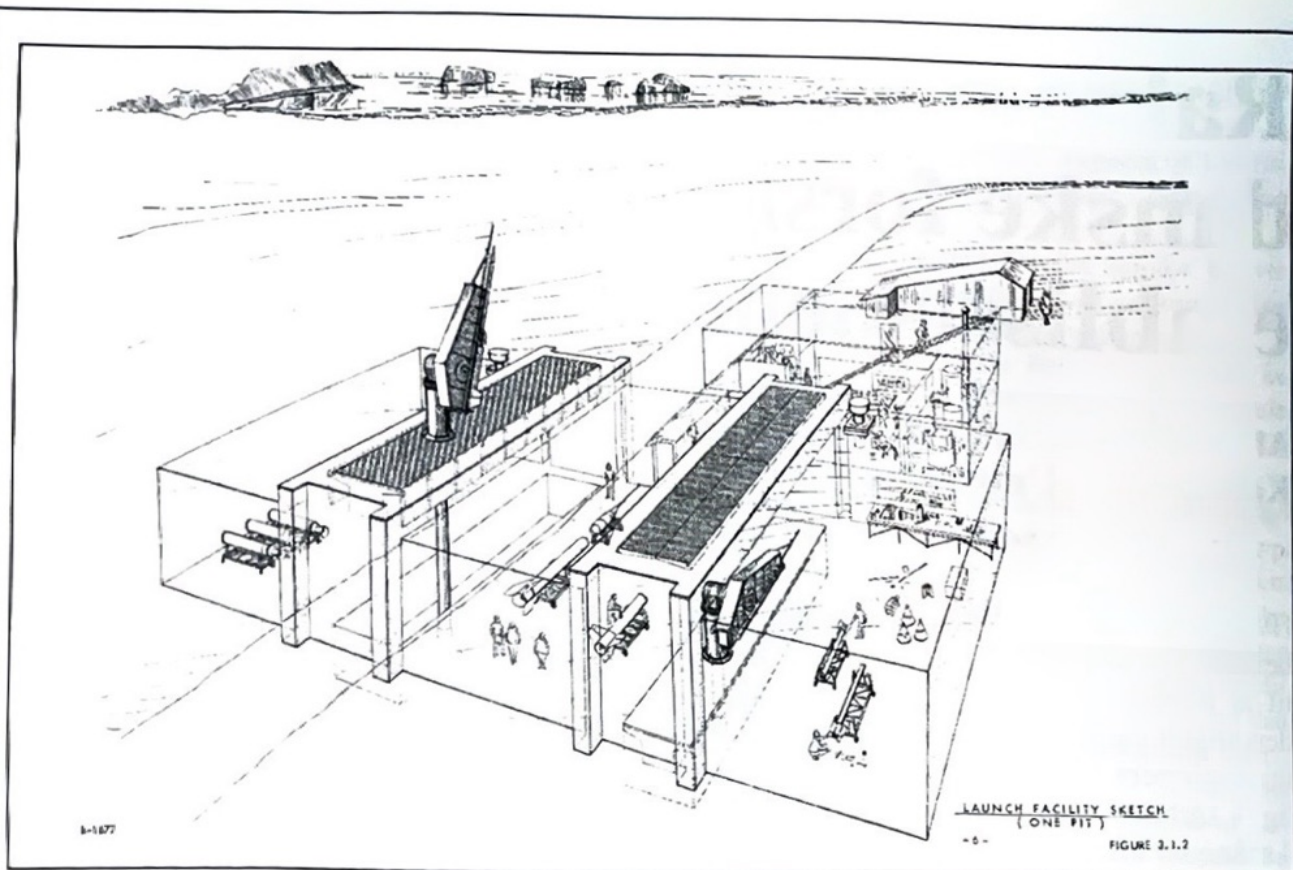
Raketterne i Thule og det danske forsknings-etablissement

Af Jens Brøsted, forskningslektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Hvordan måler man den grønlandske fangerbefolknings rettigheder til og i deres land og til at bevare og udvikle deres livsform, når den stilles op imod veletablerede forskningsinstitutioners interesser og deres – øjensynligt – sårbare internationale omdømme? Blot 4 måneder efter at den amerikanske B-52 maskine styrtede ned med atomvåben ved Thule – og afskar inughuit – Thulebefolkningen fra endnu en del af deres fangstområde – var en ledende medarbejder ved Ionosfære Laboratoriet på Danmarks Tekniske Højskole ikke i tvivl. Stillet overfor den mulighed, at den danske regering måske ikke ville godkende en amerikansk raketkampagne i Thule, som ville afskære fangerne fra endnu en del af deres fangstområde, vest for det allerede berørte, skrev dr. J. K. Olesen d. 28. maj 1968, at et afslag ville give genlyd i hele den internationale kreds af videnskabelige grupper indenfor rumforskningen og skade Danmarks anseelse alvorligt, og især på baggrund af motiveringen: *»forbud mod ophold af en meget begrænset kreds af nordgrønlandske fangere i et bestemt havområde i ialt mindre end 1½ døgn indenfor 2 måneder, eventuelt mod compensation.«*

Dr. Olesens reaktion kom efter visse negative kommentarer til projektet fra den nydannede Thule kommune, og selvom Olesen måske fandt det forståeligt at se projektet i sammenhæng med B-52 området var det efter hans

opfattelse ikke sagligt objektivt. Olesens forståelsesramme kom til at præge meget af den debat der fulgte, da regeringen faktisk for første gang sagde »nej tak« til et amerikansk projekt i en meddelelse til den amerikanske ambassade den 27. juni 1968. Forskningsråd og flere ministeriers forskningsinstitutioner involveredes i situationen, men ikke én så den saglige sammenhæng mellem projektet og de mange tidligere indgreb i Thulebefolkningens fangstterritorium – både ved etableringen af det fynsstore baseområde selv – og ved de mangeartede hel og halvmilitære aktiviteter ud over baseområdet, som fulgte, ofte med ny afspærringer til følge. Dr. Olesen så heller ikke nogen saglig sammenhæng mellem sin tanke om »kompensation« og Thule fangerråds erstatningskrav fra 1959/60 for tab af fangstområdet. Men det var selvfølgelig også halvhemmeligt – og regeringen havde aldrig gidet svare på det. Dr. Olesen gik »i al fordragelighed« kommandovejen og opfordrede direktøren for Meteorologisk Institut til at bede forsvarsministeriet om at gøre indsigelse mod at stoppe projektet, men han undlod at gøre opmærksom på, at der forelå alternative gennemførelsesmåder, som ville placere omkostningerne hos de interesserede amerikanske militære myndigheder – i stedet for at vælte dem over på inughuit. Det blev de lokale instanser i Thule heller ikke gjort opmærksom på, da de blev hørt.



Figur 1. »Plantegning for raketkampagnen, idyllen viser ingen spor af befolkningens gamle boplads ved kysten, Uummannag, som myndighederne lod afbrænde.«

Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) nævner episoden i instituttets rapport om *Grønland under den kolde krig* (1997) – men kommer med DUPIs selvvalgte mangel på grønlandsekspertise heller ikke ind på disse aspekter. Den fremstilling af sagen som gives her skrives derfor med det videnssociologiske perspektiv, at forskning i grønlandske retsforhold – derunder oprindelige rettigheder – er ikke eksisterende, dengang som nu. Da DUPI-rapporten blev fremlagt under stor opmærksomhed afviste regeringen at gennemføre videre undersøgelser, men overlod det videre arbejde til »den fri forskning«. Problemet er blot, at betingelserne for denne fri forskning ikke eksisterer, og at kvalificeret grønlandsk rettighedsforskning systematisk bliver sorteret fra, når danske forskningsinstitutioner prioriterer.

Den forskningspolitiske debat

I de senere års debat om forskningspolitikken har man blandt andet fremhævet kodeord som »kvalitet« og (samfunds)»relevans«, og man har ofte set en modstilling mellem »forskningens frihed« og »samfundsstyring« som kritiske størrelser, der på afgørende vis kunne præge forskningens evne til at forny sig og skabe kritisk og dynamisk indsigt. I en kronik i Politiken skrev tidligere forskningsminister Frank Jensen, at relevans efter hans opfattelse skulle forstås i en bred forskningsmæssig og samfundsmæssig forstand: »Holddepunktet er, at samfundet har et legitimt krav på, at offentlige investeringer i forskning fører til resultater, der er relevante og anvendelige for samfundet.« Længe før dette og i den bedste ånd efter Niels Bohr havde lektor Helge Kleivan i en anden kronik i 1969 om folkemord og samfundsforskning

fremhævet forskningens ansvar overfor de mennesker og grupper, som afgav data til deres forskning. Udgangspunktet var for Kleivan den kritiske situation for de indianske folk i Amazonas, men med den mere generelle slutning, at man ikke kunne unddrage sig den konklusion, at indfødte folk stod uden repræsentation både nationalt og internationalt. Det var da også først i begyndelsen af det årti, at inughuit fik adgang til at deltage i folketingsvalg og fra 1964 til uafhængige domstole. At inughuit var uden repræsentation i forskningen blev bemærket af Brøsted og Fægteborg i 1985, selvom en af de hyppigt påberåbte positive virkninger af Thule Air Base, var dens betydning som støttepunkt for forskningen, som dog i det væsentlige har været af militær og pragmatisk karakter (se Wilkes & Øberg, 1982 for en oversigt). Det gælder også det projekt, der danner rammen for denne artikel.

En nærmere afklaring af det komplicerede spil mellem de institutionelle aktører og interessenter, som har bestemt den faktiske forskningsprioritering i relation til Grønland, kan ikke gennemføres her. Men det beskrevne forløb kan give en illustration. At inughuit specielt og den grønlandske befolkning generelt ikke har opnået en ligeværdig repræsentation i retsforskningen er åbenbart, og det forhold har medvirket til, at et erklæret demokratisk retssamfund endnu ikke har formået at afklare Thulesagen. At skabe betingelserne for en fri forskning på dette principielt betydningsfulde område synes at honorere kravene om kvalitet og relevans i forskningen. At skabe ligeværdighed mellem danske og grønlandske befolkningsgrupper kræver på den anden side en bevidsthed i forskningsprioriteringen. Vi taler her ikke kun om ubalance, der gjorde sig gældende under indflydelse af den kolde krig, som hyppigt angives som »forklaring« på begivenhederne omkring baserne og den grønlandske befolkning i Grønland, men også om kræfter der er levende idag.

I juni 1999 udsendte Forskningsministeriet således en betænkning om det *Dansk-grønlandske Forskningssamarbejde*, som i det væsentlige repræsenterer forslag om at udbygge og styrke eksisterende forskningsinstitutioner og -interesser. Da Forskningsminister Jan Trøjborg skulle præsentere det udvalgsarbejde, som skulle gennemgå forskningsarbejdet i Dansk Polarcenters blad *Polarfronten* var et af de erklærede formål imidlertid på den ene side at sikre koordination, men på den anden side også, at man »heller ikke taber et område på gulvet, fordi begge systemer [d.v.s. i Danmark og Grønland] tror, at det andet tager sig af det.« Bureaukратиets undersøgelsesproces udformede sig imidlertid som en undersøgelse af, hvilket forskningssamarbejde, der var dækket i og mellem institutionerne, og ikke hvilke nødlidende forskningsområder, der ikke var dækket. Både proces og resultat blev således en illustration af at den institutionelle forskningsstyring ikke skal forveksles med »forskningens frihed« – forstået som den enkelte forskers menneskeretlige ret til »respekt for den frihed, der er uundværlig for videnskabelig forskning og kreativ virksomhed« – og at en vis samfundsmæssig styring er nødvendig for at sikre alle en ligelig adgang til at nyde til forskningens fremskridt og resultater.

Fra kernevåbenforsøg til solpletter

Baggrunden for det omstridte projekt skal findes stormagternes aftale om forbud mod forsøg med kernevåben i det ydre rum fra efteråret 1963. I en note fra den amerikanske ambassade d. 21.11.1967 med en liste over militærvidenskabelige forskningsprojekter for Grønland i 1968 ønskes derfor en forhåndsgodkendelse af et forsøg hvor man ville anvende et forventet solpletmaksimum i 1968 eller 1969 til at undersøge radar- og kommunikationsproblemer i »en nukleart forstyret atmosfære«. Den amerikanske flådes forskningslaboratorium (ONR) beskriver formålet med at man ønsker, at undersøge effekten af ionosfæriske forstyrrelser af high-altitude

nukleare sprængninger: »I fravær af atmosfærisk nuklear afprøvning vil naturlige begivenheder så som »polar cap absorption«, som forekommer i nordlyszonen, blive anvendt.« Projektet havde også interesse for den civile kommunikation, og det understreges i anmodningen at projektet er uklassificeret.

En detaljeret projektredogørelse blev overdraget til de danske myndigheder på et møde i Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser Grønland (KVUG) på Marienborg d. 14. maj 1968. Undersøgelserne skulle gennemføres ved opsendelse af 37 raketter, hvoraf de 27 skulle opsendes i perioden juli til november 1968 i vestlig retning fra »A-batteriet« ved den gamle Thule-boplads. Batteriet blev bygget i 1953 som led i basens nærforvar og var årsagen til tvangsforflytningen af inughuit fra distriktets centrale boplads, og var i perioden 1959-65 udrustet med atombestykkede Nike-Herkules raketter. Med en nærmest kinesisk, revolutionær optimisme betegnes batteriet her som et Nike-Hercules Opgående Stjerne Affyrings Komplex. Til brug for projektets flertrinsraketter, bl.a. Nike-Javelin, skulle A-batteriet reaktiveres, og raketterne affyres i vestlig retning med et forventet nedslagsområde for trin og raketter mellem 5-90 km. fra rampen, og med hovedparten af nedslagene mellem Saunders og Wolstenholme Øerne og ud (se fig. 2). Mindre raketter – tildels i tilknytning til et meteorologisk projekt, som Danmark deltog i – skulle opsendes fra den østlige ende af basen ind over indlandsisen. Ca. 100 mand skulle deltage i det amerikanske projekt.

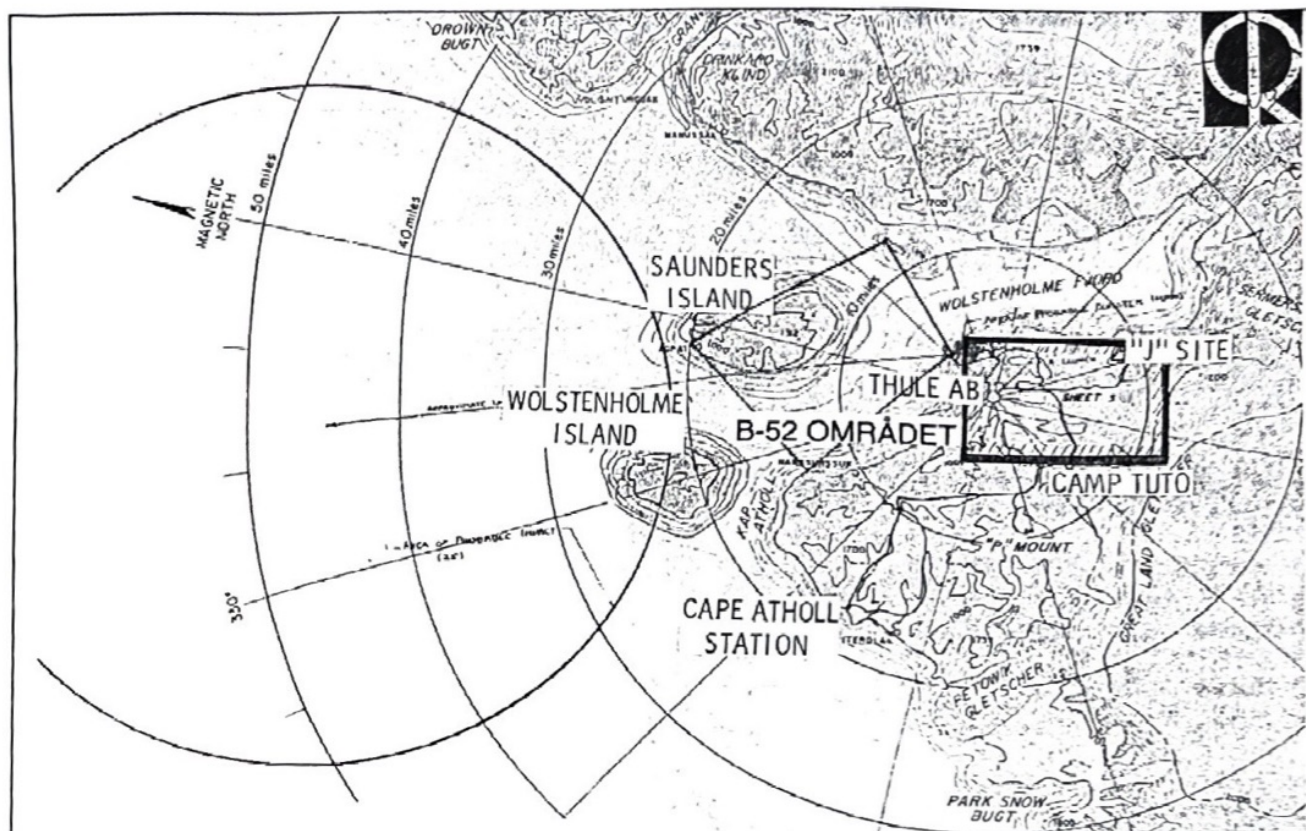
Den fremgår af plandokumentet at andre affyringssteder var undersøgt – især dem som ville tillade, at opsendelsen kunne ske i retning ind over indlandsisen, men at omkostningerne ved at aktivere disse steder var prohibitive. Af en artikel af den videnskabelige forbindelsesofficer for Grønland, Jørgen Taagholt, i KVUGs tidsskrift *tusaut* (4/92), fremgår det at amerikanerne havde søgt en

foreløbig godkendelse fra KVUG i maj 1967 med opsendelse af raketter i østlig retning og nedslag på Indlandsisen, men at Strategic Air Command »fandt det for risikabelt...at skyde henover radarvarslingsstationen BMEWS«. Taagholt udtrykker sin skuffelse over, at man ikke fastholdt en tilladelse til amerikanernes oprindelige plan, hvormed en aflysning ville være faldet tilbage på amerikanerne, og ikke medføre et dansk prestigetab internationalt ved at finde det uforsvarligt at tillade skydning hen over grønlændernes fangstområder.

Høringsproceduren

Allerede i januar 1968 var danske sø- og luftfartsmyndigheder blevet hørt om projektet og havde stillet visse krav om varslingsstid. På Kommissionens møde d. 14. maj. oplystes det, at Ministeriet for Grønland i øjeblikket undersøger de sikkerhedsmæssige problemer for lokalbefolkningen i forbindelse med projektet. Først 3 dage senere telexes der til politiet og forbindelsesofficeren på Thulebasen, til inspektøren i Qaanaaq og til landshøvdingen med første orientering om projektet og spørgsmål om projektets sikkerhed og økonomiske konsekvenser. Forbindelsesofficeren svarer d. 20.5. at der ikke forventes negative effekter og ministeriet forbereder sig på at give tilladelsen.

Den 24. maj kom der imidlertid svar fra kæmnerassistenten i Qaanaaq, der i inspektørens fravær fremhævede både praktiske og kulturelle konsekvenser. Til det første spørgsmål om der kunne forventes lokaltrafik i fareområdet, svarer kæmnerassistenten, at der i september og oktober måned er livlig lokaltrafik, idet fangsten af bl.a. hvaler foregår fra småbåde i fareområdet. For det andet at »afspærring og formentlig også afskydningen af raketterne vil absolut få økonomiske konsekvenser for lokalbefolkningen idet fangst til vinterforråd finder sted i området på denne tid af året.« Endelig mente kæmnerassistenten, at det ville være tvivlsomt om der kunne rundkastes advis med 12 timers varsel.



Raketkampagnens forventede nedslagsområde lå fra 5-90 miles fra A-batteriet, med hovedområdet indenfor cirklen. Det afspærrede område efter B-52 ulykken er indsat i det firkantede område, ca. 340 km². Moriusaq, her betegnet Manussak, det halvt illegale udsted som blev etableret af fangerrådet i 1961, for at afbøde de værste fangstproblemer efter flytningen, ligger med en let forskydning mod nord indenfor det indcirklede område.

Figur 2. Raketkampagnens forventede nedslagsområde lå fra 5-90 miles fra A-batteriet, med hovedområdet indenfor cirklen. Det afspærrede område efter B-652 ulykken er indsat i det firkantede område, ca. 340 km². Moriusaq, her betegnet Manussak, det halvt illegale udsted som blev etableret af fangerrådet i 1961, for at afbøde de værste fangstproblemer efter flytningen, ligger med en let forskydning mod nord indenfor det indcirklede område.

Kæmnerassistenten fortsatte: »har drøftet sagen med landsrådsmedlemmet og kombest thule by der på det kraftigste vil protestere mod de pågældende raketaffyringer [stop] anfører befolkningen i thule allerede hårdt ramt grundet nedstyrtningssulykken 21 januar 1968 og hele befolkningens eksistensgrundlag vil blive truet ved de påtænkte raketafskydninger idet anføres ikke spørgsmål om økonomiske konsekvenser men spørgsmål om miste nødvendig fangst [fullstop] landsrådsmedlemmet og kombest vil rette henvendelse til landsrådsformanden for at få forsøgt afværget.« Det er

ikke uvæsentligt at erindre, at kæmnerassistenten som nr. to i den kommunale administration på den tid var statens embedsmand.

Ministeriet svarer tilbage samme dag, at ministeriet med de givne svar vil fraråde projektet, og at landrådet vil blive orienteret gennem landshøvdingen, så henvendelse ikke er nødvendig. På et møde i Grønlandsministeriet d. 27.5. blev J.K. Olesen fra Ionosfære Laboratoriet orienteret om situationen, hvilket førte til det i indledningen citerede brev, men også et pres på ministeriet for at få omstødt

kommunens indstilling. Dr. Olesen var allerede kort efter den officielle note fra USAir Forces forskningslaboratorium om projektet, og havde allerede dagen efter modtagelsen af brev d. 19.12.1967 kunnet svare med dybfølte lykønskninger med det imponerende forskningsprogram og et tilsagn om at Laboratoriets ville gøre, hvad vi kan, for at få den officielle ansøgning til at gå hurtigt gennem den officielle godkendelse. I et opfølgende brev dagen efter havde han tilkendegivet Laboratoriet interesse i at deltage i projektet med inddragelse af noget af Laboratoriets eget apparatur i raketternes nyttelast. I ministeriet fik han nu presset kontorchef Lassen til at forberede en telegrafisk forespørgsel til kommunen om sagen var rigtigt forstået. Dette skete med hilsen, departementschef Hesselbjerg, samtidig med at man bad den tidligere videnskabelige forbindelsesofficer Børge Fristrup, pt. Thule, om at kunne medvirke til at uddybe projektet. Man var specielt interesseret i at afklare om man havde forstået at der var tale om tre serier af opsendelser over kortere tid eller om man havde opfattelsen af, at afspærringen ville finde sted i fulde to måneder.

Strategien lykkedes. Selvom høringen stadig var tilrettelagt, så kommunalbestyrelsen ikke kunne samles, fik inspektør Sandborg ved personlige samtaler med kommunalbestyrelsens formand og næstformand samt landsrådsmedlem til at frafalde modstanden efter at projektet var uddybet. Kommunalbestyrelsesformanden fastholdt dog at være betænkelig over de psykologiske konsekvenser for fangerne i et telegram til landsrådsformanden, som pt. opholdt sig i København. Af ukendte årsager befinder originalen af dette telegram sig i ministeriets arkiv, hvor departementschefen har skrevet påtegning om at landsrådsformand Erling Høegh ikke var betænkelig, og at han først og fremmest lagde vægt på fangernes vurdering. Det sidste var en hentydning til at kommunalbestyrelsens

formand var dansk – etnisk tilhørsforhold blev tillagt en i tiden helt usædvanligt betydning – helt fra dagspressens samtidige behandling af sagen og frem til DUPIs rapport, hvor det bemærkes, at han var syddansk. Sagen nåede aldrig landsrådets dagsorden.

Uanset det endelige resultat af høringen, er det essentielt at notere, at inspektørens stedfortræder fandt, at en blot to måneders afspærring af fangstområdet ville udgøre en trussel mod befolkningens eksistensgrundlag. Dette blev også fastholdt af ministeriet i koncept til brev til udenrigsministeriet, hvor udenrigsminister Hartling forberedtes til møde i Washington D.C. med Secretary of State Dean Rusk, d. 6.6.1968. Nu kunne brevets endelige version, d. 12.6. tilpasses efter det ovenstående, og ministeriet ville ikke udtale sig imod projektet, under forudsætning af at 5 betingelser blev opfyldt – bl. a. om varsling og luftreconoscering for lokal trafik forud for afskydning af rakterne.

Regeringens afslag

På et regeringsmøde mellem statsminister H. Baunsgaard, udenrigsminister P. Hartling og grønlandsminister A.C. Normann blev det herefter besluttet, at regeringen ikke så sig i stand til at meddele den ønskede tilladelse. Den amerikanske ambassade blev underrettet d. 27 juni 1968. Begrundelsen er ikke ganske klar. I et referat fra samme dag bliver kontorchef Boel i udenrigsministeriet citeret for, at *regeringen ikke ønskede i offentligheden at skabe fornyet ængstelse om Thule...*, mens det i en pressemeddelelse fra udenrigsministeriet d. 5.7. skrives at *ønsket om at undgå enhver risiko for ængstelse hos befolkningen er begrundelsen for dette standpunkt* – mens regeringen erklærer sig villig til at tage sagen op til fornyet overvejelse i 1969. Udenrigsministeriets fyldestgørende redegørelse for raketsagen d. 24.7.1968 anfører, at *et afgørende moment i vurderingen var ønsket om at undgå yderligere uro omkring Thule så relativt kort tid efter det amerikanske bombeflystyrt i januar.*

Reaktionen

Uanset hvad der var regeringens motivation, vakte beslutningen betydeligt postyr. Den 5. juli kunne ledende aviser rapportere om kritik fra videnskabelig side, og samme dag udsendte udenrigsministeriet sin første pressemeddelelse om sagen for at skabe mere klarhed i pressens referat af omstændighederne. Man omtalte muligheder af, at projektet kunne gennemføres i 1969. Presseomtalen breder sig siden også til amerikansk og tysk presse.

Samme dag kontakter Haldor Topsøe – som formand for Udvalget for Rumforskning under Danmarks Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd – udenrigsministeriets direktør Paul Fischer for at oplyse om projektets tilknytning til danske forskningsprogrammer - og foreslår, at udvalget får lejlighed til at vurdere de videnskabelige interesser i projektet, og om det kan modificeres, således at dets gennemførelse er acceptabel. Topsøe følger op med et brev bilagt en oversigt over udvalgets 11 medlemmer. Efter en udtalelse af prof. Peters, lederen af Dansk Rumforskningsinstitut, i Berlingske Tidende om at en udsættelse til 1969 ikke ville medføre nogen videnskabelig skade, flyttedes debatten til det tema. Ingeniør Peter Stauning, Ionosfære-laboratoriet, som i et privat brev til »hr. statsminister« havde taget afstand fra regeringens uværdige beslutning, erklærede sig i en fællesudtalelse med Peters enig og fandt, at der ville være mere tillid til forsknings-samarbejdet, hvis det overførtes til civilt område. Tidligere departementschef Eske Brun indkaldte forretningsudvalget i den videnskabelige kommission til et møde d. 9., hvor man vedtog at høre prof. Rybner, og direktøren for Danmarks Meteorologiske Institut, Karl Andersen. Den 11. erklærer denne, at chancerne for en stor eksplosion på solens overflade, vil være omtrent ens i 1968 og 1969, men at det er klart, at tidlig start af forsøget vil øge udsigten for projektets heldige gennemførelse. Professor Rybner tilsluttede

sig fra ferieadressen i Liseleje, hvilket grønlandsminister Normann meddeler til Ritzau d. 13. juli 1998. Grønlandsministeriet mente at have ryggen fri, man havde dels taget stilling til befolkningens reaktioner, og dels efter KVUGs vurdering ikke fundet anledning til at udtale sig mod at projektet blev gennemført. Så på et møde med en amerikansk delegation under ledelse af General Glasser, fra USAF's forskningsledelse, d. 19. juli, konstaterede Eske Brun, at amerikanerne ønskede at vide, hvad der gik galt, og at det var op til udenrigsministeriet, at fremsætte sit syn på dette spørgsmål. Udenrigsministeriets repræsentant havde allerede sagt, at han ikke havde meget at føje til hr. Hartlings udtalelse, men at noget var sket efter ansøgningens modtagelse, som måske havde været afgørende for regeringens nuværende stillingtagen. Nu måtte han tilføje, at det kun var hans gæt, men at regeringen efter B-52 ulykken og rygterne om amerikanske forsøg med biologiske våben i Thule var besluttet på at undgå flere problemer i dette område indenfor det samme år. (orig.fremh.).

Ingen brød sig om at sidde med aben. Efter direktør Andersens notat var udenrigsministeriets afslag nu blevet definitivt – hvilket dog senere modificeres til ikke at være fuldstændig definitivt. Udenrigsministeriet beder samtidig grønlandsministeriet om at foretage sig det videre fornødne med koordineringen af de danske videnskabelige interesser i projektet. Det undrede i grønlandsministeriet, som tidligere kun var blevet bedt om at udtale sig om Topsøes anmodning, og hvor man iøvrigt mente at forsvarsministeriet eller undervisningsministeriet, som resortministerier for de involverede forskningsinstitutioner måtte være mere nærliggende. Ekspeditionsekretær Blæhr i udenrigsministeriet meddeler imidlertid, at beslutningen er truffet på højeste plan, og at Topsøe iøvrigt ikke skal underrettes om, at sagen er endeligt afgjort og at sagen er oversendt til grønlandsministeriet. Rumforskningsudvalgets anbefa-

ling sendtes så d. 12.8.1968 til udenrigsministeriet, med tilslutning fra Danmarks Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd, som fandt det væsentligt, at forsøgene gennemføres snarest, mens solaktiviteten endnu er gunstig.

Frygten for internationalt prestigetab blev understreget af professor Einar Andersen, kongelig beskikket direktør for Geodætisk Institut, der i egenskab af formand for tre af Det kgl. danske Videnskabernes Selskabs nationalkomitéer for internationalt videnskabeligt samarbejde, der skammede sig som dansk forsker, og efter regeringens ukloge beslutning ikke så frem til det kommende ledelsesmøde i Bureauet for den Internationale Geodætiske og Geofysiske Union (UGGI). Også amerikanerne lagde pres på. På det førnævnte møde d. 19. juli spurgte general Glasser, om den negative holdning i raketsagen i almindelighed kunne forventes fra dansk side overfor den amerikanske forskningsaktivitet i Grønland. I september rasledes der med et amerikansk plandokument, hvorefter Danmark skulle overtage USAFs meteorologiske tjenester i Thule og Søndre Strømfjord.

Ligeværd i forskningen

Fra Thule undrede inspektøren sig over pressens henvisning til lokal modstand, når fangerne gerne havde villet vise sig imødekomende overfor amerikanerne. Departementschefen orienterede udenrigsministeriet.

Thulebefolkningen og dens interesser var ellers forsvundet ganske ud af billedet, da forskningsaktørerne rykkede ind med deres legitime interesser. Hvad der manglede i situationen var en balancerende af Thules og den grønlandske befolknings forskningsmæssige interesser – både for dens egen værdi, men også overfor den verden, som trængte sig ind i deres land. I marts 1968 havde Danmark underskrevet FNs konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som i art. 15 anerkender alles ret til at nyde godt af

videnskabens fremskridt og dens anvendelse. I modsætning til den danske befolkning har den grønlandske befolkning ikke nydt godt af en omfattende og differentieret juridisk forskning, som er et vigtigt grundlag for at kunne beskytte sin eksistens og sine rettigheder overfor en påtrængende omverden. Og forskningsinstitutionerne har ikke som en del af den offentlige myndighed vist sig i stand til at leve op til den balancerende, som de er forpligtet til. Det galdt i 1951, og som vist i raketsagen i 1968, og det gælder idag.

Den faste sædvane med betaling af erstatning for indgreb ved militære anlæg i Grønland under 2. verdenskrig forsvandt i administrativ modvilje efter grundloven af 1953. Ved gennemførelsen af den grønlandske arealanvendelseslov instruerede folkettinget i 1977 regeringen om at afklare erstatning for indgreb i bestående kollektive jagt- og fangstretigheder. Intet skete, og i 1999 har Østre Landsrets syns- og skøns mænd erklæret sig totalt ude af stand til at besvare et spørgsmål om kriterier for disse brugsinteresser ved ekspropriation i Grønland idag. Grundlovens § 73 er ikke implementeret i Grønland. Hvis nogen skulle undre sig over, at Thulesagen i snart 50 år ikke har kunnet finde en tilfredsstillende løsning, kan de lede i fraværet af en forskningspolitik, som har tilladt myndighederne at manipulere med de retlige kategoriseringer og frataget inughit muligheden for selvstændigt at varetage deres interesser i en ændret verden. Med dommen fra Østre Landsret den 20. august 1999 fandt retten ekspropriationsinstituttet anvendelig også på grønlandske territorielle rettigheder, og åbnede dermed for en faglig revurdering.

Kilder og litteratur

De vigtigste sagakter kan findes i Rigsarkivet, Generalregistratur 0030, Ministeriet for Grønland, M01, Minister- og Embedsmandsarkiver, Fælles departementschefsarkiv, J. nr. XLI-BV, PCA Raket-Programmet 1968 (pakke 98) – ikke alment tilgængeligt.

Jens Brøsted og Mads Fægteborg, Thule – fangerfolk og militæranlæg, – En retlig – historisk undersøgelse af Thule basens anlæggelse, Thules flytning og befolkningens erstatningskrav, 2. udg. Akademisk Forlag, København, 1987.

Brøsted, Jens, Den menneskeretlige garanti - principielle perspektiver på Thulesagen, Lov og Ret, 1996, nr. 7, Nov., pp. 21-26. Kronik Sermitsiaq, nr. 5, d. 2.2.1996, pp. 22-23 & 26-27.

Dansk-Grønlandsk Forskningssamarbejde, Forskningsministeriet, Juni 1969, 100 pp.

DUPI, Grønland under den kolde krig – Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68 Bind I-II, København 1997.

Jensen, Frank, Forskning og selvkontrol. Politikens Kronik d. 27.1.1996.

Kleivan, Helge, Folkemord og samfundsforskning, Politikens Kronik d. 21.1.1969.

Trøjborg, Jan, Forskningssamarbejde til serviceeftersyn, Kommentar, Polarfronten, nr. 2/1998, s. 11.

Taagholt, Jørgen, Dansk videnskabelig Forbindelsesofficer for Grønland. Forskning i Grønland/Tusaut, nr. 4/1992, p. 26-32

Wilkes, O. & Jan Øberg, Military Research and Development in Denmark and Greenland. Department of Peace and Conflict Research, Lunds University.

Østre Landsret, dom afsagt den 20.8.1999 (3 afd.) i sag B-3426-96. Hingitaq-53 v. formanden Uusaqqak Qujaukitsoq som mandatar for Thulestammen m .fl. v. Statsministeriet, 501 pp. (utrykt) - for et uddrag af dommen, se Tidsskrift for Grønlandsk Retsvæsen, 1999 Nr. 4.

Økonomisk Kronik

2. halvår 2000

Af Niels Alsing, økonom, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Det sorte guld – olien – har i høj grad domineret overskrifterne om den globale økonomiske udvikling siden forårets kronik. En kraftig efterspørgsel efter og lavt udbud af olie har presset olieprisen op omkring 30 US-dollar per tønde. Det nuværende prisniveau er en tredobling af prisen i forhold til starten af 1999. Det svarer i størrelse til olieprishokket under Golfkrigen i 1989-1991, som bekendt fremprovokede den seneste recession i USA i 1990-1991. Olieprishok har potentiale til at kunne starte en recession via faldende realindkomst, stigende renter, faldende erhvervs- og forbrugertillid.

Olieprisstigningens negative væksteffekter vurderes imidlertid at være relativt beskedne denne gang. De er dog mærkbare og store nok til at kappe toppen af den globale vækst i 2000 og påvirke udsigterne negativt i 2001.

Det igangværende globale opsving vurderes således ikke at være i fare: Økonomierne er i dag mindre afhængige af olie, der er udsigt til faldende oliepriser i 2001 som følge af stigende produktion og centralbanker, husholdninger og erhvervene opfatter foreløbig prisstigningen som midlertidig.

Siden forårets kronik er forventningerne til den globale vækst i 2000 og 2001 faktisk opjusteret: I de to år ventes det globale reale BNP at stige henholdsvis 4 pct. og 3,4 pct. mod tidligere 3,5 og 3,1 pct., se tabel 1. Tabellen viser også, at det både i 2000 og 2001

skyldes opjusteringer af forventningerne til USA og Japan. Der ventes således højkonjunktur i både 2000 og 2001, men væksten topper i år 2000 og udsigterne for 2001 ser noget mere usikre ud.

Det kan forekomme paradoksalt, at væksten opjusteres så kraftigt i en periode med stigende oliepriser. Forklaringen er imidlertid, at væksten i OECD-området var blevet endnu stærkere, hvis oliepriserne ikke var steget, og at konsensus-forventningerne endnu ikke fuldt ud afspejler de nyeste mere negative indikatorer fx afdæmpningen af BNP-væksten i USA i 3. kvartal.

En anden betydningsfuld udvikling siden forårets kronik har været den fortsatte svækkelse af euroen over for dollar og andre valutaer. Den foreløbige bundrekord blev nået sidst i oktober med 0,825 dollar for en Euro. Dermed er værdien af euro faldet med knap 30 pct. over for US-dollar på 2 år. I løbet af 2001 ventes euroen dog at rette sig betydeligt over for US-dollar i takt med, at den amerikanske vækst aftager i styrke.

Indtil da vil den svage euro give den europæiske centralbank problemer, fordi kombinationen af en svag euro og kraftig stigende oliepriser løfter inflationen i Euro-området meget markant og skaber tvivl om prisstabiliteten. ECB's inflationsmålsætning på maksimalt 2 pct. er overskredet markant og kerneinflationen (forbrugerpriserne ekskl. ener-

gipriser) er stigende og nærmer sig også den magiske grænse.

Sidst i september forsøgte ECB (hjulpet af den amerikanske, japanske, britiske og canadiske centralbank) sig derfor med støtteopkøb af euroen på valutamarkedene. Interventionen har kun delvist været en succes, og generelt kan man sige, at nøglen til en varig styrkelse af euroen over for US-dollar ikke er intervention eller rentestigninger, men derimod en højere langsigtet vækstrate. ECB påpeger vigtigheden af strukturelle reformer ved enhver given lejlighed, og det er nu op til de europæiske politikere at tage affære. Et skridt i den rigtige retning er reformen af skattesystemet i Tyskland, som betyder lavere skat på arbejde. Det øger arbejdsudbuddet, mindsker lønpresset og øger den langsigtede vækst.

Den største negative trussel mod det fortsatte globale økonomiske opsving kommer fortsat fra den overophedede amerikanske økonomi. Selvom der er tegn på en vis afdæmpning af væksten, er der også tiltagende tegn på overophedning. Det kan ikke udelukkes, at USA får en hård landing med lav vækst til skade for hele verdensøkonomien.

De høje oliepriser udgør også en risikofaktor, idet produktlagrene af olie og gas nu er så lave, at selv mindre forstyrrelser i efterspørgsel eller udbud, fx en koldere vinter end normalt på den nordlige halvkugle, vil kunne drive olieprisen i 40-50 dollar. En så høj oliepris kunne udløse panik og hamstring og i værste fald medføre alvorlige produktionsforstyrrelser.

Udsigterne for den danske økonomi i 2000 og 2001 er generelt gode med en real vækst på 2¼ pct. i både 2000 og 2001. Det er tæt på den langsigtede ikke-inflationære vækstrate, hvilket er optimalt i den nuværende situation, da økonomien har fuld kapacitetsudnyttelse.

Umiddelbart efter det danske »nej« til euroen ved folkeafstemningen den 28. september

gennemførte Nationalbanken en rentestigning på 0,5 pct. point for at forsikre valutamarke-derne om, at kronen vil blive forsvaret med alle midler. Udfaldet af folkeafstemningen har foreløbig ikke givet anledning til kronepres, og Nationalbanken har påbegyndt en normalisering af de pengepolitiske renter. Man kan konstatere, at »nej« foreløbig ikke har givet finansiel uro og de gode kortsigtede vækstudsigter er intakte. Ulempen ved at stå uden for euroen viser sig imidlertid først på længere sigt – specielt i perioder med finansiel uro.

2. Den internationale konjunktursituation

Verden er i disse år inde i en højkonjunktur med deltagelse af alle regioner. USA har fortsat førertrøjen med hensyn til væksten, efterfulgt af Euro-området og med Japan haltende bagefter men dog på vej frem.

Ifølge konsensus-forventningerne fra begyndelsen af oktober ventes væksten i dette opsving at toppe i år 2000 med 4 pct. for derefter at afdæmpes til 3½ pct. i 2001, se tabel 1. Den mere moderate vækst i 2001 skyldes især, at væksten i den amerikanske økonomi forventes at aftage markant som følge af de laggede negative effekter af stigende oliepriser og rentestigninger. Væksten i begge år ligger betydeligt over den gennemsnitlige vækst på 2,7 pct. for perioden 1994-1999.

For begge år er der tale om pæne opjusteringer af forventningerne til væksten i forhold til forårets kronik. Bag opjusteringerne ligger en fænomenal god produktivitetsudvikling i USA samt en bedre end ventet industriel udvikling i Japan.

Det kan forekomme paradoksalt, at væksten opjusteres så kraftigt i en periode med kraftigt stigende oliepriser, som virker vækstdæmpende. Forklaringen er imidlertid, at væksten i OECD-området var blevet endnu stærkere, hvis oliepriserne ikke var steget, og at konsensus-forventningerne endnu ikke fuldt ud afspejler de nyeste mere negative indikatorer fx

Tabel 1. Forventninger til global økonomisk vækst i 1999, 2000 og 2001.

	1999	2000		2001	
	Real vækst (Pct.)	Real vækst (Pct.)	Ændringer (Pct.point)	Real vækst (Pct.)	Ændringer (Pct.point)
Verden	2,6	4,0	0,5	3,4	0,3
USA	4,2	5,2	0,6	3,6	0,5
Japan	0,2	2,0	1,0	2,0	0,5
Asien eks. Japan	2,1	2,5	0,3	2,1	-0,1
Euro-området	2,4	3,4	0,2	3,1	0,1
Tyskland	1,6	3,1	0,3	3,0	0,2
Frankrig	2,9	3,4	-0,3	3,3	0,0
Italien	1,4	2,9	0,2	2,8	0,1
Storbritannien	2,2	3,0	-0,2	2,7	0,0
Sverige	3,8	4,2	0,1	3,6	0,2
Norge	0,8	2,1	0,4	1,8	-0,3
Danmark	1,7	2,3	0,2	2,3	0,0

Anm.: Udviklingen i de månedlige konsensus-forventninger på baggrund af Consensus Forecast Inc.s panel af prognoseproducenter. Tallene i parentes er ændringer i forventningerne i ft. april 2000.

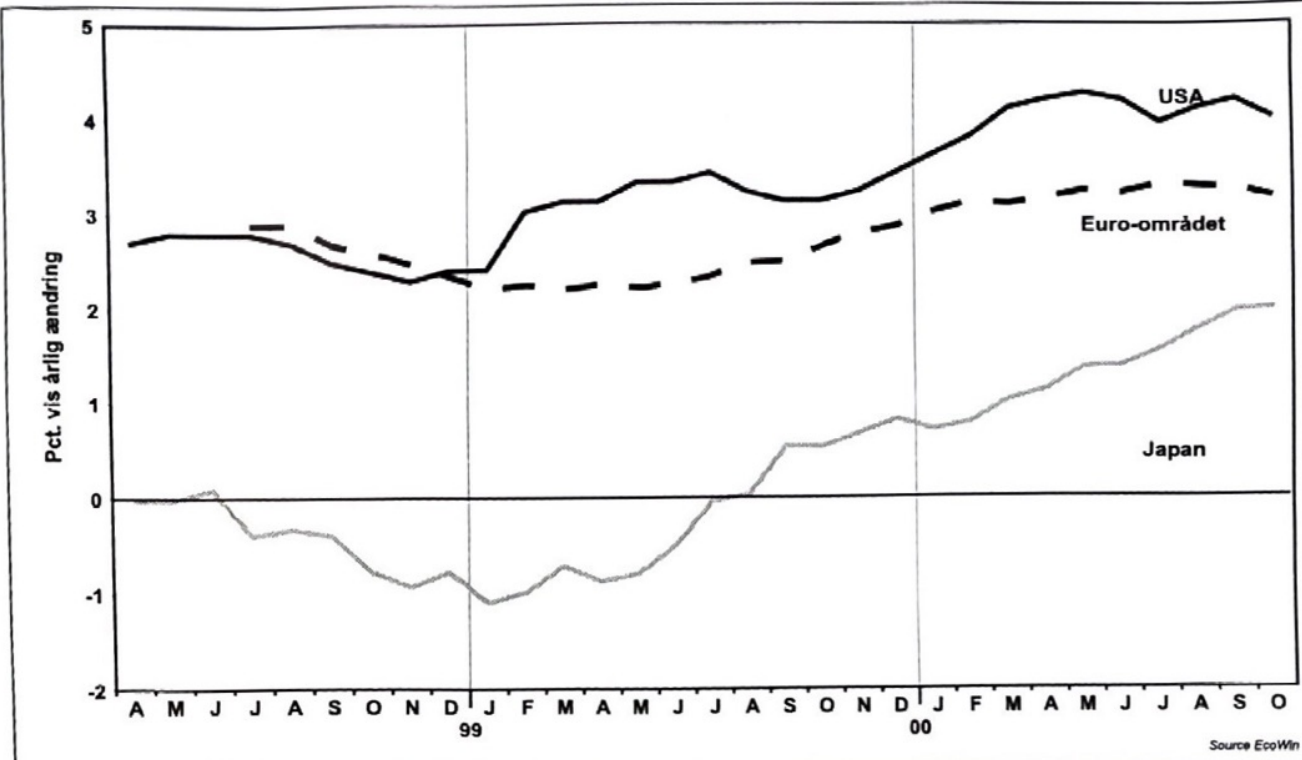
Kilde: Consensus Forecast Inc., april og oktober 2000

afdæmpningen af den annualiserede BNP-vækst i 3. kvartal i USA til 2,7 pct. fra 5,6 pct. i 2. kvartal. Det forekommer overvejende sandsynligt, at mange prognosemagere vil nedjustere deres BNP-skøn for USA for 2000 og/eller 2001 i de kommende måneder.

I de seneste måneder har en lang række indikatorer for industrien i OECD, USA og Euro-området vist svaghedstegn. Det gælder fx OECDs ledende indikatorer, indikatorer for erhvervstilliden i USA og Euro-området samt industriproduktionen i Euro-området. Den negative tendens i industrien afspejler blandt andet effekten af de højere oliepriser, som påvirker den energiintensive industri langt mere end servicesektoren. Til sammenligning er erhvervstilliden i servicesektoren, som udgør en langt større del af økonomien end industrien, slet ikke faldet i USA, mens faldet i Euro-området har været afdæmpet. Det er altså ikke overraskende, at det er indu-

strien, som reagerer kraftigst på de højere oliepriser. Givet industriens lave vægt i de udviklede økonomier (20-25 pct. af BNP) skal man generelt passe på ikke at tillægge de negative indikatorer for industrien for stor betydning for hele økonomien.

Udviklingen i vækstforventningerne kan også ses af figur 1, som på forskellige tidspunkter viser vejet gennemsnit af væksts-køn henholdsvis 1 og 2 år frem i tiden. Gennemsnittene er konstrueret sådan, at de afspejler forventningerne til væksten på 6 måneders sigt. Der skimtes en top i serien for USA og Euro-området, mens vækstforventningerne i Japan muligvis ikke har toppet endnu. Med toppen i de globale vækstforventninger vil de finansielle markeder flytte fokus fra rentestigninger til rentesænkninger, fra stigende indtjening til afdæmpning i indtjeningen, fra aktier til obligationer og fra cykliske aktier til defensive aktier.



Anm: Rullende 12-måneders gennemsnit af skøn for år 2000 og 2001. Grafen viser udviklingen i forventninger til væksten i de tre økonomiske områder på 6 måneders sigt.

Figur 1. Udviklingen i konsensus-forventninger til væksten i 2000-2001 i USA, Japan og Euroområdet.

Det sorte guld – olien – har i høj grad domineret overskrifterne om den globale økonomiske udvikling siden forårets kronik. Høj global vækst har øget efterspørgslen efter olie markant. Udbuddet har ikke kunnet følge med som følge af produktionsbegrænsninger i OPEC og utilstrækkelige investeringer i nye borerer da olieprisen var meget lav. Overskudsefterspørgslen har medført et træk på lagrene, som er nu er drevet i bund. Udviklingen har presset olieprisen op omkring 30 US-dollar per tønde og meget store udsving omkring dette niveau. Det nuværende prisniveau er ca. tre gange så højt som i starten af 1999, og olieprischokket svarer dermed til chokket i forbindelse med Golfkrigen i 1989-91.

Højere oliepriser afdæmper væksten igen – lavere overskud og investeringer i virk-

somhederne, lavere realindkomst og forbrug i husholdningerne. Hvis centralbankerne, erhvervene og husholdningerne opfatter prisstigningerne som permanente, vil reaktionerne være højere renter, som begrænser væksten, krav om lønkomensation, som yderligere begrænser virksomhedernes overskud og investeringerne.

Modelsimulationer viser, at størrelsen af BNP i USA, Europa og Japan er ca. $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$ pct. mindre i 2000 og 2001 som følge af et olieprischok svarende til det aktuelle. Men modellerne er usikre og antager blandt andet, at centralbanker, husholdninger og erhvervsliv alle gennemskuer, at olieprischokket er midlertidigt og derfor ikke sætter renterne markant op (centralbankerne), kræver lønkomensation og begrænser forbruget (hushold-

ningerne) og sænker investeringerne (erhvervene).

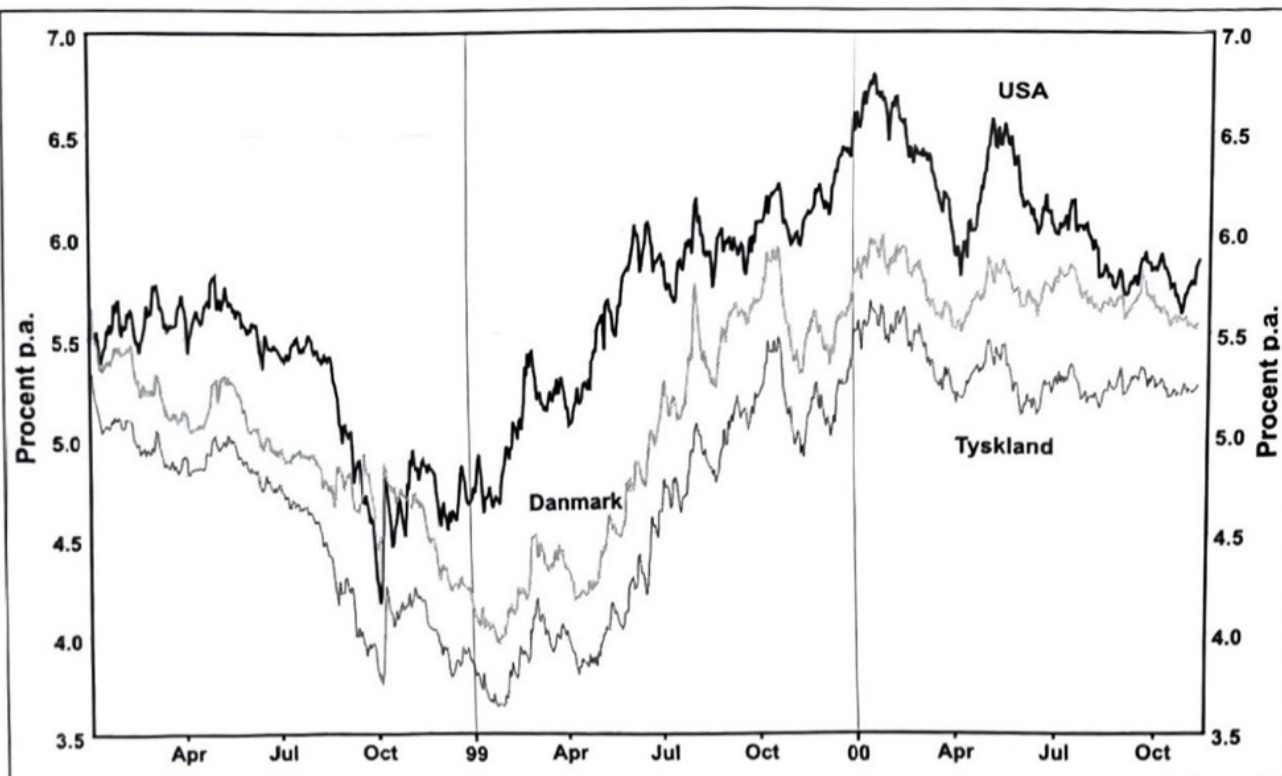
Det er en kritisk antagelse, som kan vise sig ikke at holde, og heri ligger den øgede risiko for, at det globale opsving bremses. oliepriserne potentiale for at bremse det globale opsving forklarer også, hvorfor oliepriserne står så centralt i mediebilledet. De tre seneste recessioner i USA har således været forbundet med olieprischok.

Som udgangspunktet ventes det igangværende globale opsving ikke at være i fare, blandt andet fordi økonomierne i dag er mindre afhængige af olie, fordi der faktisk er udsigt til faldende oliepriser i 2001 som følge af stigende produktion og fordi prisstigningen foreløbig opfattes som midlertidig (inflationsforventningerne er fx stabilt lave).

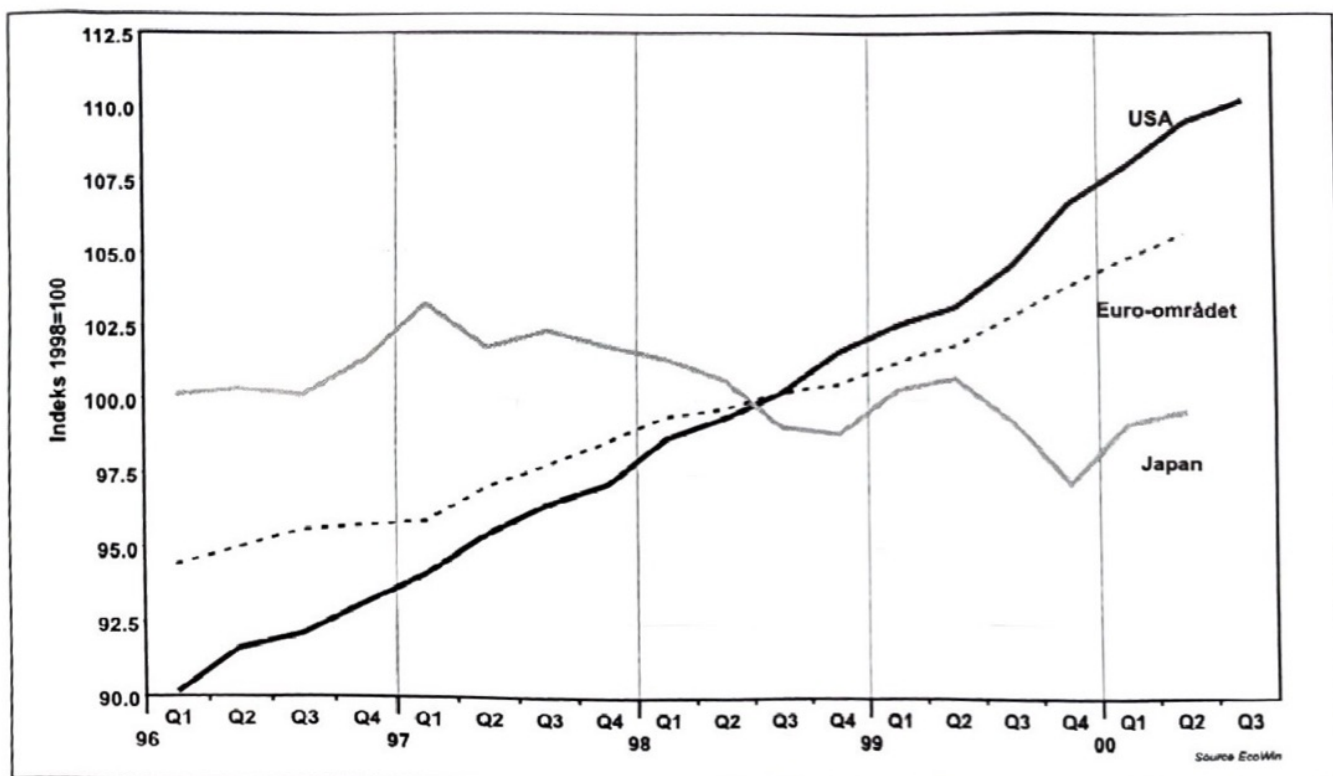
Opsvinget i USA har endnu engang vist sig mere holdbart end ventet. Nationalregnskabstal for 2. og 3. kvartal viste godt nok en mindre afdæmpning i væksttempoet, men foreløbig kun til 5,3 pct. år-til-år i 3. kvartal mod 6,1 pct. i 2. kvartal, se figur 3. Det er stadig langt over den langsigtede, ikke-inflationære vækstrate på 3½-4 pct. Det private forbrug steg ligeledes 5,3 pct. år-til-år, mens den anden vækstmotor, de private investeringer, steg knap 10 pct. i samme kvartal.

Der er gennemført 5 stramninger af pengepolitikken med i alt 175 basispunkter siden sommeren 1999, og niveauet for de lange renter er også steget markant i forhold til begyndelsen af 1999, se figur 2.

Det skal i parentes bemærkes, at renten på 10-årige statsobligationer især i USA ikke



Figur 2. Lange renter i USA, Tyskland og Danmark.



Figur 3. Økonomisk vækst i USA, Japan og Euro-området.

længere er et dækkende udtryk for virksomhedernes og husholdningernes omkostninger ved at låne penge. Det skyldes, at stigende budgetoverskud og forventning om knaphed på lange obligationer har drevet renten på statsobligationer meget langt ned. Rente på de lange realkreditobligationer og virksomhedsobligationer ligger generelt noget højere end renten på statsobligationer og er ikke faldet så markant i 2000.

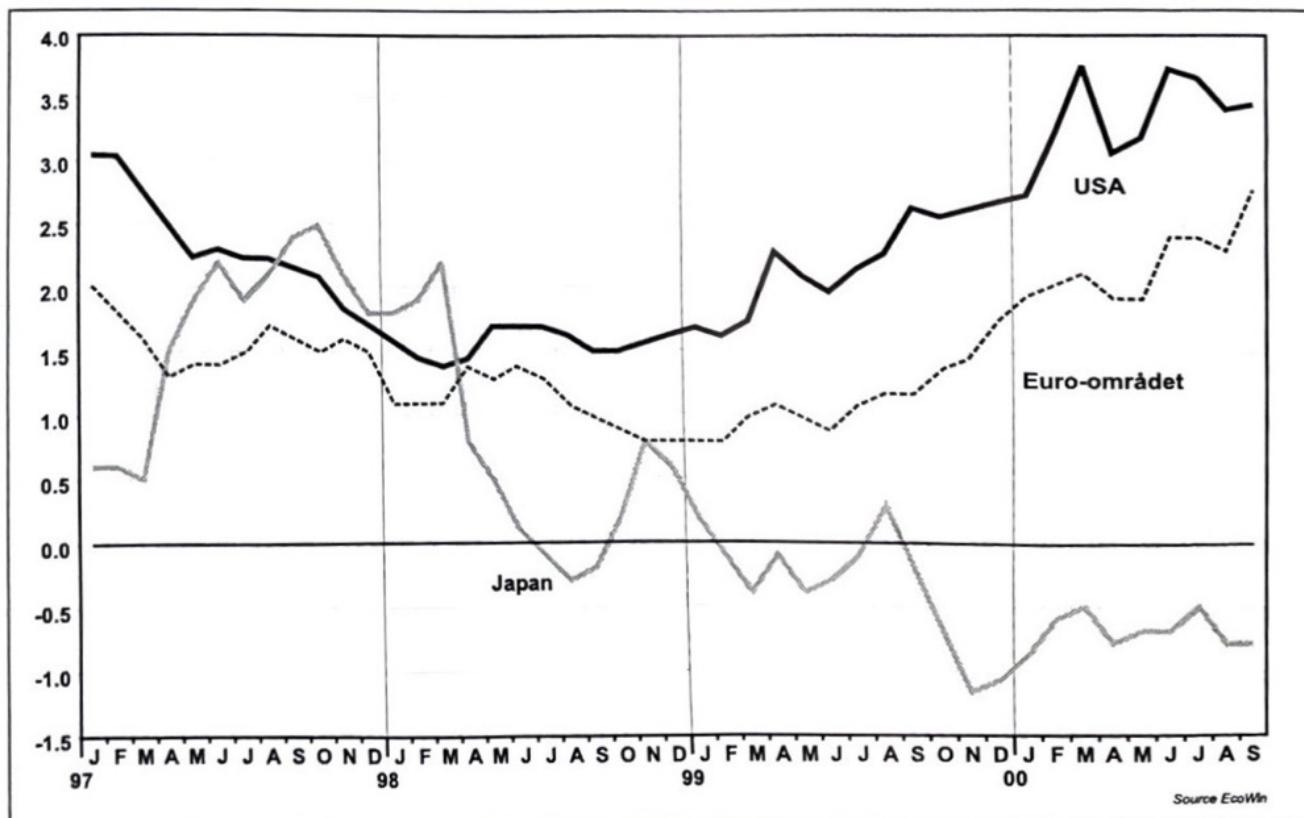
Den strammere likviditet og de øgede udlånsrenter har endnu ikke frembragt en tilstrækkelig afdæmpning af den indenlandske efterspørgsel i forhold til at dæmpe pris- og lønstigningerne og forlænge opsvinget.

De seneste indikatorer, især for industrien, men også for det private forbrug, peger imidlertid på, at afdæmpningen er i gang - godt hjulpet af stigende renteniveau og oliepriser. Vækstbidragene fra både investeringer og det

private forbrug ventes at mindske i de kommende kvartaler. Det er derfor tvivlsomt om der kommer flere rentestigninger i USA.

At afdæmpningen er tiltrængt ses tydeligt af, at lønomkostningerne accelererer og kerneinflationen er tiltagende. Det generelle forbrugerprisindeks steg således 3½ pct. i oktober, se figur 4, mens kerneinflationen steg 2½ pct. i forhold til samme måned sidste år. Centralbankens implicitte inflationsmål er til sammenligning 2 pct.

Indtil videre er inflationen holdt nogenlunde nede af en stærk dollar, som har mindsket importomkostningerne, og ikke mindst af en formidabel produktivitetsudvikling, som har muliggjort kombinationen af stabile priser, et solidt overskud i virksomhederne og stigende lønninger.



Figur 4. Forbrugerpriser USA, Japan og Euro-området.

Men hvis fremgangen i produktiviteten svækkes med afdæmpningen af væksten, som det normalt er tilfældet, vil det hurtigt slå ud i kraftigt øget inflation og fremprovokere rentestigninger med risiko for lavvækst i USA.

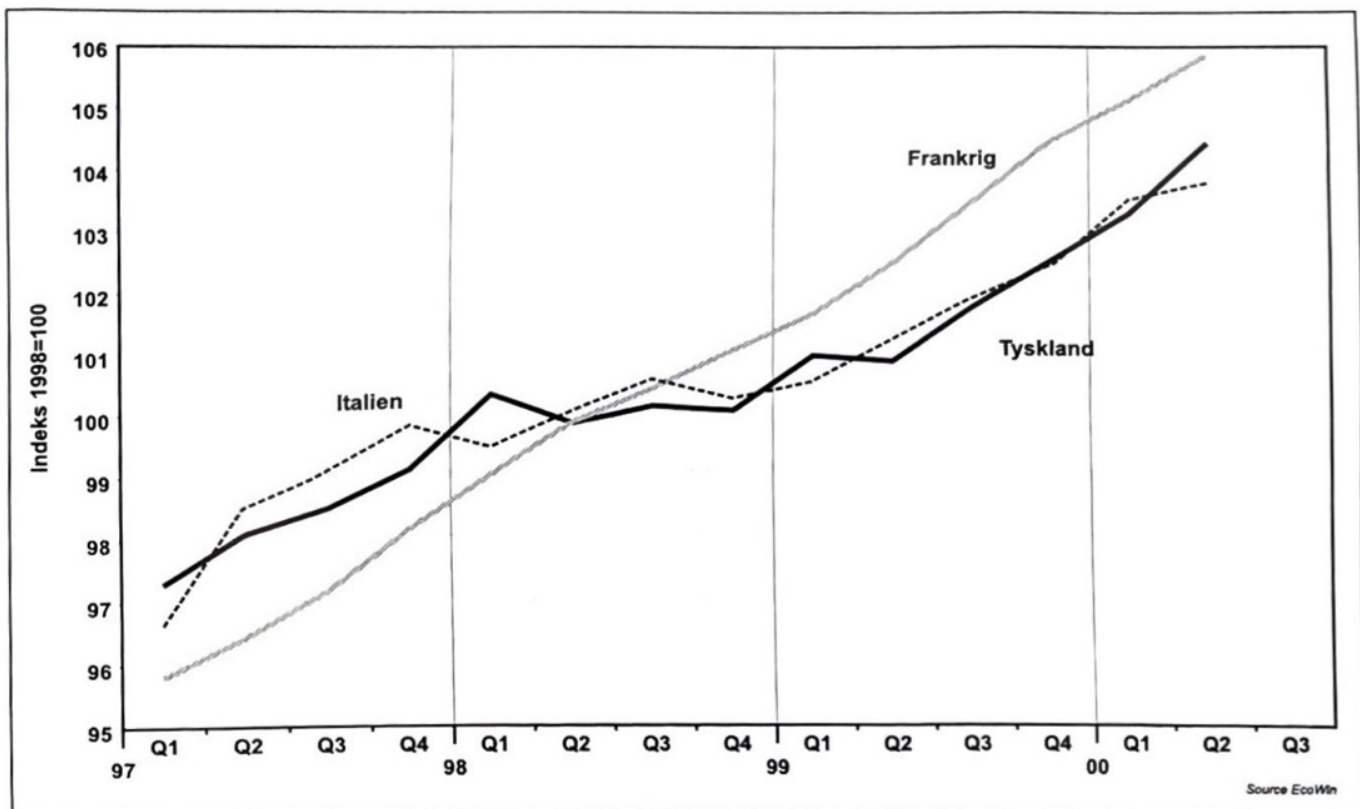
En anden hovedrisiko for den amerikanske og den globale vækst er det store og voksende betalingsbalanceunderskud på ca. 4½ pct. af BNP. Finansieringen af underskuddet har hidtil ikke været et problem, men i takt med, at væksten og det reale afkast på investeringerne i USA svækkes, kunne de udenlandske investorer holde op med at finansiere underskuddet. Det ville medføre en dollarkrise, stigende renter for at tiltrække kapital og betyde lavere vækst. Det afgørende i denne sammenhæng er om væksten afdæmpes roligt til

omkring 3-4 pct. eller USA får en hård landing med lave vækstrater.

Opsvinget i Euro-området kører videre, se figur 5. Men også i Euro-området er der tegn på en afdæmpning af væksttempoet. Det ses ret tydeligt i den negative tendens i de seneste indikatorer for industriproduktionen, erhvervstilliden, forbrugertilliden og detailomsætningen i Tyskland.

Svækkelsen i indikatorerne peger på, at en øget eksport ikke har kunnet kompensere for de negative effekter fra stigende oliepriser og stigende renteniveau.

De stigende oliepriser virker – som diskuteret ovenfor – vækstdæmpende. Denne afdæmpning forstærkes af den svækkede euro over for US-dollar, idet olie overvejende



Figur 5. Økonomisk vækst i Tyskland, Frankrig og Italien.

handles i dollar. Dertil kommer, at ECB som følge af den grundlæggende pæne vækst i Euro-området, for kraftig vækst i pengemængden, udviklingen i euroen og olieprisen har strammet pengepolitikken 4 gange yderligere siden april svarende til 1,25 pct. point til nu 4,75 pct. Denne rentestigning vil også dæmpe væksten i 2001. Omvendt øger den faldende værdi af euroen generelt Euro-områdets konkurrenceevne, hvilket øger eksporten.

Hvor afdæmpningen af væksten som følge af de høje oliepriser kan siges at være hensigtsmæssig for USA, fordi økonomien har brug for en afdæmpning, er det direkte uheldigt for Euro-området: med en ledighedsprocent på 9 pct. er der fortsat ledig produktionskapacitet i Euro-området, som nu må vente yderligere på at blive udnyttet.

Timing'en er også uheldig, fordi opsvinget i Tyskland og Italien formentlig er for skrøbeligt til at modstå alt for mange negative eksterne påvirkninger.

Selvom Euro-området ventes at modstå olieprishokket og opnå pæn vækst omkring 3½ pct. i 2000 og 3 pct. i 2001, har kombinationen af høje oliepriser og øgede renter, sat tydelige spor i aktiviteten især i kernelandene Tyskland, Frankrig og Italien. Der synes at være en stigende risiko for, at opsvinget i Euro-området kan bremses, hvilket ville have alvorlige negative konsekvenser for den danske eksport.

Euroen har siden starten af 1999 været Euro-områdets og ECBs smertensbarn. Svækkelsen i forhold til US-dollar er fortsat over sommeren og den foreløbige bundrekord blev nået sidste i oktober med 0,825 US-dol-

lar for en Euro. Den aktuelle kurs er knap 0,86 EUR/USD: svarende til at værdien af euro over for US-dollar er faldet med knap 30 pct. på 2 år.

Tal for investeringsstrømme mellem Euro-området og USA viser, at det har været en lind strøm af penge fra Euro-området til USA på jagt efter højere realt afkast, som har styrket dollaren markant. Valutakursmodeller peger på, at US-dollar er markant overvurderet i forhold til euroen givet udsigterne for vækst, inflation, rente og betalingsbalanceunderskuddet. Dermed er der en stigende risiko for at dollar pludselig kan falde i værdi over for euroen. En sådan korrektion kræver formentlig, at USA får en hård landing med markant lavere vækstrater end skønnet.

Den svage euro kombineret med kraftigt stigende oliepriser (som handles i dyre dollar) har løftet inflationen i Euro-området meget markant. I september lå inflationen med 2,8 pct. således klart over ECB's målsætning på maksimalt 2 pct. på mellemlang sigt, se figur 4. Kerneinflationen (forbrugerpriserne ekskl. energipriser) er ligeledes stigende og ligger p.t. på 1,6 pct. år-til-år.

Sidst i september forsøgte ECB sig som noget nyt med interventioner på valutamarkedet for at støtte euroen over for US-dollar. Der var tale om en koordineret indsats med de amerikanske og japanske centralbanker, som i første halvde havde en vis effekt. Uheldige udtalelser fra ECBs centralbankchef Wim Duisenberg om planerne ødelagde imidlertid troværdigheden i truslen om flere interventioner fremover og euroen mistede med et slag igen markedets støtte. Efter en ny bundrekord i oktober, ligger euroen nu på knap 0,86 USD per euro.

ECB kan i virkeligheden ikke gøre ret meget ved den svage euro bortset fra at forklare sin politik, presse politikerne til reformer og vente på at væksten i den amerikanske økonomi løjer af.

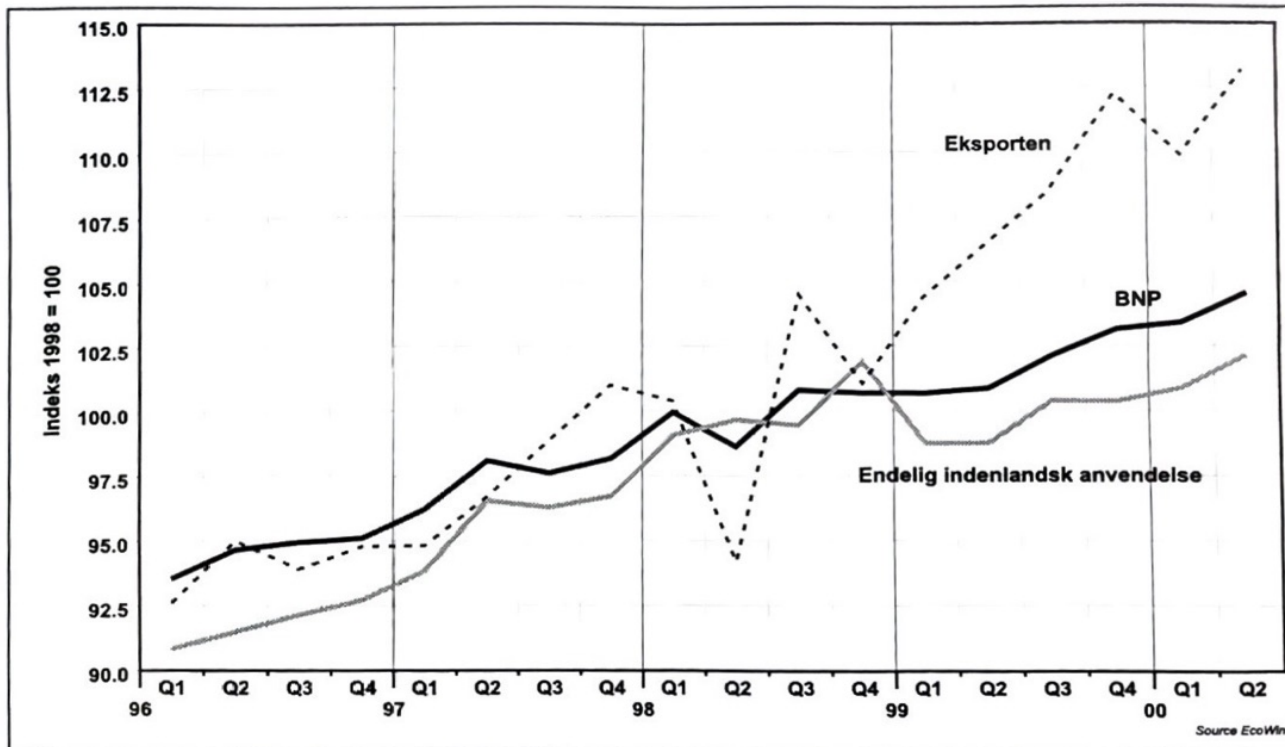
For nylig har ECB da også præciseret sin inflationsmålsætning, således at den nærmere knytter sig til kerneinflationen end til den generelle inflation på mellemlangt sigt. ECB håber dermed, at signalere mere klart i fremtiden, hvornår pengepolitikken bør ændres og samtidig holde inflationsforventningerne bedre i ave.

De økonomiske udsigter for Japan er overordnet set styrket siden april. Vækstforventningerne er øget med ½ pct.point i både 2000 og 2001 til 2 pct. i begge år. De økonomiske statistikker tegner dog fortsat et meget blandet billede af den japanske økonomi med en ret stærk erhvervssektor, men fortsat svækket husholdningssektor.

De strukturelle ændringer i økonomien – primært nedbrydningen af gamle virksomheder og opbygning af nye indenfor fx informationsteknologi – medfører omvæltninger på arbejdsmarkedet, som gør japanerne tilbageholdende med forbruget.

Det virker heller ikke ansporende på tilliden og det private forbrug, at krisen i finanssektoren tilsyneladende ikke er overstået, idet flere større livsforsikringsselskaber er gået konkurs. Til sidst kan man pege på det grundlæggende problem, at det offentlige budgetunderskud er voksende og øger statens i forvejen høje gæld. Husholdningerne ved godt, at regningen skal betales før eller senere og er tilbageholdende med at forbruge i denne usikre situation.

Opsvinget kan ikke blive selvbærende, dvs. uafhængigt af de stadige finanspolitiske lemper, før forbrugerne begynder at bruge af deres store formuer. Givet de store strukturelle problemer i den japanske økonomi, vil omvæltningerne tage tid og i mellemtiden vil husholdningerne formentlig være usikre og tilbageholdende med at forbruge.



Figur 6. BNP, eksporten og endelig indenlandsk anvendelse i Danmark.

Idet den japanske vækst primært er drevet af eksporten, kunne en hårdere landing end ventet i USA bremse det gryende japanske opsving. Endnu højere oliepriser kunne også begrænse opsvingets længde og styrke.

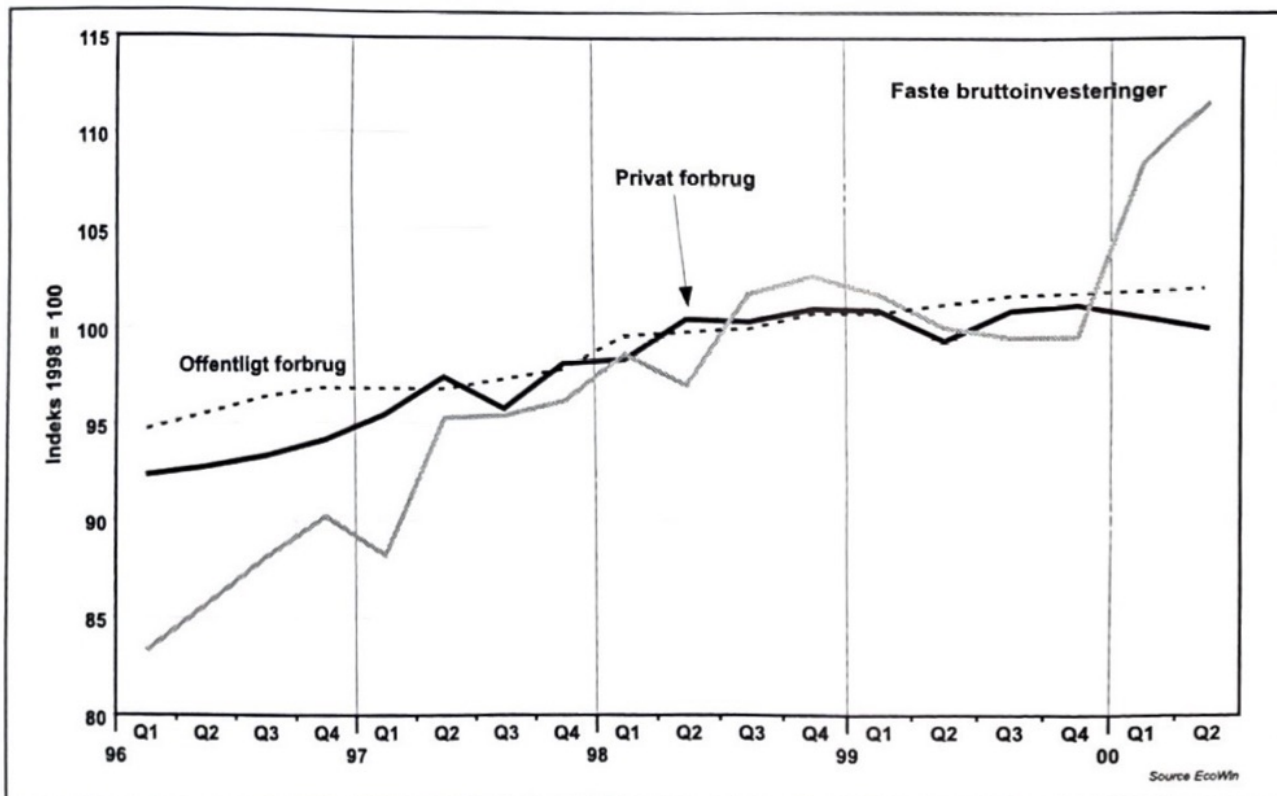
3. Konjunktursituationen i Danmark

Konjunktursituationen i Danmark er nu stabil i kølvandet på afdæmpningen af den indenlandske efterspørgsel i 1999.

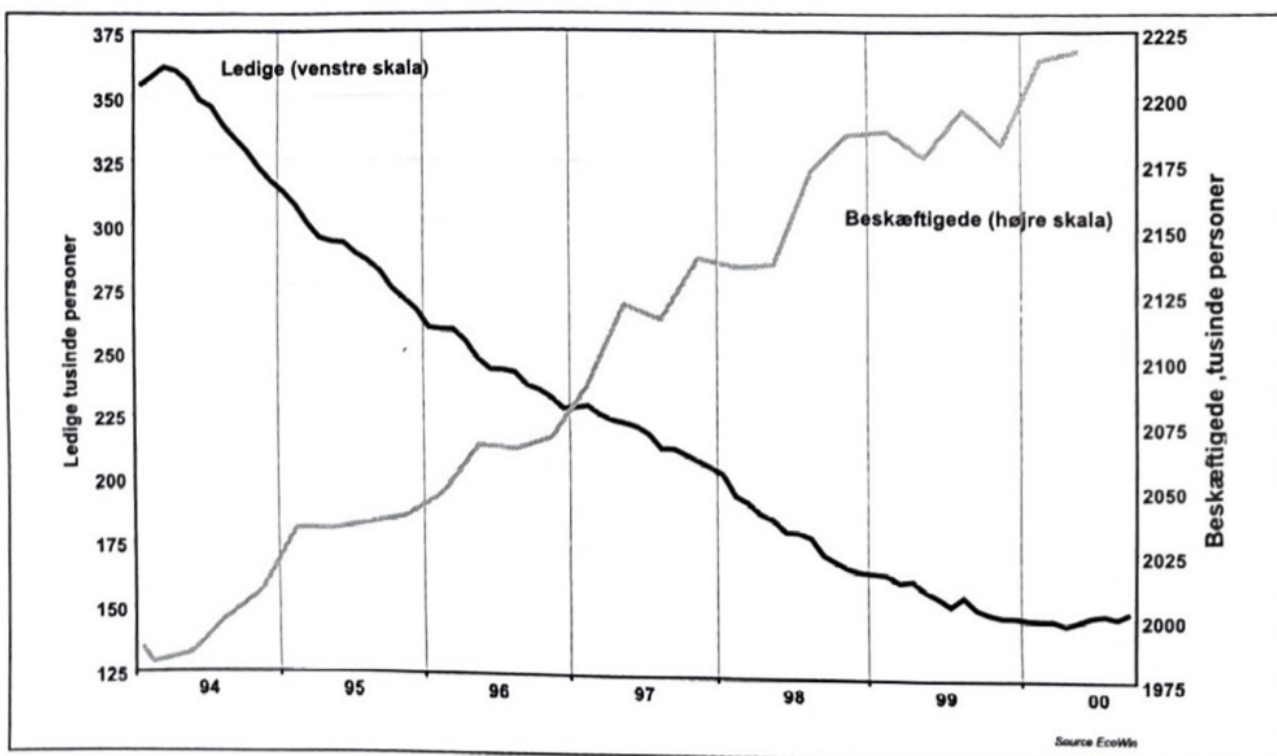
Nationalregnskabet for 1. og 2. kvartal viste fortsat stigende eksport, fladt privat forbrug og en kraftig stigning i de faste bruttoinvesteringer. Denne stigning skyldes imidlertid overvejende genopbygningen af huse og produktionsanlæg efter den ødelæggende storm i december 1999, se figur 6 og 7. Der er derfor ikke tale om offensive investeringer med det formål at øge kapaciteten eller produktiviteten.

Den stærke eksportudvikling i 2000 har kompenseret for bortfaldet af indenlandsk efterspørgsel, således at ledigheden ikke er steget ret meget. Når beskæftigelsen har udviklet sig så positivt i 2000 trods afdæmpet vækst og stigende ledighed, skyldes det især de gunstige konjunkturer i byggeriet efter december-stormen i 1999, se figur 8.

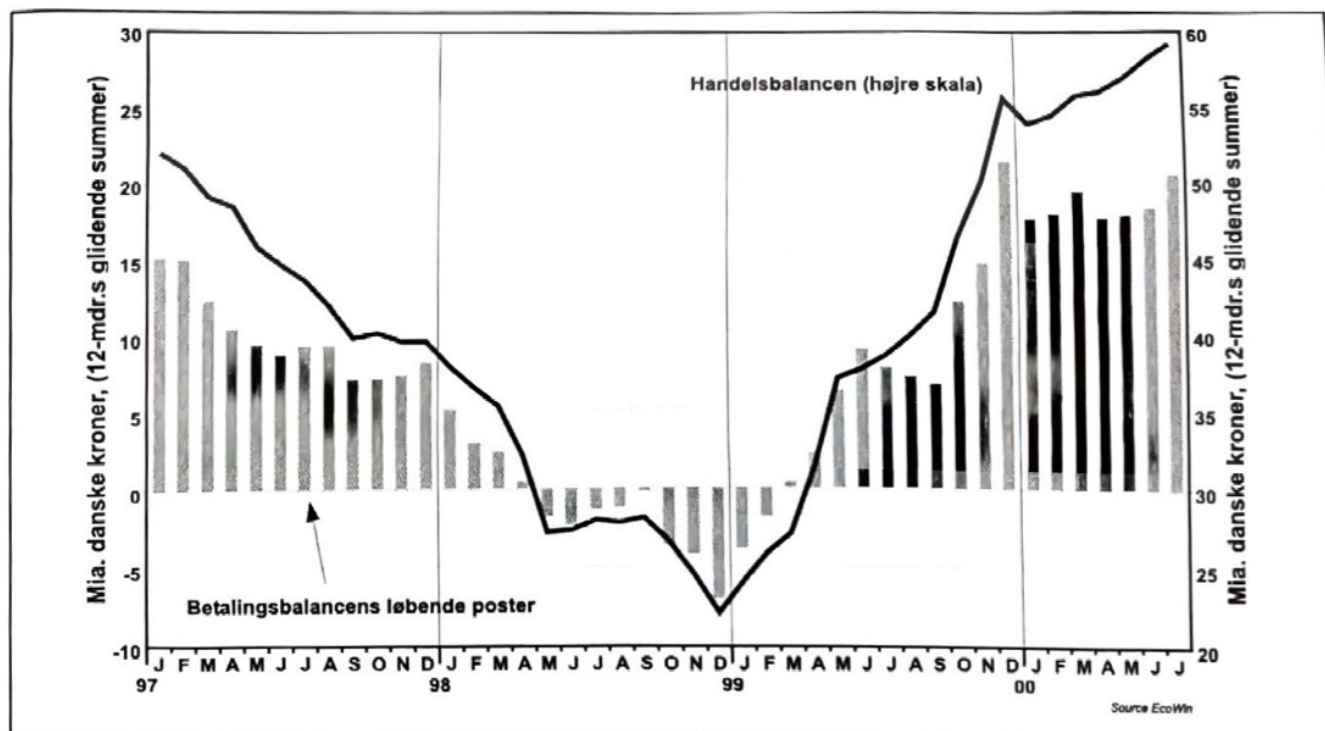
Samtidig har den mindskede import og øgede eksport forbedret handels- og betalingsbalancen meget markant, se figur 9. Det akkumulerede 12-måneders overskud i juli var 20 mia. DKK sammenlignet med 7,5 mia. DKK i 1999 og 0 mia. i 1998. Den pæne globalvækst samt svækkelsen af kronen over for USD, svenske kroner og britiske pund har bidraget til eksportfremgangen.



Figur 7. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter.



Figur 8. Ledighed og beskæftigelse i Danmark.



Figur 9. Handels- og betalingsbalancen i Danmark.

De danske forbrugerpriser er steget meget markant igennem 1999 og toppede foreløbig i maj/juni på 3,3 pct. i forhold til samme måneder sidste år. Stigningen i forhold til 1999 er altovervejende drevet af direkte og indirekte effekter af de højere importpriser på olie og svækkelsen af kroner over for USD, se figur 10.

Selvom stigningstakten siden juni er afdæmpet noget til 2,7 pct. i september, er der først udsigt til en markant lavere inflation i 2001 i takt med, at oliepriserne begynder at falde til et noget lavere langsigtet niveau.

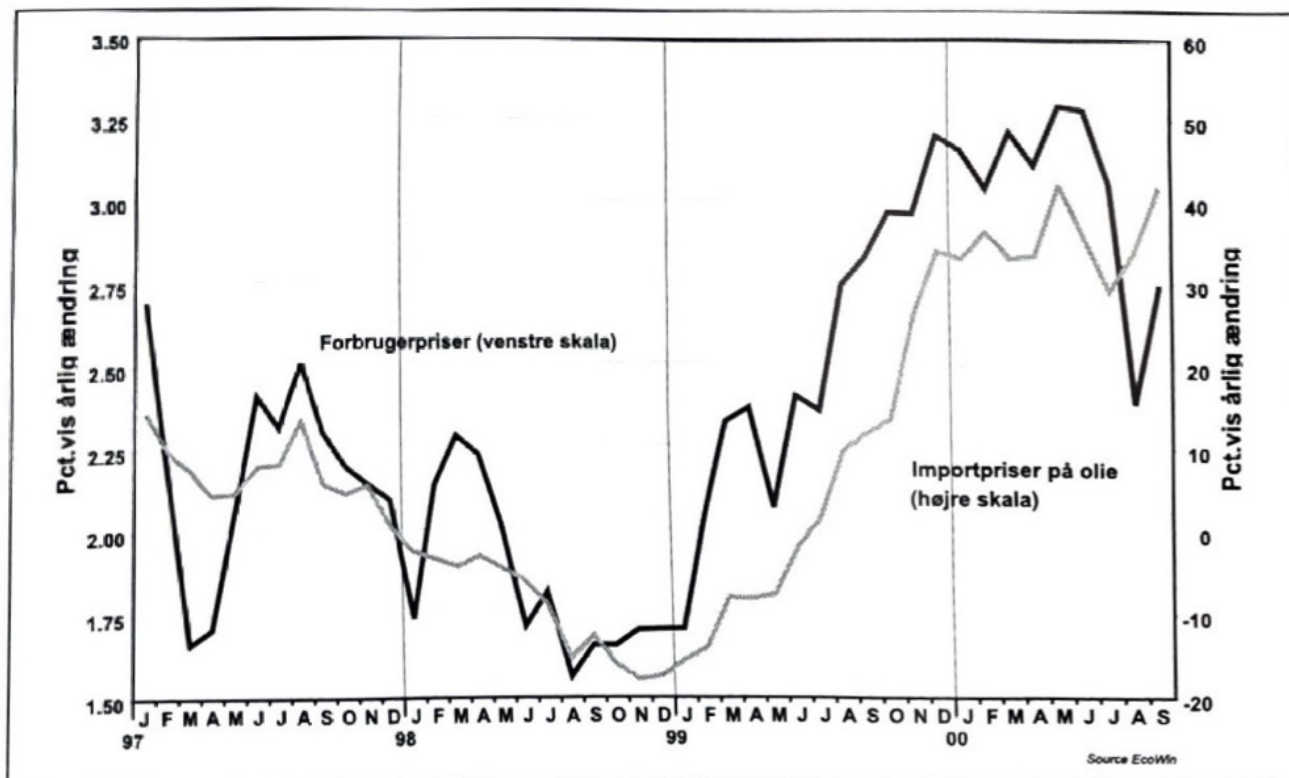
Forventningerne til udviklingen i den danske økonomi i 2000 og 2001 er gode og præget af ret stor stabilitet. Ifølge Reuters makroøkonomiske panel, som består af 29 danske og udenlandske prognosemagere, er konsensusforventningerne til BNP-væksten i år og næste år ca. 2¼ pct., se figur 11. Vækstrater på dette niveau – omkring den langsigtede vækstrate – er gunstig for holdbarheden af

opsvinget, fordi den danske økonomi stadig kører tæt på kapacitetsgrænsen.

Skønnet for ledigheden er nedjusteret løbende over sommeren, og ventes nu at falde til godt 5 pct. i 2000 og 5 pct. i 2001. Den gode ledighedsudvikling vil understøtte den forventede vækst i det private forbrug i 2001 og holde hånden under priserne på boligmarkedet.

Stabiliteten afspejler sig også i udsigterne for betalingsbalancens løbende poster, som ventes at ligge på ca. 17,5 mia. DKK i 2000 og 20 mia. DKK i 2001. Med vedvarende overskud i denne størrelsesorden vil udlandsgælden være væk på ca. 8 år.

Inflationsskønnene er – ikke så overraskende – generelt opjusteret for 2000 og 2001 gennem de seneste måneder pga. stigningen i oliepriserne. Nu ventes en inflation på knap 3 pct. i år faldende til godt 2 pct. næste år.



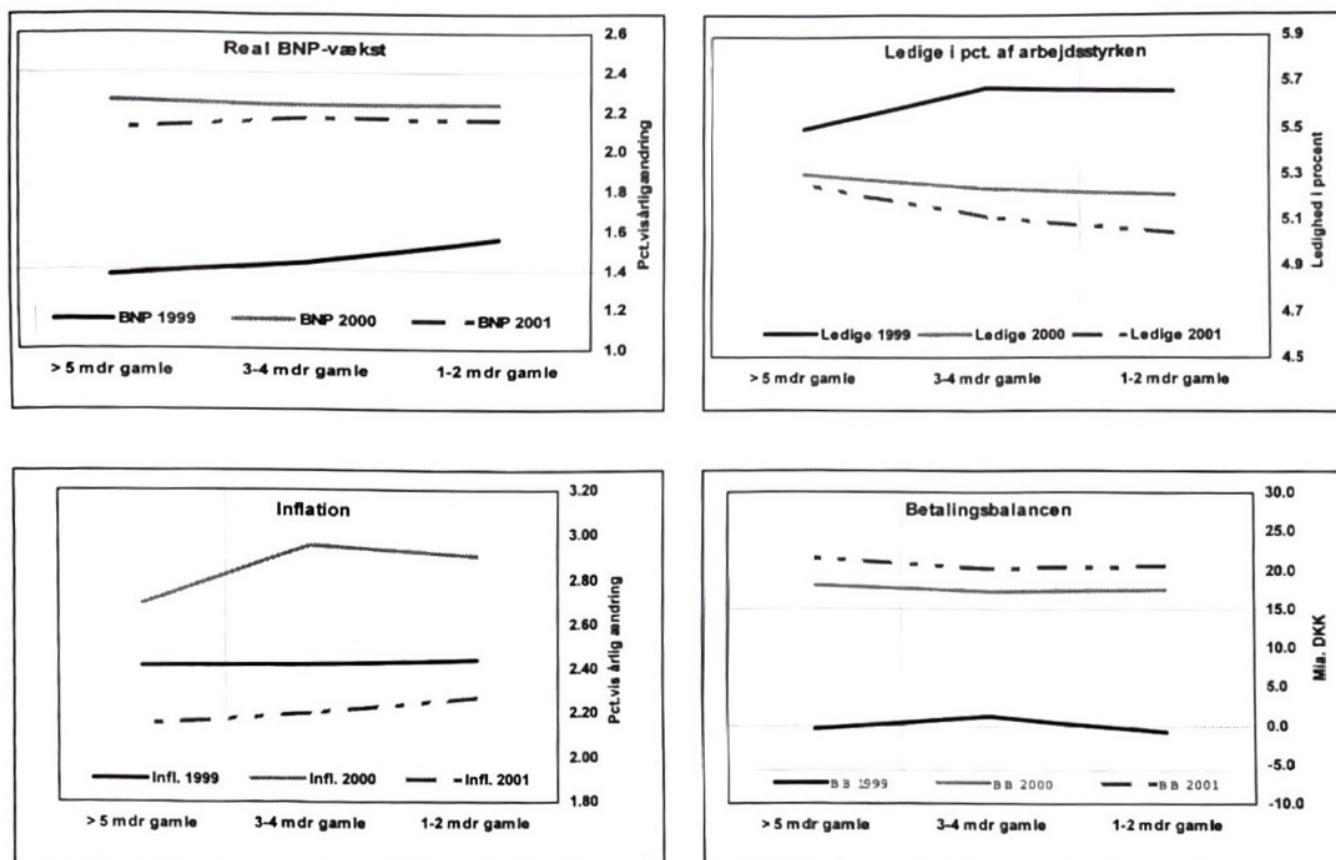
Figur 10. Forbrugerpriser og importpriser på olie i Danmark.

De generelt gode økonomiske udsigter for den danske økonomi er ikke uden risici. Men i forhold til 1998-1999 kommer disse risici nu i højere grad udefra end indefra økonomien.

Dansk økonomi er fx følsom over for en nedgang i den internationale økonomiske aktivitet, fordi samhandlen med udlandet er stor og væksten nu altovervejende er eksportdrevet. Som nævnt ovenfor kunne de negative vækstoverraskelser især komme fra USA, men der er en stigende risiko for at væksten i Euro-området kunne skuffe. Aktiviteten i den danske industri kunne dermed være i fare, idet den i vidt omfang fungerer som underleverandør til den pressede tyske industri.

Umiddelbart efter det danske »nej« til euroen ved folkeafstemningen den 28. september gennemførte Nationalbanken en rentestigning på 0,5 pct. point. Det skete for at forsikre valutamarkedene om, at kronen vil blive forsvaret med alle midler.

Udfaldet af afstemningen har foreløbig ikke givet anledning til kronepres, og Nationalbanken har påbegyndt en normalisering af de pengepolitiske renter. Man kan konstatere, at nej'et foreløbig ikke har givet finansiell uro og de gode kortsigtede vækstudsigter er intakte. Ulempen ved at stå uden for euroen vil imidlertid først vise sig på længere sigt – specielt i perioder med finansiell uro.



Anm: Reuters makroøkonomiske panel, som består af 29 danske og udenlandske prognosemagere, herunder regeringen, Det Økonomiske Råd, diverse interesseorganisationer og de store banker.

Kilde: Reuters.

Figur 11. Reuters konsensus-skøn for dansk økonomi for 1999, 2000 og 2001.

Redaktionen afsluttet 8. november 2000.

Anmeldelser

**Ministeriernes anvendelse
af udbud og udlicitering**
Økonomistyrelsen januar
2000, 98 sider, 90 kr.

Med henblik på at øge konkurrencen gennem udbud og udlicitering har Udliciteringsrådet i 1999 ved hjælp af spørgeskemaer indhentet svar på en lang række spørgsmål om bl.a. retningslinjer for og anvendelse af udbud, udbudspotentiale, erfaringer, barrierer, muligheder for øget anvendelse, udbudsform, konkurrenceforhold, personalemæssige konsekvenser, kvalitet og kontraktkrav. Resultatet heraf er oplyst i ovennævnte publikation, der som bilag også indeholder Finansministeriets cirkulære fra 1994 om udbud og udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver, spørgeskemaerne og Finansministeriets redegørelse om ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering i 1998.

Spørgeskemaerne er sendt til 20 departementer og 145 andre statsinstitutioner med en årsomsætning/bevilling på over 25 mill. kr. Besvareelsesprocenten er tæt på 100. Herudover er der foretaget et mindre antal uddybende interviews.

I henhold til Finansministeriets cirkulære skal udbud og udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver, som vil kunne udføres af eksterne leverandører, med passende mellemrum underkastes en udbudsrunde, og skal udliciteres, hvis det gennem udbudet godtgøres, at det er det mest fordelagtige for staten.

I henhold til finansministeriets redegørelse for 1998 har antallet af udbudte opgaver på over 200.000 kr. været 744 driftsopgaver og 1.111 anlægsopgaver. Af opgaverne blev kun 40 forud varetaget af statsinstitutionerne selv. Langt de fleste er således genudliciteringer eller nye anlægsopgaver. I 110 tilfælde afgav statsinstitutionerne selv bud på udførelsen af opgaverne (kontrolbud), men kun i 12 tilfælde forblev opgaven hos den udbydende institution. Udgifterne til ekstern drift var

ca. 12,5 mia. kr. eller en stagnerende udliciteringsgrad på knap 20 pct. af statens driftsudgifter efter at der i årene 1992 til 1995 havde været en stigning. Udgifterne til eksterne anlæg var ca. 5 mia. kr. eller en udliciteringsgrad på 99,5 pct., når der blev set bort fra Trafikvedligeholdelse af grønne områder (21 pct.). Blandt motiverne til udbud er ønsket om besparelser (76 pct.), effektivisering (69 pct.) og produktionsforbedringer (59 pct.) Institutionernes erfaringer bekræfter, at udbud og udlicitering medvirker til besparelser (47 pct.), effektivisering (44 pct.) og produktionsforbedringer (39 pct.).

En statistisk behandling af svarene på spørgeskemaerne om de skønnede gennemsnitlige besparelser i procent af 30 forskellige opgavetyper kunne ikke gennemføres på grund af meget få svar. Ved sammenlægninger inden for beslægtede områder fandt man dog frem til en besparelsesprocent på omkring 15 på de forskellige områder. De 15 pct. bør naturligvis ikke anvendes direkte ved beregningen af besparelser ved eventuelle licitationer for nye områder, sådan som det er sket i pressen i den seneste tid. Bl.a. skal der modregnes for samtlige omkostninger ved gennemførelsen af udbudene, hvilket Udliciteringsrådet også spurgte om på spørgeskemaerne, men tilsyneladende ikke har fået svar på. Og selvfølgelig skal der også tages hensyn til, at statsinstitutionerne efter udlicitering fortsat har ansvaret for arbejdsopgaverne og bl.a. skal følge eller kontrollere dem (et vist dobbeltarbejde) og behandle klager samt afholde omkostningerne herved.

Blandt årsagerne til at ca. 80 pct. af driftsudgifterne ikke udbydes og udliciteres må som forudsat i Finansministeriets cirkulære først og fremmest nævnes de meget omfattende myndighedsopgaver, som i sagens natur ikke kan og bør udbydes. Deres hjælpefunktioner vedrørende rengøring, drift af kantine og kiosk, vagttjeneste mv. udbydes dog ofte. Endvidere er mange statslige institutioner for små til med fordel at anvende udbud, som ofte kræver forholdsvis store omkostninger til en

specificeret og præcis beskrivelse af opgaven og juridisk specialviden om bl.a. de forskellige former for udbud og EU-bestemmelser. Endelig er der opgaver, der ikke egner sig til udbud, fordi der ikke findes leverandører, der kan varetage opgaverne tilfredsstillende.

Herudover bør nævnes risikoen for, at den private virksomhed ikke løser den udliciterende opgave tilfredsstillende, og statsinstitutionen i mellemtiden har mistet sine specialister på området. Endvidere bør nævnes, at staten allerede har en rammeaftale om indkøb for ca. 3 mia. kr. årligt gennem Statens og Kommunernes Indkøbs Service a/s. Det er ligeledes forståeligt, hvis vore ministre og statsinstitutioner gerne vil undgå faren for mestergrise og privat monopoludnyttelse og ved at beholde opgaverne sikre størst mulig retssikkerhed og fortrolighed. Endelig viser undersøgelsen, at institutionerne selv vurderer, at der ikke kan forventes en stigning i antallet af udliciteringer. Kun 4 pct. af institutionerne vurderer at have et stort udbudspotentiale. 6 pct. af institutioner vurderer endog, at deres udliciteringer reelt har ført til udgiftsforøgelser.

Uanset de mange begrundelser eller undskyldninger for det tilsyneladende lave antal statslige udbud og udliciteringer af driftsopgaver taler bl.a. mulighederne for besparelser imidlertid for at man trods alt prøver at udvide antallet af udbud og udliciteringer. De private virksomheder vil herved måske kunne få flere opgaver, større omsætning, beskæftigelse og fortjeneste, medens staten og hermed skatteyderne måske vil kunne opnå besparelser. Der vil dog næppe blive flyttet så mange opgaver til private virksomheder, som virksomhederne håber eller forventer. Statsinstitutionerne vil i mange tilfælde utvivlsomt foretrække at prøve at rationalisere bl.a. deres forretningsgange, ledelse og organisation før de udbyder arbejdsopgaverne. Herved kan samfundet og skatteyderne også opnå økonomiske og andre fordele. Men Finansministeriet må som ønsket af Udliciteringsrådet sikkert skubbe ret kraftigt på de forskellige ministerier for at sikre sig, at alle udbudsrelevante arbejdsopgaver undersøges.

En forudsætning for en sådan undersøgelse er dog, at alle opgaver, som eventuelt bør sættes i ny udbud, opgøres på samme måde, som private virk-

somheder opgør deres omkostninger, før de giver tilbud. Dette forudsætter Finansministeriets cirkulære også for kontrolbud. Efter min opfattelse er en sådan opgørelse nok det vigtigste af alt for at vurdere, om der er behov for udbud eller ej. Nu er det vanskeligt eller umuligt direkte at se statsinstitutionernes reelle omkostninger og dermed bl.a. om der eventuelt vil være fordele ved udbud og udliciteringer. Statsinstitutionerne medtager nemlig ikke alle omkostninger i deres driftsregnskaber. F.eks. mangler afskrivninger af anlæg på grund af slid og økonomisk forældelse og forrentning af den investerede anlægskapital, forsikringsomkostninger og de regnskabsførte pensionsbidrag for tjenestemænd er utvivlsomt for at lave. Tilsammen er der årligt tale om milliardbeløb, der ikke medtages som omkostninger i de enkelte statsinstitutioners budgetter og regnskaber.

Ændres statens regnskabsføring så disse omkostninger medtages, vil institutionernes gennemsnitlige reelle omkostninger pr. sag, kostdag, flytning, lønberegning osv. blive højere end nu offentliggjort i statens budgetter, regnskaber og statsinstitutionernes virksomhedsregnskaber. Ved at medtage alle omkostninger vil vore politikere, ministerier, institutionsledelser og offentligheden også få bedre muligheder for bl.a. at sammenligne omkostningerne mellem forskellige geografiske områder, med statsinstitutioner i andre lande og i det omfang, man har oplysninger, med private virksomheder. Og så bliver det væsentligt lettere at identificere opgaver, som bør udbydes. Hvorfor skal i øvrigt nogle få tusinde offentlige institutioner føre regnskab på en anden måde end vore 300.000-400.000 private virksomheder?

Undskyldningen om at omkostninger ved udbud og udliciteringer er forholdsvis store for små statsinstitutioner, og at man mangler juridisk specialviden, bør delvis kunne løses ved enten at samle udbud for de enkelte ministerier, som anbefalet af Udliciteringsrådet, eller ved at Udliciteringsrådets sekretariat hjælper med at finde flere statsinstitutioner, som kan samarbejde om et fælles udbud og rådgive vedrørende udformningen af udbuddet og udliciteringen.

I øvrigt anbefaler Udliciteringsrådet, som er nedsat til at rådgive om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver, i forordet til under-

søgelsen, at man for kommuner og amter bør gøre tilsvarende overvejelser som for staten.

Selv om det næppe vil få større praktisk betydning, burde det være en selvfølge, at ligesom man bør fremme private virksomheders muligheder for at udføre arbejdsopgaver for offentlige institutioner, bør offentlige institutioner principielt også have muligheder for at byde på arbejdsopgaver for private virksomheder. Naturligvis uden konkurrenceforvridning og uden offentlige subsidier. Dette spørgsmål om ligestilling har Udliciteringsrådet ikke taget op i undersøgelsen.

Olaf Johansen, cand.oecon.
Pensioneret økonomichef
Ministeriet for Grønland

Peter Seeberg
Migration og det moderne Mellemøsten,
Odense Universitetsforlag, Odense 2000
247 sider, 248 kr.

Michael Irving Jensen og Andreas Laursen
Arafats Palæstina – forventninger og realiteter
Odense Universitetsforlag, Odense 2000
239 sider, 225 kr.

Det er glædeligt, når der kommer bøger om Mellemøsten på dansk: For det første er der i Danmark en stor interesse for regionen – en interesse, der er større, end hvad klassiske, materielle interesser ville tilsige. For det andet giver det mulighed for at øge kendskabet til mange nye danskeres baggrund. For det tredje er det et område i verden med en turbulent politisk udvikling.

For nylig er der kommet to bøger: *Migration og det moderne Mellemøsten* af Peter Seeberg, og *Arafats Palæstina – forventninger og realiteter*, af Michael Irving Jensen og Andreas Laursen. Begge bøger er udkommet på Odense Universitetsforlag og begge er meget flotte – og lækkert lavede. Selv om man, når man er på et universitet, naturligvis går efter indholdet, gør det ikke noget, at bøgerne er fine.

På migrationsområdet har der længe været et behov for lærebøger og analyse, både pga. den ofte ophedede politiske debat på området, og da mi-

gration er et væsentligt, samfundsmæssigt fænomen. *Migration og det moderne Mellemøsten* er en lærebog og bør hilses velkommen alene på basis af forfatterens ambition om at tilføre området en sådan.

Bogen er opbygget i to hoveddele: En del teorier om migration, og en del om mellemøstlig migration. Dette er en udmærket opdeling, da migration både er et generelt fænomen, og derfor bør anskues som sådan, og da mellemøstlig migration desuden har specifikke årsager, former og effekter. Teoridelen indledes af et godt og nyttigt kapitel om forklaringer, herunder også netværk som migrationsformidler.

En af konklusionerne i bogens generelle del er, at den demografiske udvikling er af stor betydning for migrationsbevægelse: Overbefolkning ses som en vigtig faktor. (I den sammenhæng lægger forfatteren dog vægt på, at befolkningstilvæksten i Mellemøsten ikke udvikler sig så voldsomt, som nogle har anslået). En anden er sammenhængen mellem økonomisk udvikling og migration, hvor hjemsendte midler fremhæves som vigtige i hjemlandene.

I skildringen af de specifikke, mellemøstlige migrationsprocesser peges der indledningsvist på en række felter: Tyrkiet som »EU's arbejdskraftreservoir«, den syriske politik, Golfkrigen som flygtningeskaber, og Israels »nye fremmedarbejdere«. Iran behandles også som Mellemøstens »store« flygtningeland. Iran har både oplevet, at mange iranere er flygtet, men også selv at modtage mange flygtninge, især afghanere og irakere.

Afsnittet om den syriske politik er spændende i sine konkrete analyser, selv om betragtningerne om den overordnede politik kunne have været mere dybtgående. De palæstinensiske flygtninge behandles fra flere perspektiver på omfattende vis. *Migration og det moderne Mellemøsten* afsluttes med en diskussion af EU's politik.

Måske skulle en lærebog med et nøgternt og relevant sigte ikke begynde med at fortælle, at en navngiven dansk politiker har »rekord i politisk stupiditet«. Efter min smag skal lærebøger hellere fremme forståelsen gennem deres fremstillinger end gennem tillægsord. Noget sådant er forment-

lig også vigtigt, hvis man vil øge en faglig forståelse på tværs af politiske holdninger. Til gengæld er forfatteren meget bevidst om, at metodeovervejelser er vigtige i behandlingen af et emne, der er genstand for en polariseret, politisk debat.

I en senere version vil det nok også være en god idé at ensarte sproget. Bogen er svær at læse på grund af de mange, lange engelske citater og brugen af engelske ord; for mange er det nok noget lettere at læse en bog enten på dansk eller engelsk.

Bogen rummer imidlertid mange gode pointer og oversigter, og man får meget at vide om mellemøstlige migrationsprocesser.

Også *Arafats Palæstina – forventninger og realiteter* er en modig bog. Fremstillingen vidner om forfatterens dybe sympati for det palæstinensiske folk og det palæstinensiske projekt. Alligevel har de sat sig for at undersøge, hvorfor forventninger til Det palæstinensiske Selvstyre er blevet skuffede, primært i lyset af korrupsion og ineffektivitet.

Udviklingen for palæstinerne er gået hurtigt. I 1991 havde man ingenting, i 2000 havde man selvstyreområder, mulighed for opbygning af infrastruktur og organisering, samt var blevet en international forhandlingspartner. Derfor er det også velkomment med en bog, der beskriver en række af de palæstinensiske institutioner og bevægelser. Bogen behandler bl.a. Det palæstinensiske Selvstyresråd, de palæstinensiske domstole, den islamiske opposition og den økonomiske udvikling.

Det konkluderes, at udviklingen i Det palæstinensiske Selvstyre har været meget negativ i 1990'erne. I forhold til opbygningen af institutioner og demokrati peger forfatterne på, at de »beklægelige forhold kan primært føres tilbage til én person«, nemlig Yassir Arafat, der »modarbejder og undergraver alle tilløb til at skabe autoriteter ved siden af sin egen« og »leder et vidtspredt net af patron-klient relationer«. Derudover konkluderes det, at den israelske besættelse har været en afgørende, negativ faktor for Det palæstinensiske Selvstyres udvikling, og det konkrete fredsprojekt kritiseres for væsentlige mangler.

På sine egne præmisser hænger argumenter og konklusion godt sammen i *Arafats Palæstina – forventninger og realiteter*, og det er bestemt vigtigt med et studie, der går ind i forholdet mellem de nye, palæstinensiske forventninger og den aktuelle, politiske udvikling. Set fra en lidt anden faglig horisont vil vurderingen måske være lidt mindre negativ. Transitionsprocesser mod demokrati som den, palæstinerne gennemgår, er overmåde vanskelige. For palæstinerne vedkommende i særlig grad (som forfatterne også understreger), fordi processerne hidtil har fundet sted uden en stat. Desuden har den palæstinensiske befolkning traditionelt set været stærk stratificeret, befundet sig i en autoritær/patron-klient kontekst, og nationskulturen slog først for alvor igennem med intifadaen i 1987-88 – efter dog at have fået solide drivkræfter fra 1967. Ligeledes vil man, fra et politologisk perspektiv, nok lægge mindre vægt på Arafats personlige andel af skylden.

Bagsiden af omslaget på *Arafats Palæstina – forventninger og realiteter* viser palæstinensiske frimærker. De har spillet en vigtig symbolsk rolle i den statsforberedende proces ligesom fx lufthavn og jurisdiktion, men forfatterne stiller – med Edward Said – spørgsmål ved symbolernes faktiske værdi i lyset af den fortsatte israelske kontrol.

Der er imidlertid vigtigt i disse år, hvor på den ene side »folkelige krav« og »demokrati« sættes i højsædet, og hvor »fred« på den anden side også bliver det, at problematisere eventuelle modsætninger. Historisk er det ikke altid, at befolkningen har været mere fredssøgende end regeringer, og så får man et dilemma, hvis man står over for en fredssøgende udemokratisk ledelse. Hvad skal man foretrække, og hvad vil holde i længden?

I det afsluttende kapitel i *Arafats Palæstina – forventninger og realiteter* nævnes også, at en række palæstinensiske organisationer udgør et positivt element. Netop civilsamfundet er højt på dagsordenen aktuelt set, og det fremhæves ofte i statskundskaben som en nøgle til at holde statsmagter (og markeder) i skak.

Når man skriver en bog i nutid, gør man sproget meget mere levende for læseren. Læseren kan føle sig som en del af plottet. På den anden side be-

grænser man sine udsagn, for de kommer også til at leve i nuet. Adskillige steder i bogen bruges nutiden, og bogen er da også letlæst og velskrevet. Til gengæld står nutidsformuleringerne med det problem, at de ikke er helt præcise (forhold i Mellemøsten kan nå at forandre sig under en trykke- eller læseproces), og at de er meget bundne til en situation. Omvendt er det dog også vigtigt, at forfattere, som i dette tilfælde, tør komme ud med en bog mens behovet er påtrængende, selv om det koster lidt på perfektionssiden.

Bogen kunne have vundet ved – og vil måske gøre det i opfølgende bidrag – at få sat den palæstinensiske sammenhæng ind i et bredere perspektiv samt i forhold til en række større sammenhænge som transitionsprocesser. Selv om vejen mod en statsdannelse har været betrængt, er den historiske proces stadig hurtig og voldsom samtidig med, at den er overlejret af ydre allianceforhold. Teksterne bygger imidlertid på forfatterens store indsigt i og viden om de spørgsmål, der behandles, og den er afgjort en vigtig udgivelse – og på forkant – i forhold til fremstilling af love, institutioner og politisk organisering i De palæstinensiske Selvstyreområder.

Både *Arafats Palæstina – forventninger og realiteter* som *Migration og det moderne Mellemøsten* er blevet sendt på gaden i en tid, hvor der savnes stof om begge – højaktuelle emner.

Lektor, ph.d. Birthe Hansen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Uffe Jakobsen & Morten Kelstrup (red.)

Demokrati og demokratisering:

Begreber og teorier

København: Forlaget Politiske Studier, 1999,
424 s., 250 kr.

At den forskningsmæssige interesse for demokratisering er vokset kraftigt i det seneste tiår kan ikke undre. Det afspejler naturligvis omfattende faktiske demokratiseringsprocesser, ikke mindst som de er foregået i den tidligere Østblok. Umiddelbart mere bemærkelsesværdigt kan det være, at teoretiske og begrebsmæssige overvejelser om demokratiet og dets indhold har tiltrukket sig stor og

stigende opmærksomhed. For efter 1989 hersker der ikke blot enighed om, at demokrati er noget selvfølgeligt godt og rigtigt, men også om, at demokratiet forudsætter eksistensen af den slags kerneinstitutioner som ytringsfrihed og almindelig valget som grundlag for frie og fair valg, som fungerer i de vestlige demokratier. I den forstand har det liberale demokrati vundet almen accept. Fremstillinger af det »borgerlige« demokrati som et skindemokrati og/eller faktisk diktatur er stort set forsvundet, og det samme er troen på eksempelvis et folke- eller rådsdemokratisk *alternativ*. Men det til trods er flere og flere altså optaget af at diskutere og analysere demokratiets mening.

I indledningen til denne antologi henviser redaktørerne til, at der »såvel videnskabeligt som i praksis hersker en ganske stor »demokratiforvirring«: mange uklare og meget forskellige opfattelser af selve demokratibegrebet og dets anvendelse«, og i forlængelse heraf anføres det som en vigtig opgave, »at nå frem til klarere forståelser af, hvorledes de komplekse tankegange, der er forbundet med demokrati, kan forenes med vilkårene i de højtudviklede moderne samfund« (s. 11). Spørgsmålet er så, i hvilken udstrækning bogen kan siges at bidrage til en sådan klarere forståelse. Jo, nok i den forstand, at mange af artiklerne rummer problemstillinger, som af indlysende grunde trænger sig på, når demokratiet og dets moderne vilkår skal tænkes igennem. Men samtidig efterlader bogen samlet set et ret så flimrende indtryk, som nok lige så vel kan øge som mindske forvirringen.

Det skyldes flere forhold. For det første er artiklerne meget heterogene med hensyn til både omfang, emneafgrænsning, angrebsvinkel og fremstillingsfacon. Dernæst er det svært at se, hvordan de er tænkt at skulle støtte og supplere hinanden i et forsøg på at nå den tilsigtede afklaring. I den forbindelse ser det endvidere ikke ud til at have været ambitionen at give et samlet indtryk af den aktuelle demokratiteoretiske diskussion. Samtidig tenderer de af artiklerne, der har oversigtskarakter, mod at gå for bredt og for lidt fokuseret til værks i deres iver efter af respektere områdets kompleksitet. Dertil kommer, at hovedpointerne i nogle af artiklerne efter denne anmelders mening er for svagt underbyggende, ligesom endeligt cen-

trale og indbyrdes divergerende positioner i bogen mangler at komme i clinch.

For et vigtigt eksempel på det sidste kan tages udgangspunkt i Peter Kurrild Klitgaards kapitel om kollektive valgs rationalitet. Her gøres klart og instruktivt rede for nogle af de vanskeligheder, der er forbundet med den – udbredte – forestilling om, at demokrati essentielt drejer sig om at sikre overensstemmelse mellem vælgernes præferencer og holdninger og de politiske beslutninger. På grundlag af social choice teorien er problemet enkelt sagt, at der ikke findes metoder ved hjælp af hvilke, det entydigt lader sig gøre at aggregere præferencerne til et kollektivt bedste. Og at dette ikke blot drejer sig om teoretiske spidsfindigheder godtgøres med flere konkrete eksempler på, hvordan valgmåder og afstemmingsprocedurer i sig selv kan være afgørende for, hvem der får magten, eller hvilke flertal der dannes. På dets egne præmisser fungerer dette kapitel udmærket. I en afklaringsammenhæng er problemet imidlertid på den ene side, at andre artikler taler om aggregering og lige demokratisk indflydelse uden, at den slags vanskeligheder inddrages i overvejelserne. Og på den anden side, at Kurrild Klitgaard ikke selv forholder sig til de forestillinger om politik og demokrati, som kraftigt anfægter aggregeringsproblematikken som den (eneste) centrale.

Det sker blandt andet i Eva Sørensens behandling af demokrati og repræsentation. Her inddrages modeller, der betoner demokratiets integrative dimensioner, og med udgangspunkt i klassisk repræsentationsteori anbefales en såkaldt »integrativ mandatrepræsentation gennem institutionaliseringen af en intensiv dialog mellem repræsentanten og de repræsenterede« (s. 302). Til gengæld ses her helt bort fra, at den demokratisering via brugerstyring, som også anbefales, kan være behæftet med de problemer, Kurrild Klitgaard påpeger. I tilknytning til Sørensens forsøg på at finde frem til en medieret position, kan det i øvrigt undre, at der ikke refereres til det såkaldte deliberative demokrati, som er ude på det samme, og som i øvrigt indtager en så fremtrædende placering i den aktuelle demokratidiskussion, at det forekommer besynderligt, at den overhovedet ikke nævnes i bogen. Positionens teoretiske hovedfigur, Jürgen Habermas refereres ganske vist et par gange. Dels et af hans værker i Torfings artikel, men da som

del af et konglomerat af en stråmand kaldet »den liberalistiske tradition« – omfattende blandt andre også Nozick og Buchanan, dels i en (abstrakt) begrebsanalytisk redegørelse for sammenhængen mellem menneskerettigheder og demokrati af Jan Ifversen. Men den deliberative demokratiforestilling som sådan glimrer ved sit fravær.

Som et andet eksempel på, at en konfrontation af positioner kunne have bidraget til øget afklaring kan nævnes selve hovedspørgsmålet om demokratiets mening. Her argumenterer Uffe Jakobsen for, at forvirringen lader sig reducere ved at skelne mellem begrebets kerne- eller minimumsindhold, som kan samle bred opbakning, og så demokratiopfattelser, hvorom der kan være store meningsforskelle. Det ser ud som en plausibel måde, hvorpå man kan opløse det paradoks, der ligger i, at vi helt uproblematisk kan referere til bestemte lande som demokratier samtidig med, at der hersker stor forvirring om demokratiets nærmere mening. Imidlertid afvises den mulighed eksplicit i Jacob Torfings bidrag. Afvisningen suppleres dog ikke med et alternativt tolkningsbud, hvilket kan hænge sammen med, at Torfings tanker om et såkaldt pluralt og radikalt demokrati er tæt på at udgøre en egentlig modmodel til det liberale demokrati. I hvert fald gøres meget ud af det eksisterende demokratis defekter, ligesom der næres stor tiltro til mulighederne for en fremtidig omfattende demokratisering af samfundet. Pointen skulle blandt andet være at løse op for nogle angivelige spændinger i det (eksisterende) liberale demokrati og dets teori – artiklen refererer skiftevis og til det ene og det andet. Men hvem vil benægte tilstedeværelsen af spændinger og dilemmaer mellem forskellige idealer og hensyn i dette demokrati?

I Gunnar Sjöbloms artikel om demokratiske normer, er det præcis en hovedsag at påvise, hvordan det kan være svært at optimere alt på én gang, og hans afsluttende advarsel om, at det bedste kan være det godes fjende synes velanbragt i sammenhængen.

Som almen ramme for aktuel demokratidiskussion giver Mogens Blegvads velskrevne artikel en god idéhistorisk oversigt over demokratibegrebets udvikling, men den er kun i begrænset omfang eksplicit forbundet med aktuelle problemstillinger.

Såvel Morten Kelstrup som Jens Henrik Haahr lægger i deres bidrag stor vægt på de udfordringer til det nationalstatslige demokrati, der ligger i internationalisering, globalisering og europæisering. Haahr koncentrerer sig i en meget klart argumenteret artikel helt herom, mens Kelstrup også lægger vægt på de demokratiske udfordringer, som generelt er affødt af fremvæksten af et nyt systemopdelt videns- og risikosamfund, og som mere konkret kommer til udtryk i, at de politiske beslutninger i stigende omfang træffes i fora uden eller med kun svag medvirken af valgte politikere. Også denne artikel er velskrevet og fremstiller på koncentreret vis et komplekst sæt af sammenhængende problemstillinger. Dens svaghed er efter undertegnedes mening, at den i stedet for at begrunde og godtgøre *forudsætter*, at der faktisk er sat radikalt nye vilkår for demokratiet i almindelighed og statens styringsevne i særdeleshed. Men er det tilfældet? Og har staten tidligere kunnet styre *ad libitum*? Og – også til Haahr – er tvangen til føjelighed som småstat ikke blevet mildnet snarere end forstærket gennem deltagelsen i internationalt samarbejde? Dertil kommer en problematisk underliggende funktionalistisk nødvendighedsfigur ikke ulig hvad, der tidligere gik under betegnelsen Udviklingen, kapitalens logik etc.

Også Allan Dreyer Hansens forsøg på tænke ud over dilemmaet mellem negativ og positiv frihed rejser spørgsmålet om empirisk gyldighed. Han opstiller en interessant og frugtbar firefelts figur ud fra dimensionerne offentlig-privat og stat-civilsamfund og argumenterer for, at medborgerskab i det moderne samfund også må dreje sig om feltet offentlig/civilsamfund. Det ser helt rigtigt ud, men for mig er det aldeles uforståeligt at fremstille aktiviteter i dette felt som noget specielt nyt. Er dansk demokratitradition med alskens foreninger og folkelige bevægelser ikke netop udtryk for, at dette område også tidligere har spillet en afgørende rolle?

Flere af bogens kapitler kan klart anbefales, hvorimod det er sværere at anbefale en læsning af den fra ende til anden. I hvert fald hvis sigtet er overblik og afklaring.

Lektor Jørn Loftager
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet