

Nr. 1 April
72. årgang 1999

Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag

Øko

no &
mi &

Poli
tik

Økonomi & Politik 1999

72. årgang nr. 1. April 1999

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsfeltet 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:

Sekretariatschef Peter Nedergaard, Dansk Psykolog Forening
Stockholmsgade 27
2100 København Ø.
Telefon 35 26 99 55.

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, Landsbankernes Reallånefond

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 1999:

- Privatpersoner: kr. 325,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 375,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

Egenkapitalproblemer ved generationsskifte i landbruget 3

Johannes Raaballe

Samspillet mellem landbrugsproduktion, landbrugerens værdier og regler 18

Niels Halberg, Johannes Michelsen & Egon Noe

Socialkapital – en ny produktionsfaktor? 35

Gert Tinggaard Svendsen

Halvfabrikatas betydning for dansk økonomi 41

Teit Lühje

KRONIK: Politisk kronik 2. halvår 1998 54

Lars Bille

Anmeldelser 66

- Statens revision: Regler og procedurer
- Offentligt og effektivt?
- Hans Hedtoft – en biografi
- Ret, tekst og kontekst
- Interesseorganisationer i dansk politik

Redaktionelt forord

I den første artikel analyserer Johannes Raaballe egenkapitalproblemer ved generationsskifte i landbruget. Artiklen påviser, at generationsskifte siden slutningen af 70'erne kunne være løftet uden finansieringssubsidier, hvis de kommende landmænd havde forpagtet jorden i stedet for at købe den. Som følge af agentproblemerne ville det ikke have været muligt at gennemføre generationsskifte ved at lade eksterne investorer skyde egenkapital ind i landbruget. Kraftigt voksende brugsstørrelser indebærer imidlertid, at jordforpagtning ikke fremover vil kunne løse generationsskiftet. Kombinationen af jordforpagtning og nye risikable landbrugsobligationer udgør i dag et alternativ til den såkaldt yngre jordbrugslånsordning, som er kraftigt subsidieret. Fordelen herved er, at udgifterne til de yngre jordbrugerlån spares samtidig med, at strukturudviklingen fremmes.

I den anden artikel af Niels Halberg, Johannes Michelsen og Egon Noe analyseres samspillet mellem landbrugsproduktion, landbrugsværdier og regler m.h.p. at finde ud af værdiernes betydning for produktion og selvregulering i landbruget. Analysen viser, at der er en tæt forbindelse mellem landbrugerens værdiorientering og f.eks. valg af den økologiske dyrkningsform. Det samme synes også at gøre sig gældende for i hvert fald fuldtidskvægbrugere, idet værdierne baserer sig på, at bedriften opfattes som en helhed. Det betyder samtidig, at selvregulering er en mulighed inden for landbruget, f.eks. når det drejer sig om dyrevelfærd, pesticidforbrug og

kunstgødning, selv om der ikke er tale om nogen patentløsning. Fremfor en omfattende detailregulering af produktionen på den enkelte bedrift kunne det derfor være mere hensigtsmæssigt, at indsatsen byggede på en fælles forståelse for værdier og mål på lokalt og regionalt niveau.

I den tredje artikel analyserer Gert Tinggaard Svendsen begrebet socialkapital. Socialkapital er værdiskabende, fordi den øger graden af tillid mellem mennesker og dermed bevirker, at flere transaktioner kan ske uden håndhævelse af en tredje part. Socialkapital etableres bl.a. ved, at staten minimerer sin rolle i økonomien og skaber plads til frivillige organisationer og frihandel, ved at vinde folkelig opbakning til at gennemføre reformer m.h.p. økonomisk vækst og ved, at frivillige grupper, som skaber socialkapital, ikke institutionaliseres, da de i så fald udvikler sig til økonomisk skadelige interessegrupper.

I den fjerde artikel analyserer Teit Lühje halvfabrikatas betydning for dansk økonomi. Baggrunden er den, at en stigende del af produktionsværdien af den samlede danske industriproduktion kommer fra underleverandører af halvfabrikata, mens aftagervirksomheder i højere grad koncentrerer sig om forskning og udvikling, markedsføring m.v. Analysen viser, at eksporten af halvfabrikata udgør ca. halvdelen af den danske eksport, og at importen af halvfabrikata udgør godt halvdelen af den samlede danske import. Graden af intraindustriel handel med halvfabrikata

har gennem en længere periode været markant stigende. Samtidig viser analysen, at den prismæssige konkurrence er høj i udenrigshandel med halvfabrikata, og at der på det indenlandske marked var tale om en høj grad af prismæssig konkurrence fra udenlandsk produceret halvfabrikata. Da tendensen er, at aftagervirksomheden totalt set be-

nytter færre og færre underleverandører, er det vigtigt, at producenter af halvfabrikata i en meget åben økonomi som den danske, er opmærksom på konkurrencen fra udenlandske producenter.

Peter Nedergaard
Redaktør

Hermed indkaldes til generalforsamling i
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
den 18. maj 1999 i DJØF's lokaler.
Dagsordenen er fastsat i henhold til vedtægterne.

**Øko
no
mi
&
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Egenkapitalproblemer ved generationsskifte i landbruget*

Johannes Raaballe, lektor, cand.oecon., Afdeling for Virksomhedsledelse, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet

1. Problemstilling

Problemstillingen kan illustreres med et simpelt eksempel. Den moderne, enkeltmands-drevne landbrugsbedrift koster i Danmark 5 mill. kr. Når friske kræfter skal tage over, skal der altså rejses 5 mill. kr. Etablerende landmænd må være i stand til at spare op. Den 28-årige landmand stiller derfor selv med 350.000 kr. Finansieringen foretages således:

Realkredit	3,50 mill. kr.	(70%)
Øvrig gæld	0,40 mill. kr.	(8%)
Egenkapital	0,35 mill. kr.	(7%)
Manko	0,75 mill. kr.	(15%)
Købspris	5,00 mill. kr.	(100%)

Landbrug tilbyder sammenlignet med øvrige erhverv et godt pant, men når gælden når 75% af gårdens værdi, må gælden karakteriseres som særdeles risikabel. Der findes ikke et organiseret marked for risikabel gæld i Danmark. Hvorledes finansieres da mankoen på 0,75 mill. kr.? Svaret er enkelt: Den finansieres af staten ved hjælp af kraftigt subsidierede yngre-jordbrugerlån (YJ-lån).

Omfanget af YJ-ordningen steg kraftigt i slutningen af 70'erne og i begyndelsen af

80'erne og står i dag i fuldt flor. Landbruget har taget ordningen til sit hjerte. Ud fra en driftsteknisk/driftsøkonomisk synsvinkel forventes størrelsen af den enkelte landbrugsbedrift at blive 2-4 dobbelt i løbet af det næste årti eller to. Set med landbrugsøjne må YJ-ordningen synes uundværlig.

Formålet med denne artikel er at belyse, hvilket problem YJ-ordningen skulle løse, da den tog fart i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne. Kan og kunne dette problem som tidligere i landbruget løses ved hjælp af en markedsbaseret ordning? Resultatet af denne diskussion/analyse har et videre perspektiv end landbruget. Tyngden i dansk økonomi ligger i de mindre og mellemstore bedrifter. Disse har dårligere pantmuligheder end landbruget og har heller ikke adgang til de organiserede egenkapitalmarkeder. Disse bedrifters ejerskifteproblem er altså næppe mindre end landbrugets. Hæmmes disse bedrifters vækst og strukturudvikling da unødigt af, at disse ikke har adgang til en YJ-ordning? Denne problemstilling diskuteres kort i artiklens afslutning.

2. Hvori består problemet, og hvornår er det opstået?

Som følge af en kraftig og vedvarende rationalisering i landbruget er størrelsen af den

enkeltmandsdrevne landbrugsbedrift blevet ca. fordoblet indenfor de sidste 25 år. I begyndelsen af 70'erne skulle den nyetablerede landmand således betale en købesum på 2,5 mill. kr. målt i 1997-kroner. Idet det forudsættes, at landmanden kunne præstere samme reale opsparing som i dag, fås følgende finansiering af købet:

Realkredit	1,75 mill. kr.	(70%)
Øvrig gæld	0,20 mill. kr.	(8%)
Egenkapital	0,35 mill. kr.	(14%)
Manko	0,20 mill. kr.	(8%)
Købspris	2.50 mill. kr.	(100%)

Mankoen blev finansieret ved, at køber udstedte sælgerpantebrev til sælger svarende til en værdi af 0,20 mill. kr. Ovenstående finansieringsmønster var typisk for gårdhandler i perioden fra 1950 og indtil slutningen af 70'erne. Mønstret var baseret på, at den etablerende landmand kunne præstere en solid opsparing samt at bedrifterne var af en begrænset størrelse.

Selvfølge påtog sælger sig en kreditrisiko ved at lade en del af salgssummen indestå i gården som et sælgerpantebrev. Under ovenstående forudsætninger var denne risiko imidlertid begrænset til køberens evner til at drive landbrug. Inden salget vurderede man sin købers evner til at drive landbrug.

Op igennem 1960'erne og 1970'erne indtraf to væsentlige ændringer af de driftsøkonomiske vilkår for at drive landbrug. For det første kunne det bedre svare sig at drive bedriften som en monobedrift frem for som en blandet bedrift med såvel smågrise, fedesvin, malkekøge, fedekøge, planteavl, høns etc. For det andet var der stordriftsfordele forbundet med at forøge omfanget af monoproduktionen. Kun enkelte, meget velbeslæde landmænd havde råd til at sige »jeg hverken mekaniserer eller prioriterer«. Som følge af den for-

øgede gældsfinansiering og de manglende diversificeringsmuligheder i produktionen blev landmandens årsindkomst stærkt svingende.

Disse forhold medførte, at sælgerpantebrevet dels blev større og dels blev væsentlig mere risikabelt. Det var ikke et sådant pantebrev, sælger havde brug for på sine gamle dage. Som følge heraf blev det i 1970'erne mere og mere almindeligt, at sælger søgte at afhænde dette pantebrev ved at lade sin bank tage pantebrevet i kommission. Der var et marked for sådanne pantebreve. Ved at pulje sådanne pantebreve kunne man forledes til at tro, at investor ved at købe en andel af puljen (bestående af pantebreve fra gårde med smågrise, fedesvin, malkekøge etc.) kunne kompensere for den manglende driftsmæssige diversificering i den enkelte bedrift. Som følge af væsentlige konkursomkostninger er dette imidlertid ikke tilfældet. Risikoen for misligholdelse af et pantebrev i monobedriften er væsentlig større end risikoen for misligholdelse i den blandede bedrift. Fra det tidspunkt, hvor pantebrevet misligholdes, og indtil det tidspunkt, hvor pantebrevet kan effektueres (enten via retten eller via frivilligt salg af bedriften), viser praksis, at pantebrevet er blevet stort set værdiløst. Op gennem 70'erne blev pantebrevene altså væsentlig mere usikre som følge af voksende bedriftsstørrelse (med konstant egenkapital i kroner) og reduceret diversificering i den enkelte bedrift.

Ovenstående kombineret med et konjunkturtilbagetog i landbruget i slutningen af 70'erne blev sælgerpantebrevets endeligt med hensyn til at finansiere mankoen ved gårdhandel. Med et citat fra lærebogen i finansiering for landbrugsskoler elever (Enghøj m.fl. 1987): »Sælgerpantebreve har været meget almindelige i alle ejendomshandler, men efter de mange tvangsauktioner i slutningen af 70'erne er man blevet tilbageholdne med at udstede sælgerpantebreve indenfor landbruget.«

I dag udgør de private pantebreve ca. 1,5% af landbrugets gæld.

Gårdhandler, selv med de prisfald der var indtruffet, kunne ikke gennemføres ved hjælp af det traditionelle finansieringsmønstre. Der måtte tilvejebringes en ny skabelon. Sælgerpantebrevsfinansieringen af landbrugets generationsskifte blev erstattet af kraftigt statssubsidierede YJ-lån. Dette skete ved, at YJ-ordningen fra 1967 i 1977/78 blev kraftigt udvidet både for så vidt angår den del af gårdens handelspris, der kunne komme ind under YJ-ordningen, som størrelsen af YJ-lånene. Det er bemærkelsesværdigt, at skiftet fra et markedsbaseret til et statssubsidieret generationsskifte blev foretaget uden store sværds slag eller analyse for den sags skyld. Havde man et teoretisk eller praktisk belæg for, at en markedsbaseret løsning ikke ville kunne løse opgaven? Nej – en udvidelse af den eksisterende YJ-ordning bød sig blot til og gik igennem politisk. Kunne man forsvare YJ-ordningen med, at den var midlertidig indtil en markedsbaseret løsning kunne genetableres? Der citeres fra Landbrugs- og Fiskeriministeriets Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende yngre jordbrugerordningen (November 1994): »På grundlag af analysen er det arbejdsgruppens vurdering, at finansierings- og generationsskifteproblematikken i stigende grad vil komme i fokus. Arbejdsgruppen finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at YJ-ordningen tilpasses således, at den gøres mere egnet til at imødegå førnævnte problematik samtidig med, at ordningen forenkles, og unødvendige barrierer fjernes«.

YJ-ordningen er blevet en institution i dansk landbrug. I næste afsnit analyseres og diskuteres ordningen. Herefter analyseres og diskuteres, om generationsskifteproblemet i dansk landbrug kunne løstes ved hjælp af en markedsbaseret ordning.

Artiklen afsluttes ved kort at se på perspektivet for generationsskifte i øvrige erhvervs mindre og mellemstore virksomheder set i lyset af de fundne problemstillinger og resultater fra landbruget.

3. YJ-ordningen

Gennem årene er YJ-ordningen blevet ændret flere gange. Et gennemgående fællestræk ved disse ændringer har været, at ordningens omfang er blevet udvidet, således at generationsskifte for større og større bedrifter kan finansieres via ordningen.

Den nuværende ordning, der har virkning fra november 1995, stiller en række kvalifikationskrav til den vordende køber af en landbrugsbedrift. Han skal være uddannet landmand (grønt bevis), førstegangsetablerende og være under 40 år. Der gives kun støtte, hvis bedriften er personligt ejet. Han skal selv stille med mindst 5% af bedriftens købesum. Når disse betingelser er opfyldt, kan der opnås et YJ-lån på 15% af købesummen. Der kan dog maksimalt opnås lån til den del af købesummen, der ligger indenfor 5 mill. kr. Altså et maksimalt YJ-lån på 750.000 kr. Lånet ydes som et 20-årigt statsgaranteret, inkonvertibelt annuitetslån udstedt gennem DLR. Lånet er placeret yderst i prioritetsrækkefølgen, og staten stiller garanti for ydelsernes betaling. 75% af lånet er tilskudsberettiget, dog højst af en lånestørrelse på 430.000 kr., ved at staten de første 4 år betaler alle ydelserne. Herefter nedtrappes tilskuddene gradvist til i syvende og sidste år at udgøre 40% af ydelsen.

Der er to tilskudselementer i ordningen, en ydelsesnedsættelse og en kreditgaranti. Værdien af ydelsesnedsættelsen er enkel at vurdere. Kreditgarantien derimod er mere kompliceret at vurdere. Der skal skønnes over omfanget af misligholdelser og deres fordeling over lånenes løbetid. Endvidere bør der tages højde for, at der er en sammenhæng mellem omfanget af misligholdelser i land-

bruget og de generelle konjunkturer i økonomien. Hvis der fandtes tilsvarende risikable lån på det finansielle marked, kunne prisfastsættelsen af disse anvendes. Der findes imidlertid ikke et organiseret marked for risikabel gæld i Danmark. Man må altså regne sig frem til vurderingen ved hjælp af mere eller mindre komplicerede metoder.

I en række rapporter og betænkninger fra landboorganisationerne, Landbrugsministeriet og Statens Jordbrugsøkonomiske institut er der siden midten af 80'erne foretaget skøn af tilskudselementet i YJ-ordningen. I ingen af disse rapporter/betænkninger er værdien af kreditgarantien søgt beregnet. Den er altså mere eller mindre stiltiende sat til nul. Dette virker forunderligt, idet den foretagne udbygning af YJ-ordningen var baseret på, at det var umuligt at finansiere et generationsskifte i landbruget ved hjælp af sælgerpantebreve med sikkerhed mellem 80 og 95% af gårdens købspris til en acceptabel kurs.

Der foreligger tal for YJ-lånenes regnskabsmæssige misligholdelsesprocent, defineret som årets misligholdte beløb divideret med den samlede garantistillelse. For 1994 ligger tallet på 2,53%. Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende yngre jordbrugerordninger anfører om dette tal: »(Tallet) overstiger de hidtige skøn. Det er dog væsentligt at fremhæve, at det endnu ikke er muligt med sikkerhed at vurdere, om stramningerne i 1990-ordningen vil resultere i det dengang forventede fald i garantiindfrielse (fra 3pct. til 1pct.)«. Der findes ingen tal, der belyser misligholdelsernes fordeling over lånenes løbetid. I nedenstående beregninger tages der udgangspunkt i reglen om, at et gammelt pantebrev/lån er et godt pantebrev/lån. Beregningsmæssigt antages misligholdelse at ske jævnt over lånets første 7 år. På baggrund af dette mønster og den regnskabsmæssige misligholdelsesprocent beregnes lånets misligholdelse. I nedenstående tabel er anført den beregnede kurs for et YJ-lån uden ydelsesnedsættelse. Kursen er

anført som en funktion af den regnskabsmæssige misligholdelsesprocent.

Tabel 1. Beregnet kurs for YJ-lån uden ydelsesnedsættelse

Misligholdelsesprocent	2,0	2,5	3,0
Kurs	0,78	0,74	0,70

Det ses, at kursen på et YJ-lån uden ydelsesnedsættelse er af størrelsesordenen 70-78. Kurserne er beregnet ved et renteniveau på 8%. Beregninger viser, at kurserne er relativt ufølsomme overfor rentens størrelse.¹ I øjeblikket (primo 1998) er der et marked for nyudstedte pantebreve fra landbruget (se afsnittet om risikovillige landbrugsobligationer). Sådanne pantebreve med en nominel rente svarende til en risikofri pariobligation handles typisk også til kurser i intervallet 70-78. Dette kunne tyde på, at markedet baserer sig på en generel misligholdelsesprocent i størrelsesordenen 2,5. Hertil skal dog bemærkes, at de nyudstedte pantebreve har en bedre bonitet end ovenstående YJ-lån. Den generelle misligholdelsesprocent vurderes således at være højere end 2,5%. Vi har således af ovenstående, at værdien af kreditgarantien for YJ-lånene repræsenterer en værdi på mindst 25% af lånenes værdi.

I tabel 2 er anført værdien for køber af en obligation, hvor der er givet ydelsesnedsættelse i overensstemmelse med YJ-reglerne. Ydelsesnedsættelsen er dog givet for hele lånet. Beregningen er baseret på, at der ikke er nogen misligholdelsesrisiko.

Tabel 2. Værdi af lån med ydelsesnedsættelse (hele lånet). Ingen kreditrisiko

Renteniveau	8%	10%
Kurs	0,55	0,51

Da lånet optages til pari repræsenterer ydelsesnedsættelsen altså en værdi på 45% af hele lånet ved et renteniveau på 8% p.a. Det bemærkes, at værdien af ydelsesnedsættelsen vokser med det generelle renteniveau. I perioder af 80'erne udgjorde ydelsesnedsættelsen således et væsentlig større subsidie end i dag.

Det samlede tilskud i YJ-ordningen kan ikke blot beregnes som summen af tilskuddene vedrørende ydelsesnedsættelsen og kreditgarantien. Dette skyldes, at i de perioder, hvor staten betaler alle ydelserne på lånet, kan staten ikke også risikere at komme til at betale de samme ydelser som følge af misligholdelse. I nedenstående tabel 3 er anført den beregnede kurs for et YJ-lån med ydelsesnedsættelse (hele lånet) og kreditrisiko. Kursen er anført som en funktion af den regnskabsmæssige misligholdelsesprocent og det generelle renteniveau.

Tabel 3. Beregnet kurs for YJ-lån med ydelsesnedsættelse (for hele lånet) og kreditrisiko

Misligholdelsesprocent \ Renteniveau	8%	10%
2%	0,41	0,38
2,5%	0,38	0,35
3%	0,35	0,32

Af tabel 3 fremgår, at subsidiet for et YJ-lån, hvor der gives ydelsesnedsættelse for hele lånet, er på ca. 60% af lånets provenu.

Det er imidlertid kun 75% af lånet, der er tilskudsberettiget, og den del af et YJ-lån, der overstiger 430 tusinde kr., modtager ikke tilskud. I nedenstående tabel 4 er kurs samt tilskud i kroner beregnet ved en række lånestørrelser. Beregningerne er baseret på en regnskabsmæssig misligholdelsesprocent på 2,5% og et renteniveau på 8% p.a.

Tabel 4. Kurs på YJ-lån samt tilskud i kroner ved forskellige lånestørrelser. Alle beløb er angivet i hele tusinde kroner.: Baseret på en lånestørrelse på 430 tusinde kr.*

Lånestørrelse	≤430	500	550	600	650	700	750
Kurs	0,47	0,51	0,53	0,55	0,56	0,57	0,58
Tilskud i kroner	228*	246	259	272	285	298	311

I runde tal udgør YJ-tilskuddene således knapt 50% af låneprovenuet. Hvis der alene havde været givet en kreditgaranti, ville dette tilskud udgøre godt 25% af låneprovenuet.

Tilskud kapitaliseres i større eller mindre grad i landejendommenes priser. I de tidligere nævnte rapporter og betænkninger fra organisationer samt ministerier er der enighed om, at YJ-lånenes tilskudselement kun i begrænset omfang kapitaliseres i ejendomspriserne. Helt bogstaveligt tales der med een stemme, idet alle disse rapporters og betænkningers beregninger og vurderinger desangående kan føres tilbage til et regneeksempel i rapport nr. 42: »Struktur og kriseordninger på landbrugsområdet (side 127-128 samt side 170-175)«. I regneeksemplet er udbuddet af landejendomme uafhængigt af prisen. Efterspørgslen efter landejendomme kommer fra to grupper af landmænd: Landmænd (20%), der får YJ-lån, og landmænd (80%), der ikke får YJ-lån. Efterspørgslen fra de to grupper af landmænd forudsættes (uden nærmere begrundelse) i eksemplet at have samme priselasticitet. Heraf følger, at 20% af YJ-støtten

kapitaliseres i landejendommenes priser. I dag, hvor ca 40% af ejendomshandlerne er baseret på YJ-lån, konkluderer den nyeste rapport vedrørende området, at 40% af YJ-støtten kapitaliseres i priserne. Hvis man i ovenstående regneeksempel i stedet antager, at etablerede landmænds efterspørgsel efter tillægsgårde (og jord) er relativt prisufølsom, og vordende landmænds efterspørgsel efter landbrugsbedrifter er helt priselastisk fås, at hele YJ-subsidiet kapitaliseres i priserne. Uden her at gå ind i en nærmere analyse er det forfatterens opfattelse, at YJ-subsidierne i væsentlig omfang kapitaliseres i landejendommenes priser.

Landbruget har taget YJ-ordningen til sit hjerte. Kun et enkelt punkt har givet anledning til debat. Nemlig fordelingen af ydelsestilskuddet mellem de små og store lån samt det maksimale lånebeløb. Dette punkt har været til debat mellem husmændene og de øvrige landbrugere hver gang, at YJ-ordningen er blevet revideret. Små maksimale lånebeløb og relativt store ydelsestilskud til de mindre YJ-lån tilskynder til mindre brugsstørrelser. Husmændene – og vel også andre – finder dette tiltalende. Husmændenes oprindelige argument for det mindre brug var, at dette var mere effektivt, og som følge heraf kunne husmændene byde en højere pris for jord og dermed udkonkurrere øvrige brug. Tallenes tale er anderledes. De nye tider kræver af økonomiske årsager store brugsstørrelser. Udformningen af YJ-ordningen hæmmer denne strukturudvikling. Dette sker som følge af, at en statsbaseret ordning tillader ordningens brugere at politisere omkring brugsstørrelsen, uden at de selv bærer omkostningen herved. En markedsbaseret løsning har i relation hertil den fordel, at det står enhver frit for at vælge brugsstørrelse, blot han selv betaler prisen.

Det årligt udbetalte låneprovenu fra YJ-ordningen er af størrelsesordenen 200 mio. kr.

Samfundets tilskud hertil er ca 100 mio kr årligt.

De fleste forbinder vel legaliteten af en erhvervsstøtteordning med et erhverv, der har brug for en strukturudvikling og som samtidig er betrængt. Det ironiske ved YJ-ordningen er, at den hæmmer den nødvendige strukturudvikling og at behovet for den vokser (som følge af højere gårdspriser), desto mindre betrængt landbruget er.

Det er væsentligt at generationsskifte i landbruget kan gennemføres uhindret. YJ-ordningen kan løfte denne opgave. Spørgsmålet er således, om der findes alternativer, der er i stand til at løfte generationsskiftet med færre omkostninger end YJ-ordningen? Dette spørgsmål søges besvaret i næste afsnit.

4. Markedsbaserede alternativer til YJ-ordningen

I de efterfølgende afsnit analyseres og diskuteres landbrugets generationsskifte baseret på tre markedsbaserede ordninger.

- A. Tilførsel af mere egenkapital ved at inddrage eksterne aktionærer. A/S-ordningen.
- B. Forpagtningsordningen, der består i, at den vordende landmand forpagter jorden i stedet for at købe den.
- C. Landbrugsobligationsordningen, der består i, at der organiseres et marked for risikovillige landbrugsobligationer/pantebreve.

I landbruget er der som i andre erhverv en række forhold der besværliggør finansiering. Inden ovenstående tre ordninger tages under behandling, skal vi kort afklare disse forhold.

Delegerings-, diversificerings- samt konkursomkostningsproblemet

a. Delegeringsproblemet

Når man ansætter en medarbejder til at udføre et arbejde for sig, kan man risikere, at

der ikke ydes en indsats af samme omfang og kvalitet, som hvis vedkommende arbejdede for sig selv. Hvis det er vanskeligt at observere indsatsen, er det svært at skride ind herover.

Ovenstående er en væsentlig problemstilling i landbrug. Holder røgteren øje med koens yver, så yverbetændelse forhindres? Går han en tur i stalden, inden han skal i seng? Observerer han straks, at koen er tyregal? Kigger han – når han vender sig i sengen om natten – på det lille sort/hvide TV-apparat, der overvåger koen, der skal kælte? Det er svært at vide, men en landmand gør det. Selvom røgteren holder øje med køernes yvere, kan en ko alligevel få yverbetændelse. Der skal således en meget tæt overvågning til for at sikre samme indsats, som hvis medarbejderne arbejdede for sig selv.

Da såvel indsatsen er svær at observere som udkommet af indsatsen er behæftet med væsentlig usikkerhed i landbrug, er der et væsentligt delegeringsproblem i landbrug.

b. Diversificeringsproblemet

Ved at basere et gårdkøb på et gældsfinansieringsmønster svarende til sælgerpantebrevs-systemet eller YJ-ordningen påtager den etablerende landmand sig en stor formuerisiko. Denne risiko er blevet forstærket dels gennem landbrugets specialisering og dels via de større brugsstørrelser. Risikoen vil vokse yderligere som følge af de stadigt voksende brugsstørrelser. Prissvingninger på op til 20% af gårdens værdi er ikke usædvanlige.

c. Konkursomkostningsproblemet

Ved misligholdelse over for kreditorerne er de yderste kreditorer i landbruget erfaringsmæssigt dårligt stillet. Ud over de retlige omkostninger påløber der ved tvangssalg af gården salgsomkostninger på ca. 5% af bedriftens værdi. Hertil kommer, at et hurtigt salg som oftest indbringer for lav en pris. En me-

re planlagt realisering af bedriften har imidlertid den ulempe, at bedriften igennem længere tid skal drives af en bestyrer med de agentomkostninger, dette medfører, jævnfør beskrivelsen af delegeringsproblemet².

5. A/S-ordningen

Et alternativ til den tidligere gængse sælgerpantebrevsfinansiering er at erstatte denne med ekstern egenkapital. Dette kan gøres ved at drive landbruget som et aktieselskab, hvor landmanden udbyder en del af aktierne til øvrige investorer.

Ud over at tilvejebringe finansiering giver ekstern egenkapital sammenlignet med sælgerpantebrevsfinansiering anledning til to væsentlige fordele for den etablerende landmand. Han får en mindre risikabel formuesammensætning, og risikoen for ikke at kunne svare enhver sit reduceres. Ekstern egenkapital afhjælper således diversificerings- og konkursomkostningsproblemet. Det blev imidlertid først lovgivningsmæssigt tilladt at drive dansk landbrug i aktie- eller anpartsselskabsregi ved en revision af landbrugslovgivningen i 1989.

Det er kun selskaber, hvori der optræder eksterne aktionærer, der har relevans for vor problemstilling. Af nedenstående tabel fremgår, at 98 større landbrug pr. 1. januar 1997 drives i selskabsregi med deltagelse af eksterne aktionærer.

Tabel 5. Antal landbrugsselskaber med eksterne aktionærer pr. 1. januar 1997 fordelt efter hektarstørrelse

Ha	50-100	100-150	150-200	200-
Antal	56	20	5	17

Kilde: Strukturdirektoratet for Landbrug og Fiskeri.

Man må således konkludere, at landbruget ikke i nævneværdigt omfang har benyttet sig

af muligheden for at tilvejebringe ekstern egenkapital til trods for de potentielle fordele herved. Dette skyldes, at der er tre ulemper ved at tilvejebringe ekstern egenkapital: Delegeringsproblemet, YJ-ordningen samt landbrugslovens udformning med hensyn til at drive landbrug i selskabsregi.

Når en ekstern investor indskyder aktiekapital i en landbrugsbedrift, har han en formodning om, at landmanden – jævnfør afsnittet om delegeringsproblemet – ikke yder en indsats af samme omfang og kvalitet, som hvis landmanden selv ejede alle aktierne. Jo mindre andel af aktierne landmanden bibeholder desto større problem. Ved prissætningen af aktierne indkalkulerer den eksterne investor det forhold, at landmanden vil præstere en dårligere indsats desto færre aktier, han ejer. Problemet kan i nogen udstrækning afbødes ved overvågning af landmanden, men dette er nærmest en omkostningsmæssig umulighed for en institutionel investor, der eksempelvis har domicil i København og har indskudt 1 mill. kr. i bedriften³.

Når landmanden lader eksempelvis sælgerpantebrevsfinansiering erstatte af ekstern egenkapitalfinansiering, opnår han mindre formuerisiko og mindre sandsynlighed for konkurs. Samtidig forøges delegeringsproblemet. Hvis diversificerings- og konkursomkostningsproblemet reduceres med mere end delegeringsproblemet forøges, skal landmanden vælge at udstede eksterne aktier. Tabel 5 tyder ikke på, at dette er tilfældet.

YJ-ordningen er udformet således, at selskaber ikke kan opnå disse lån. Tager en vordende landmand ekstern aktiekapital ind i sin finansieringsstruktur, siger han samtidig nej tak til YJ-tilskuddene angivet i tabel 4. Med denne ulempe kan det ikke undre, at mindre og mellemstore bedrifter ikke etableres i aktieselskabsregi. For de store bedrifter spiller YJ-ordningen relativt set en mindre rolle. Af tabel 5 fremgår, at dette ikke ændrer facit.

Det er lovgivningsmæssigt en betingelse for at drive landbrug i selskabsregi, at flertallet af stemmerne i selskabet besiddes af en person, »landmanden«, der opfylder landbrugslovens erhvervsbetingelser. Landmanden skal endvidere bo på ejendommen i mindst 8 år efter selskabets erhvervelse af ejendommen. Der er dog principielt intet til hindring for, at de eksterne aktionærer betinger sig en aktionæroverenskomst, der muliggør en udskiftning af en uduelig/skulkende landmand med en ny. Denne skal blot også opfylde erhvervs- og bopælskravene. En sådan selskabsretlig særlovgivning forstærker det i forvejen tunge delegeringsproblem i landbruget. Eksterne aktionærer må befrygte, at de kommer i lommen på landmanden.

Før 1957 var der i Danmark fri adgang til at etablere og drive landbrug i aktieselskabsregi. Denne konstruktion blev praktisk taget ikke brugt. Også i udlandet er det sjældent at se landbrug drevet i aktieselskabsregi. Sammen med ovenstående indikerer dette, at delegeringsproblemet er af et sådant omfang, at det ikke kan afhjælpes ved at ændre landbrugslovgivningen således, at de eksterne aktionærer tildeles flere sanktionsmuligheder over for den interne aktionær/landmanden. Problemet er ikke, som hævdet fra visse kredse i landbruget, at de eksterne aktionærer overtager al dansk landbrug. Problemet er, at de ikke vil være med.

Min formodning er således, at en A/S-ordning generelt set ikke vil kunne bringes til at løfte landbrugets generationsskifteproblem.

6. Forpagtningsordningen

Et alternativ til den tidligere gængse sælgerpantebrevsfinansiering er delvist at erstatte selvejet med en forpagtningsordning. Udbredelsen af jordforpagtning i midten af 1980'erne er angivet i nedenstående tabel 6 for en række lande.

Tabel 6. Forpagtningsprocenten angiver, hvor stor en andel af det pågældende lands landbrugsjord der drives via en forpagtningsaftale. For de fleste lande refererer forpagtningsprocenten til året 1985, mens den for andre refererer til året 1987

Land	Belgien	V. Tyskland	Frankrig	Holland	Storbritannien
Forpagtningsprocent	70	33	50	37	38

Kilde: Betænkning nr. 1152.

Forpagtning er således en levedygtig driftsform i en række nært beslægtede lande. Dette taler for nærmere at analysere konsekvenserne for dansk landbrug.

De traditionelle forpagtninger i Danmark har været præstegårds- og godsforpagtninger. Præstegårdene er blevet nedlagt, og godserne har som følge af den stedfundne effektivisering af markbruget fundet det mere rentabelt at inddrage bigårdens drift under hovedgården. Til trods herfor er forpagtningsprocenten i Danmark vokset fra 15,7% i 1980 til 20,1% i 1991 og 22,6% i 1995. Dette skyldes delforpagtninger, udleje af jord fra en landmand til en anden, typisk fra en ældre til en yngre. Om disse delforpagtninger skyldes, at den ældre landmand ikke har været parat til at sælge jorden, eller den yngre landmand ikke har været i stand til at købe den, ved vi ikke. Men én ting vides, selveje af jord i dansk landbrug er ikke længere enerådende.

Jorden udgør ca. 50% af en typisk landbrugsbedrifts værdi. Lejer en vordende landmand jorden i stedet for at købe den, skal han ved køb af en bedrift til 5 mill. kr. følgelig blot selv finansiere de 2,5 mill. kr. Ved en traditionel finansiering fås opstillingen på side 2. Det fremgår heraf, at der er en manko på 0,2 mill. kr. Dette beløb vil kunne finansieres ved hjælp af et traditionelt sælgerpantebrev. Dette tyder på, at landbrugets generationsskifteproblem kunne have været løftet af en forpagtningsordning i stedet for YJ-lånene.

Jord er i modsætning til øvrige landbrugsaktiver særdeles velegnet til udlejning. Det er

let for udlejer at overvåge, om jorden bliver misrøgtet. Samtidig har udlejer ved optræk til misrøgt eller ved manglende legebetalning let ved at udleje til anden side, sælge eller selv tage over og drive markerne. For forpagter består det væsentligste problem i muligheden for at forlænge forpagtningsaftalen. Når landmanden har investeret i f.eks. mælkeproduktion, kan udlejer have et incitament til at hæve forpagtningsafgiften, når forpagtningsaftalen skal forlænges. Dette problem kan undgås ved lange forpagtningsaftaler og/eller ved at stille forpagteren først blandt ligemænd, når aftalen skal forlænges. Omvendt kan der argumenteres for, at landmanden bør kunne opsige med relativt kort varsel, da udlejer relativt let kan disponere jorden til anden side. Ved gårdsalg eller misligholdelse af forpagtningskontrakten er det endvidere væsentligt, at landmandens kreditorer har mulighed for at træde ind i forpagtningskontrakten. Er dette ikke tilfældet, ville landmanden ikke kunne få finansieret sit gårdkøb, idet långiverne ville forudse, at eksempelvis en specialiseret mælkebedrift ikke har samme værdi, hvis jorden ikke ligger omkring stalene. Vi kan konkludere, at forpagtning af jord ikke som ekstern egenkapital er ramt af et delegeringsproblem.

Vi vil nu se på, hvorledes jordforpagtning påvirker landmandens diversificeringsproblem. Der er en positiv sammenhæng mellem størrelsen af landbrugets dækningsbidrag og prisen på landbrugsjord. Landmanden har ved et traditionelt finansieringsmønster en stor formuerisiko, idet hans dækningsbidrag og værdien af jorden begge forøges/reduceres.

res ved højere/lavere prisniveau. Ved en forpagtningsaftale med fast ydelse påvirker et ændret prisniveau kun hans dækningsbidrag, hvorfor han har en lavere formuerisiko. Traditionelt reguleres jordforpagtningsydelsen med kornprisen, et indeks for landbrugsvarer eller eksempelvis det generelle prisniveau. Ved en sådan aftale reduceres landmandens formuerisiko yderligere, idet forpagtningsafgiften er høj/lav, når landbrugets dækningsbidrag er høj/lav. Forpagtning af jord overfører således formuerisiko fra forpagter til udlejer og afhjælper herved landmandens diversificeringsproblem.

Forpagtning giver sammenlignet med lån anledning til en mindre risikabel pengestrøm. Risikoen for at landmanden misligholder er således mindre ved forpagtning af jord end ved lånefinansieret køb af jord. Hvis landmanden misligholder overfor udlejer af jorden, er de øvrige kreditorer normalt nødt til at indtræde i landmandens sted, idet øvrige kreditorer eksempelvis ikke vil være tjent med en mælkegård uden jordtilliggender. Hvis der misligholdes overfor øvrige kreditorer, har disse en fordel sammenlignet med, at jorden var købt. Jorden skal ikke sælges, forpagtningsaftalen kan blot overdrages. Konkursomkostningsproblemet bliver formentligt svagt reduceret ved forpagtning af jord fremfor lånefinansieret køb. Vi kan således konkludere, at udover at tilvejebringe den nødvendige finansiering giver forpagtning af jord sammenlignet med lånefinansieret jordkøb anledning til en formuediversificeringsfordel uden at delegerings- og konkursomkostningsproblemet bliver forstærket.

Danske pensionskasser er et nærliggende bud på mulige jordejere. Pensionskasserne har midlerne, og forpagtningsaftalerne giver for første gang pensionskasserne mulighed for at foretage større investeringer i landbrugssektoren. Herved overføres en u hensigtsmæssig konjunkturbetinget formuerisiko fra den en-

kelte landmand til et bredt udsnit af investorer, som er parate til at påtage sig denne risiko. I modsætning til aktieerhvervelse i landbruget er der intet delegeringsproblem for pensionskasserne ved at erhverve jord og bortforpagte denne til landmanden. Jordkøb, jordsalg og forpagtninger er relativt let for pensionskasserne at administrere. Den enkelte pensionskasse har behov for hurtigt at kunne frigøre sig fra jordkøb. Dette krav kan opfyldes ved at lade et eller flere aktieselskaber eje jorden. Hvis den enkelte pensionskasse ønsker mere eller mindre jord, sker dette ved, at pensionskassen køber eller sælger aktier. Den nærmere afgrænsning af investorkredsen kan diskuteres, blot køb, salg og forpagtning sker på forretningsmæssige vilkår. Endvidere må man have for øje, at en sådan ordning giver den velkonsoliderede landmand mulighed for at købe jorden tilbage.

Det er i dag ikke lovgivningsmæssigt muligt at tilvejebringe ovenstående konstruktion. Dette skyldes ene og alene, at der ikke har været et pres fra landbruget side for at ændre loven. Et sådant pres har ikke været nødvendigt, YJ-ordningen har kunnet løfte generationsskifteopgaven. Havde denne vej ikke været farbar, havde sagen stillet sig anderledes.

Der synes ikke at være tvivl om, at forpagtning ville kunne have erstattet YJ-ordningen frem til nu. Spørgsmålet er snarere, om forpagtning alene også vil kunne løse generationsskiftet for fremtidens større og større bedrifter. Dette er tvivlsomt. Betragter vi en gård til 10 mill. kr. og lader den nyetablerede landmand forpagte jorden, skal landmanden have restbeløbet på 5 mill. kr. finansieret. Ved en traditionel finansiering fås opstillingen på side 1. Det fremgår heraf, at der resterer en manko på 0,75 mill. kr.. Dette beløb vil ikke kunne finansieres ved hjælp af et traditionelt sælgerpantebrev. Dette er en yderligere begrundelse for næste afsnit om landbrugsobligationsordningen.

7. Risikovillige landbrugsobligationer

I øjeblikket er der et marked for nyudstedte pantebreve fra landbruget, og pantebrevene handles til ganske pæne kurser. De endelige aftagere er typisk banker, forsikrings- og pensionsselskaber samt enkelte velhavende private investorer. Udbuddet kommer fra de ca. 60% af gårdhandlerne, der ikke kan baseres på YJ-lån, samt fra etablerede landmænds tillægskøb. Disse landmænd har dokumenteret, at de har evnet og villet svare enhver sit. Endvidere er disse landmænd relativt velkonsoliderede, hvorfor pantebrevet sjældent overstiger 90% af gårdens værdi. Det væsentligste problem ved dette marked er, at man selv med relativt gode låntagere frygter, at det forsvinder, når der kommer dårligere tider. Konklusionen er som i slutningen af 70'erne, at man ikke kan forlade sig på sælgerpantebrevsfinansiering.

En løsning herpå er at omorganisere det private sælgerpantebrevsmarked til et offentligt, risikovilligt obligationsmarked. Som ved et traditionelt obligationsmarked udsteder låntager et pantebrev til et kreditinstitut. Dette udsteder offentligt noterede obligationer med sikkerhed i pantebrevene. Ved en traditionel obligationsordning modtager låntager obligationer i bytte for pantebrevet, og låntagningen sker ved, at låntager sælger obligationerne på markedet. Herved finansieres låntagerne til én og samme pris. På det private pantebrevsmarked afregnes landbrugspantebreve til forskellige priser – op til 15 kurs points. Dette er resultatet af en indgående kreditvurdering. Gården vurderes, ofte med assistance af realkredittens landbrugsinspektører. Låntager vurderes, er han førstegangskøber eller har han dokumenteret, at han kan drive en gård. Hvordan er hans egenkapital fremkommet. Er der tale om en planteavls-, -svine eller kvægbedrift. Er budgettet velbearbejdet. Står landbrugskonsulenten inde for det. Hvor yderligt er pantebrevet placeret. Alt dette indebærer en individuel prissætning af landbrugspantebrevet. Et landbrugsinstitut er

nødt til at tage højde herfor. Afregnes de risikable pantebreve til en og samme kurs, vil de mest kreditværdige låntagere fravælge landbrugsinstitutet og istedet betjene sig af det private pantebrevsmarked. Dette fravalgsproblem medfører således, at landbrugsinstitutet må afregne landbrugspantebrevene individuelt efter en kreditvurdering af samme omfang som ved den private pantebrevsfinansiering. På dette punkt består fordelene alene i en vis stordriftsfordel i forbindelse med kreditvurdering. De risikovillige landbrugsobligationer bliver altså udstedt på baggrund af pantebreve med forskellig kreditvurdering. Et alternativ hertil er at udstede flere obligationsserier baseret på kreditmæssigt ensartede pantebreve. Dette er, jævnfør senere, ikke en farbar vej, da de enkelte obligationsserier vil blive for små til at have interesse for offentlig notering. I det omfang pantebrevene gennemsnitlig afregnes til en anden kurs end obligationerne, opstår der en provenúdifference i landbrugsinstitutet. Ønskes denne risiko ikke påført landbrugsinstitutet, kan differencen elimineres ved at efterregulere pantebrevene. Som i en kreditforening kanaliseres ydelserne fra pantebrevene videre til obligationskøberne, hvorfor det er disse, der påtager sig al risiko. Misligholder låntagerne overfor landbrugsinstitutet, modtager obligationsejerne en tilsvarende lavere ydelse – deres ydelse svarer til gennemsnitpantebrevets ydelse.

Finansiering ved hjælp af risikovillige obligationer fremfor pantebreve indebærer en række fordele. Ønsker en obligationsejer ikke længere at påtage sig risikoen, kan han straks sælge obligationen. Havde der været tale om et pantebrev, skulle såvel sælger som køber undersøge kreditværdigheden af landmanden bag pantebrevet. Ved at købe en obligation baseret på en pulje af pantebreve får den mindre investor en diversificeringsfordel, som han vanskeligt selv kunne etablere i pantebrevsmarkedet. De fleste private investorer vil formentlig stå noget tøvende over

for et misligholdt landbrugspantebrev. Håndtering af et misligholdt pantebrev foregår ved obligationsordningen af landbrugsinstituttet, som herved kan udnytte en stordriftfordel. Ovenstående indebærer at risikovillige landbrugsobligationer appellerer til en langt videre investorkreds, end landbrugspantebrevene er i stand til. Ved et traditionelt pantebrev kan landmanden normalt kun komme ud af lånet ved at indfri det til pari eller ved at tilbagekøbe det af pantebrevsinvestor efter en forhandling. Det sidste kan være vanskeligt. Ved almindelig obligationsfinansiering kan låntager komme ud af lånet ved at opkøbe obligationer på markedet og levere disse til kreditforeningen. Denne procedure kan ikke anvendes ved en landbrugsobligationsordning, idet den relativt kreditværdige landmand vil kunne tjene, på at udstede et pantebrev til landbrugsinstituttet for straks at købe landbrugsobligationer og indlevere disse til instituttet. Hvis det er ønskeligt, at landmanden kan frigøre sig fra lånet, må denne frigørelse – som ved lånoptagningen – baseres på en kreditvurdering.

Hvis man forestiller sig, at de risikovillige landbrugsobligationer skal overtage YJ-lånene, ejerskifter for de ikke YJ-lånsberettigede landmænd, tillægskøb samt udbygningsinvesteringer er det årlige volumen ca. ½ mia. kr. Der er således ikke plads til forskellige lånetyper, konvertible/ikke konvertible obligationer samt forskellige risikoklasser. Der er plads til en serie. Eksempelvis et inkonverterbart 20 årigt annuitetslån med sikkerhed indenfor 92% af gårdens værdi. Der åbnes en ny serie hvert andet år. Sammenlignet med realkreditobligationer er omkostningerne ved risikovillige landbrugsobligationer væsentlig højere. Ved lånets etablering skal der ske en omfattende kredit/risikovurdering af lånet. Denne vurdering sker typisk på samme tidspunkt, hvor realkredit og bank vurderer landmand og bedrift. Der er tradition for et samarbejde mellem disse, og en eventuel pantebrevsfinansiering nyder godt heraf. Banken

trækker på realkreditens landbrugsinspektører, og realkrediten trækker på bankens krediteksptise. Det vil alene af omkostningshensyn være vigtigt, at et landbrugsinstitut kan indtræde i dette samarbejde. Mens lånene løber, skal landbrugsinstituttet af hensyn til prisdannelsen stille flere oplysninger til rådighed end hvad, der er sædvanligt for et realkreditinstitut. Der skal blandt andet oplyses detaljeret om fordelingen af panter i serien, misligholdelser, tab på misligholdelser samt tilbagekøb. Samtidig skal man holde sig for øje, at analyse af sådanne data skal bæres af et relativt lavt volumen. Hertil kommer behandling af misligholdelser, som vil være væsentlig større end i det sædvanlige realkreditsystem. Hvis der åbnes mulighed for, at landmanden kan træde ud af lånet, skal der ske en kreditvurdering i denne forbindelse.

Etablering af et landbrugsinstitut kræver ved en traditionel indtægtsstruktur baseret på lånegebyr og administrationsbidrag en længelevende investering. Ved et administrationsbidrag pr. år på 1% af hovedstolen vokser det årlige administrationsprovenu således fra 5 mill pr. år til 100 mill kr. pr. år over en 20 årig periode. Bortset fra et eventuelt tidsmæssigt problem synes der at være god økonomi i et landbrugsinstitut. Det er imidlertid af afgørende betydning for instituttets økonomi, at det i forbindelse med kreditvurdering kan trække på realkreditens ca. 200 landbrugsinspektører. Da instituttets långivning er et supplement til realkreditlångivningen, da realkrediten i dag sælger denne vurderingsservice til bankerne, og da realkrediten tidligere har udtalt sig positivt om en sådan ordning i tilknytning til tilførelse af egenkapital til landbruget fra pensionskasser, må man regne med, at realkrediten vil se med velvilje derpå. Det er endvidere af vigtighed for instituttet, at det kan indgå i et åbent samarbejde med bankerne ved kreditvurderingen af den enkelte landmand. Heri ligger imidlertid et potentielt konkurrenceproblem, da nogle af bankerne i dag har etableret en mindre

niche, der består i at vurdere og afhænde etablerede landmænds pantebreve. Samlet set er det en fordel at kanalisere disse pantebreve via landbrugsinstituttet, men bankerne skal have et incitament hertil.

I ovenstående konstruktion passerer pantebrevsydelserne direkte igennem landbrugsinstituttet, således at obligationsejerne bærer kreditrisikoen. En variant heraf er at lade aktionærerne i instituttet bære en større eller mindre del af kreditrisikoen. Dette giver imidlertid anledning til en konflikt mellem kreditorer (obligationsejere) og aktionærer, idet en konjunkturedgang i landbruget vil indebære en bekostelig omstrukturering af landbrugsinstituttet, medmindre instituttet er finansieret med en betragtelig mængde egenkapital. Dette er imidlertid næppe realistisk, da eksempelvis bankerne hverken gennem deres kreditgivning eller ved vedvarende køb af sælgerpantebreve fra landbruget har vist ønske om at påtage sig en sådan kreditrisiko. Et tredje problem ved at lade aktionærer bære kreditrisikoen i et landbrugsinstitut er, at forbindelsen til kapitalmarkedet mere eller mindre kappes. Ved »obligationsordningen« er kreditgivningen til landbruget hele tiden baseret på markedsvilkår, hvorimod et enkelt »aktionærbaseret« institut ikke i samme omfang er undergivet markedsvilkår. Det synes derfor mest hensigtsmæssigt at lade et landbrugsinstitut være baseret på risikovillige obligationer.

I lyset af de mange fordele, som risikovillige obligationer udstedt på baggrund af landbrugspantebreve har, må man undre sig over, at vi ikke i dag har et landbrugsinstitut. Hertil anføres, at tilstedeværelsen af YJ-ordningen reducerer det årlige markedsvolumen til godt en 1/4 mia kr., og dette volumen opnås kun, hvis instituttet bliver en ubetinget succes. Endvidere kan man ikke være sikker på, at YJ-ordningen ikke ad politisk vej yderligere udbygges. Andre anfører, at lovgivningen direkte forhindrer realkreditinstitutter i at gå

ind i området og stærkt handicapper investeringsforeningerne. Andre igen anfører, at hvis en enkelt bank går ind i området, vil dette afføde en negativ reaktion fra andre banker. Men alle er enige om, at ideen er god.

Volumenmæssigt er det nødvendigt for et landbrugsinstitut, at YJ-ordningen afskaffes. Samtidig må man som følge af den relativt store investering have tiltro til, at YJ-ordningen eller en anden tilsvarende ordning ikke siden genetableres. Staten spiller således en central rolle i overvejelserne vedrørende et risikovilligt obligationsmarked for landbruget. Omvendt kan man ikke fra landbrugets side forlade sig på, at etableres disse forudsætninger, da dukker landbrugsinstituttet op af disen.

Et landbrugsinstitut kan løfte landbrugets generationsskifteproblem. Oprettelsen af et landbrugsinstitut kræver formodentlig, at det offentlige tilskynder til oprettelsen af et sådant. Et forslag består i, at staten lader Nationalbanken forestå oprettelsen af landbrugsinstituttet. Alle realkreditinstitutter og banker indbydes til at tegne aktier heri. Staten og Nationalbanken borger for, at landbrugsinstituttets økonomi ikke senere udhules ved, at eksempelvis en ordning svarende til YJ-ordningen senere genindføres ad politisk vej. Samtidig tilvejebringer Nationalbanken autoritet i relation til realkreditinstitutterne og bankerne.

En væsentlig sidegevinst ved et landbrugsinstitut er, at det giver mulighed for at indhøste erfaringer ved et risikabelt, offentligt noteret gældsmarked. I betragtning af at Danmarks erhvervsstruktur er kendetegnet ved mange små virksomheder, har sådanne markeder interesse for hele økonomien. Risikable, offentlige gældsmarkeder baseret på handelsvirksomheder, håndværk og mindre industri er væsentlig mere komplicerede end et gældsmarked baseret på relativt homogene landbrugsbedrifter. Det er derfor væsentligt

at potentielle deltagere i sådanne markeder gives lejlighed til at høste førstehåndserfaringer fra et obligationsmarked for risikovillige landbrugsobligationer. Dette er begrundelsen for, at det foreslås, at alle realkreditinstitutter og banker får tilbud om at tegne aktier i et landbrugsinstitut. Samme hensyn taler for, at institutionelle investorer samt landbruget tilbydes en begrænset tegning i instituttet.

Set med offentlighedens øjne består fordelene ved et landbrugsinstitut i, at man sparer YJ-tilskuddene, letter landbrugets omstrukturering og får lejlighed til at høste erfaringer med et risikabelt gældsmarked på et sikkert og afgrænset område. Disse erfaringer er nødvendige for at udvikle risikable gældsmarkeder baseret på handel, håndværk og mindre industri.

8. Afslutning

Risikovillige landbrugsobligationer og jordforpagtning er markedsbaserede alternativer til den nuværende YJ-låneordning. Risikovillige landbrugsobligationer er nødvendige, da jordforpagtning må suppleres med andre finansieringskilder som følge af fremtidens stadigt større brugsstørrelser. Omvendt vil anvendelse af alene risikovillige landbrugsobligationer give anledning til, at landmanden påføres en unødigt stor formuerisiko. Denne reduceres ved jordforpagtning. Ved risikovillige obligationer og jordforpagtning spares subsidierne til YJ-ordningen samtidig med, at der opnås et finansieringsystem rettet mod al risikabel finansiering i landbruget.

Såvel risikovillige landbrugsobligationer som jordforpagtning kræver, at lovgivningen ændres. Med hensyn til risikovillige landbrugsobligationer er dette ikke tilstrækkeligt. Der må skabes sikkerhed for, at økonomien i et landbrugsinstitut ikke udhules af, at der se-

nere ad politisk vej genindføres nye subsidierede ejerskiftefinansieringsordninger rettet mod landbruget. Det foreslås at lade Nationalbanken forestå tegning af aktier i et landbrugsinstitut. Realkreditinstitutter og banker indbydes til at tegne aktier i instituttet. Endvidere indbydes institutionelle investorer og landbruget til at tegne i begrænset omfang.

Etablering af et landbrugsinstitut indebærer som en sidegevinst, at deltagerne i instituttet får lejlighed til at høste erfaring med et risikabelt gældsmarked på et sikkert og afgrænset område. Dette kan vise sig at være en uvurderlig sidegevinst. Den produktionsmæssige tyngde i dansk økonomi ligger i de mindre og mellemstore handels-, service-, håndværks- og industrivirksomheder. Sådanne virksomheder har ligesom landbruget ikke adgang til risikovillige gælds- og aktiemarkeder. Samtidig er deres adgang til realkreditmarkedet mere restriktiv end landbrugets. Har disse virksomheder som landbruget et generationsskifteproblem? Det paradoksale er, at vi har meget mere belæg for at udtale os om landbrugsbedrifterne end om kernen af virksomheder i dansk økonomi. I debatten fokuseres på iværksættere, high-tech virksomheder, innovative virksomheder, højvækstvirksomheder etc. Vi ved sørgeligt lidt om mindre og mellemstore danske virksomheders finansiering med risikovillig kapital. Vi har som i landbruget ingen garanti for, at markeds kræfter vil føre til dannelsen af hensigtsmæssige finansielle markeder til at betjene disse virksomheder. Vi kan derimod være sikre på, at ikke markedsbaserede YJ-lignende ordninger vil føre til et ressourcespild. Et alternativ her til er med baggrund i indhøstede erfaringer fra et landbrugsinstitut at fremme risikovillige gældsmarkeder på et kommercielt grundlag. Måtte dette bidrage til større jordbundethed og viden på dette område.

Noter

- * Papiret har været præsenteret ved Center for Analytical Finance, Aarhus samt Afdeling for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet. Forfatteren takker for de modtagne kommentarer. Endvidere takkes regnskabskonsulent Børge Skrivers.
1. Alle beregninger er udført i 1997, hvor renteniveauet var 2-3% point højere end i dag.
 2. Kreditforeningerne har ofte stået i dette dilemma og har op gennem 70'erne og 80'erne ofte valgt at holde situationen flydende ved at ansætte den hidtidige ejer som bestyrer af gården.
 3. Her er et par historiske eksempler til illustration af problemstillingen. Allerede godsejeren under stavnsbåndet måtte erkende, at overvågning ikke var en effektiv mekanisme til at løse delegeringsproblemet. Der er heller ikke mange eksempler på, at en landbrugsbedrift er blevet drevet af en ekstern bestyrer samtidig med, at ejeren boede et andet sted. Hvis endelig ejeren ville bo et andet sted og ikke selv drive sit landbrug, lod han bestyreren drive bedriften for egen regning og risiko via en forpagtningsaftale.

Litteratur

- Copeland/Weston. *Financial Theory and Corporate Policy*. Third Edition. Addison-Wesley. 1988
- Danmarks Statistik. *Landbrugsstatistik 1995*.
- Danmarks Statistik. *Statistisk tiårsoversigt 1995*.
- De danske Landboforeninger. *Muligheder for forbedring af landbrugsfinansieringen*. Axelborg. 1995.
- Eghøj, Fisker og Karstoft. *Finansiering i landbruget*. Landhusholdningsselskabets Forlag. 1987.
- Finansministeriet. *Finanslov for finansåret 1996*. 1995.
- Jensen, Michael C. *Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers*. Reprinted in *The Modern Theory of Corporate Finance*. Edited by Clifford W. Smith jr., McGraw-Hill International Editions. 1990.

- Jensen, Michael C. and Meckling, William H. *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics 3. 1976.
- Landbrugs- og Fiskeriministeriet. *Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende yngre jordbrugerordningen*. 1994.
- Landbrugs- og Fiskeriministeriet. *Jordbrug og fiskeri 1995 – årlig rapport*. 1996.
- Landbrugets Rådgivningscenter. *Nye Ejerformer (finansiering med egenkapital)*. 1989.
- Landbrugets Rådgivningscenter. *Notat om nye ejerformer i landbruget*. 2. udgave 1989.
- Landbrugsministeriet. *Betænkning nr. 1152. Delrapport 2 fra udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget*. 1988.
- Landbrugsministeriet. *Betænkning nr. 1186. Delrapport 3 fra udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget*. 1989.
- Leland, Hayne E. and Pyle, David H. *Informational Asymmetries, Financial Structure and Financial Intermediation*. The Journal of Finance. Vol. XXXII, No. 2, 1977.
- Mayers, D. *Non-Marketable Assets and the Capital Market Equilibrium under Uncertainty*. In Jensen, ed., *Studies in the Theory of Capital Markets*. Praeger, New York, 1972.
- Myers, S. C. and Majluf, N. *Corporate Financing and Investment Decisions When Firms Have Information That Investors Do Not Have*. Journal of Financial Economics. 1984.
- Raaballe, Johannes. *Realinvestering og leasing*. WP 1989-7. Institut for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet.
- Skovsager, Kent. *Finansiering af landbrugsvirksomheder*. Semesteropgave ved Afdeling for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet. 1996.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. *Struktur og kriseordninger på landbrugsområdet*. Undersøgelse udført for landbrugsministeriet. Rapport nr. 42. 1988.
- Stiglitz and Weiss. *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. The American Economic Review. Vol. 71, no. 3. 1981.

Samspeilet mellem landbrugsproduktion, landbrugerens værdier og regler

En undersøgelse af værdiernes betydning for produktion og selvregulering i landbruget

Niels Halberg, seniorforsker ved Danmarks Jordbrugsforskning,
Johannes Michelsen, docent ved Syddansk Universitet
& Egon Noe, ph.d.-studerende

1. Baggrund

Siden midten af 1980'erne har landbrugets produktionsforhold til stadighed været genstand for kritisk politisk debat, der fra tid til anden har medført politisk regulering. En første kulmination på debatten var Vandmiljøplanen fra 1987 og senest har diskussionen drejet sig om Vandmiljøplan 2, der blev vedtaget af folketinget sammen med en ny pesticid-handlingsplan i juni 1998. Derudover har der de sidste år været sat kritisk fokus på dyrevelfærd samt forekomsten af salmonella og brugen af vækstfremmere. Det er nu således stort set alle aspekter af landbrugets produktion, der nyder kritisk bevågenhed og kravet lyder på øget regulering. Inden for miljøområdet er den politiske interesse allerede omsat til omfattende regelværker, der på forskellig vis begrænser landbrugernes dispositionsfrihed, og tilsvarende reaktioner kan forventes på de øvrige områder.

Landbruget har fra starten søgt at imødegå kritikken med stor kraft ikke mindst for at undgå, at kritikken blev omsat til statslig re-

gulering. Erhvervet har erklæret sig rede til at løse problemerne ad frivillighedens vej, og har bl.a. søgt at demonstrere dette gennem forskellige kampagner. Erhvervets eget oplæg til »Godt landmandskab år 2000« er således en generel målsætning om at landmændene bør inkludere miljøhensyn, naturværdier, dyrevelfærd og arbejdsmiljø i driftsledelsen fremover.

Parallelt med udviklingen af den politiske debat mellem landbruget og dets kritikere har det økologiske jordbrug udviklet sig. Det har til formål at udvikle et jordbrug, som lever op til en række målsætninger om at undgå forurening, tilgodese husdyrenes velfærd, producere sunde fødevarer og dyrke jorden i overensstemmelse med naturgrundlaget m.v. Den økologiske bevægelse har m.a.o. søgt at skabe et jordbrug, der af sig selv lever op til en række af de værdier, der gøres gældende i den landbrugspolitiske debat. De økologiske dyrkningsregler indeholder, ud over de velkendte forbud mod brug af kunstgødning og pesticider, detaljerede retningslinier for,

hvordan en økologisk jordbrugsbedrift skal drives. For almindelige landmænd må denne begrænsning i dispositionsfriheden indenfor det økologiske jordbrug umiddelbart fremstå som en skræmmevision. Derfor kan det være relevant at undersøge grundene til, at der overhovedet er landmænd, der frivilligt ønsker at underkaste sig dette omfattende sæt af regler. Samtidig karakteriseres det økologiske jordbrug af at være åben over for en form for selvregulering i den forstand, at dyrkningsreglerne til stadighed er til diskussion, hvorved udøverne kan være med til at fastsætte reglerne. Her ligger en mulighed for at tilpasse reguleringen til den helhed, som en jordbrugsbedrift udgør. Jordbrugeren kan således søge at minimere evt. skævvridninger af produktionens organisering som følge af for rigoristiske regler.

Det er et åbent spørgsmål, om disse aspekter af økologisk jordbrug – den frivillige tilslutning og muligheden for selvregulering – vil kunne overføres til den generelle landbrugsregulering og bidrage til at øge landbrugets hensyntagen til miljø, husdyrvelfærd, forbrugersundhed m.v. Dele af dette spørgsmål er blevet undersøgt i en analyse af sammenhængen mellem værdier og landbrugsproduktion blandt en gruppe økologiske og konventionelle mælkeproducenter. Det er blevet forsøgt at koble en politologisk synsvinkel med en agronomisk og en landbrugssociologisk synsvinkel på emnet. Nogle resultater vil blive præsenteret nedenfor sammen med en undersøgelse af, hvorvidt det er muligt at udarbejde et redskab, der kan bidrage til, at landmænd kan forholde sig på en helhedsorienteret måde til omverdenens krav til landbruget: Etisk regnskab for husdyrbrug. Disse undersøgelser danner dernæst baggrund for en diskussion af mulighederne for at opretholde selvreguleringen i økologisk jordbrug og for i højere grad at inddrage landbruget i almindelighed i regulering og tilpasning i forhold miljø- og naturværdier, dyrevelfærd mm.

2. De økologiske jordbrugere

2.1. Bevægelsen og værdierne

Herhjemme og internationalt er økologisk jordbrug udviklet uden for det traditionelle landbrugs erhvervsmæssige organisationer og forskningsinstitutioner. Gennem 1970'erne udviklede landbrugere, forskere, forbrugere og andre interesserede en række målsætninger og dyrkningsregler, der gjorde op med det såkaldt konventionelle landbrugs stigende brug af kemiske hjælpestoffer. Inden for IFOAM – den internationale organisation af bevægelser for økologisk jordbrug – formuleredes målsætninger, som herhjemme især er blevet videreformuleret af Landsforeningen Økologisk Jordbrug (LØJ). Målsætningerne er udtryk for nogle bestemte værdier, idet de angiver, at man anser bestemte forhold for bedre end andre: f.eks. at skabe sunde fødevarer, at undgå forurening fra landbruget, at sikre husdyrenes velfærd m.v. (En aktuel liste af mål: Se »Avlsgrundlaget« i indledningen til LØJ's dyrkningsregler. For en kort historisk gennemgang af målsætningernes tilblivelse, se Dissing (1996)).

Formuleringerne i målsætningerne for økologisk jordbrug er så brede, at de kun giver mening, hvis de læses som en kritik af, at disse mål netop ikke opfyldes i det eksisterende landbrug. Denne værdi-baserede kritik af det eksisterende landbrug og kritikens oprindelse i bredt sammensatte persongrupper indebærer, at det er rimeligt at karakterisere økologisk jordbrug som en social bevægelse, der forsøger at formulere en grundlæggende anden forståelse af landbruget end den gældende (jf. f.eks. Eiermann & Jamison, 1998). I forhold til den traditionelle agronomiske og landbrugsvidenskabelige forståelse af landbruget kritiserer man tendensen til at fokusere på enkelte aspekter. I det økologiske jordbrug finder man i stedet et helhedssyn på landbrugsbedriften og søger dermed at se enhver del af produktionen i sammenhæng med andre dele. Det ligger i målsætningen, at man søger at skabe et harmonisk hele i den sam-

lede produktion uden at skade natur og miljø – på samme tid som man søger at give jordbrugerne en levevej og imødekomme forbrugernes behov.

Målsætningerne udgør et relativt fast grundlag for det økologiske jordbrug, men bevægelsens medlemmer kan ændre dem – hvilket i praksis især er sket gennem tilføjelser. Målsætningerne er ikke i sig selv praktiske handlingsanvisninger. Derfor er de omsat til dyrkningsregler. Idéen er, at disse regler løbende skal ændres og tilpasses nye mål og ny viden (Dissing, 1996; Halberg et al. 1997). Tilsammen giver målsætninger og dyrkningsregler et klart grundlag for at sondre mellem økologisk og ikke-økologisk jordbrug. Det skaber en klar identitet omkring det økologiske jordbrug såvel m.h.t. hvilken type landbrug, man tilslutter sig som m.h.t. de produkter, der kommer ud af landbruget. Ikke mindst hvad angår det sidste aspekt bliver det endvidere vigtigt, at der skabes en sikkerhed for, at produkterne lever op til dyrkningsreglerne. Det betyder, at der til den sociale bevægelse hører såvel en ideologisk organisation, hvor man diskuterer mål og dyrkningsregler som en certifikations organisation, der kan stå som garant såvel indadtil som i forhold til omverdenen for at producenterne overholder dyrkningsreglerne og som kan sanktionere eventuelle brud på reglerne. Herhjemme findes to ideologiske organisationer: LØJ og Biodynamisk Forening (BF), mens det kun er BF der har en selvstændig certifikations organisation (Demeter). Til gengæld findes herhjemme en statslig certificeringsordning, der ikke har en egentlig målsætning, men som er baseret på kontakt med de to ideologiske organisationer og en række andre aktører i Det økologiske Fødevareråd.

2.2. *Begrundelser for at blive økologisk jordbruger*

Den seneste opgørelse fra Plantedirektoratet viser, at 2,5% af samtlige landbrugsbedrifter og 2,4% af det samlede landbrugsareal er

økologisk (Plantedirektoratet 1998: 4). Der er således tale om et minoritetsfænomen, som dog har været i stærk stigning siden 1988, hvor de tilsvarende andele var omkring 0,1%. Inden for de nærmeste år forventes yderligere kraftig vækst.

Aktuelle regnskabsanalyser af økologiske mælkeproducenter viser, at der er endog meget god økonomi i at drive økologisk jordbrug i dag (Folkmann & Poulsen, 1998). Men sådan har det ikke altid været. Forud for indførelsen af det statslige autorisationsmærke i 1987 var allerede en del landbrug blevet lagt om – og det omfattede ikke blot fritidslandmænd rekrutteret uden for erhvervet, men også landbrugsuddannede med større landbrugsbedrifter (Jensen 1992: 19ff). Tilstrømningen af større landbrugsbedrifter fortsatte efter indførelsen af statsautorisation og omlægningsstøtte (Plantedirektoratet 1998), men indtil 1993 var det fortsat forbundet med betydelig økonomisk risiko at vælge den økologiske dyrkningsform, idet der ikke var en garanti for merpriser (se f.eks. Kristensen et al. 1992) og pga. utilstrækkelig kompensation for indtægtstab i omlægningsperioden (Anonym, 1992). Det er således ikke holdbart at hævde, at økologisk jordbrug har udviklet sig på grund af særligt gunstige økonomiske vilkår. Derimod anfører de økologiske jordbrugere selv miljøhensyn som deres vigtigste begrundelser for at omlægge til økologisk drift, som det fremgår af tabel 1. Tabellen viser resultatet af to undersøgelser af alle autoriserede økologiske landmænd – hhv. i 1991 og 1994 samt en undersøgelse af ny-autoriserede i årene 1995-97.

Tabellen viser om der har været forskel i begrundelserne for at vælge den økologiske dyrkningsform over tid. Umiddelbart kunne man måske forvente at nyomlæggerne fra 95-97 ville lægge betydeligt mere vægt på de økonomiske muligheder end dem, der har lagt om tidligere. Dette er imidlertid ikke tilfældet, hensynet til miljøet prioriteres højest

Tabel 1. Økologiske jordbrugeres begrundelser for at vælge den økologiske driftsform i 1991, 1995 og 1998. Pct. (ca. 90% af besvarelserne angav to begrundelser)

Begrundelser	Alle autoriserede 1991	Alle autoriserede 1994	Nyautoriserede 1995-97
Hensynet til miljøet	65	56	53
Uenig i udviklingen inden for konventionelt landbrug	30	34	19
Bedre landbrugsprodukter	27	22	14
Hensynet til husdyrene	16	17	16
Landbrugsfaglig udfordring	13	17	27
Det er fremtiden for dansk landbrug	10	19	26
Udsigt til bedre økonomi	10	7	26
Hensyn til mit arbejdsmiljø	9	9	6
Andet	10	12	5
Antal respondenter (antal)	283	392	533

Kilder: Egne spørgeskemaundersøgelser. 1991: Jensen 1991; 1994: Michelsen & Jæger (in press); 1995-97: Michelsen & Zakora (in press). 91- og 94-undersøgelserne omfatter alle autoriserede, mens 95-97 undersøgelsen kun omfatter nyomlæggere fra årene 1995-97. Undersøgelserne har svarprocenter på 59-65% af hele den undersøgte population og de to første undersøgelser er fuldt repræsentative, mens 95-97-undersøgelsen ikke fuldt ud repræsenterer bedrifterne med små arealer. I alle undersøgelser lød spørgsmålet således: »Hvad var de vigtigste grunde til, at du blev økologisk landmand? (NB sæt højst 2 krydser)«. I tabellen er svar alternativerne nævnt i den rækkefølge, de blev foretrukket i 1991.

af over halvdelen af jordbrugerne i alle undersøgelserne. Der er dog sket et fald i tilslutningen til miljøbegrundelse fra 67% i 91-undersøgelsen til 53% i undersøgelsen af nyautoriserede 95-97. Samtidig motiveres omlægningen i stigende grad af troen på 'at økologi er fremtiden for dansk landbrug' samt opfattelsen af økologi som en landbrugsfaglig udfordring. Det kan tolkes som, at en idealistisk interesse for miljøet (noget uden for og større end én selv) suppleres med en utilitaristisk interesse for personlig og faglig udvikling. I begge de tidlige undersøgelser prioriteres 'udsigten til bedre økonomi' absolut lavest med en tilslutning på 7-10%. Hos »nyomlæggerne« i den sidste undersøgelse prioriteres disse utilitaristisk/individualistiske begrundelser højere og har fået et klart

materielt islæt, idet de økonomiske muligheder nu optræder som én af tre ligestillede anden prioriteter.

En evt. mistanke om, at den lave betoning af økonomiske forhold er udtryk for, at svarpersonerne giver udtryk for en højere grad af idealisme end der reelt var tale om, finder ikke støtte i svarene i spørgeskemaerne iøvrigt. Her fremgår det, at de økologiske landmænd bestemt har gjort sig økonomiske overvejelser inden omlægningen, men at en udsigt til positive økonomiske muligheder snarere har været en nødvendig forudsætning for omlægningen end målet med den.

Omlægningen motiveres således med et miljømæssigt engagement parret med ønsker om

Tabel 2. Tilslutning til LØJ's målsætninger blandt økologiske landmænd. Gennemsnitlig score* for hhv. samtlige økologiske landmænd til og med 1994 og ny-certificerede 1995-98

	Alle autoriserede -1994	Nyomlæggere 1995-97
Undgå forurening med pesticider**	1,16	
Sunde fødevarer	1,34	1,38
Bevare jordens naturlige frugtbarhed	1,36	1,39
Fremme hensyn til miljø og natur i landbrugsproduktionen***	1,41	1,80
Gøre levende organismer til jordbrugernes forbundsfæller	1,44	1,53
Understøtte husdyrenes naturlige adfærd	1,47	1,45
Jordbrugeren skal kunne leve af sit arbejde**	1,53	
Undgå forurening med næringssalte (N/P)	1,63	1,73
Samarbejde med forbrugerne	1,70	1,54
Benytte stedlige ressourcer	1,82	1,94
Minimere forbruget af fossile brændstoffer	1,93	2,14
Byaffald gøres egnet til gødning i jordbruget	2,35	2,28
Alt jordbrug omlægges til økologisk jordbrug	2,39	2,68
Antal svar	411-431	558-571

Noter:

* Målsætningerne er rangordnet efter den betydning de blev tillagt i -94-undersøgelsen. For hver målsætning kunne svarpersonerne angive betydningen på en skala fra 1 = 'meget stor' til 5 = 'lig nul'.

** Spørgsmålet blev ikke stillet i 1998.

*** I 1998 lød formuleringen: »Kulturlandskabet som en positiv del af naturen«.

Kilde: Michelsen og Jæger (in press); Michelsen & Zakora (in press).

faglig og personlig selvrealisering. Den faglige og personlige selvrealisering kan muligvis knytte sig til, at dyrkningsreglerne giver muligheder for at udvikle bedriften som en helhed. Det kan dog ikke udledes direkte af undersøgelsen. Derimod viser de to seneste undersøgelser, der tilsammen omfatter alle autoriserede ultimo 1997, hvilken betydning de økologiske jordbrugere tillægger de enkelte mål for det økologiske jordbrug, sådan som de er nævnt i LØJ's avlsgrundlag.

Tabel 2 viser, at 10 af de 13 målsætninger i gennemsnit tillægges mellem 'meget stor' og 'stor' betydning i begge undersøgelser, og at der er betydelig overensstemmelse mellem tilslutningen til målsætningerne hos tidligt

autoriserede og nyomlæggere. Næsten alle tillagde det meget stor betydning at undgå forurening med pesticider blandt alle autoriserede i 1994. Derfor blev det ikke fundet relevant at spørge om det i den anden undersøgelse. Dernæst følger målsætningerne om sunde fødevarer og bevaring af jordens frugtbarhed, som er prioriteret ens i de to undersøgelser. I den anden ende er der enighed i de to undersøgelser om at tillægge målet om at omlægge hele landbruget mindst betydning efterfulgt af målet om at gøre byaffaldet egnet som gødning i økologisk jordbrug og målet om at minimere brugen af fossile brændstoffer. Der er dog ikke tale om en dramatisk lav prioritering, idet vurderingen i gennemsnit ligger mellem 'stor' og 'halvstor' betydning.

Tilsammen viser tabel 1 og 2, at der ikke er væsentlige forskelle i holdningen til de økologiske mål og værdier mellem den samlede bestand af økologiske jordbrugere og de senest omlagte. Der er sket en vis drejning af motivationen for at lægge om, fra en idealistisk miljø-orienteret begrundelse i retning af i højere grad også at betragte økologisk jordbrug som en personlig og faglig udfordring med et positivt økonomisk grundlag. Der er således ikke sket en af-ideologisering af økologien. Der synes snarere at være tale om en øget professionalisering af attituden bag valget af den økologiske dyrkningsform. Dette kan underbygges med nogle sociale og økonomiske beskrivelser af de økologiske landmænd på grundlag af de nævnte undersøgelser af økologiske landmænd. Michelsen & Jæger (in press) viser således, at gruppen af økologiske landbrugere i social og økonomisk henseende er langt mere differentieret og heterogent sammensat end landbruget som helhed. Dette indebærer for det første, at der ikke umiddelbart er sociale/økonomiske forklaringer på, hvem der vælger den økologiske dyrkningsform. På den anden side har der de seneste år været tendens til øget omlægning hos landmænd med en traditionel landbrugsfaglig baggrund. Det indebærer en øget tilnærmelse til det traditionelle – og højprofessionelle danske landbrug.

Valget af den økologiske dyrkningsform er således i høj grad begrundet holdningsmæssigt. Det bekræftes af de økologiske jordbrugeres placering på en såkaldt attitude-skala, der er anvendt af Bager & Søgaard (1994) i en repræsentativ undersøgelse af miljøadfærd hos danske landmænd. Skalaen sammenfatter de adspurgte landmænds erklærede enighed med en række udsagn vedr. miljø, landbrugsstruktur og dyrevelfærd og går fra en stærkt alternativ holdning til en stærkt konventionel holdning. Undersøgelsen viser, at næsten 80% af de danske landmænd i 1994 ikke ville være økologiske landmænd, og at denne gruppes attitude gennemgående var

moderat til stærkt konventionel. Blandt de resterende kunne der udsondres tre grupper, hvis holdninger nærmede sig det stærkt alternative. Den mest alternative attitude havde flertal blandt det par procent af de adspurgte, der i praksis havde omlagt til økologi. De to seneste undersøgelser af økologiske jordbrugere bekræfter deres placering i den stærkt alternative ende af skalaen. Samtidig er der dog klare tegn på, at der kan rekrutteres økologiske landmænd fra den moderat konventionelle ende af skalaen ligesom der synes at ske en generel forskydning af holdningerne i landbruget mod en alternativ attitude.

På baggrund af denne analyse af de økologiske jordbrugere kan det konkluderes

- at valget af den økologiske dyrkningsform er uafhængigt af landbrugerens økonomiske grundlag og sociale baggrund, men primært styret af landbrugerens generelle holdninger til landbrug og miljø, hvilket synes at hænge sammen med den enkelte jordbrugers værdigrundlag og opfattelse af sit landbrug,
- at de værdier og holdninger, der betyder mest for beslutningen om omlægning til økologisk jordbrug drejer sig om at tage hensyn til miljøet og (dernæst) om at kunne udfolde sig personligt og fagligt, samt
- at de fleste økologiske landbrugere uanset tidspunktet for omlægningen udtrykker en høj grad af tilslutning til de værdier, som udtrykkes i målsætningerne for det økologiske jordbrug.

Disse resultater bygger på jordbrugernes egne udsagn. I det følgende beskrives sammenhængen mellem jordbrugeres værdier og den måde de organiserer deres bedrift på.

3. Sammenhængen mellem værdier og produktionsstrategi på bedrifter

Undersøgelsen af de økologiske jordbrugere peger på, at værdierne bag økologisk jordbrug vægtes relativt højt også af nyomlæggere med en baggrund i det konventionelle

landbrug. Det er derfor interessant at undersøge, om dette giver sig udslag i, at økologiske landmænd adskiller sig værdimæssigt og produktionsmæssigt fra de konventionelle – ud over det som følger af de økologiske dyrkningsregler – samt om en evt. forskel giver sig udslag i landbrugene's miljøpåvirkning mv.

En række udenlandske undersøgelser peger på, at den store heterogenitet, der kan observeres i den måde landbrug drives på indenfor samme geografiske og økonomiske betingelser, ikke blot kan forklares ud fra forskellige evner eller tilpasningsvillighed hos landbrugerne (Gasson 1973; Ploeg, 1990; Ploeg & Long, 1994; Fairweather & Keating, 1994). Denne heterogenitet kan grupperes og beskrives som forskellige konkurrencedygtige udviklingsstrategier i forhold til marked og samfund, hvilket betegnes som bedriftsstile efter en hollandsk metode (Ploeg & Long, 1994). Tilsvarende viser en dansk undersøgelse, at forskelle mellem produktionsstrategier på 31 danske kvægbrug (heraf 14 økologiske) i vidt omfang kan forklares med forskelle imellem landmændenes produktionsrelaterede værdigrundlag (Noe, 1999).

Undersøgelsen viser, at for den enkelte landmand er der en logisk sammenhæng mellem de produktionsrelaterede værdier, (den måde han gerne vil drive landbrug på), hans opfattelse af sit landbrug i forhold til omgivelserne og hans forklaring på bedriftens struktur, organisering og løbende rutiner, dvs. landmandens produktionslogik. Når der opstår interne konflikter i forhold til landbrugsproduktionen, træffer landmanden som regel en række valg på baggrund af netop sin produktionslogik.

Betragtes heterogeniteten inden for gruppen af kvægbrugere ud fra et sådant værdiperspektiv kan der identificeres forskellige grupperinger om produktionsrelaterede værdier. Analyser viser, at der til disse forskellige værdiorienteringer som disse grupper re-

præsenterer, knytter sig bl.a. bestemte opfattelser af faglig dygtighed, og af hvordan en bedrift bør udvikle sig. En sammenligning over til de tekniske økonomiske data for disse grupper af bedrifter tyder desuden på, at der er knyttet forskellige produktionsstrategier (måder at gennemføre den praktiske produktion på) til disse grupper. Dette resultat er i overensstemmelse med hollandske undersøgelser (Ploeg et al 1992, Bruin 1993) og giver derfor grund til at formode, at der blandt danske landbrugere generelt eksisterer grupper med sammenfaldende produktionsstrategier, som kan adskilles fra andre strategier. Disse typer betegnes bedriftsstile og er orienteret om forskellige værdiforestillinger. Indenfor hver stil findes landbrugere med forskellige økonomiske resultater, hvorimod man ikke kan rangordne de forskellige stile med hensyn til f.eks. hvor moderne eller økonomisk levedygtige bedrifterne er. Alle de isolerede bedriftsstile kan opfattes som dynamiske og overlevelsedygtige strategier, der principielt har hver deres miljø- og samfundsmæssige fordele og ulemper.

Som illustration af denne sammenhæng mellem værdier og produktion, kan beskrives to af de bedriftsstile, der har været anvendt til at gruppere de 31 kvægbedrifter, og som kan benævnes »håndværkerstilen« og »virksomhedslederstilen«. Håndværkerstilen, er bygget op om centrale værdiforestillinger, der knytter sig til den praktisk orienterede faglige kunnen eller dygtighed, som forventes at vise sig i høje produktionsresultater f.eks. i mælkeproduktionen. Håndværkerens produktionslogik er, at en erfaringsbaseret faglig kunnen samt en stor opmærksomhed på den enkelte ko kan føre til høj mælkeydelse per ko og en høj produktivitet, og dermed til en god økonomi. Den faglige identitet er stærkt bundet til det at kunne sit håndværk, hvilket medfører en kraftig orientering imod specialisering. Den produktionsstrategi, der knytter sig til denne stil på tværs af den økologiske og den konventionelle driftsform, er bygget

op om en meget højtydende besætning. Specialiseringen kommer til udtryk ved at markdriften typisk er styret af hensyn til grovfooderproduktionen, og at der kun i lille omfang dyrkes salgsafgrøder.

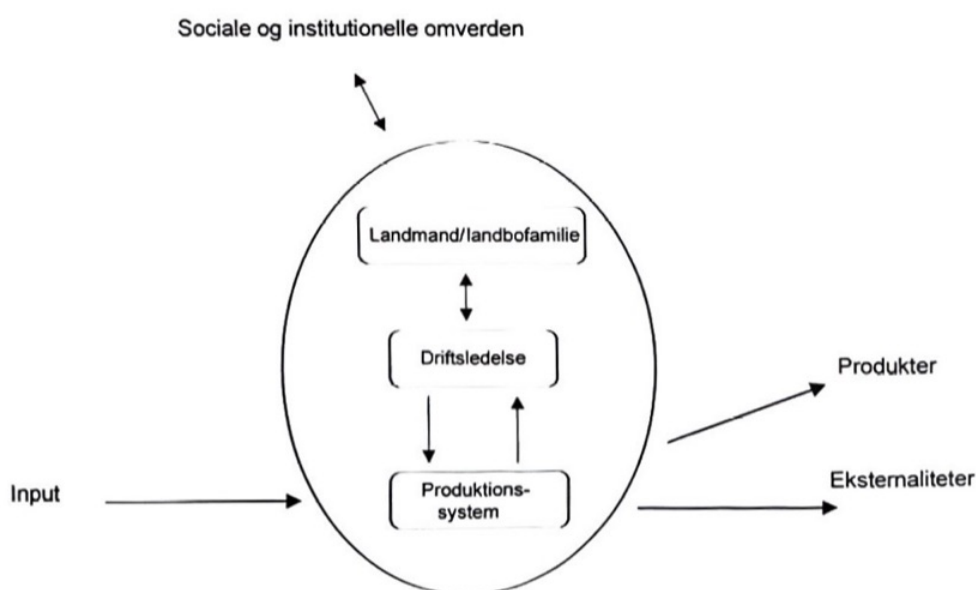
I modsætning til håndværkerstilen kan stilles en »virksomhedslederstil«, hvis faglige identitet er knyttet til alsidig og fleksibel driftsledelse og til at kunne tilpasse sig markedet. Inden for denne stil forholder man sig ikke i samme grad til det enkelte dyr men betragter besætningen som en enhed og ensretter i højere grad sine pasningsrutiner. Bedriften forventes således ikke på samme måde at være bygget op om besætningen og markplanen indeholder en vekslen mellem foder- og salgsafgrøder afvejet i forhold til de aktuelle prisforhold m.m. Dette er udtryk for, at virksomhedslederen er mere markedsorienteret end håndværkeren og bygger sin driftsledelse på eksplicit viden fra fagblade mv.

Der er grund til at tro, at disse eller lignende stile ikke blot vil være et statistisk fænomen men snarere et reelt produkt af sociale inter-

aktioner. Det enkelte landbrug udvikles ud fra sociale/kulturelle traditioner, landmændene udveksler erfaringer og spejler sig i hinanden og den enkelte landmand taler om landbrug med familie, kollegaer, konsulenter, etc. I det lys kan de forskellige stile opfattes som socialt reproducerede forestillinger om den rigtige måde at drive landbrug på og forskellige måder at tale om landbrug på, hvilket kan betegnes som landbrugsfaglige diskurser. Det særligt relevante i denne sammenhæng er, at de økologiske bedrifter ikke koncentrerer sig i særskilte stile blandt de 31 landmænd. Dette antyder, at økologerne forholder sig til de samme landbrugsfaglige diskurser som de konventionelle landbrugere.

Koblingen mellem landbrugsrelaterede værdier, produktionslogik og faktisk produktionsstrategi, leder frem til en forståelsesmodel for en landbrugsbedrift som vist i figur 1. Figuren illustrerer relationer og ikke processer eller mekanismer og viser nogle udvalgte relationer dels internt i bedriften, dels mellem bedriften og dens omgivelser. Relationerne har betydning for bedriftens organisering

Figur 1. Relationer mellem hhv. produktionssystem og landmand samt mellem bedriften og dens omgivelser. Forklaring se teksten



samt dens produktion af varer og eksternaliteter (her forstået som miljøpåvirkning og andre resultater af produktionen, der ikke er et marked for).

Modellen viser både de materielle relationer, (varer, penge, viden og sanktioner) og de immaterielle relationer (værdier, identitet og betydning), mellem bedriften og omverdenen og internt i bedriften. En central pointe i modellen er, at bedriften opfattes som et refleksivt system, således at den måde de materielle og de immaterielle relationer påvirker en bedrift på til en vis grad bestemmes/afgøres af bedriften selv. Effekten af materielle påvirkninger, f.eks. ændringer i priser, afhænger af driftsledelsen og af den måde disse påvirkninger opfattes og håndteres på.

Effekten af de immaterielle påvirkninger afhænger af landmandens/landbofamiliens bevidste eller ubevidste tolkning og refleksion af disse påvirkninger eller relationer i forhold til deres værdier. Driftsledelsen er således ikke blot et statisk system. Forudsætningen for at driftsledelsen fungerer er, at landmanden jævnligt vurderer, i hvilket omfang produktionen lever op til de mål og værdier, driftsledelsen bygger på. Dette kan enten foregå som en eksplicit vurdering eller en ubevidst eller erfaringsbaseret vurdering. Landmanden/landbofamilien reflekterer desuden mere eller mindre eksplicit over de mål og værdier driftsledelsen bygger på. Dette sker i større eller mindre grad som en følge af bl.a. relationerne til omverdenen – herunder kollegaer og konsulenter – og under indtryk af debatten i medierne. Modellen tjener således også til at beskrive relationen mellem driftsledelsen og de landbrugsfaglige diskurser. Modellen illustrerer idéen om, at mål og værdier spiller en væsentlig rolle i driftsledelsen og undersøgelsen viser, at også de konventionelle bedrifter er styret af andet end økonomiske værdier. Resultaterne peger endvidere på, at man kan genfinde de samme grundlæggende produktionslogikker såvel blandt de økologi-

ske som de konventionelle landmænd. Meget tyder altså på, at landbrugere ved omlægning til økologisk drift i vidt omfang kan imødekomme de økologiske regler ud fra deres egen produktionsstrategi. Dette giver derfor også anledning til at antage, at der vil være stor variation mellem økologiske bedrifter med hensyn til, hvordan driftslederen forfølger de specielle økologiske målsætninger.

4. Økologisk jordbrugs miljøpåvirkning og ressourceforbrug

Når der er så stort sammenfald mellem produktionslogikker på økologiske og konventionelle kvægbrugere, er det relevant at spørge, om der så reelt er en forskel med hensyn til bedrifternes eksternaliteter. Eller med andre ord om der er sammenhæng mellem de økologiske jordbrugeres opbakning til værdierne i LØJ's Avlsgrundlag og deres praksis på bedrifterne. Certificering af økologisk jordbrug er helt bevidst en garanti for en produktionsmetode men ikke en garanti for specifikke sundhedsmæssige eller miljømæssige fordele, selvom dette er det grundlæggende mål (Ifoam, 1998). Det økologiske regelsæt er derfor ikke tænkt som en produktgaranti og er ej heller baseret på en risikoanalyse, der udelukker anvendelsen af specifikke stoffer ud fra videnskabelige beviser. Dette efterlader imidlertid offentligheden med et behov for at vide, i hvor høj grad den nuværende praksis i økologisk jordbrug udgør et mere miljøvenligt alternativ til det konventionelle. I avlsgrundlaget for økologisk jordbrug er der formuleret nogle detailmålsætninger vedr. næringsstoffer, energiforbrug og hensyntagen til naturen, som har dannet baggrund for en evaluering af forskellene mellem de økologiske og konventionelle kvægbedrifter. Evalueringen tager udgangspunkt i de kvægbedrifter, der er nævnt ovenfor.

Analyser af næringsstofomsætningen – især kvælstof og fosfor – har vist, at der var en højere udnyttelsesgrad og dermed en lavere tabsrisiko på de økologiske kvægbrug sam-

menlignet med de konventionelle (Kristensen & Kristensen, 1992). Dette skyldes bl.a. systematiske forskelle i måden at planlægge planternes kvælstofforsyning på (Halberg et al. 1995). De økologiske avlsregler tvinger økologen til at optimere gødningsforsyningen for hele sædskiftet ud fra en helhedsbetragtning, fordi næringsstofressourcerne er begrænsede. Dette er dog ikke altid en garanti for lave kvælstoftab fra økologiske bedrifter (Hansen & Kristensen, 1998) og der var stor variation imellem forskellige økologiske bedrifter både i den nævnte og en senere undersøgelse (Halberg, 1998), hvilket i høj grad skyldes driftsledelse.

Undersøgelser af energiforbruget per produceret kg mælk og korn viser, at de økologiske kvægbrug havde en højere energieffektivitet (Refsgaard et al. 1998). Forskellen er på 15-30% og skyldes især de konventionelle bedrifters indirekte forbrug af energi til fremstilling af handelsgødning og deres højere forbrug af importeret kraftfoder. Der var i gennemsnit det samme forbrug af diesel per ha og samme forbrug af el per dyreenhed på de to bedriftstyper, men stor variation mellem bedrifterne som helhed. Disse resultater tyder på, at dette emne i praksis og i formuleringen af de økologiske dyrkningsregler ikke har været ofret den store opmærksomhed, som placeringen i værdigrundlaget kunne give anledning til at tro. Som vist i afsnit 2 var målene om at reducere energiforbruget da også et af de lavest prioriterede blandt de økologiske jordbrugere.

Der er ikke nogen entydig måde at sammenligne jordbrugsbedrifters påvirkning af naturværdier på, bl.a. fordi alle definitioner af hvad, som er værdifuldt, bygger på et normativt grundlag. Desuden er en konkret monitorering af en bred vifte af naturelementer og organismegrupper er meget arbejdskrævende og resultaterne er vanskelige at tilskrive konkrete driftsmetoder (Reddersen, 1998). Jordbrugsproduktionen generelt påvirker natur-

indholdet i landskabet ved indgreb i både de dyrkede arealer, halvkulturarealerne såsom græsenge og de udyrkede arealer mellem markerne (småbiotoperne).

På det dyrkede areal er det især fraværet af pesticider, som kan forventes at medføre et større naturindhold på økologiske bedrifter. På de økologiske kvægbrug har der været et indhold af ukrudt i kornmarkerne, som er betydeligt højere end på konventionelt dyrkede marker (Rasmussen et al., 1998; Halberg, 1998). Dette er ikke nødvendigvis i sig selv en fordel set fra et naturbevaringssynspunkt, men det højere ukrudtsindhold har en positiv effekt på bl.a. artsvariationen af insekter (Reddersen, 1998). I forhold til småbiotoperne påvirker landbrugeren både deres udbredelse og naturindholdet i dem. Sammenligninger af procentdelen af arealet med småbiotoper på 20 konventionelle og økologiske brug viste ingen systematisk forskel mellem driftsformer (Halberg, 1998); der var endog to økologiske bedrifter helt uden egentlige småbiotoper. Det gælder ofte i landbrugsområder, at der sker en reduktion i artsvariationen på halvkulturarealer og i småbiotoper, som følge af – tilsigtet eller utilsigtet – tilførsel af gødning og pesticider. Det kan antages, at den økologiske driftspraksis på sigt vil være mere skånsom overfor småbiotopernes indhold af konkurrencesvage urter, eftersom der ikke anvendes pesticider og gødningsmængden er en begrænset ressource. En vegetationsanalyse på otte af de økologiske bedrifter viste dog en klar dominans af konkurrencesterke arter og ingen oprindelige og artsrige plantesamfund (Reddersen, 1998). Det sidste forhold skyldes formentlig især, at der kan gå mange år før de negative påvirkninger af pesticid- og gødningstilførsel til småbiotoperne udjævnes selv efter, at påvirkningen måtte være ophørt.

Bedømt ud fra de her præsenterede analyser er der flere forhold, som tyder på, at der er en vis konsistens mellem økologernes mål om

mindre negativ miljøpåvirkning og resultaterne i praksis. Det forsigtighedsprincip og den helhedstænkning, som dyrkningsreglerne er udtryk for, medfører i visse tilfælde et mindre ressourceforbrug og en mindre negativ effekt på omgivelserne og tillader en større variation af vild flora og fauna i landskabet sammenlignet med produktionen af tilsvarende konventionelle produkter. Økologisk jordbrug kan derfor udgøre et alternativ, der i højere grad tilgodeser nogle af de miljø- og naturværdier som offentligheden ønsker. Dette gælder dog ikke i alle tilfælde. For det første har ikke alle målene i det økologiske jordbrugs avlsgrundlag har været ofret lige meget opmærksomhed i praksis. Og for det andet er regler i sig selv formentlig ikke nok til at opfylde målene. Der er stor variation blandt økologerne i hvor meget, de har tilnærmet sig målene sammenlignet med tilsvarende konventionelle bedrifter. Disse forhold peger for det første på behovet for, at økologisk jordbrug som bevægelse fortsat udvikler reglerne i forhold til idealer og mål og for det andet på behovet for at økologerne løbende monitorer effekten af deres driftsform på udvalgte områder.

5. Etisk regnskab som redskab til at fremme selvregulering på bedrifter

Ovenfor er der argumenteret for at både økologiske og konventionelle jordbrugere leder deres bedrifter ud fra sammenhængende værdiforestillinger og forfølger en bestemt produktionslogik. Desuden har mange af de økologiske jordbrugere via deres forpligtelse på avlsreglerne overvejet og i princippet tilsluttet sig idéerne bag økologisk jordbrug, hvilket fremgår af de refererede undersøgelser. Derimod tyder meget på, at økologerne har svært ved i praksis at opfylde idealerne i avlsgrundlaget og muligvis mangler redskaber til at finde ud af, om de nærmer sig målene. Med henblik på at hjælpe husdyrbrugere i almindelighed til at reflektere over egne værdier og i hvor høj grad disse bliver tilgodeset på den enkelte bedrift, er udviklet et så-

kaldt Etisk regnskab for husdyrbrug. Formålet med regnskabet er at hjælpe husdyrbrugsfamilien med at forholde sig til de mange nye krav og forventninger, som ligger bag kritikken af landbruget. Dvs. at hjælpe husdyrbrugeren til at afklare sine etiske holdninger og få indrettet produktionen i overensstemmelse hermed, så han kan stå inde for, hvad han gør overfor sig selv og omverdenen.

Etisk regnskab for husdyrbrug blev udviklet i samarbejde med 20 kvæg- og svinebedrifter heraf 10 økologiske. For at fremme refleksionen i landbrugsfamilierne består Etisk regnskab for husdyrbrug af flere elementer (Sørensen et al, 1998): Husdyrbrugeren og dennes familie engagerer sig i overvejelser over eget værdigrundlag i forhold til produktionen gennem bl.a. deltagelse i workshops med ligestillede. Der foretages registreringer og beregninger på bedriften, der kan tjene som indikatorer på, hvorledes bedriftens handlinger påvirker nulevende mennesker (husdyrbrugeren selv og forbrugerne), fremtidige generationer og husdyrene. Disse præsenteres i det årlige etiske regnskab, som bl.a. indeholder kvantificeringer af ressourceforbrug, miljøpåvirkning og dyrevelfærd med tilhørende forslag til fortolkninger samt familiernes egne bedømmelser af en række personlige værdiudsagn. På denne baggrund overvejer husdyrbrugeren, om resultatet stemmer overens med familiens mål og kan forsøge at anvende den nye indsigt i sin planlægning på både kort og lang sigt.

I udviklingsfasen blev det årlige regnskab og landbrugernes holdning til det evalueret (Michelsen, 1998). Evalueringen viste bl.a., at landmændene især satte pris på den helhedsorienterede vurdering af bedriften, som regnskabets mange indikatorer med tilhørende tekst gav dem. Flertallet af husdyrbrugere indlod sig på værdiovervejelser og ændrede adfærd på ét eller flere områder (f.eks. pasningsrutiner eller opstaldningsforhold af betydning for husdyrvelfærd eller måden at vur-

dere sprøjtebehov i markerne på) eller angav, at de havde bestemt sig for ændringer i driftspraksis som følge af etisk regnskab. Der var blandt de tyve husdyrbrugere meget forskellige måder at bruge redskabet på, men der var kun få, som var upåvirkede af regnskabet efter de tre år. En stor gruppe af familierne oplevede det som noget nyt og positivt at koble egne værdiovervejelser med information om bedriftens påvirkning af andre interesser og i dette lys vurdere deres muligheder for at imødekomme de forskellige interesser på deres egne præmisser. Derved blev de mere afklarede overfor den hyppige kritik fra omverdenen, og det blev lettere at overveje reelle tilpasningsmuligheder frem for blot at gå i forsvar overfor kritikken. Der var en tendens til at husdyrbrugerne bedst kunne forholde sig til de påvirkninger, som var lettest at observere, herunder især dyrevelfærd og påvirkningen af naturværdier på bedriften.

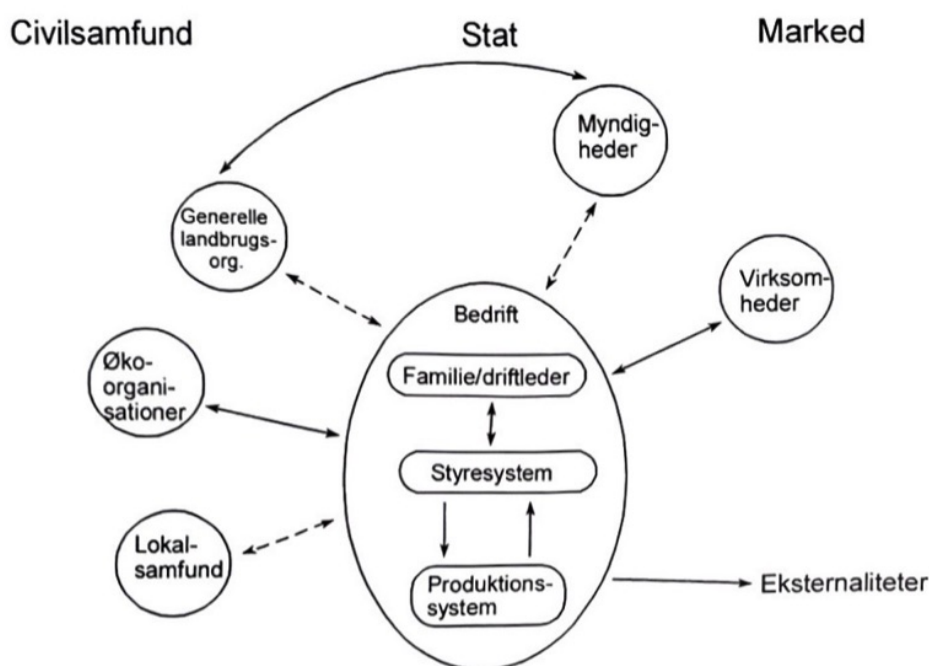
Nogle af husdyrbrugerne, heriblandt flere af de økologiske landmænd fandt processen

med værdidiskussioner overflødig men fremhævede til gengæld, at de blev inspirerede af kvantificeringen af vigtige aspekter såsom energiforbrug per produceret enhed og den reelle udnyttelse af næringsstoffer. Dette skyldes formentlig, at netop mange af de økologiske jordbrugere på forhånd har gjort sig denne type refleksioner men mangler redskaber til at vurdere, hvor meget de har nærmet sig deres mål. Enkelte husdyrbrugere – både konventionelle svineproducenter og økologiske kvægbrugere – så dog mest Etisk regnskab for husdyrbrug som et middel til at retfærdiggøre deres hidtidige praksis overfor omverdenen henholdsvis vise, hvor godt økologisk jordbrug er.

6. Kan selvreguleringen i økologisk jordbrug fortsætte?

Som nævnt er økologisk jordbrug udviklet i protest mod det konventionelle landbrug og som social bevægelse etablerede man sit eget institutionelle rum. Dette består af henholdsvis den idébærende/værdiudviklende økolo-

Figur 2. Samspillet mellem landbrugsproduktion, værdier og regler.
Pilene angiver de relationer (materiel hhv. immateriel udveksling) som er beskrevet i teksten



giske forening, hvor alle med interesse for økologisk jordbrug kan mødes og debattere indholdet i den nye form for landbrug og vedtage retningslinier for den, *certificeringsorganisationen*, som skulle sikre en uafhængig kontrol af de opstillede dyrkningsregler, *landmændene* hvis produktion var certificeret – og så *aftagerne af produkterne* hvad enten det var enkelte forbrugere, indkøbsforeninger eller virksomheder. Vigtige relationer mellem landmand og andre aktører er illustreret i figur 2. Inden for den økologiske bevægelse er nøglen bag alle relationerne de økologiske målsætninger. De forskellige aktørers indbyrdes relationer er begrundet i en fælles accept af værdierne i det økologiske jordbrug, der materialiserer sig i en fysisk udveksling af økologiske fødevarer. Der består altså en dobbelt relation mellem aktørerne ligesom i figur 1, idet der udveksles både materielle ydelser i form af penge og varer/service og immaterielle ydelser i form af kommunikation. Kommunikationen drejer sig om på den ene side krav og ønsker vedr. udformningen af de økologiske regler og på den anden side tilslutning og legitimering af de enkelte aktørers aktiviteter.

Dette var karakteristisk for den selvregulerende bevægelse i Danmark og den findes fortsat i de fleste lande med økologisk produktion. Men i 1987 kom der herhjemme en ekstra politisk dimension i kraft af Økologi-loven. Her introduceredes en statsautoriseret økologi-mærkning med et rødt Ø-mærke. Hermed blev det hidtil rent private, selvregulerede og selvforvaltede system henlagt til et statsligt regi: Certificeringen blev overtaget af Plantedirektoratet og regeldannelsen blev overtaget af Fødevarerministeriet. Samtidig etableredes en støtteordning, som skulle dække landbrugernes meromkostninger i de to år, der går før en bedrift er omlagt til økologisk drift og derved kan oppebære merpriser for produkterne.

Fra en bevægelses-analytisk synsvinkel synes Økologi-loven umiddelbart at markere afslutningen på økologisk jordbrug som social bevægelse – og dermed tilsyneladende også en afslutning på mulighederne for at foretage en utvungen udvikling af det økologiske jordbrug på grundlag af værdier. Sådan opfatter den danske økologiske bevægelse det imidlertid ikke. Den opfatter den offentlige støtte til omlægningen og overtagelsen af certificeringen som en sejr af to grunde (samtaler med dav. fmd. for LØJ Henrik Kloppenborg i foråret 1996). For det første betragtes det som en styrkelse og officiel anerkendelse af det økologiske dyrkningssystem, at staten påtager sig certificeringen. For det andet baserer certificeringen sig i realiteten fortsat på de bestående regler i LØJ og Biodynamisk Forening. Det argument holder imidlertid kun så længe, den økologiske bevægelse har afgørende indflydelse på udviklingen i regelsættet. Det gav Økologi-loven visse muligheder for, i kraft af etableringen af Det Økologiske Jordbrugsråd (fra efteråret 1998: Det Økologiske Fødevareråd). Rådets opgave er at rådgive ministeren om alle elementer i Økologiloven, herunder om dyrkningsreglerne. Rådet omfatter repræsentanter for de økologiske organisationer, men en lang række andre organisationer er også repræsenteret, herunder de generelle landbrugsorganisationer og repræsentanter for miljø- og forbrugerinteresser samt generelle erhvervsorganisationer. Selvom der generelt synes at blive lyttet til især LØJ har indflydelsen i praksis været meget svingende. Indførelsen af EU-regler for økologisk planteavl har ikke forrykket dette billede væsentligt.

Det Økologiske Fødevareråd etablerer på den ene side en langt bredere kontakt med omgivelserne end bevægelsen i sig selv kunne. Dermed øges muligheden for en overensstemmelse mellem udviklingen i det økologiske jordbrug og kravene i det omgivende samfund. På den anden side er regeldannelsen altså gledet delvist ud af hænderne på be-

vægelsen, som derved har mistet en del af sin legitimitet. Men hverken de statslige regler eller de senere EU regler indeholder den grundlæggende definition af økologisk jordbrug baseret på værdier og forsigtighedsprincippet, som bevægelsen er bygget op om. Derfor er bevægelsen det eneste mulige sæde for værdi-orienteringen og dermed for en fortsættelse af selvreguleringen.

Men organisationerne synes netop ikke at have været sig denne rolle bevidst bedømt ud fra interviews samt en workshop med nøglepersoner fra bevægelsen (Halberg et al. 1997). Frem for at motivere ændringer af dyrkningsreglerne som bestræbelser på at realisere målsætningerne synes målsætningsdiskussionen at fortone sig inden for bevægelsen selv. Dermed synes den immaterielle del af relationerne i figurens pile at være under udtørring. Dette kan i værste fald medføre, at de økologiske landbrugeres forhold til dyrkningsreglerne efterhånden antager samme karakter som de konventionelle landbrugeres forhold til de generelle indgreb i landbruget. Der er dog indtil nu alene tegn på, at en sådan krise kan være under opsejling. Som det er fremgået oven for er der fortsat betydelig opbakning bag idegrundlaget for det økologiske jordbrug. Der synes imidlertid at være behov for at etablere modeller, der kan tjene til at styrke den interne debat om idegrundlaget med henblik på at fastholde balancen mellem materielle og immaterielle relationer og muligheden for selvregulering.

Som en del af denne selvregulering kunne en større viden og bevidsthed om de faktiske forhold og resultater på bedrifterne formentlig være en fordel for bevægelsen, ikke mindst for at sikre en fremtidig opbakning til økologisk jordbrug. Dele af det konventionelle jordbrug udvikler sig i en stadig mere miljøvenlig retning, og der er som nævnt ovenfor områder, hvor økologisk jordbrug ikke »automatisk« er den mest miljøvenlige produktionsform. Det kan med andre ord væ-

re risikabelt for den langsigtede udvikling af økologisk jordbrug blot at antage, at overholdelsen af bestemte regler sikrer de ønskede værdier og mål på bedriften: »At undlade kvantificering kan føre til en ringslutning hvor et systems relative bæredygtighed bedømmes ud fra i hvor høj grad, det bruger metoder, som på forhånd er defineret som bæredygtige« (Harrington, 1992). Det er ikke givet, at forbrugere og beslutningstagere også i næste århundrede vil tro på, at økologisk jordbrug blot er et spørgsmål om de rette regler. En løsning kunne være, at den enkelte økologiske jordbruger i højere grad forsøgte at klargøre, i hvor høj grad han nærmer sig nogle af de økologiske mål (F.eks. om man øger eller mindsker sit energiforbrug pr kg mælk eller påvirker dyrevelfærden negativt uden at lægge mærke dertil). Sådanne resultater kunne muligvis bidrage til en fortsat debat om mål og midler i økologisk jordbrug. Hvilke af værdierne, som bedst fremmes ved regler og hvilke, som bedst fremmes ved, at den enkelte selv bliver mere bevidst derom, vil det være op til bevægelsen at afgøre. Men ud fra analyserne i afsnit 2 og 3 tyder meget på, at f.eks. energiforbruget ikke vil blive reduceret væsentligt uden stærkere midler end blot målsætningen. Omvendt kan naturværdier ikke sikres alene med regler.

7. Perspektiver for den generelle regulering af landbruget

Analyserne oven for viser, at der er tæt forbindelse mellem landbrugernes værdiorientering og valget af den økologiske dyrkningsform. Samtidig er det fremgået, at der er en snæver forbindelse mellem landbrugernes værdiorientering og den konkrete produktion. Og at dette ikke er forbeholdt økologiske jordbrugere, men synes at gælde mere generelt i landbruget – i hvert fald blandt fuldtids kvægbrugere – og at være relateret til opfattelsen af bedriften som en helhed. Endelig har det vist sig muligt at sætte landbrugere i stand til at omsætte omverdenens kritik af landbruget til værdibaserede analyser af mu-

lige handlinger på deres egen bedrift f.eks. gennem Etisk Regnskab for husdyrbrug, hvor der også fokuseres på helheden på bedriften. Disse forhold synes hver for sig og tilsammen at kunne bidrage med nye perspektiver på den indgribende regulering af landbruget i almindelighed, der finder sted i disse år.

Undersøgelserne vedr. værdistile peger på, at man ikke kan være sikker på, om detaljerede regler, som griber ind i produktionens enkelte dele vil få den ønskede effekt. Landbrugere fra forskellige stile vil reagere forskelligt på ensartede regler, fordi de styrer deres bedrifter ud fra forskellige opfattelser af bedriften helhed. Dermed vil de også søge at afbalancere de detaljerede krav gennem forskellige løsninger. Landmanden skal kunne tænke reguleringen og de værdier, der knytter sig til reguleringen, ind i den helhed han driver landbrug ud fra, herunder det værdigrundlag landbrugsproduktionen struktureres omkring. Den generelle tilfredshed med konceptet for Etisk regnskab for husdyrbrug hos husdyrbrugene skyldes tilsyneladende især, at det både tilbyder en sammenfattende beskrivelse af den mangfoldighed af interesser, som påvirkes af bedriften og sætter denne ind i den helhed, som bedriften udgør for husdyrbrugeren selv. Herved bliver det muligt for husdyrbrugeren at finde den mest hensigtsmæssige måde at udvikle bedriften på i forhold til de eksterne interesser og bedriftens produktionsstrategi. Der kan altså være grund til at overveje, om andre former for regulering kunne fremme miljø- og naturværdier samt evt. dyrevelfærd mere effektivt og med lavere transaktionsomkostninger end den nuværende detailregulering.

Indenfor det konventionelle jordbrug har man formuleret nogle målsætninger i »Godt landmandsskab år 2000«, som det vil være muligt at tage udgangspunkt i. Men sådanne hensigtserklæringer gør det ikke alene. Som nævnt har udarbejdelsen af dyrkningsregler været en vigtig del af den økologiske bevæ-

gelses selvregulering, og også indenfor det konventionelle jordbrug er der brug for at omsætte de værdibaserede målsætninger i vejledninger, aftaler eller regler, som landmændene selv er med til at forpligte sig på. Svineproducenternes frivillige aftale om at reducere forbruget af antibiotiske vækstfremmere er et eksempel på dette. En øget inddragelse af landbrugere i reguleringens udformning synes også at være relevant for et emne som dyrevelfærd. Dette kan være meget svært at regulere tilfredsstillende med nok så stramme regler, fordi den enkelte driftsleders adfærd og pasningsrutiner betyder meget i forhold til selve udformningen af staldsystemer mv. (Sandøe et al., 1997). En øget brug af selvregulering kræver imidlertid brug af redskaber, der kan dokumentere, om den enkelte bedrift nærmer sig målene, f.eks. om næringsstoffabet mindskes over en årrække. Desuden er det nødvendigt, at offentligheden herunder myndighederne accepterer en større heterogenitet blandt bedrifterne med hensyn til på hvilken måde, de forskellige hensyn bliver varetaget.

Selvregulering er imidlertid ingen patentløsning på alle landbrugets reguleringsproblemer. Udvikling af egne regler vil naturligvis især tiltrække landbrugere, der i forvejen er motiveret, mens det vil være vanskeligere at regulere adfærden hos landbrugere der er umotiverede eller hvis driftsform eller driftstil strider imod det formål reguleringen tilsigter.

Forsøg på at øge brugen af selvregulering kunne især være relevant i områder med særligt klare miljømålsætninger såsom drikkevandsområder. Amterne har udpeget særligt følsomme landbrugsområder, områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med naturværdier, økologiske forbindelseslinier mv. (Anonym, 1996b). Der er i stigende grad ønsket om, at de tilskudsordninger, som her tilbydes med den hensigt at fremme mere miljøvenlig landbrugsdrift, bruges koordine-

ret af flere landmænd i sammenhængende områder. Dette skyldes formentlig en erkendelse af, at væsentlige miljø- og naturværdier kun tilgodeses, hvis flere landmænd i et område deltager i udviklingen mod mere miljøvenlig drift. Dette gælder både sikring af grundvandet og forøgelse af biodiversitet og landskabsværdier. En koordineret udvikling kan i teorien enten søges sikret ved øget anvendelse af regler eller ved at involvere landbrugerne i en dialog med myndigheder og andre interessenter om værdier, mål og midler. Erfaringer fra projekter i amtsregi (Just, Noe & Rasmussen 1996) og i Frankrig (Cuix, 1993; Deffontaines et al. 1993) og Holland (Ploeg & Long, 1994) tyder på at den sidste mulighed rummer gode perspektiver. Frem for den omfattende detailregulering af produktionen på den enkelte bedrift kunne det derfor være mere hensigtsmæssigt at indsatsen byggede på en fælles forståelse for værdier og mål bag lokale/regionale miljøproblemer. Dette kræver udvikling af nye samarbejdsformer mellem jordbrugere og regionale/lokale myndigheder om formulering af krav til jordbruget i forhold til den lokale grundvandskvalitet og de geologiske forhold på den ene side og landbrugsstrukturen, sædskifter og gødningsanvendelse på den anden side. Dette emne er genstand for aktuelle forskningsprojekter både i Danmark og udlandet, hvor forskere samarbejder med grupper af landbrugere samt konsulenter og myndigheder i mindre geografiske områder.

Litteratur

- Anonym, 1992. Rapport om økonomien ved omlægning til økologisk jordbrug. Jordbrugsdirektoratet. 68 pp.
- Anonym, 1996a. Godt landmandskab år 2000. Dansk landbrugs oplæg til integreret produktion. Landsudvalgenes Fællesudvalg. 46 pp.
- Anonym, 1996b. Landbruget i planlægningen. Strukturdirektoratet for Landbrug og Fiskeri. 247 pp.
- Bager, Torben & Villy Søgaard (1994): Landmanden og miljøet – holdninger og adfærd belyst ved en spørgeskemaundersøgelse. Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg.
- Bruin, R.d., 1993, Bont of blauw: Bedrijfsstijlen en koersbepaling landelijke gebieden. Vakgroep Rurale Sociologie, Landbouwniversiteit Wageningen, p. -120
- Couix, N (1993): Contribution a une ingenierie de projets d'aménagement de l'espace en milieu rural – Contribution théorique et méthodologique: Deux études de cas.. INRA Systèmes Agraires et Développement, Unité d'Ecodéveloppement – Avignin. 300 pp.
- Deffontaines, J.P., M. Benoit, J. Brossier, E. Ghia, F. Gras & M. Roux (eds), 1993: Agriculture et Qualité des Eaux. Diagnostic et propositions pour un perimetre de protection. INRA, URSAD Versailles-Dijon-Mirecourt. 334 pp.
- Dissing, Inge Lis. 1996. De grundlæggende værdier – og dyrkningsreglerne indenfor økologisk jordbrug. Bilag til Workshop på Foulum, december 1996. 6 pp.
- Eyerman, R. & A. Jamison (1991): *Social Movements. A cognitive Approach*. Cambridge, Polity Press.
- Folkmann, P. S. & B. Poulsen, 1998. Produktionsmuligheder og økonomi på økologiske jordbrugsbedrifter. Rapport nr. 100. SJFI. 184 pp.
- Fairweather, J.R. and Keating, N.C., 1994, Goals and Management Styles of New Zealand Farmers: *Agricultural Systems*, 44, p. 181-200.
- Gasson, R., 1973, Goals and Values of Farmers: *Journal of Agricultural Economics*, 24, p. 521-537.
- Halberg, N. 1998. Indicators of resource use and environmental impact to be used in an ethical account for a livestock farm. *Agriculture, Ecosystems & Environment*. Accepted.
- Halberg, N., Kristensen, E. Steen and Kristensen, Silkeborg I., 1995. Nitrogen turnover on organic and conventional mixed farms. *J. Agric. Env. Ethics*. 8, 30- 51.

- Halberg, N., Noe, E. & Michelsen, J. 1997. Et dynamisk økologisk landbrug kræver mere end regler. *Månedsmagasinet ØKOLOGISK JORDBRUG* nr. 147.
- Hansen, B. & E. Steen Kristensen, 1998: N-udvaskning og -balancer ved omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug. Føjo rapport nr. 2, 87-113.
- Harrington, L.W., 1992. Measuring Sustainability: Issues and Alternatives. *Journal for Farming Systems Research-Extension*, 3, 1-20.
- Ifoam, 1998. IFOAM's comment to the USDA National Organic Program Proposed Rule. (online), citeret 20. nov. 1998. Tilgængelig på internettet: <http://ecoweb.dk/ifoam/action/usdanop.htm>
- Jensen, Esben (1992): *Økologiske jordbrugere og afsætningen af deres produkter – en spørgeskemaundersøgelse*. Notat 28/92, Institut for Samfunds- og Erhvervsudvikling, Kooperativ Forskning, Sydjysk Universitetscenter, Esbjerg.
- Just, F; E. Noe og L.A. Rasmussen (1996): Korridorer i landskabet – En evaluering af Miljøministeriets Eksempelprojekt nr. 7. SUC publikation nr. Sydjysk Universitetscenter.
- Kristensen, E.S., Halberg, N. & Kristensen, I.S. 1992. Økologisk kvægbrugsbedrift, teknisk-økonomiske gårdresultater 1991-92. (ed. T. Kristensen & V. Østergaard) Studier i kvægproduktionssystemer. Beretning nr. 714, Statens Husdyrbrugsforskning, 138-175.
- Kristensen, E. Steen & I. Sillebak Kristensen, 1992. Analyse af kvælstofoverskud og -effektivitet på økologiske og konventionelle kvægbrug. Beretning nr. 710, Statens Husdyrbrugsforskning, 54 pp.
- Michelsen, Johannes & Mads Jæger (in press): *Danske økologiske landbrugere 1995. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse*. Notat under udgivelse, Afdeling for Andels- og Landbrugsforskning, Sydjysk Universitetscenter, Esbjerg.
- Michelsen, Johannes & Martin Zakora (in press): *Ny omlæggere til økologisk jordbrug 1995-97. En beskrivelse baseret på en spørgeskemaundersøgelse*. Notat under udgivelse, Afdeling for Andels- og Landbrugsforskning, Sydjysk Universitetscenter, Esbjerg
- Noe, E. 1999. Værdier, rationalitet og landbrugsproduktion. Ph.D. afhandling, KVL, SUC. 235 pp.
- Plantedirektoratet (1998): Økologiske jordbrugsbedrifter 1997. Autorisation. Produktion. Udg. juni 1998.
- Ploeg, J.D.v.d., 1990, Labor, Markets, and Agricultural Production. San Francisco & Oxford, Westview Press, p. 1-313.
- Ploeg, J.D. van & A. Long (eds), 1994: *From Within – Practice and Perspectives of Endogenous Rural development*. Van Gorcum, Assen, The Netherlands. 298 pp.
- Rasmussen, K., N.Holst & I. Sillebak Kristensen, 1998. Ukrudt på otte økologiske kvægbrug – betydende faktorer for ukrudtets udvikling 1989-96. I. 15. Danske Planteværnskonference. DJF Rapport nr. 2. 203-217.
- Reddersen, J. 1998. Naturindhold i økologisk jordbrug. I: Økologisk jordbrug – miljø og dyrevelfærd. Notat til Det økologiske Fødevareråd. Forskningscenter for økologisk jordbrug, 46-63.
- Refsgaard, K., Halberg, N. & Kristensen, E. Steen (1998). Energy utilization in crop production on organic and conventional livestock farms. *Agricultural Systems* (57) 599-630.
- Sandøe, P., L. Munksgaard, N.P. Bødsgaard & K.H. Jensen, 1997. How to manage the management factor – assessing animal welfare at the farm level. In: *Livestock Farming Systems. More than food production*. Proceedings of the 4th international symposium on livestock farming systems 1996. EAAP publication 89, 221-230.
- Sørensen, J.T., Sandøe, P. & Halberg, N (eds). 1998. Etisk regnskab for husdyrbrug. DSR-forlag. 216 pp.

Socialkapital

– en ny produktionsfaktor?

**Gert Tinggaard Svendsen, ph.d., forskningsadjunkt,
Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus*)**

1. Introduktion

Begrebet 'socialkapital' blev første gang introduceret af sociologen James Coleman i 1988. Han definerede det som 'menneskers evne til i grupper og organisationer at samarbejde om fælles mål.'¹ Denne evne til samarbejde er igen afhængig af, i hvor stor udstrækning forskellige samfund har fælles normer og værdier og er i stand til at indordne individuelle interesser under større grupper interesser. Sådanne fælles værdier skaber tillid.²

Tillid er den forventning, der opstår indenfor et fællesskab med regulær, samarbejdsvillig adfærd, der er baseret på fælles normer. En acceptabel adfærd sikres således ved konfrontationer, der stadfæster normerne. De sociale normer kan være baseret på religiøse værdier, slægtskab eller retfærdighed, men de baseres også på verdslige normer som faglige standarder og adfærdskodekser. Disse normer skabes og videreføres via kulturelle mekanismer. Selve ordet 'kultur' antyder, at de etiske regler, som mennesker lever efter, fostres gennem gentagelse, tradition og eksempler. Derfor vil mennesker aldrig optræde udelukkende egoistisk og kun tænke på at gavne sig selv mest muligt, som økonomer har hævdet.³ Kort sagt vil de fælles normer og den sociale, kulturelle 'lim' knytte folk sammen. Når mennesker frivilligt danner

grupper, vil deres nære sociale samarbejde skabe tillid.

Det er blevet hævdet, at en gruppe mennesker, der har tillid til hinanden, kan skabe mere økonomisk vækst end en tilsvarende gruppe uden tillid. Coleman har således hævdet, at socialkapital er en ny produktionsfaktor, som bør føjes til det konventionelle koncept med menneskelig og fysisk kapital. Derfor er begreberne socialkapital og tillid yderst interessante for økonomer og andre samfundsforskere.

Hvorfor er socialkapital økonomisk gavnlig for samfundet, og hvordan kan man skabe socialkapital? Kapitel 2 belyser således, hvilken rolle graden af tillid spiller for økonomisk vækst og tredjeparts håndhævelse af kontrakter. Kapitlerne 3 og 4 diskuterer en række eksempler på socialkapital. Således er Østeuropa før 1989 et illustrativt eksempel på manglende socialkapital fordi praktisk talt alle organisationer var ikke-frivillige interessegrupper, som via lobbyisme og korrupsion søgte at omfordele så meget som muligt af nationalindkomsten til sig selv.⁴ Kapitel 5 opsummerer disse overvejelser og fremfører tre anbefalinger til de politiske beslutningstagere i Danmark angående udvikling af socialkapital i fremtiden.

2. Håndhævelse af tredjepart

Den traditionelle *public choice* metode ser bort fra kultur og socialkapital, når den beskæftiger sig med den menneskelige natur. I Mancur Olsons univers, fx, er der ingen kulturelt betinget moral.⁵ Hvis risikoen for at blive opdaget (og omkostningerne ved at blive straffet) er lavere end fordelene ved at begå den kriminelle handling, så vil en person begå den kriminelle handling. Uden politiet og retssystemet (og dermed ingen eller ringe risiko for opdagelse og straf), vil der opstå anarki. Selv det mest retskafne menneske vil blive den mest kyniske kriminelle og vil slå ihjel og røve, når det betaler sig.⁶

Hobbes var den første til at foreslå den klassiske løsning: håndhævelsen af kontrakter via en uvildig tredjepart. Fordi den svageste i samfundet er i stand til at slå den stærkeste ihjel, er der behov for en social kontrakt. Denne kontrakt håndhæves af den totalitære konge 'Leviathan', der skal beskytte mennesker imod hinanden. Hvis der ikke fandtes nogen fælles magt til at holde enkeltpersoner i ave, ikke nogen love og ikke nogen udøvende magt, så ville alle mennesker konstant kunne blive udsat for voldelige overgreb på liv og ejendom. Anarki betyder her '... konstant frygt og fare for en voldelig død; og livet ville være ensomt, fattigt, modbydeligt, brutalt og kort.'⁷

Derimod er følelsen af tillid det kulturelle nøgleelement i socialkapital. Tillid forsikrer en om, at et andet menneske ikke vil udnytte en, selvom det kan give vedkommende en økonomisk gevinst. Selv hvis det betaler sig at begå kriminalitet eller at ignorere reglerne i en kontrakt, er der færre, der vil gøre det, når der eksisterer et tillidsforhold!⁸

Tillid er vigtig for økonomisk vækst, fordi tillid kan mindske antallet af transaktioner, som nødvendigvis må håndhæves af en tredjepart. Der kan gennemføres flere transaktioner for færre ressourcer, og tilliden vil øge

forudsigeligheden og produktionen i samfundet.⁹ F.eks. kan det hævdes, at et firma mindsker handels- eller transaktionsomkostningerne ved at tillade talrige uformelle transaktioner, som ikke formelt er sanktionerede via en advokat eller anden fordyrende tredjepart. Det er ikke længere nødvendigt at overvåge og håndhæve alle transaktionerne.¹⁰ Ved sådanne uformelle aftaler er den eneste sanktion fyring eller social udstødelse.¹¹

3. Anvendelse

Putnam (1993) foreslår en simpel operationalisering af begrebet socialkapital, nemlig at anvende det i form af tætheden af frivillige organisationer. Ved at sammenligne Nord- og Syditalien konkluderer han, at tætheden af frivillige organisationer er meget højere i Norditalien end i Syditalien. Denne forskel skulle så forklare, hvorfor den økonomiske formåen er meget højere i Norditalien end i Syditalien, og denne forskel skyldes igen historiske forskelle i den hierarkiske opbygning af samfundet.¹² Nord og Syd gik hver sin vej allerede i det 11. århundrede, og syden underkastede sig et hierarkisk Normanisk rige i 1100. Den slags samfund mindsker tilliden til lederne. Almindelige mennesker og lederne har ingen sociale relationer og opbygger ingen socialkapital. Derfor oplever syden det Hobbesiske resultat af lovløshed, korruption, en ineffektiv regering og økonomisk stagnation.¹³ Løsningen ville være at nedbryde den hierarkiske stats indblending for at undgå dette 'sydlige dødsvand' og derved give plads til frivillige organisationer.¹⁴

Derudover opremser Putnam (1993: 167-170) forskellige eksempler fra forskellige steder i hele verden, som kan indicere, at der findes socialkapital. De kan kategoriseres som tre tilfælde: landbrugssamfund, uformelle opsparingsforeninger og fællesarealer.

For det første er der adskillige tilfælde, hvor landmænd i stor stil låner landbrugsredska-

ber af hinanden. Det sætter den enkelte landmand i stand til at få arbejdet gjort med mindre fysisk kapital. Redskaberne bliver ikke stjålet, selvom det er muligt at stjæle uden at blive opdaget.

For det andet findes der de såkaldte roterende opsparingsforeninger over hele verden, dvs. grupper, der aftaler at indbetale bidrag til en fond regelmæssigt. Efter tur får deltagerne udbetalt pengene i fonden samlet eller i mindre portioner. Udbetalingerne kan f.eks. bruges til at betale et bryllup, en cykel, en symaskine eller en forretning. Rotationen fortsætter, til alle medlemmerne har fået udbetalt indeståendet i fonden. Hvorfor stopper en deltager ikke sine indbetalinger, når han har fået sin udbetaling? Under hensyntagen til denne risiko for frafald, hvorfor skulle nogen så deltage i det hele taget? Derfor ville systemet ikke kunne fungere, hvis ikke alle medlemmer blev ved med at betale frivilligt.

For det tredje har der været nogle vellykkede, kooperative forsøg på at administrere fælles ressourcer i hele verden, som nævnt i Ostrom (1990). De vigtigste er græsningsarealer, vandforsyning og fiskepladser.

Generelt er de tre ovennævnte tilfælde kendetegnet ved relativt små grupper med social pression og personlig interaktion. Små, løst sammentømrede samfund med regelmæssig personlig interaktion kan skabe tillid og nære bekendtskaber. Store, mere komplekse sammenhænge kræver en mere upersonlig eller indirekte form for tillid. Fx ville en stor gruppe som København kræve, at mere komplekse netværk af gensidig tillid blev vævet sammen end tilfældet er i en lille landsby. I større enheder må medlemmerne ofte stole på andres tillid. I sådanne tilfælde kan sociale netværk lade tilliden sprede sig: Jeg stoler på dig, fordi jeg stoler på hende, og hun forsikrer mig om, at hun stoler på dig.

Tilsvarende udvælger en ekspanderende mafialeder potentielle medlemmer med omhu; det bliver sværere og sværere at sikre tillid og loyalitet, jo større organisationen bliver. Derfor vil det være vigtigt at forhindre grupperne i at blive større, hvis deres sociale pression skal bibeholdes.

4. Østeuropa

I Østeuropa var destruktoren af det civile samfund måske mest gennemgribende i Sovjetunionen. Efter Bolshevikrevolutionen i 1917 og Stalins diktatur fra 1928, udviste Sovjetunionen en 'manglende midte', svarende til Syditaliens historiske 'Normannerhierarki'. I Sovjetunionen blev den lille private sektor og de sociale strukturer såsom bondesamfundet (mir) hensynsløst udslettet.

Kommunistiske samfund havde ofte svage bytraditioner før kommunismens indtog og den totalitære styreform misbrugte den smule socialkapital, der fandtes. Statens kraftige indblanding i centrale planøkonomier betød, at staten traf næsten alle beslutninger og tvang folk til at gøre bestemte ting. Der var ikke plads til foretagsomhed, eksperimenter og frivillig organisation i sociale grupper.¹⁵ Denne manglende tillid forværrer overgangen til markedsøkonomi og udbredelsen af Hobbesisk anarki.

Hvordan kan tilliden og regeringens troværdighed øges i sådanne blandingsøkonomier? Undersøgelser fra verdensbanken antyder, at hvis regeringen kan privatisere og skabe økonomisk vækst, så vil disse resultater øge regeringens troværdighed. Fx er regeringens troværdighed meget lav i Rusland og meget høj i Tjekkiet.¹⁶

Hvordan kan regeringer i blandingsøkonomier såsom Danmark opnå økonomiske resultater hurtigt og dermed overbevise borgerne om, at der føres en troværdig politik? Her peger erfaringerne fra Østeuropa foreløbig på to hovedløsninger.

For det første bør der hurtigst muligt afholdes demokratisk valg for at mobilisere folkelig støtte til reformerne. I Rusland blev der eksempelvis først afholdt demokratisk valg i december 1993. Det har været skadeligt for den økonomiske vækst pga. omfattende lobbyisme og grådige ledere, der bruger denne mulighed til at stjæle alt af værdi i de skrantende statsvirksomheder.¹⁷

For det andet bør privatiseringsprocessen gennemføres samtidigt på alle fronter. Et hurtigt træk gør det sværere for individuelle interessegrupper at blokere privatiseringen og den økonomiske gevinst ved at bortauktionere offentlige aktiver og fremme privat foretagsomhed. Økonomiske resultater kan måske overbevise specielle interessegrupper og befolkningen om, at de får noget ud af det.¹⁸

5. Opbygning af socialkapital

Syditaliens skæbne og færre kollektive handlinger pga. manglende socialkapital kunne være en lære for både den tredje verden, de tidligere kommunistlande i Østeuropa og vesteuropæiske blandingsøkonomier såsom den danske.

Hvordan kan man fremme opbygningen af socialkapital og flere frivillige organisationer i fremtiden og dermed øge tilliden? I særdeleshed er denne form for adfærd vigtig i transitionsøkonomier, hvor behovet for økonomisk vækst er stort. Anbefalingen angående opbygning af socialkapital kan sluttelig opsummeres i følgende tre punkter:

For det første viser de empiriske beviser fra Italien, at staten må minimere sin rolle i økonomien. Brugen af markeder og frihandel i stedet for en centralt planlagt økonomi skaber plads til gavnlige, frivillige organisationer og foretagsomhed. Dette træk vil også gøre det sværere for økonomisk skadelige interessegrupper at omfordele til sig selv, fordi definitionen og håndhævelsen af ejendomsret vil være enkel og klar.¹⁹

For det andet bør statens tilbagetrækning kombineres med bestræbelser på at øge den økonomiske vækst. De empiriske undersøgelser fra Østeuropa viser, at en ny regering skal skabe økonomisk vækst for at vinde tillid blandt sine støtter. For at vinde nok folkelig opbakning til at gennemføre de nødvendige reformer imod specielle interessegrupper, må regeringen først afholde demokratisk valg så hurtigt som muligt. Så må den privatisere på én gang for at fjerne modstanden fra enkelte, specielle interessegrupper og for at opnå økonomisk vækst hurtigst muligt. Resultaterne vil øge regeringens troværdighed og den folkelige opbakning til de politiske tiltag, så som yderligere reformer mod uhensigtsmæssig omfordeling og kriminalitet.

For det tredje – fordi den eneste sanktionsmulighed i frivillige grupper er social udelukkelse – må man bevare vilkårene for denne effektive sociale sanktionsmulighed. Det er vigtigt at forhindre, at frivillige grupper, som er til gavn for den økonomiske vækst, udvikler sig til skadelige interessegrupper, der via lobbyisme omfordeler fra de uorganiserede skatteydere eller forbrugere til sig selv. Som sådan bør disse frivillige grupper ikke få tilskud i en eller anden form og dermed institutionaliseres. I så fald vil de begynde at udøve lobbyisme og søge at nå en vis størrelse, så at de får politisk gennemslagskraft. Dermed ville socialkapital og disciplinerende personlig interaktion gå tabt på bekostning af den upersonlige og kyniske forfølgelse af økonomisk egeninteresse.

Noter

* Jeg takker for kommentarerne fra de andre deltagere i Verdensbankens projekt om socialkapital og påskønner DANIDAS økonomiske støtte. 12 delprojekter vedrørende begrebet social capital er netop påbegyndt, se World Bank (1998). Særlig tak til *Martin Paldam, Peter Nannestad, Mancur Olson, Tor Eriksson, Erik Strøjer Madsen, Nina Smith, Gunnar Svendsen og Ann-Marie Gabel.*

1. Coleman (1988: 95). Begrebet socialkapital kan spores tilbage til Bourdieus 'kulturkapital' i forbindelse med indlæringsprocesser, se Bourdieu og Passeron (1970) samt Paldam og Svendsen (1998) for en udførlig gennemgang af begrebets rødder og mulighederne for at teste det i empirisk henseende.
2. Se Fukuyama (1995:10).
3. Sammesteds 26 og 41.
4. Se Svendsen (1997b;1995).
5. Olson (1965;1996). Platon illustrerer Olsons synspunkt ved Glaucons kamp mod Sokrates om forholdet mellem retfærdighed og interesser. Glaucon bemærker, at hvis det angiveligt retfærdige menneske kom i besiddelse af Gyges ring (en ring med kraft til at gøre mennesker usynlige), ville det menneske da 'blive på retfærdighedens sti eller ... holde sig væk fra andre menneskers ejendele og ikke røre dem, når han straffrit kunne tage lige hvad han ville fra markedet, gå ind i husene og have et sexuel forhold med hvem han ville...', o.s.v. Citeret fra Hardin (1982:7).
6. Når kriminelle er organiseret i bander, som fx Mafiaen, kan det måske betale sig for dem at beskytte deres ofre og stjæle i form af skatter eller illegale forretninger (narko, prostitution) i stedet for at slå ihjel og konfiskere. Det ville være tilfældet, hvis den kapitaliserede værdi af skatterne er højere end værdien af det, der er konfiskeret. Se Olson (1993), Becker (1996) og Svendsen (1998).
7. Hobbes ([1651] 1985:186). Dette står i skarp kontrast til Rousseaus synspunkt om, at livet i naturen er harmonisk og fredeligt. Problemet er, at mennesker er blevet fjernet fra naturen. Mennesket er aldrig fordærvet og har en god vilje, men bliver ofte snydt (Rousseau, [1762] 1993:203).
8. Se Becker (1996) og Green og Shapiro (1994), hvor ustabile præferencer diskuteres yderligere.
9. Forskellige forfattere, som fx Oliver Williamson, har lagt vægt på de formelle institutioners medvirken til at mindske 'transaktionsomkostninger'. Men tvangshåndhævelse er stadigvæk dyrt, og det øger samfundets omkostninger. Kenneth Arrow har sagt, at enhver kommerciel transaktion har et element af tillid. Som Antonio Genovesi udtrykker det, hvis der ikke er tillid, 'kan der ikke være sikkerhed i kontrakter, og derfor ingen kraft i lovene.' Så ville der kun eksistere 'vildmænd', som 'kun ville give med højre hånd, hvis de samtidig kunne modtage med venstre' (Putnam 1993:166). Upartisk håndhævelse er i sig selv et offentligt gode.
10. Se Coase (1937).
11. Putnam (1993:173). Bemærk også at tillid er et *offentligt* gode, til forskel fra konventionel kapital (menneskelig og fysisk) som er et privat gode. Sammesteds, 167.
12. De frivillige organisationer, som Putnam (1993) henviser til, er: grundejerforeninger, sangforeninger, andelsforetagender, sportsklubber, religiøse sammenslutninger, gensidige støtteforeninger, litterære selskaber, lav og fagforeninger. Et eksempel kunne være en sportsklub, hvor man hellere vil låne penge ud til en anden spiller i ens fodboldklub end til en fremmed!
13. Sammesteds 180-83.
14. Se Tanzi (1996:176).
15. Se Fukuyama (1995:55).
16. WDR (1996:94).
17. Åslund (1995:311) og Svendsen (1997a; 1997b).
18. Se Putnam (1993:180-83), Åslund (1995:309-11), WDR (1996:94). Se også Aldcroft og Morewood (1995) angående en historisk gennemgang, der viser, hvordan økonomisk tilbagegang i de tidligere kommunistiske lande forårsagede revolutioner og Lewis et al. (1996) vedrørende erfaringerne fra New Zealand tilbage til 1985. New Zealand benyttede en lignende reformstrategi.
19. Svendsen (1998;1999b). Olson (1982; 1996) beskriver, hvordan økonomisk skadelige interessegrupper med tiden ophobes og ødelægger den økonomiske vækst i samfundet.

Litteratur

- Aldcroft, Derek H. and Morewood, Steven 1995, *Economic Change in Eastern Europe since 1918*. Edward Elgar, Aldershot.
- Becker, G. 1968, 'Crime and Punishment: An Economic Approach.' *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Becker, G. 1996, *Accounting for Tastes*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. Cambridge University Press, New York.
- Bourdieu and Passeron 1990 [1970], »Reproduction in Education, Society and Culture«. London: Sage.
- Coase, R.H. 1937, 'The Nature of the Firm' *Economica*, 6, 386-405.
- Coleman, J.S. 1988, 'Social Capital in the Creation of Human Capital.' *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Fukuyama, F. 1995, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Hamish Hamilton, London.
- Green, D.P. and Shapiro, I. 1994, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. Yale University.
- Hardin, R. 1982, *Collective Action*, Resources For the Future, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Hobbes, T. [1651] 1985, *Leviathan*. Penguin Classics, London.
- Lewis, E. et al. 1996, 'Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency.' *Journal of Economic Literature*, XXXIV, pp. 1856-1902.
- Olson, M. 1965, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. 1982, *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press, New Haven.
- Olson, M. 1993, 'Dictatorship, Democracy, and Development.' *American Political Science Review*, 87, 567-76.
- Olson, M. 1996, 'Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor.' *Journal of Economic Perspectives*, 2, pp 3-24.
- Ostrom, E 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge UP: Cambridge, UK.
- Paldam, M. and Svendsen, G.T. 1998, 'An Essay on Social Capital: Reflections on a Concept Linking Social Sciences', *Working Paper No. 1998-8*, University of Aarhus, Denmark.
- Putnam, Robert D., 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rousseau, J. [1762] 1993, *The Social Contract and Discourses*. Everyman, J.M. Dent, London.
- Svendsen, G.T. 1995: 'Den Stationære Bandit – og Lobbyisme'. *Økonomi & Politik*, 3, 24-31.
- Svendsen, G.T. 1997a, 'Eastern Europe and the Integration into the EU: A Public Choice Perspective' 8/97, TKI, South Jutland University Press.
- Svendsen, G.T. 1997b, »Stationære banditter i Østeuropa – blokerer overgangen til markedsøkonomi!'. *Økonomi & Politik*, 2, 43-46.
- Svendsen, G.T. 1998, *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in United States and CO₂ Taxation in Europe*. Edward Elgar, Aldershot.
- Svendsen, G.T. 1999b, 'US Interest Groups Prefer Emission Trading: A New Perspective.' *Public Choice*, forthcoming.
- Tanzi, V. 1996, 'Corruption: arm's-length relationships and markets' pp. 161- 82. In Fiorentini, G. and Peltzman, S. (eds.) *The Economics of Organised Crime*. Cambridge University Press.
- WDR (World Development Report) 1996: 'From Plan to Market.' The World Bank.
- World Bank 1998, 'The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description.' Social Capital Initiative, Working Paper No.1. Washington D.C.
- Åslund, A. 1995, *How Russia Became a Market Economy*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Halvfabrikatas betydning for dansk økonomi

Teit Lüthje, lektor, Syddansk Universitet, Kolding

1. Indledning

En stigende del af produktionsværdien af den samlede danske industriproduktion kommer fra underleverandører af halvfabrikata, mens aftagervirksomhederne i højere grad koncentrerer sig om forskning og udvikling, markedsføring etc. Samtidig er tendensen, at aftagervirksomhederne totalt set benytter færre og færre underleverandører. Halvfabrikata er derved af central betydning for den danske produktion og udenrigshandel. Imidlertid savnes en analyse af disse forhold, hvilket er baggrunden for denne artikel.

Indledningsvis afklares begrebet halvfabrikata. Med udgangspunkt i den danske erhvervsstruktur belyses dernæst halvfabrikatas betydning for beskæftigelsen i den danske industrielle produktion, den danske internationale konkurrenceevne samt den danske udenrigshandel.

2. Afklaring af begrebet halvfabrikata

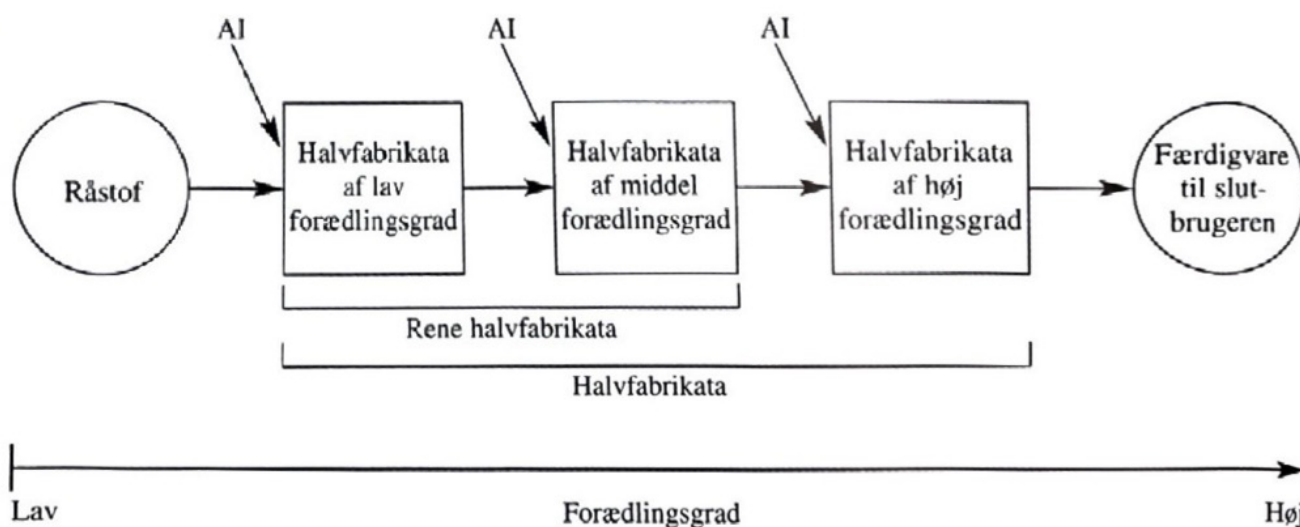
I de analyser, der behandler halvfabrikata, er der stort set ingen afklaring af, dels hvad der skal forstås ved begrebet halvfabrikata, og dels hvilke kriterier der skal være opfyldte, for at et gode kan karakteriseres som halvfabrikata (se f.eks. Ethier (1979 og 82), Michaely (1984), Helpman og Krugman (1985), Kol og Rayment (1989), Wyckoff (1992) samt Krugman (1995)). I bedste fald define-

res halvfabrikata som et input i produktionsprocessen. Der er hverken en opfølgende diskussion eller en opstilling af kriterier for at afgrænse halvfabrikata fra andre goder. Dette vil blive gjort i det følgende.

Halvfabrikata kan ses som indeholdt i kapitalbegrebet, i form af *flydende kapital*, og derved som et *produceret gode*, der er *led i en viderebearbejdning* til enten et halvfabrikata af en højere forædlingsgrad eller en færdigvare. Derved omfatter halvfabrikata ikke råstoffer og færdigvarer. Halvfabrikata *ændrer form* i produktionsprocessen ved at blive enten en del af det forædlede produkt eller opbrugt i forbindelse med forædlingen heraf. Hvorledes halvfabrikata indgår som et produceret gode i forædlingsprocessen er illustreret i figur 1.

Halvfabrikata ses at indgå i produktionsprocessen som led i en viderebearbejdning til enten et halvfabrikata af en højere forædlingsgrad eller til en færdigvare. Endvidere indgår der undervejs i forædlingsprocessen også andre halvfabrikata samt råstoffer. Halvfabrikata, der indgår i forædlingen af goder, der ikke finder anvendelse hos slutbrugerne, benævnes rene halvfabrikata. Dette kan eksempelvis være stål, der anvendes som input i produktionen af mange andre goder, blandt andet i produktionen af biler. Andre halvfabrikata, som f.eks. benzin, kan bå-

Figur 1. Model for halvfabrikatas placering i forædlingskæden



Anm.: »AI« angiver andre input, så som råstoffer og andre halvfabrikata.

de anvendes som input i en anden industri og købes af slutbrugerne.

Halvfabrikata er således et produceret gode, der indgår som input i en viderebearbejdningsproces og derved som led i en forædling. Det vil sige, at halvfabrikata transformeres via produktionsprocessen til goder af en større værdi, og at godet af en større værdi kan være såvel et halvfabrikata som en færdigvare. Ved at være led i viderebearbejdningsprocessen har halvfabrikata ingen selvstændig anvendelsesmulighed i den form, det har. Dette betinger følgende kriterier for, at et gode kan karakteriseres som halvfabrikata

- Det skal være et produceret gode.
- Godet må ikke have nogen selvstændig anvendelsesmulighed.

Det første kriterie udelukker råstoffer, mens det andet kriterie udelukker færdigvarer. Tilbage er den hierarkiske orden af halvfabrikata efter forædlingsgrad, der indgår i en sekventiel produktionsproces.

3. Erhvervsstruktur

Den danske erhvervsstruktur er kendetegnet ved et meget stort antal underleverandører, som spiller en central rolle i den danske produktion. Samtidig består den danske erhvervsstruktur hovedsageligt af små og mellemstore virksomheder. Dette fremgår af tabel 1, der angiver virksomhedernes og beskæftigelsens fordeling på virksomhedsstørrelse i den private sektor for såvel Danmark som en række europæiske lande.

Danmark har lidt færre virksomheder med 1-9 ansatte og lidt flere virksomheder med 10-99 ansatte end de øvrige europæiske lande. Endvidere ses det, at selv om Danmark har lige så mange virksomheder med mere end 500 ansatte som de øvrige lande, så har Danmark en relativt mindre del af beskæftigelsen i disse store virksomheder. Dette betyder omvendt, at en relativ større andel af den danske beskæftigelse er i små og mellemstore virksomheder med under 500 ansatte. Det ses, at cirka 80% af den danske beskæftigelse i den private sektor er indenfor denne virksom-

Tabel 1. Virksomhedernes og beskæftigelsens fordeling på virksomhedsstørrelse i den private sektor. 1990. Procentuel fordeling

Lande	1-9 ansatte		10-99 ansatte		100-499 ansatte		500- ansatte	
	Virks.	Besk.	Virks.	Besk.	Virks.	Besk.	Virks.	Besk.
Danmark	80,8	28,3	17,8	34,8	1,2	17,3	0,2	19,7
Norge	89,9	30,9	9,4	32,9	0,7	18,8	0,1	17,5
Italien	91,3 ¹	42,5 ¹	8,3	26,6	0,4	11,3	0,1	19,7
Spanien	84,4	29,2	14,8	36,1	0,7	14,6	0,1	20,1
Portugal	86,1	24,3	12,8	35,4	0,9	19,5	0,1	20,8
Schweiz	80,8	22,8	17,6	31,7	1,4	20,1	0,2	25,4
Frankrig	83,6	22,0	15,0	28,0	1,2	16,3	0,2	33,7
Storbritannien	92,5 ¹	27,1 ¹	6,8	22,1	0,6	17,1	0,1	33,8
Belgien	84,2	16,9	14,4	28,8	1,2	19,1	0,3	35,3
Tyskland	82,0	15,9	16,7	28,7	1,2	18,2	0,2	37,2
EU-12 ²	84,7	24,3	14,2	27,9	1,0	16,5	0,2	31,4

Anm.: 1 inkluderer virksomheder uden ansatte. 2 inkluderer de 12 medlemslande pr. 1990.

Kilde: Eurostat (1994).

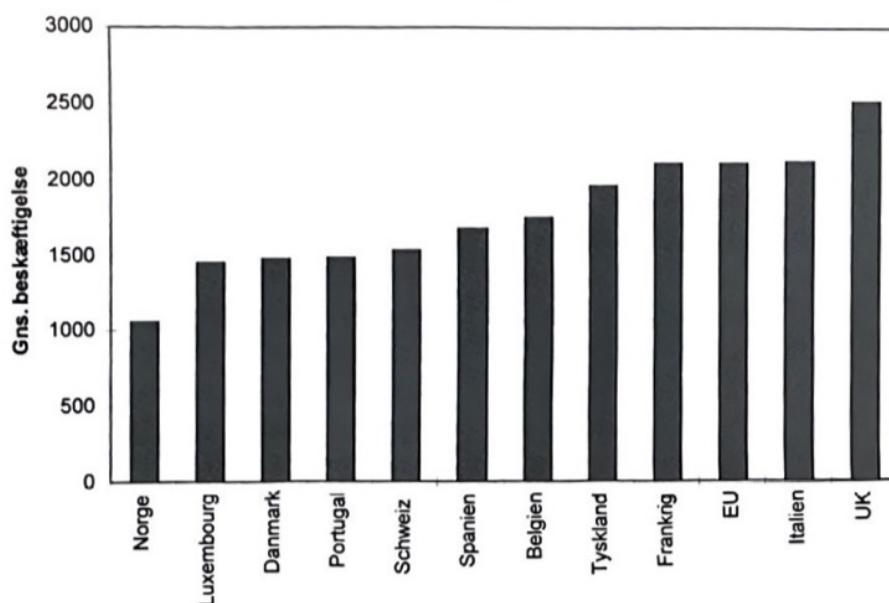
hedskategori. Det eneste land, der har en større andel, er Norge.

Det forhold, at de store danske virksomheder med over 500 ansatte er relativ små sammenlignet med andre landes store virksomheder, underbygges af figur 2, hvor landene er rang-

ordnet efter den gennemsnitlige beskæftigelse.

De store virksomheder i Danmark har i gennemsnit 1479 ansatte og ligger derved på niveau med lande som Portugal og Schweiz og langt under EU-gennemsnittet og gennem-

Figur 2. Gennemsnitlig beskæftigelse i store virksomheder med over 500 ansatte for udvalgte uropæiske lande, 1990



Kilde: Eurostat (1994).

Tabel 2. Udviklingen i den danske beskæftigelse indenfor den industrielle halvfabrikataproduktion henholdsvis den samlede industrielle produktion, 1972-1988

	Alle virksomheder 1972	Nedlagte virksomheder	Overlevende virksomheder	Nye filialer	Nye firmaer	Samlet netto-udvikling	Alle virksomheder 1988
Halvfabrikata	117123	-34803	-5281	+11018	+18208	-10858	106265
Alle varer	416307	-128547	-10609	+39764	+67962	-31430	384877

Anm.: Maskell anvender betegnelsen »mellemprodukter« i samme betydning som halvfabrikata. + angiver en tilvækst i beskæftigelsen, mens - angiver et fald.

Kilde: Maskell (1992).

snittet i de store lande. Den danske erhvervsstruktur er følgelig karakteriseret ved små og mellemstore virksomheder og derved genstand for en høj grad af konkurrence.

4. Beskæftigelse

Beskæftigelsen i den danske halvfabrikataproduktion udgør en betydelig del af den samlede danske industrielle beskæftigelse. I tabel 2 er udviklingen i beskæftigelsen i den industrielle halvfabrikataproduktion sammenholdt med udviklingen i beskæftigelsen i den samlede industrielle produktion.

Beskæftigelsen indenfor den industrielle halvfabrikataproduktion er gennem hele perioden på over 100.000 ansatte samt udgør cirka 28% af den samlede danske industrielle beskæftigelse. Endvidere ses det, at beskæftigelse indenfor den industrielle halvfabrikataproduktion falder med godt 9% fra 1972 til 1988, og at denne udvikling svarer til beskæftigelsesudviklingen i den samlede industrielle produktion. Dette kan hænge sammen med, at der siden begyndelsen af 80-erne har været en stigning i mængden af de danske direkte udenlandske investeringer.

5. Den internationale konkurrenceevne

Begrebet konkurrenceevne er bredt dækkende og finder anvendelse på såvel mikroøkonomiske som makroøkonomiske problemstillinger så som en virksomheds og en industris

indtjeningssevne, beskæftigelsen samt betalingsbalancen. Der kan slås bro mellem de makroøkonomiske og virksomhedsøkonomiske elementer ved at analysere konkurrenceevnen på branche-niveau. Konkurrenceevnen er derved knyttet til tre niveauer: den enkelte virksomhed, den enkelte branche samt landet.

5.1. Konkurrenceevne på virksomhedsniveau

Et begrebsapparat vedrørende den enkelte virksomheds konkurrenceevne findes i Dunning (1977, 1988a, 1988b samt 1992) »eklektiske paradigme«. Det eklektiske paradigme er et holistisk paradigme, det vil sige en sammenfatning af flere forskellige teorier, og er specielt knyttet til fremkomsten af multinationale selskaber. Dunning opstiller følgende tre nødvendige betingelser – de såkaldte OLI-fordele – for, at en international fordeling af produktionen er rentabel (Dunning, 1977, 88a: 13-40, 88b samt 1992: 76-86)

- »Ownership-Specific Advantages«/»Ejerspecifikke fordele«
- »Location-Specific Variables«/»Lokaliseringsfordele«
- »Internalization-Incentive Advantages«/»Internaliseringsfordele«

»Ejerspecifikke fordele« er fordele som en virksomhed besidder i forhold til andre virk-

somheder som f.eks. ene adgang til råstoffer, adgang til billige inputs, stordriftsfordele, overlegen teknologi, menneskelig kapital (»human capital«), forskning og udvikling, patenter, markedskendskab, mærkevarer m.m. Der er derved hovedsageligt tale om vidensbaserede samt unikke goder, som er knyttet til en virksomhed, og som ingen andre virksomheder har enten fysisk eller økonomisk adgang til. De vidensbaserede goder har karakter af et offentligt gode, idet de kan benyttes på flere produktionssteder uden at deres værdi reduceres. De nævnte fordele er mere udtalte, des mere mobile produktionsfaktorerne er, hvorfor den internationale handel indenfor virksomheden i højere grad vil foregå med halvfabrikata end med færdigvarer. Den virksomhedsinterne handel med halvfabrikata kan deslige begrundes i et ønske om at opretholde et højt kvalitetsniveau eller bestemte leveringstider. I sammenhæng hermed kan der i en virksomheds færdigvareproduktion være knyttet et unik halvfabrikata, der opfylder nogle bestemte specifikationskrav.

Der er tale om »Lokaliseringsfordele«, såfremt værtslandet gør det fordelagtigt for virksomheden at producere i dette land frem for at producere i hjemlandet og eksportere til værtslandet. Dette kan skyldes, at virksomheden vil begrænse transportomkostningerne samt undgå importbegrænsninger så som told og kvoter. Endvidere opnår virksomheden derved nærhed til aftagerne af dets produkter. Desuden kan fordelene være betinget af, at produktionsfaktorerne i værtslandet enten er billigere eller mere produktive, og herunder at arbejdskraften er bedre uddannet. Ved at produktionen søges lokaliseret i overensstemmelse med landenes faktorudrustning, er de »Lokaliseringsfordele« også betinget af forskelle i landenes faktorproportioner. Endelig har værtslandets infrastruktur samt socioøkonomiske faktorer som forskelle i sprog, kultur, forretningstraditioner og ideologi betydning for disse fordele. Der er

således tale om fordele, der knytter sig til udnyttelse af »Ejerspecifikke fordele« i et bestemt geografisk område i forhold til andre områder.

Indebærer en kontraktbaseret løsning som f.eks. licens en risiko for imitering af produktet eller en mindre kontrol med markedet, er der endvidere tale om »Internaliseringsfordele«. Det vil sige, at virksomheden har en konkret viden omkring produktionen af en færdigvare, den vil beskytte ved at etablere sig i værtslandet i form af datterselskaber. Endvidere kan det være nødvendigt at internalisere, såfremt der ikke eksisterer et vel fungerende marked. Endelig bliver der ved en international fordeling af produktionen mulighed for blandt andet at gennemføre prisdiskriminering. Internalisering dækker således over interne overførsler mellem de forskellige enheder i det multinationale selskab og knytter sig til udnyttelse af de »Ejerspecifikke fordele«.

Baggrunden for dannelsen af et multinationalt selskab er derfor, at virksomheden gerne vil beholde den genererede viden og ikke vil af med den via markedet. Det vil sige, at overførslen af den genererede viden via virksomhedsinterne kanaler omgår markedsmekanismen og giver derved det multinationale selskab en konkurrencemæssig fordel. De samlede OLI-fordele skal modsvare de ulemper, der er afledt af, at betingelserne for produktion i et værtsland ikke er de samme som for en lokal virksomhed. Der vil være omkostninger forbundet med blandt andet kommunikation tilbage til hjemlandet samt udstationering af personale i form af løntillæg. Endvidere vil virksomheden ikke have det samme kendskab til værtslandets lovkompleks, som den lokale virksomhed har.

Transportomkostningernes højde i forhold til komparative fordele i de enkelte lokaliteter kan derved have betydning for, hvor produktionen lokaliseres. Dette forhold er desuden

blevet belyst af Helpman (1984) og senere Helpman og Krugman (1985), Krugman og Venables (1990, 95 og 96) samt Markusen (1995). Overført på arbejdskraftintensive halvfabrikata vil det være fordelagtigt at lokalisere halvfabrikataproduktionen i et arbejdskrafttrigt land, såfremt de komparative fordele mere end modsvares transportomkostningerne ved import til videreforædling i hjemlandet. Omvendt kan det være hensigtsmæssigt at lokalisere produktionen af et kapitalintensivt halvfabrikata i hjemlandet, mens en arbejdskraftintensiv samleproces med fordel kan lokaliseres i værtslandet. Forskelle i landenes faktorproportioner får således i endnu højere grad betydning, når både halvfabrikata- og færdigvareproduktionen kan fordeles på lokaliteter i overensstemmelse med landenes faktorudrustning.

5.2. Konkurrenceevne på landeniveau

Et lands internationale konkurrenceevne afhænger på kort sigt af udviklingen i den omkostningsmæssige konkurrenceevne, mens den på langt sigt tillige afhænger af en række mere strukturelle forhold. Udviklingen i den omkostningsmæssige konkurrenceevne skal forstås bredt som evnen til at erobre markedsandele og afhænger blandt andet af kvantitative faktorer som de relative lønninger, den relative produktivitet, den effektive valutakurs samt renten i forhold til udlandet. Med andre ord udgør de kvantitative faktorer den del af den omkostningsmæssige konkurrenceevne, der bestemmer de relative enhedsomkostninger og dermed den *prismæssige konkurrenceevne*.

Den grad, hvormed eksporten af de enkelte varer og dermed eksportandelene vil blive berørt af ændringer i den prismæssige konkurrenceevne, vil afhænge af såvel efterspørgsels- som udbudselasticiteterne, hvorfor de enkelte eksportvarer ikke bliver berørt i samme omfang. Elasticiteterne for den danske eksportefterspørgsel fremgår af følgende tabel

Tabel 3. Elasticiteter for den danske eksportefterspørgsel fordelt efter SITC-afsnit.
Numerisk

SITC-afsnit	Uvejet elasticitet	Sammenvejet elasticitet
Landbrugsvarer	1,34	0,53
Tobak, Drikkevarer	0,97	0,98
Råvarer	1,11	0,85
Kemiske produktion	1,13	1,19
Halvfabrikata	1,54	1,56
Maskiner	1,39	1,25
Forbrugsgoder	1,10	0,78
Samtlige varer	1,32	0,88

Anm: Den sammenvejede elasticitet fremkommer ved en sammenvejning af de enkelte elasticiteter med deres relative betydning for eksporten.

Kilde: Nielsen (1984, 2.del: 111).

Den mest elastiske eksportvare ses at være halvfabrikata, hvilket indikerer, at den prismæssige konkurrence i eksporten af halvfabrikata er relativ høj.

Et indtryk af konkurrencen fra udenlandske halvfabrikataproducenter på det indenlandske marked fås af tabel 4, hvor substitutionselasticiteterne mellem importerede og indenlandsk producere halvfabrikata for tre industrielle hovedvaregrupper er vist. Det fremgår heraf, at der også på det indenlandske marked er tale om en høj grad af prismæssig konkurrence i handlen med halvfabrikata.

Den omkostningsmæssige konkurrenceevne og dermed evnen til at erobre markedsandele er ikke kun afhængig af de ovennævnte kvantitative faktorer men også af kvalitative faktorer som produkternes kvalitet, design, virksomhedsimage, markedsføring, finansieringsmuligheder samt evnen til at efterkomme eksportordrer. Produkternes kvalitet indgår selvsagt ikke direkte i den prismæssige

Tabel 4. Substitutionselasticiteten mellem importerede og indenlandsk producerede halvfabrikata

Jern- og metalindustri	Transport- middelindustri	Kemisk industri
2,42	2,78	3,01

Kilde: Frandsen (1995).

konkurrenceevne, idet en forbedret teknologi og dermed øget produktivitet her er for uændret produksammensætning. Dette betyder, at man i den prismæssige konkurrenceevne fanger betydningen af udviklingen i procesteknologien men ikke betydningen af udviklingen i produktteknologien. En forbedret produktteknologi vil føre til en forbedret kvalitet af de eksisterende produkter samt udvikling af nye produkter, det vil sige til produktinnovation. Den innovative aktivitet vil være afhængig af de teknologiske muligheder samt mængden og kvaliteten af de ressourcer, der anvendes til innovation. Kravene til halvfabrikata bliver i takt med den innovative udvikling skærpede og mere specifikke, hvorved den økonomiske udvikling vil afhænge af, hvor godt disse tilpasses denne udvikling.

At udviklingen i markedsandele også afhænger af evnen til at efterkomme eksportordrer, er en relevant konkurrenceparameter for et lille land som Danmark med mange små og mellemstore virksomheder. I tilfælde af en kraftig efterspørgselsvækst på eksportmarkederne vil disse virksomheder hurtigt kunne komme i kapacitetsproblemer. Jo tættere industrierne er på deres kapacitetsgrænser, des større er sandsynligheden for, at priserne presses i vejret, hvorved der tabes markedsandele. Da en stor del af produktionsværdien af den samlede danske industriproduktion kommer fra halvfabrikataproducenter, har kapaciteten i halvfabrikataproduktionen der-

ved en stor betydning for udviklingen i markedsandele.

På længere sigt afhænger den internationale konkurrenceevne tillige af en række mere strukturelle forhold. Især faktorudrustningen, herunder investeringer i uddannelse, forskning og infrastruktur, samt hvor effektivt vare- og arbejdsmarkedene fungerer, har betydning for konkurrenceevnen på længere sigt. I et lidt længere perspektiv er det derfor afgørende at styrke den *strukturelle konkurrenceevne* via forskning og udvikling samt investeringer i ny teknologi. Mulighederne for at forbedre den strukturelle konkurrenceevne vil derfor også være afhængig af, om landet befinder sig på forkant med den teknologiske udvikling indenfor halvfabrikataproduktionen.

5.3. Konkurrenceevne på brancheniveau

Der kan slås bro mellem de makroøkonomiske og virksomhedsøkonomiske elementer i konkurrenceevnebegrebet ved at analysere konkurrenceevnen på branche-niveau. Til dette formål har Porter (1990) udviklet den såkaldte »nationale diamant model«, hvor fire hovedgrupper af forhold bidrager til at påvirke branchens konkurrenceevne. Det drejer sig om

- *Faktorudrustning*: et lands forsyning af uddannet arbejdskraft, viden og erfaring, naturressourcer, kapital og infrastruktur, samt evnen til at omsætte disse nøglefaktorer til konkurrencemæssige fordele.
- *Efterspørgselsforhold*: den hjemlige efterspørgsel kan via udnyttelse af stordriftsfordele føre til et pres på priserne i nedadgående retning og derved forbedre konkurrenceevnen, men langt større betydning tilskrives efterspørgslens dynamiske indflydelse på konkurrenceevnen.
- *Beslægtede brancher og støttebrancher*: i det omfang beslægtede brancher og støttebrancher er internationalt konkurrencedygtige, kan disse indgå som underleve-

randører til virksomhederne i de stærkeste industrielle komplekser.

- *Firmastrategi, struktur og konkurrence/rivalisering*: karakteren af hjemmemarkedsindustriernes strategi, struktur og rivaliseringen mellem disse virksomheder har også betydning for konkurrenceevnen.

I det omfang beslægtede brancher og støttebrancher er internationalt konkurrencedygtige, kan disse indgå som underleverandører til virksomhederne i de stærkeste industrielle komplekser. Her er de industrielle udviklingsblokke centrale for internationaliseringsprocessen. Der er ved en udviklingsblok tale om en vertikal integration mellem virksomheder fra råvareproduktion over halvfabrikatproduktion til færdigvareproduktion. Dog er den horisontale integration ligeledes vigtig, såfremt der er flere konkurrerende virksomheder inden for samme blok.

Halvfabrikata har derved en såvel indirekte som direkte betydning for og placering i Porters »nationale diamant model«. Indirekte som led i produktionsprocessens betydning for kvaliteten af de færdigvarer, der produceres med henblik på at imødegå udviklingen i efterspørgslen. Direkte ved at den innovative udvikling af halvfabrikata, samt hastigheden hvormed denne udvikling foregår, i sig selv betinger en forbedret færdigvarekvalitet. Idet Dunning også lagde vægt på underleverancer og herunder vertikal integration som middel til at opnå en bedre konkurrenceevne, er der tale om et sammenfald mellem Dunning's virksomhedsmæssige fordele og Porters nationale diamant.

6. Den danske udenrigshandel med halvfabrikata

I tabel 5 er halvfabrikatas andel af den samlede danske eksport og import beregnet for perioden fra 1961 til 1992.

Halvfabrikata udgør gennem den belyste periode en stor del af den samlede danske eks-

*Tabel 5. Halvfabrikatas andel af den samlede danske udenrigshandel. 1961-1992.
I procent*

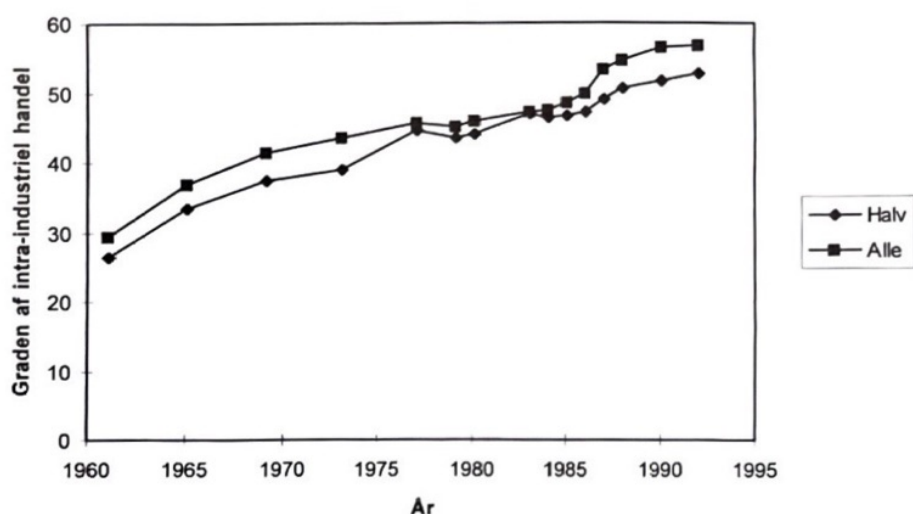
	1961	1973	1980	1987	1992
Eksportandel	50,9	52,0	54,5	48,4	46,3
Importandel	62,3	56,6	57,8	50,6	49,6

Kilde: Egne beregninger baseret på OECD-data fra lektor Bent Dalums IKE-database, Ålborg Universitet. Dataene består af OECD-landenes eksport til og import fra alle lande i verden og er opgjort i form af værdidata, det vil sige i løbende US dollars. Goderne er klassificeret efter SITC, revision 1 fra 1961, og er udarbejdet ned til 4-ciffer niveau.

port. Andelen ses at være størst i 1980 med knap 55% og derefter svagt faldende til i 1992 at udgøre godt 46%. Dette fald er konsistent med faldet i beskæftigelsen indenfor blandt andet den industrielle halvfabrikatproduktion, hvorved begge forhold kan tilskrives stigningen i mængden af de danske direkte udenlandske investeringer siden begyndelsen af 80-erne. Det fremgår af tabellen, at halvfabrikata ligeledes udgør en betydelig del af den samlede danske import. Denne andel falder til knap 50% i 1992, hvilket især kan tilskrives, at Danmark i højere grad er blevet selvforsynende med energi.

En opdeling af udenrigshandlen på inter- og intra-industriel handel kan give et billede af, hvilke forklaringsfaktorer udenrigshandlen har baggrund i. Ved *inter-industriel handel* er der tale om én-vejshandel, det vil sige eksport indenfor en produktkategori og import indenfor en anden produktkategori. Inter-industriel handel har baggrund i produktivitetsforskelle landene imellem. Heckscher og Ohlins bidrag fra 1919 og 1933 forklarer årsagen til disse produktivitetsforskelle ved henvisning til forskelle i landenes faktorproportioner. Appliceret på halvfabrikata vil de

Figur 3. Graden af intra-industriel handel med henholdsvis halvfabrikata og alle varer. 1961-1992. I procent



Anm.: »Halv« angiver halvfabrikata, mens »Alle« angiver alle varer.
Kilde: Se tabel 5.

lande, der er relativt velforsynet med lavtuddannet arbejdskraft, producere og eksportere traditionelle og arbejdskraftkrævende halvfabrikata, mens de lande, der er relativt velforsynet med kapital, vil producere og eksportere avancerede og kapitalkrævende halvfabrikata (Lüthje, 1999). Ved en sådan specialisering vil effektiviteten i den samlede færdigvareproduktion øges ved samhandel i forhold til autarki.

Ved *intra-industriel handel* er der tale om tovejshandel, hvilket betyder, at der er tale om såvel eksport som import indenfor *samme* produktkategori. Intra-industriel handel med halvfabrikata har hovedsageligt baggrund i horisontal og vertikal produktdifferentiering. Ved horisontal produktdifferentiering afhænger produktiviteten i færdigvareproduktionen af det anvendte halvfabrikatas karakteristika i forhold til de for den specifikke produktionsproces ideelle karakteristika (Lüthje, 1998 og 99). I det omfang, der ikke er overensstemmelse mellem disse karakteristika, fordres faktorydelser fra kapital og arbejdskraft med henblik på at tilpasse halvfabrikataet til de ideelle krav, hvilket hæmmer færdigvarepro-

duktiviteten. Ved vertikal produktdifferentiering stilles der i produktionsprocessen desuden kvalitative krav til halvfabrikatavarianterne. Des flere halvfabrikata der er at vælge imellem, jo nemmere er det for den enkelte færdigvareproducent at erhverve det halvfabrikata, der er ideelt for den specifikke produktionsproces. Idet intra-industriel handel i forhold til autarki øger antallet af halvfabrikatavarianter på forskellige kvalitetsniveauer, øges derved produktiviteten i den samlede færdigvareproduktion.

Udviklingen i graden af intra-industriel handel med såvel halvfabrikata som alle varer er i figur 3 estimeret ved hjælp af det ukorrigerede Grubel og Lloyd-indeks (Grubel og Lloyd, 1975). Med hensyn til valg af indeks til estimering af den danske intra-industrielle handel henvises til Lüthje (1997).

Et gennemgående træk er, at der gennem årene er tale om en markant stigning i graden af intra-industriel handel med såvel halvfabrikata som alle varer, samt at udviklingen de to varegrupper imellem svarer godt overens. Fra i 1961 overvejende at være karakteriseret ved

inter-industriell handel, er cirka halvdelen af den danske udenrigshandel ved periodens slutning karakteriseret ved intra-industriell handel. Den markante stigning i graden af intra-industriell handel er sammenfaldende med periodens generelle vækst i indkomsten pr. capita. Den heraf afledte øgede levestandard kan have betinget, at efterspørgslen er drejet væk fra de mere traditionelle og ensartede produkter over mod differentierede produkter. Da efterspørgslen efter såvel horisontalt som vertikalt differentierede halvfabrikata er afledt af efterspørgslen efter de differentierede færdigvarer, de indgår i produktionen af, er behovet for differentierede halvfabrikata ligeledes steget. Dette forhold underbygges af, at graden af intra-industriell handel ses især at være stigende i 60-erne samt i midten af 80-erne, hvor væksten i levestandarden var størst.

I tabel 6 er graden af intra-industriell handel med halvfabrikata fordelt på lande og landegrupper. Landene er rangordnet efter graden af intra-industriell handel.

Graden af intra-industriell handel med halvfabrikata ses især at være høj i forhold til nært beliggende europæiske lande. Således udgør den intra-industrielle handel med Tyskland, Storbritannien og Sverige cirka halvdelen af den samlede danske udenrigshandel med disse lande. For europæiske lande, der i mindre grad kan karakteriseres som nære lande, som f.eks. Italien, Irland, Spanien, Grækenland og Portugal, er graden af intra-industriell handel med halvfabrikata på et betydeligt lavere niveau. Især samhandlen med Grækenland skiller sig ud ved at være overvejende inter-industriell og kan derved hovedsageligt tilskrives forskelle i landenes faktorproportioner.

Samhandlen med USA og Canada er i mindre grad karakteriseret ved at være intra-industriell, mens samhandlen med meget fjerne lande som Sydafrika, Australien, New Zealand samt NIC-, OPEC-, Lomé- og planøkonomilande i udpræget grad er karakteriseret ved at være inter-industriell. Dette forhold er i overensstemmelse med, at Danmark i for-

Tabel 6. Den danske intra-industrielle handel med halvfabrikata fordelt på lande og landegrupper. 1992. I procent

Lande	Intra	Lande	Intra	Lande	Intra
Sverige	51	Irland	29	Japan	6,2
Tyskland	49,3	Portugal	28,6	Australien	5,3
Holland	41,3	Spanien	26,3	New Zealand	5
Storbritannien	38,4	Italien	23,9	Øvrige planøkonomier	4,8
Schweiz	37,6	Canada	23,8	Grækenland	3,8
Norge	37,1	Finland	21,1	OPEC	2,3
Østrig	34,1	Planøkonomi Europa	18,7	Island	1,4
USA	31,5	NIC	16	Syd Afrika	1,3
Belgien-Lux.	31,1	Resten af verden	14,4	Lomé	0,8
Frankrig	30,6	Tyrkiet	8,1		

Anm.: NIC er de ny-industrialiserede lande: Brasilien, Hong Kong, Korea, Singapore, Taiwan og Jugoslavien; LOMÉ er et stort antal u-lande i Afrika, Karibien og Stillehavet, der har indgået specielle handels- og samarbejdsaftaler med EU. Planøk. Europa er europæiske planøkonomier.

Kilde: Se tabel 5.

hold til de nævnte lande og landegrupper eksporterer industriprodukter samt importerer naturbaserede relativt uforarbejdede produkter.

Graden af intra-industriel handel med Japan er ligeledes meget lav. Dette kan tilskrives Japans protektionisme og noget afvigende udenrigshandelsmønstre. Desuden består den japanske eksport til blandt andre Danmark især af investeringsgoder, varige forbrugsgoder samt transportudstyr (OECD, 1994). Importen, der hovedsageligt består af goder, hvor Japan har en relativ lav selvforsyningsgrad, er derimod nogenlunde ligeligt fordelt mellem investeringsgoder, halvfabrikata samt forbrugsgoder. Idet knap 75% af den samlede danske eksport til Japan består af halvfabrikata (kilde: egen beregning), er den danske eksport til Japan domineret af halvfabrikata med baggrund i komparative fordele i produktionen.

Der er således en tendens til, at graden af intra-industriel handel med halvfabrikata er højere i forhold til lande, der med hensyn til udviklingsniveau samt sprog og kultur ligner Danmark.

Fordelingen på varegrupper af den danske import og eksport af samt intra-industrielle handel med halvfabrikata fremgår af tabel 7.

De centrale varegrupper i forbindelse med intra-industriel handel med halvfabrikata ses at være »kemikalier og kemiske produkter«, »bearbejdede varer« samt »maskiner m.v.«. Over halvdelen af samhandlen med halvfabrikata indenfor disse varegrupper er karakteriseret ved at være intra-industriel, og endvidere er en stor del af den samlede udenrigshandel med halvfabrikata koncentreret på disse varegrupper. Ligeledes er samhandlen med halvfabrikata indenfor varegruppen »mineralske brændsels-, smøre- og fedtstoffer« i overvejende grad karakteriseret ved at være intra-industriel. Importen af halvfabri-

Tabel 7. Den danske import og eksport af samt intra-industrielle handel med halvfabrikata fordelt på varegrupper. 1992. I procent

	Import	Eksport	IIT
Nærings- og nydelsesmidler	11,9	34,1	28,5
Ubearbejdede materialer	4,9	3,7	33,5
Mineralske brændsels-, smøre- og fedtstoffer	6,4	4,9	76
Kemikalier og kemiske produkter	23,8	20,3	57,6
Bearbejdede varer	34	20,1	54,4
Maskiner m.v.	19	17	73,8

Anm.: »IIT« angiver graden af intra-industriel handel.

Kilde: Se tabel 5.

kata indenfor varegruppen »nærings- og nydelsesmidler« udgør en lavere andel end eksporten. Sagt på en anden måde er varegruppen i overvejende grad karakteriseret ved inter-industriel eksport. Samhandlen med halvfabrikata indenfor varegruppen »ubearbejdede materialer« er også i høj grad karakteriseret ved at være inter-industriel, men i forhold til den samlede samhandel med halvfabrikata er denne varegruppe af mindre betydning.

7. Afsluttende diskussion

Det fremgår, at der er væsentlige samfundsøkonomiske implikationer forbundet med den danske produktion af halvfabrikata. Beskæftigelsen indenfor den industrielle halvfabrikataproduktion er på over 100.000 ansatte svarende til cirka 28% af den samlede danske industrielle beskæftigelse. Endvidere udgør udenrigshandlen med halvfabrikata cirka halvdelen af den samlede danske udenrigshandel.

Den danske erhvervsstruktur er karakteriseret ved små og mellemstore virksomheder og er derved genstand for en høj grad af konkurrence. Dette kom også til udtryk ved, at den prismæssige konkurrence i den danske udenrigshandel med halvfabrikata er relativ høj.

Da tendensen samtidig er, at aftagervirksomhederne totalt set benytter færre og færre underleverandører, er det vigtigt, at producenter af halvfabrikata i en lille meget åben økonomi som den danske er opmærksomme på konkurrencen fra udenlandske producenter. Er landet henvist til at konkurrere på lave lønomkostninger, vil dette være ensbetydende med en forringelse af velstandsniveauet i forhold til udlandet. Et lille land som Danmark med et højt omkostningsniveau må koncentrere sig om markeder, hvor den afgørende handlingsparameter i mindre grad er prisen og i højere grad er produktdifferentiering. Det er derfor vigtigt at konkurrere på videsindhold og originalitet fremfor omkostninger og standardproduktion. Dette betyder, at danske virksomheder i højere grad må koncentrere sig om markeder, der afviger fra det gennemsnitlige massemarked. Endvidere er det vigtigt, at producenterne indgår som underleverandører for store virksomheder, der arbejder ud fra en global strategi for derved dels at drage fordel af disse virksomheders teknologiske og markedsmæssige kompetencer og dels at undgå den høje prismæssige konkurrence.

Graden af intra-industriel handel med halvfabrikata var gennem den belyste periode fra 1961 til 1992 markant stigende, og i 1992 udgjorde den intra-industrielle handel med halvfabrikata omkring halvdelen af den samlede danske udenrigshandel med halvfabrikata. Denne udvikling er konsistent med, at danske halvfabrikataproducenter må koncentrere sig om markeder, hvor den afgørende handlingsparameter er produktdifferentiering. Der var endvidere en tendens til, at graden af intra-industriel handel med halvfabrikata er højere i forhold til lande, der med hensyn til udviklingsniveau samt sprog og kultur ligner Danmark.

Det fremgik af den teoretiske oversigt, at intra-industriel handel i forhold til autarki øger antallet af halvfabrikatavarianter på forskelli-

ge kvalitetsniveauer og dermed færdigvareproduktiviteten. Er to samhandelslande af forskellig størrelse, vil det store land på grund af stordriftsfordele producere flere halvfabrikatavarianter under autarki end det lille land. Derved får det lille land ved samhandel adgang til den største stigning i antallet af halvfabrikatavarianter. Endvidere vil det store land i forhold til andre ellers tilsvarende lande under autarki producere vertikalt differentierede halvfabrikata af en relativ højere kvalitet. Begge forhold betinger, at det lille lands færdigvareproducenter opnår den relativ største samhandelsgevinst. Idet væksten i antallet af halvfabrikatavarianter ved balanceret vækst i økonomien danner grundlag for vedvarende vækst (Romer, 1986 og 90) vil det lille land desuden opnå det relativ største løft i den økonomiske vækst. Da dansk økonomi er relativ lille, er forskelle i landestørrelse således en vigtig faktor i forbindelse med en analyse af den danske udenrigshandel med halvfabrikata. Da samhandelsgevinsterne er størst for et lille land, opnår dansk økonomi følgelig en relativ større samhandelsgevinst end store lande som f.eks. Tyskland.

Litteratur

- Dunning, J.H. (1977): *Trade, Location of Economic Activity and the MNE: A Search for an Eclectic Approach*. Fra : B. Ohlin, P.O. Hesselborn og P.M. Wiskman (Eds.): »The International Allocation of Economic Activity«. MacMillan. London.
- Dunning, J.H. (1988a): »Explaining International Production«. Unwin Hyman. London.
- Dunning, J.H. (1988b): *The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions*. »Journal of International Business Studies«. Foråret 1988.
- Dunning, J.H. (1992): »Multinational Enterprises and the Global Economy«. Addison-Wesley Publishing Company. Reading, Massachusetts.
- Ethier, Wilfred J. (1979): *Internationally Decreasing Costs and World Trade*. »Journal of International Economics«. Vol. 9, pp. 1-24.

- Ethier, Wilfred J. (1982): National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade. »The American Economic Review«. Vol. 72. Nr. 3, pp. 389-405.
- Eurostat (1994): »Enterprises in Europe, Third Report«.
- Frandsen, S. E., J.V. Hansen og P. Trier (1995): »GESMEC: En generel ligevægtsmodel for Danmark. Dokumentation og anvendelser«. Det økonomiske Råds sekretariat.
- Grubel, H.G. og Lloyd, P.J. (1975): »Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products«. The MacMillan Press, London.
- Heckscher, Eli F. (1919): Utrikshandelens verkan på inkomstfördelningen: »Ekonomisk Tidsskrift«. Vol. 21. Genoptrykt i Ellis og Metzler (eds.): »Readings in the Theory of International Trade«. Philadelphia, 1949.
- Helpman, Elhanan (1984): A Simple Theory of International Trade with Multinationals Corporations. »Journal of Political Economy«. Vol. 92, no. 3, pp. 451-471.
- Helpman, Elhanan og Krugman, Paul (1985): »Market Structure and Foreign Trade. Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy«. The MIT press, Cambridge, Massachusetts.
- Kol, J. og Rayment, P. (1989): Allyn Young Specialisation and Intermediate Goods in Intra-Industry Trade. Fra: »Intra-Industry Trade – Theory, Evidence and Extensions«, P.K.M. Tharakan og J. Kol (Ed.). MacMillan. London.
- Krugman, Paul (1995): Increasing Returns, Imperfect Competition and the Positive Theory of International Trade. Fra: Gene Grossman og Kenneth Rogoff, »Handbook of International Economics«. Vol. 3, pp. 1243-1277.
- Krugman, Paul og Venables, A.J. (1990): Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry. Fra: C. Bliss og J.B. De Macedo (Ed), »Unity with diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier«. Cambridge University Press.
- Krugman, Paul og Venables, A.J. (1995): Globalization and the Inequality of Nations. »The Quarterly Journal of Economics«. Vol. CX, pp. 857-880.
- Krugman, Paul og Venables, A.J. (1996): Integration, Specialization and Adjustment. »European Economic Review«. Vol. 40, pp. 959-967.
- Lüthje, Teit (1997): Om opgørelse af den danske intra-industrielle handel. »Nationaløkonomisk tidsskrift«. Vol. 3, pp. 273-290.
- Lüthje, Teit (1998): Intra-industriel handel med halvfabrikata. »Det Erhvervsøkonomiske Fakultets Skriftserie«. Handelshøjskole Syd.
- Lüthje, Teit (1999): Intra-industriel handel og eksportspecialisering i den danske udenrigshandel med halvfabrikata. Fra: Teit Lüthje, »Essays om den danske udenrigshandel med halvfabrikata«. Center for Småvirksomhedsforskning. Syddansk Universitet.
- Markusen, James R. (1995): The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade. »Journal of Economic Perspectives«. Vol. 9, no. 2, pp. 169-189.
- Maskell, Peter (1992): »Nyetableringer i industrien«. Handelshøjskolens Forlag. København.
- Michaely, M. (1984): »Trade, Income Levels and Dependence«. North-Holland. Amsterdam.
- Nielsen, Gert Aage (1984): En empirisk analyse af dansk eksport. »Rød serie«. Vol. 6. Københavns Universitets Økonomiske Institut.
- OECD (1994): »Economic Outlook«. December 1994.
- Ohlin, Bertil (1933): »Interregional and International Trade«. Harvard University Prepp.
- Porter M. (1990): »The Competitive Advantage of Nations«. McMillan. London.
- Romer, Paul M. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth. »Journal of Political Economy«. Vol. 94, pp. 1002-1037.
- Romer, Paul M. (1990): Endogenous Technological Change. »Journal of Political Economy«. Vol. 98, pp. S71-S101.
- Wyckoff, A. (1992): The International Sourcing of Manufactured Intermediate Inputs: by Canada, France, Japan, United Kingdom and the United States.«OECD-working Papers«. DSTI/STII/92; EAS Division. Paris.

Politisk kronik

2. halvår 1998

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

På nær den fortsatte borgerkrig hos de konservative bød sommermånederne ikke på partipolitiske hændelser af nævneværdig betydning. Meldingerne fra partiernes sommergruppemøder, som traditionelt løber af stablen i sidste halvdel af august måned, lød alle på, at selvfølgelig ville de hver især forfølge deres politiske mål, men også at de ville gå til efterårets politiske arbejde med en stor portion forhandlingsvilje.

Det radikale Venstre afholdt landsmøde den 12.-13. september. Efter tabet af ét mandat ved valget den 11. marts var det vel forventeligt, at der på landsmødet ville være kritiske røster over partiets udbytte af regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet. Store- og lillebror komplekset blev da også vendt på mødet. Gruppeformand Jørgen Estrup sagde i sin tale til de 600 delegerede, at det tidspunkt kunne komme, hvor partiet måtte forlade regeringen, fordi de radikale resultater var for få og for små. Den politiske leder, økonomiminister Marianne Jelved understregede dog skyndsomt, at det ikke stod lige for, at de radikale var på vej ud af regeringen. Et af de ømtålelige spørgsmål i regeringssamarbejdet var holdningen til dagpengeperiodens længde, som de radikale ønskede afkortet fra fem til fire år, og efterlønsordningen. Debatten om denne ordning viste, at der især blandt de unge radikale var et stærkt ønske om enten helt at afskaffe den eller i det mindste at sætte efterlønsalderen op fra 60 til 63 år fra år 2005.

Partiledelsen ønskede ikke en så markant vedtagelse, som ville binde den i de igangværende forhandlinger med regeringspartneren. Det lykkedes ledelsen at få vedtaget en blødere og mindre forpligtende udtalelse om at gøre efterlønsordningen mere fleksibel, og om at det skulle overvejes, hvordan ordningen fremover kunne indrettes for at hæve den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet. Men det er værd at bemærke, at omkring en tredjedel af de delegerede stemte for den stramme formulering. Desuden blev folketingsgruppen kritiseret for at have medvirket til før sommerferien at gennemføre den nye integrationslov, fordi den i betænkelig grad var på kant med internationale konventioner, som Danmark havde tiltrådt. Endelig vedtog et lille flertal mod ledelsens anbefaling en resolution om boligpolitik, som reelt fastslog, at partiet skulle arbejde for helt at fjerne rentefradraget for ejerboliger og al boligstøtte.

Landsmødet vedtog på forslag fra europaparlamentariker Lone Dybkjær og med støtte fra gruppeformand Jørgen Estrup og EU-ordfører Elisabeth Arnold, at de 16 danske europaparlamentarikere skulle have adgang, men ikke stemmeret, til Folketingets Europaudvalg. Denne vedtagelse agtede både økonomiminister Marianne Jelved og udenrigsminister Niels Helveg Petersen at modarbejde blandt andet med den begrundelse, at det efter deres opfattelse ville være på kant af

Grundloven. I øvrigt blev Lone Dybkjær med 219 af 299 afgivne stemmer valgt til partiets spidskandidat til europaparlamentsvalget den 10. juni 1999. Som nummer to på listen valgtes Naser Khader, som i øvrigt blev topscorer, da landsmødet valgte 15 medlemmer til partiets hovedbestyrelse.

Statsminister Poul Nyrup Rasmussen havde på Socialdemokratiets sommergruppemøde den 29. august forsigtigt åbnet op for en debat om udlicitering af offentlige serviceopgaver. Den 15. september offentliggjorde fire fremtrædende socialdemokrater så et debatoplæg »Nye borgere – nye socialdemokratiske muligheder«. Oplægget var skrevet af overborgmester Jens Kramer Mikkelsen, næstformand i LO Tine A. Brøndum, formanden for Forbundet af Offentligt Ansatte Poul Winckler samt formanden for Danmarks socialdemokratiske Ungdom Morten Bødskov.

I oplægget fremkom de med et ret så kontroversielt bud på en socialdemokratisk udliciteringsstrategi. Efter deres mening var der brug for et kritisk syn på, hvor grænserne for den offentlige sektors ansvar skulle gå. Det var nødvendigt med en prioritering i velfærden: hvem skulle have hvad i fremtiden. Der skulle være et tættere samarbejde mellem det offentlige og det private i løsningen af de traditionelle offentlige velfærdsopgaver, og borgernes frie valg skulle indgå som et vigtigt element, når det skulle besluttes, hvordan velfærdsydelserne skulle organiseres. Det skulle fortsat være lokalpolitikkerne i kommunerne, der havde ansvaret for og førte kontrol med den offentlige service, også når en ydelse var blevet udliciteret til et privat firma. Tiden var dog efter deres opfattelse inde til, at socialdemokraterne glemte adskillelsen mellem »hård« og »blød« offentlig service og i stedet satte borgernes tilfredshed i centrum.

Det kontroversielle i oplægget lå netop i forslaget om, at partiet skulle opgive modstan-

den mod udlicitering af de bløde velfærdsområder. Forud for partiets kongres i 1996 havde partiet – blandt andet på baggrund af et debatoplæg formuleret af en kreds af socialdemokrater kendt under navnet Hilden and the Hackers – haft et omfattende og intenst opgør om udlicitering. Det var afsluttet med, at 1996-kongressen havde vedtaget den formulering, der stod i partiets arbejdsprogram for 1996-2000, nemlig at »Socialdemokratiet vil, at pleje og omsorg fortsat er en samfundsopgave. På dette område vil vi ikke udlicitere til private«.

Debatoplægget mødte stærk modstand i store dele af partiets bagland, især blandt amtspolitikere og borgmestrene. Derimod blev det af blandt andet finansminister Mogens Lyketoft karakteriseret som et godt initiativ og et spændende oplæg, der understregede, at indholdet af ydelserne var vigtigere, end hvem der udførte dem. Partitoppen var tydeligvis interesseret i en opblødning af partiets standpunkt. Tidspunktet for offentliggørelsen af oplægget var også kontroversielt, idet Socialdemokratiet skulle afholde kongres den 19.-20. september under temaet »Fremtidens Velfærd«. Derfor frygtede kritikerne af oplægget, at topledelsen gennem vedtagelsen af kongressens politiske hovedudtalelse ville gennemtrumfe en ændring af partiets holdning på dette kernepunkt, uden at medlemmerne havde haft mulighed for at drøfte spørgsmålet ude i vælgerforeningerne.

Kongressen kom således til endnu en gang at forme sig som en styrkeprøve dels mellem partiets venstrefløj og den midtsøgende højrefløj, i medierne benævnt henholdsvis traditionisterne og fornyerne, dels mellem generalerne og obersterne i partiet.

På et forretningsudvalgsmøde den 18. september lykkedes det at nå frem til en formulering, som begge sider erklærede sig dækket ind af. I den hed det, at »Socialdemokratiet mener, at pleje- og omsorgsopgaver bedst lø-

ses i den offentlige sektor«. Men debatten på kongressen viste, at stemningen var meget kritisk over for denne nye formulering. Mange af de delegerede, der tog ordet, udtalte sig i skarpe vendinger mod selve forslaget, ligesom de fandt, at Poul Nyrup Rasmussen i sin beretning havde forholdt sig lidt for positivt til udliciteringsspørgsmålet. Han skulle efter deres opfattelse have taget direkte afstand til de fire's debatoplæg. Så da de omkring 800 delegerede stemte om den politiske udtalelse indeholdt den en ordret gengivelse af formuleringen fra arbejdsprogrammet. Udtalelsen blev vedtaget enstemmigt. Topledelsen havde erkendt, at den ikke på denne kongres kunne flytte holdningerne til udlicitering. Nederlaget var tydeligt. Debatten om indhold og strategi i Socialdemokratiets omstillingsproces havde endnu en gang slået gnister og efterladt vindere og tabere. Denne gang var det traditionalisterne, der løb af med sejren, hvilket fik Poul Nyrup Rasmussen til at advare imod, at det, der skulle være en fordomsfri meningsudveksling, ikke udviklede sig til at blive en meningsfri fordomsudveksling.

Forløbet af kongressen gav også vidnesbyrd om, at der endnu ikke var harmoni mellem kredsen omkring Poul Nyrup Rasmussen og kredsen omkring Svend Auken, sidstnævnte kendt under navnet »Aldrig mere en 11. april«, datoen for formandsopgøret i 1992. Fronterne kunne stadig ses og høres. Svend Auken havde ikke just været passiv, hverken med hensyn til at få kongressen til at fastholde modstanden mod ændringer i udliciteringsstrategien eller i kritikken af timingen af offentliggørelsen af de fire's debatoplæg eller af partiledelsens manglende respekt for medlemsdemokratiet. Han karakteriserede ledelsens adfærd som forsøg på kongreskapring. At Poul Nyrup Rasmussen fandt det nødvendigt fra talerstolen at dementere, at der var kold luft mellem ham og Svend Auken, kan tages til indtægt for, at der vitterlig var noget om snakken. Havde alt været, som det skulle

være, havde et sådant dementi ikke været nødvendigt.

Set fra ledelsens side kunne det fortolkes som et lyspunkt i kongressens forløb, at licitationsdebatten tog al opmærksomheden. De delegerede fik ikke debatteret og eventuelt samlet sig om vedtagelser, der kunne binde ledelsen unødigt i de forestående forhandlinger om efterløn, dagpengeperioden eller andre af de for Socialdemokratiet vanskelige emner, der stod på efterårets politiske dagsorden. Meldingerne fra de radikales landsmøde varslede jo, at her var der nogle områder, hvorom det kunne blive vanskeligt at blive enig regeringspartierne indbyrdes. Og det ville blive endnu vanskeligere, når Venstres holdning til disse spørgsmål skulle tages med i betragtning. I kongresudtalelsen var der således en blød passage om det ønskelige i en senere og mere gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Partiet ville »...fastholde retten til efterløn. Derfor gennemføres nu Socialdemokratiets forslag om et personligt efterlønsbevis, der udstedes, når man fylder 60 år, og på det tidspunkt opfylder betingelserne for at få efterløn. Vi medvirker gerne til at gøre efterlønnen mere fleksibel.«

Hvad der på forhånd havde tegnet til at skulle blive en jubelkongres efter valgsejren og bevarelsen af regeringsmagten trods alle odds kom imidlertid for offentligheden til at stå som endnu en konfliktfyldt etape i partiets igangværende omstillingsproces.

Kongressen valgte partiets kandidater til europaparlamentsvalget den 10. juni 1999. Spidskandidaten blev som ventet Torben Lund. På de næste pladser kom Niels Sindal, John Iversen og Freddy Blak. Først som nummer fem og seks opstillede partiet to kvinder, Charlotte Fuglsang og Helle Thorning-Schmidt.

Uenighed endsige konflikt var bestemt ikke ord, der kunne bruges om forløbet af Venstres

landsmøde den 26.-27. september. Her åndede alt fred og idyl. Partiets transformation fra at forfølge en skarp oppositionspolitik til at forfølge en midtsøgende strategi fik, godt hjulpet af den pæne fremgang i meningsmålingerne, fuld opbakning af de cirka 700 delegerede og 800 gæster. Partiformand Anders Fogh Rasmussen understregede, at partiet ikke havde ultimative krav til efterårets forhandlinger om finanslov og arbejdsmarkedsreform. Alle tal og forslag var til forhandling, men slutresultatet skulle trække i den rigtige retning, fx. flere stramninger på finansloven, nedsættelse af selskabsskatten, dagpengereform, indsats mod ventelisterne til sygehusene og mere valgfrihed mellem det offentlige og det private inden for hjemmehjælp, børnepasning og sygehuse.

Det eneste, der kunne have ansporet til uenighed på landsmødet, var et debatoplæg forfattet af formanden for VU Troels Lund Poulsen, borgmester i København Søren Pind, hovedbestyrelsesmedlem Carsten Blæsberg og kommunalbestyrelsesmedlem i Århus Louise Gade. I oplægget gjorde de sig blandt andet til talsmænd for, at folkepensionen afskaffedes og afløstes af en privat opsparing, skattelettelser og et sikkerhedsnet for personer, som ikke fik sparet sammen, samt at efterlønnen afskaffedes i løbet af ét til to år i stedet for fra år 2007, som var partiets officielle standpunkt. Venstres politiske ordfører Ulla Tørnæs og partiets næstformand Lars Løkke Rasmussen roste forud for landsmødet oplægget for, at det holdt den liberale fane højt, men de fandt det samtidig urealistisk. På landsmødet fastslog partiformanden, at Venstre ville bevare folkepensionen og først ville afskaffe efterlønnen fra år 2007. Og mere debat kom der ikke ud af det oplæg på det tidspunkt. Unægtelig et lidt andet forløb end det som det socialdemokratiske debatoplæg havde givet anledning til.

Heller ikke på Fremskridtspartiets 25. landsmøde den 26.-27. september var der mislyde

af betydning. Ganske vist var der kampafstemning om, hvem der skulle afløse landsformand Johannes Sørensen, som efter 10 år på posten frivilligt trådte tilbage. Men det var en kampafstemning helt uden tidligere tiders dramatik og stærke personlige opgør. Aage Brusgaard valgtes til posten foran folketingsgruppens kandidat Jan Kørpe Christensen, uden at der skal lægges for meget i det, ud over at landsorganisationen fortsat ønskede at markere sin selvstændighed over for folketingsgruppen. Valg til hovedbestyrelsen resulterede i, at det nu kun var jyder, der havde sæde heri. Politisk var landsmødet på sin vis historisk, idet partiets nye skattepolitik blev konfirmeret. Fra at være et skattenægterparti gik det nu ind for, at det skattefri bundfradrag skulle være 45.000 kroner, og at der skulle betales 45% af resten.

Pia Kjærsgaard kunne glæde sig over den totale opbakning, der var omkring hendes person fra de 448 delegerede på Dansk Folkepartis årsmøde den 3.-4. oktober. Hun blev af samtlige 15 amtsformænd på rad og række hyldet for den indsats, hun havde øvet i partiets formative periode og for det gode valgresultat. Både Pia Kjærsgaard og gruppeformand Kristian Thulesen Dahl betoned kraftigt partiets vilje til at deltage i forligsarbejdet i Folketinget. Det var præcis for at deltage i dette, at partiet i 1995 var dannet i utilfredshed med Fremskridtspartiets daværende alt eller intet holdning. Ud over en understregning af partiets mærkesag, modstanden mod det multietniske samfund, lancerede partiet to nye hovedtemaer, som det ville arbejde for: sygehuse uden ventelister og en kamp for lov og orden. Desuden markerede årsmødet også, at Dansk Folkeparti var et meget forsvarsvenligt parti.

Det var på en anderledes dyster og skæbnesvanger baggrund Det konservative Folkeparti samledes til det 80. landsrådsmøde den 7.-8. november. De omkring 1.300 delegerede og 700 gæster mødte frem med en udadtil

næsten demonstrativt manifesteret vilje til at vise enighed i håbet om, at landsrådet ville markere afslutningen på den opslidende magtkamp. Det var også ved at være på høje tid. Meningsmålingerne havde sendt partiet ned på en tilslutning omkring 6 procent, samme niveau som ved det historisk lave valgresultat på 5,5 procent i 1975. Det organisatoriske apparat var blevet stærkt svækket. Valgnederlaget havde betydet, at partiet mistede omkring fire millioner i partistøtte til landsorganisationen og et beløb i tilsvarende størrelsesorden i støtte til folketingsgruppen. Partiets informations- og pressetjeneste på Christiansborg havde siden 1. august været uden leder og en række stillinger var sparet væk både der og på hovedkontoret i Nyhavn.

Der var stor spænding om, hvorvidt partiets politiske leder Pia Christmas-Møller ville være i stand til i sin landsrådstale at løfte partiet ud af krisen og genskabe roen. Hun valgte at bruge talen til at rette et skarpt angreb på de anonyme kilder i partiet, der efter hendes mening bevidst forsøgte at underminere partiets ledelse og kompetente organer, og som bevidst forsøgte at underminere folketingsgruppens muligheder for at skaffe resultater under forhandlingerne med de andre partier. Denne svada blev ledsaget af et minutlangt stående bifald. Derved markerede baglandet dets træthed, frustration og utilfredshed med folketingsgruppens opførsel. Bifaldet kunne også tolkes som en opbakning til Pia Christmas-Møller, som i talen åbent erkendte, at hun var helt på det rene med, at hun ikke var den rette løsning, og så langt fra løsningen i sig selv, men at hun ikke var bange for at tage ansvaret og gå forrest, nu da hun var blevet bedt om det. Talen gjorde indtryk. Det bekræftedes af de efterfølgende indlæg i debatten. Valgene til hovedbestyrelsen betød en styrkelse af den fløj i partiet, som støttede den siddende ledelse.

Poul Andreassen blev som ventet kåret som formand for landsorganisationen, hvor han

afløste Per Stig Møller. Poul Andreassen meddelte, at han ville udarbejde en handlingsplan for partiets genrejsning, som blandt andet skulle indeholde en revitalisering af det organisatoriske apparat og en gennemgribende modernisering af det konservative parti-program, hvor skattelettelser skulle indgå som et centralt punkt.

Af politiske udmeldinger var det interessant at notere, at Pia Christmas Møller erklærede, at de konservative ikke ville være med til en samlet aftale om finansloven, hvis regeringen fastholdt planerne om massive besparelser på forsvaret i de kommende år. Det var ligefrem en konservativ betingelse, at regeringen lagde besparelserne på hylden. Hermed markerede hun en anden holdning, end den Venstre havde tilkendegivet. Gruppeformand Helge Adam Møller talte for hårdere straffe til voldsforbrydere, lavere skatter til erhvervslivet, øget satsning på uddannelse, især i folkeskolen, og en klar markering af, at Danmark ikke måtte blive et multietnisk samfund.

På EU-området kom der en reel uenighed til udtryk. Den erklærede modstander af unionsudviklingen Frank Dahlgaard ønskede at blive opstillet som en af partiets kandidater til europaparlamentsvalget den 10. juni 1999. Hans begrundelse var, at det stigende antal borgerlige unionsmodstandere også skulle have en konservativ kandidat at stemme på. Men 85 procent af de stemmeberettigede på landsrådet var af en anden mening, så de konservatives kandidatliste kom kun til at indeholde erklærede tilhængere. Listens spidskandidat blev Christian Rovsing efterfulgt af Frode Kristoffersen og Helle Tving Willandsen.

Alt i alt var det den almindelige opfattelse blandt deltagerne, at landsrådsmødets afslutning også markerede en afslutning på stridighederne, at prøvelsernes tid nu langt om længe var forbi. En hvilken som helst anden ud-

gang havde faktisk også været noget nær en katastrofe. Så egentlig var det ganske forventeligt, at de delegerede gav udtryk for den opfattelse. Men håb var nok snarere det rette ord.

I hvert fald gik der ikke mere end tre uger, før der igen var et opgør i folketingsgruppen, som nødvendiggjorde afholdelsen af et ekstraordinært møde den 26. november i folketingsgruppen. Her blev Pia Christmas-Møller og Helge Adam Møller stærkt kritiseret for ikke at have inddraget partiets finansordfører Gitte Seeberg i et af de helt centrale afsluttende møder om finansloven. Også andre gruppemedlemmer følte sig ikke ordentligt orienterede, ligesom flere gav udtryk for, at ledelsen generelt havde håndteret forhandlingerne dårligt og vist manglende strategisk overblik.

Og som om dette ikke var nok, kunne Aktuelt bringe en artikel forfattet under mærket Fluen. Den refererede belastende detaljer fra en fugtig julefrokost i den konservative folketingsgruppe, som udviklede sig til et skænderi, der ifølge artiklen balancerede på kanten af det korporlige. Billedet af et splittet parti, hvor det var personlige fjendskaber og ikke politiske uoverensstemmelser der herskede, blev således endnu en gang udstillet for offentligheden. Partiformand Poul Andreassen erklærede, at kræfter i eller uden for gruppen forsøgte at skade partiet, hvorfor han ville tale med hvert enkelt medlem af gruppen for at finde frem til, hvem den anonyme kilde var. Nye opgør var således i vente efter juleferien.

Så var det anderledes hyggeligt og fredsommeligt, da Centrum-Demokraterne fejrede partiets 25 års jubilæum på landsmødet den 7.-8. november, partiets fætter og kusine fest, som de selv har omtalt deres landsmøde. Festlighederne i den anledning, blandt andet udnævnelsen af partiets stifter Erhard Jakobsen til æresmedlem, overskyggede de politi-

ske budskaber af hvilke der heller ikke var nogle nye. Det skulle da lige være, at både partiformand Mimi Jakobsen og gruppeformand Peter Duetoft var grumme trætte af, at partiet blev opfattet som et parti for parcelhusejere og bilister og ikke som et parti for varme, kærlighed, omsorg og medmenneskelighed!

Der var, som det er fremgået af ovenstående, ikke kommet udmeldinger fra partiernes landsmøder, som kunne forrykke billedet af, at efterårets politiske forhandlinger mellem de betydende partier ville finde sted i en forsonlig og kompromisvillig atmosfære.

Regeringen fremlagde forslaget til finanslov for 1999 den 25. august. Det viste besparelser på 4.8 milliarder kroner og nye initiativer for 1.1 milliarder. Forslaget indebar blandt andet en sænkning af selskabsbeskatningen fra 34% til 32%, besparelser på boligstøtten, aktivitetsindskrænkninger på daghøjskoler og samlede besparelser på overførselsindkomsterne på 1.6 milliarder kroner uden at de i øvrigt var specificeret nøjere. Det var plads til forhandlinger.

Ved præsentationen af finanslovsforslaget understregede finansminister Mogens Lyketoft, at danskerne samlet set skulle arbejde mere i fremtiden, hvis der fortsat skulle være råd til velfærden. Han lagde således op til, at reformer af arbejdsmarkedet og førtidspensionen skulle kædes sammen med forhandlingerne om finansloven, idet han yderligere tilføjede, at han så det som en selvstændig kvalitet, at et forlig blev bredt funderet, uden han af den grund dog ville deponere sin handlefrihed hos Anders Fogh Rasmussen. Med denne bemærkning, sammenholdt med forslagets indhold, havde han mere end antydning, at regeringen stræbte efter et forlig til højre side i folketingssalen.

Venstre og Det konservative Folkeparti fremlagde hver deres forslag til finanslov hen-

holdsvis den 4. og den 7. september. Begge partier krævede større besparelse end regeringens forslag indeholdt, de konservative i alt 21 milliarder kroner, Venstre 11.6 milliarder kroner, ligesom de begge krævede, at en væsentlig del af disse besparelser skulle hentes ved en nedsættelse af dagpengeperioden fra fem til tre år. På udgiftssiden ønskede de begge forbedringer for erhvervslivet i størrelsesordenen 4 milliarder kroner og flere penge til sundhedssektoren. Netto ville de konservative spare godt 11 milliarder, Venstre 6,5 milliarder. Begge partier ledsagede deres præsentationer af forslagene med en understregning af, at de var parate til realitetsdrøftelser med regeringen. Især signalerne fra Venstre var ganske anderledes imødekomende, end tilfældet havde været i de foregående år. Partiets forslag var om ikke finpudset så dog høvlet sådan til, at de værste knaster set med regeringens øjne på forhånd var blevet reduceret til forhandlelige størrelser.

De trepartsforhandlinger mellem LO, DA og regeringen, som påbegyndtes den 31. august, skulle vise sig at få en stor indflydelse på forløbet af finanslovsforhandlingerne. Allerede i slutningen af september nåede LO og DA til enighed om en arbejdsmarkedsreform, som blandt andet indebar en afkorting af dagpengeperioden fra fem til fire år, en fjernelse af dagpengesystemets særregler for de 50-54-årige, stramninger af rådighedsreglerne samt fremrykning af aktiveringsindsatsen. Når de to hovedorganisationer på arbejdsmarkedet havde forhandlet sig til enighed, var det overordentlig vanskeligt, ja nærmest umuligt, for regeringen ikke at tilslutte sig indholdet, hvad den da også gjorde den 29. september. Men aftalen skabte nogen uro både blandt LO's medlemmer og i den socialdemokratiske gruppe, hvor en række medlemmer mente, at de igen var blevet stillet over for en fuldbyrdet kendsgerning, uden at baglandet var blevet hørt. Især nedsættelsen af dagpengeperioden og fjernelse

af særreglerne for de 50-54-årige mødte modstand.

Endnu inden aftalen var udmøntet i lovforslag, meddelte Venstres formand Anders Fogh Rasmussen den 30. september, at partiet støttede reformen på betingelse af, at regeringen nøje fulgte forslagene i trepartsaftalen. Hermed var der overraskende hurtigt og smertefrit sluttet forlig om en arbejdsmarkedsreform. Set fra finansministerens stol måske for hurtigt og for smertefrit. Det forlød således, at aftalen mellem DA og LO kom på tværs af hans forhandlingsstrategi i finanslovsforhandlingerne. Med en allerede indgået aftale om en afkorting af dagpengeperioden og stramninger af rådighedsreglerne, kunne disse elementer nemlig ikke længere bruges af regeringen som en indrømmelse givet i den sidste fase af finanslovsforhandlingerne for at afpresse Venstre indrømmelser på andre felter. At Anders Fogh Rasmussen var særdeles opmærksom på dette forhold, fremgik af hans udtalelse om, at nu hvor efterårets første store opgave var løst, kunne forhandlerne koncentrere sig om andre områder, der betød meget for Venstre. For at opnå dette havde Venstre fx. givet køb på, at dagpengeperioden blev på fire og ikke tre år.

Forløbet var endnu en illustration af, at interesserne i den faglige og den parlamentariske del af den socialdemokratisk ledede arbejderbevægelse ikke nødvendigvis var samstemmende, og at koordineringen ikke var perfekt. LO havde en selvstændig interesse i at demonstrere sin eksistensberettigelse som hovedorganisation, hvilket kom på tværs af den socialdemokratiske ledelses muligheder for at forfølge sine parlamentariske interesser. En ikke uvæsentlig illustration af, at de traditionelle faste bånd mellem partierne og interesseorganisationerne var i stadig opløsning, blev leveret den 7. oktober. Den dag mødtes LO's og Venstres ledelse til en drøftelse af de arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål. Begge parter fandt, at det var nyttigt og

nødvendigt, at de var velorienterede om hinandens synspunkter, så kontakten ville blive vedligeholdt fremover.

Statsministerens åbningstale ved folketingsårets begyndelse den 6. oktober og den efterfølgende åbningsdebat indeholdt ikke væsentlige nye politiske initiativer eller signaler. Der var dog nogle linier i statsministerens manuskript til trontalen, som var nye, og som skabte problemer for ham. Disse linier indeholdt en omtale af en ny metode til at beregne dagpengene på. Det tekniske indhold skal ikke refereres her. Det politisk interessante var, at SID's formand Poul Erik Skov Christensen på det skarpeste tog afstand fra denne metode, således som SID også tidligere havde gjort. SID's ledelse havde i forvejen haft store problemer med at overbevise medlemmerne om fordelene ved, at forbundet havde tilsluttet sig trepartsaftalen. I den indgik den nye beregningsmetode ikke. Da SID fandt, at metoden var en væsentlig forringelse for medlemmerne, meddelte forbundet den 7. oktober, at det ikke længere stod bag trepartsforliget. Også her blev der altså blotlagt en uoverensstemmelse mellem den socialdemokratiske ledelse og et socialdemokratisk ledet fagforbund, foruden mellem SID og LO. Ikke ubetydelige dele af de traditionelle kernetropper i det socialdemokratiske bagland havde svært ved at følge partiledelsens politik.

Åbningstalen viste, at regeringen fortsat sigtede mod at indgå forlig med Venstre, og det blev ikke afvist. Også venstrefløjspartierne fandt, at åbningstalen var en invitation til den borgerlige fløj. Socialistisk Folkeparti håbede dog på, at forhandlingerne endte med et kludetæppe-forlig, hvor partiet kunne være med på nogle delelementer, medens Enhedslisten var mere afvisende. Afstanden til regeringens politik var ganske enkelt for stor. De parlamentariske realiteter pegede således på, at regeringen skulle hente flertallet til højre i folketingssalen, da det forekom usandsynligt,

at de to midterpartier, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, var interesseret i at slutte forlig med regeringen uden Venstres deltagelse, nu da Venstre var så forhippet på at få genskabt firkløverkonstellationen. At de skulle deltage i et forlig mellem dem, Socialistisk Folkeparti og regeringen var alene en matematisk og ikke en politisk mulighed. Til forskel fra de foregående par år kunne forhandlingerne om finansloven denne gang finde sted ud fra en vished om, at et flertal i hvert fald ikke ville stemme imod ved den endelige afstemning, altså at finansloven ikke ville blive brugt til at afprøve regeringens parlamentariske grundlag.

Den 28. oktober indledtes forhandlingerne. Alle partier blev inviteret til møder hos finansministeren. Også Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet som ellers ikke havde fået en sådan invitation i de sidste fire år. Men det var nok også mere en formssag, end det var udtryk for, at regeringen ville gå i reelle forhandlinger med dem. Et forslag fra Fremskridtspartiet om, at de borgerlige partier aftalte en fælles strategi, blev omgående afvist af Venstre og Det konservative Folkeparti. Enhedslisten meddelte den 12. november, at partiet ikke var interesseret i at være med længere, hvilket klart svækkede Socialistisk Folkepartis forhandlingsposition. Uden Enhedslisten kunne der ikke skabes et flertal til venstre for midten, hvorfor Socialistisk Folkeparti blev uinteressant for regeringen. Det var og vedblev med at være mellem regeringen og Venstre, at et forlig skulle findes.

Det lattede noget på forhandlingerne, at regeringen tilkendegav, at den ikke ville fremsætte et forslag om en større førtidspensionsordning i løbet af efteråret. De væsentligste punkter, der herefter til forhandling i den afsluttende fase, var foruden væsentligt større besparelser eller indtægter på statsbudgettet end dem regeringens oprindelige forslag indeholdt: 1) en indsats mod ventelisterne på sygehusene og hvor uenigheden stod om-

kring den rolle de private sygehuse skulle spille i den sammenhæng, 2) større lettelser til erhvervslivet end regeringens udspil, 3) udmøntning af aftalen mellem LO og DA i en arbejdsmarkedsreform, 4) en reform af efterlønnen som skulle gøre det mere attraktivt at blive længere på arbejdsmarkedet, 5) en reform af boligstøtten, 6) et forlig om kriminalforsorgen der blandt andet skulle sikre store investeringer i nye fængsler, 7) en reform af reglerne for medicintilskud der skulle gøre medicinen dyrere for almindelige borgere og billigere for patienter med et stort medicinforbrug og 8) en garanti for at forsvaret ikke allerede fra 1999 blev tvunget til at planlægge efter de budgetoverslagstal, som indgik i regeringens fremskrivning af forsvarsudgifterne.

Efter fortrolige underhåndsforhandlinger alene mellem finansminister Mogens Lykketoft og Venstres formand Anders Fogh Rasmussen lykkedes det natten til den 25. november at slutte et forlig mellem regeringen, Venstre, Det konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.

Forliget var mere omfattende og dybtgående, end mange politiske iagttagere på forhånd havde ventet. Blandt de væsentligste og politisk interessante punkter kan nævnes besparelse på godt otte milliarder; nedsættelse af selskabsskatten fra 34 til 32 procent samt en hensigtserklæring om en yderligere nedsættelse til 30 procent i år 2000; en ventelistegaranti på livstruende sygdomme i form af at kunne amtet ikke selv klare behandlingen skulle private eller udenlandske sygehuse inddrages; boligstøtten ændredes således at pensionisternes formue skulle medtages, når grundlaget for boligstøtten blev beregnet; arbejdsmarkedsreformen som den var aftalt mellem DA og LO, samt at regeringen senest den 1. marts 1999 skulle præsentere et udspil til forhandlingerne om et nyt forsvarsforlig.

Det helt afgørende nye var omfattende ændringer på pensions- og efterlønsområdet. Folkepensionsalderen blev nedsat fra 67 til 65 år. For at blive berettiget til at få efterløn skulle lønmodtageren fremover have været medlem af en arbejdsløshedskasse i 25 år inden for de seneste 30 år samt have betalt et særskilt efterlønsbidrag. Forsikringsprincippet var dermed indført i ordningen. Alle der var berettigede til efterlønnen kunne få udstedt et efterlønsbevis. For at tilskynde lønmodtagerne til at blive på arbejdsmarkedet så længe som muligt, nedsattes satsen for dem, der gik på efterløn som 60-årige til 91 procent af de maksimale dagpenge. Udskød man derimod efterlønnen til efter 62-års fødselsdagen, opnåede man 100 procent af de maksimale dagpenge. Desuden indførtes et skattefradrag på 103.200 kroner til dem, der først trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet som 65-årige uden at have gjort brug af ordningen. Kapitalpensionen skulle fremover modregnes i efterlønnen.

Forligsparterne udtrykte stor tilfredshed med resultatet. Der var nu for alvor taget hul på de strukturreformer, som velfærdsdebatten så længe havde kredset om. Dertil kom, at der var et meget bredt flertal bag forliget, hvilket skulle sikre ro og stabilitet omkring ordningerne. Ikke mindst Socialdemokratiet pointerede, at nu var usikkerheden om efterlønsordningen definitivt fjernet, da både Venstre og Det konservative Folkeparti, som begge havde ønsket den helt afskaffet, var deltagere i forliget. Den radikale leder Marianne Jelved fremhævede som noget positivt, at med vedtagelsen af Pinsepakken i juni 1998 og nu med indgåelsen af finanslovsforliget havde regeringen opnået at gøre de fleste af Folketingets partier delagtige i og dermed også forpligtede af gennemførelsen af de store strukturforandringer.

Hvad der for forhandlerne så ud til at være et vellykket klassisk dansk forligsresultat, hvor parterne havde både givet og taget, skulle

imidlertid hurtigt vise sig at skabe store problemer for Socialdemokratiet og dermed for regeringen. De konservative erklærede stik imod meldingerne fra de øvrige forligspartier og til deres store irritation, at aftalen om efterlønnen i princippet kun var for ét år, og derfor kunne ændres igen. Selvom Anders Fogh Rasmussen garanterede, at han ikke som leder af en eventuelt kommende borgerlig-liberal regering ønskede at røkke ved efterlønnen, havde de konservatives udtalelse sat fingeren på et af de ømmeste punkter: kunne lønmodtagerne disponere langsigtet i tillid til, at den nu aftalte ordning også var gældende, når de en gang om mange år ville benytte sig af den. Forliget var jo i sig selv et dementi af, at sådanne ordninger ikke blev ændret efter en årrække.

Så sent som i valgkampens slutfase i marts 1998 havde statsminister Poul Nyrup Rasmussen erklæret, at »så længe Socialdemokratiet er i regering, er vi garanti for, at efterlønnen ikke forringes«. Selvom ordningen som sådan stadig bestod, var det derfor mange vælgeres opfattelse, at de store ændringer, der nu var blevet aftalt, betød, at statsministeren og Socialdemokratiet havde begået løftebrud. De følte sig ganske enkelt snydt. Dertil kom, at den teknisk komplicerede aftale indeholdt en lang række bestemmelser, som endnu ikke var afklarede endsige formidlet til befolkningen. Også dette skabte usikkerhed og frustration. Endelig og ikke mindst var der tale om en forringelse af ordningen for de 60 til 62 årige, og om at forsikringsprincippet var indført ved, at ordningen var gjort frivillig og afhængig af at lønmodtageren selv bidrog til finansieringen gennem et efterlønskontingent. Det var forhold, som bestemt ikke faldt i god jord blandt især SIDs medlemmer, for hvem fastholdelsen af en fuldt statsfinansieret og solidarisk ordning klart var at foretrække. Formanden for SID Povl Erik Skov Christensen udtalte, at hans medlemmer havde forventet, at Socialdemokratiet – af alle partier – havde været garan-

ten for, at dem som efterlønsordningen i 1979 var blevet lavet for, dem skulle den ikke forringes for. Det var efter hans opfattelse lige præcist det, der nu var sket.

Alt dette – og mere til – gjorde, at en sand protestbølge rejste sig blandt fagbevægelsens medlemmer. Anført af SID meldte flere fagforbund sig bag den skarpe kritik. Den 3. december samledes omkring 700 tillidsmænd til protestmøde i Nørrebrohallen i København. Kritikken af Socialdemokratiets ledelse var stærk og omfattende og beskyldningen om løftebrud stod tykt i luften. Fra mange fagforeninger indløb meddelelser om, at deres medlemmer nu underskrev en erklæring om, at de ikke længere ville lade en del af deres kontingent gå til støtte for Socialdemokratiet.

Den hårde kritik fra fagbevægelsen fik forligspartierne til ændre aftalen på nogle punkter. Eksempelvis at folk, som havde under 200.000 kroner stående på en kapitalpension, ville slippe for modregning, hvis de gik på efterløn som 60-årig, og også at de indbetalte personlige bidrag ville blive udbetalt i tilfælde af invaliditet eller død, eller hvis efterlønsordningen blev grundlæggende ændret. Et nyt krav fra LO om, at alle med mere end 35 års anciennitet på arbejdsmarkedet skulle have ret til efterløn efter de gamle regler, blev derimod afvist af forligspartierne. De fandt efterhånden, at fagbevægelsen var ved at overspile sin rolle, og Venstres politiske ordfører Ulla Tørnæs gav udtryk for, at fagbevægelsens mange krav og forslag tenderede mod chikane, der alene sigtede mod at forsinke vedtagelsen af ordningen. En forsinkelse af dens ikrafttræden kunne dog under alle omstændigheder næppe undgås på grund af en række tekniske problemer og de uventede effekter af aftalen, som vedblev med at dukke op. Efterhånden mindskedes intensiteten i fagbevægelsens protest. Strejker af betydning blev der ikke gjort alvor af, og en de-

monstration foran Christiansborg var kun sparsomt besøgt.

Den 17. december blev finansloven planmæssigt vedtaget med de seks forligspartiers stemmer (SD, RV, V, KF, CD, KRF). Imod stemte Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet.

Tilbage stod et forpjusket og kriseramt Socialdemokrati. En meget alvorlig tillidskløft var opstået mellem partiet og store dele af fagbevægelsen og meget pegede på, at det ikke kun var en tillidskløft, men at der også var tale om en forståelseskøft og om en lodret uenighed af fordelingspolitisk karakter. Parti-ledelsen blev endnu en gang stærkt kritiseret for at beslutte og gennemføre væsentlige reformer, uden at den på forhånd havde sikret sig baglandets forståelse og opbakning.

Politisk lederskab består i at gennemføre den politik, man finder nødvendig og rigtig, også når den er upopulær. Det kan være, at den socialdemokratiske top på forhånd havde erkendt, at det ikke ville lykkes for den at overbevise baglandet om nødvendigheden af reformerne, inden de blev vedtaget. Ved at tage debatten inden – for slet ikke at tale om under selve forligsforhandlingerne – kunne partiet blive blokeret og desuden risikere at sætte regeringssamarbejdet med de radikale over styr. Så hellere tage skraldet efter at det nødvendige arbejde var gjort og så forklare sig bagefter.

Men politisk lederskab består også i at sikre sig accept og tilslutning. Dette havde Socialdemokratiets ledelse ikke formået. Det var fremgået med al ønskelig tydelighed af begivenhedsforløbet. Og det blev kraftigt understreget af det styrtdyk partiet oplevede i meningsmålingerne. De viste samstemmende, at tilslutningen til partiet var faldet fra 36 procent ved valget i marts 1998 til et niveau omkring 20 procent. Den laveste tilslutning partiet nogensinde havde oplevet i al den tid,

meningsmålinger var gennemført. At et parti, især når det har regeringsansvar, kan opleve tilbagegang i meningsmålingerne, er der intet usædvanligt i. Det havde Socialdemokratiet oplevet mange gange før. Men denne gang var tilbagegangen så stor, at det rejste spørgsmålet, om det ikke ville blive umuligt at rette tallene helt og fuldt op igen. I perioden fra 1945 til 1971 var Socialdemokratiets gennemsnitlige vælgertilslutning ved valgene på knap 39 procent, fra 1973 til 1998 knap 33 procent. Var det endnu et sådant niveauskift, som nu var indtrådt for Socialdemokratiet?

Partiets ledelse satte sin lid til, at en omfattende informationskampagne og mødeaktivitet i partiorganisationen ville skabe forståelse for dens handling og genoprette vælgertilslutningen. Den håbede på at kunne overbevise partiets og fagbevægelsens medlemmer om, at det nationaløkonomisk var nødvendigt at ændre efterlønsordningen, så flere blev længere på arbejdsmarkedet. Om at ordningen nu var sikret ved, at de partier, der ville have den helt afskaffet, faktisk havde tilsluttet sig forliget. Om at ordningen på sigt ville blive til gavn for lønmodtagerne. Om at det var det bedst mulige resultat, når den parlamentariske situation var, som den var.

Tilbage stod dog løftebruddet i forhold til udtalelserne under valgkampen. Derfor gik statsministeren så vidt, at han den 13. december via TV, radio og aviser fremsatte en offentlig undskyldning. Men umiddelbart ændrede det intet. Til sin store frustration og forundring måtte den socialdemokratiske ledelse konstatere, at på trods af at Venstre var gået til valg blandt andet på en afskaffelse af efterlønsordningen for alle, der ikke var fyldt 50 år, så øgede partiets sin tilslutning fra 24 procent ved valget til et niveau omkring 36-38 procent. Som salt i såret kunne den endvidere af målinger konstatere, at selvom en stor del af de socialdemokratiske vælgere ikke vidste, hvilket parti de nu ville stemme på, så

var der også en del, der tilkendegav, at de vil le stemme på Venstre. Der skete tilsyneladende noget nyt og anderledes i vælgerkorpset.

Det havde efter valget i marts 1998 været den dominerende opfattelse, at regeringen, hvis den holdt sammen indbyrdes, kunne blive siddende valgperioden ud. Med de meget store forskydninger meningsmålingerne registrerede i vælgerkorpset, forekom dette ikke længere en helt så sikker spådom. Den strategiske situation for partierne var forandret. Et Socialdemokrati med en tilslutning på omkring 20 procent, og et Venstre der nærmede sig de 40 procent kunne lede til, at socialdemokraterne fik den opfattelse, at de nu var ved at være brugt op af de radikale. Tilsvarende at de radikale nu havde gennemført de strukturforandringer og ændringer af velfærdssystemerne, som kun kunne gennemføres med Socialdemokratiet ved regeringsmagten. Det var måske også at forvente, at Venstre efter nu at have demonstreret den midtsøgende linje og vasket det ideologisk skarpe og konfrontationprægede image væk, ville sætte forligsprisen så meget op, at det blev nærmest umuligt for Socialdemokratiet at betale den. Selvom det sandsynligste nok var, at firkløverkonstellationen først skulle fasttømres og de radikale – især de unge radikale – overbevises om, at en videre reformering af velfærdssystemerne bedst blev gennemført under en borgerlige-liberal regering, ville Venstre så alligevel kunne modstå fristelsen til at benytte en situation til at få udskrevet et valg, indkassere den store mandatfremgang partiet stod til og fremtvinge et regeringsskifte.

Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten var meget kritiske overfor Socialdemokratiet, men de var også på det rene med, at et valg sandsynligvis ville betyde, at en borgerlig regering ville blive resultatet. Men den forværring af den danske økonomi, som indtrådte i løbet af efteråret, kunne nødvendiggøre økonomiske indgreb. Den generelle økonomiske politik, hvor væsentlige dele var fastlagt i Pinsepakken, havde Venstre ikke taget medansvar for gennem aftalerne med regeringen. Ville de to venstrefløjspartier så i givet fald være parate til økonomiske indgreb, og ville disse indgreb kunne blive med et indhold, som den socialdemokratiske ledelse, for ikke at tale om de radikale, kunne acceptere. Eller ville Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten netop spille på den vælgergevinst, de mente at kunne opnå ved at appellere til de menige socialdemokrater og fagforeningsmedlemmer. Hvis blot én af dem valgte den strategi, var regeringens flertalsmulighed til den side i folketingssalen væk.

Under alle omstændigheder: regeringens parlamentariske basis var ikke blevet styrket af efterårets begivenheder trods det brede forlig om finansloven. De store bevægelser i vælgerkorpset skabte uro. Regeringens interne sammenhold var blevet sat på en alvorlig prøve. Venstres behov for tid til at sikre sig fast støtte fra midterpartierne kunne sikre regeringen en tid endnu. Men hvor længe?

Manuskriptet afsluttet den 1. marts.

Anmeldelser

Peter Christensen:

»Statens revision: Regler og procedurer«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kbh. 1998, 344 s., hæftet, Bogladepriis kr. 550,00.

Peter Christensen, der er afdelingschef i Rigsrevisionen, har skrevet en fremstilling af dels de regler og procedurer, der gælder for statsrevisorenes og Rigsrevisionens virksomhed, dels af hvordan disse fungerer i praksis – herunder hvilke uformelle normer og sædvaner, der er dannet. Begge institutioners forhold til deres omgivelser, herunder ministrene og administrationen, spiller en betydelig rolle i fremstillingen. Tillige diskuteres også forholdet til interne revisorer, private revisorer og kommunernes revisorer. Endvidere behandles også samarbejdet med EU-revisionen og andet internationalt samarbejde. Endelig kan det nævnes, at fremstillingen også sammenligner med tilsvarende institutioner og forhold i andre lande.

Bogen er først og fremmest deskriptiv, men enkelte steder fremfører forfatteren institutionspolitiske betragtninger. Fx mener forfatteren, at Rigsrevisionen og Ombudsmandsinstitutionen med fordel kunne samarbejde mere. Her og der vurderer forfatteren også – selv om det ikke er så ofte. Så meget desto mere kan man blive overrasket over den skarphed, der med lange mellemrum dukker op, fx når forfatteren gennemgår bestemmelserne om Rigsrevisionen i en række nyere love vedr. forskellige institutioner (Københavns Havn, Danmarks Grundforskningsfond m.fl.). Her siger forfatteren lige ud af posen, at lovene er affattet forskelligt og flere af lovene har mangler. Han taler om mindre god lovforberedelse i de pågældende ministerier, men han kritiserer også Rigsrevisionen selv for mangel på konsekvens. Men den slags bemærkninger er sjældne, læseren skal ikke vente at finde en debatbog, men derimod en mængde informationer i en ret tør bog. Dermed er den først og fremmest af interesse for læsere med behov for konkret viden om de faktiske forhold.

Bogen giver en overordentlig grundig fremstilling af revisionsforholdene og udfylder dermed et tomrum. Forfatterens intime kendskab til emnekred-

sen præger bogen, som kan anvendes som en fortrinlig opslagsbog eller til undervisning. Bogen vil naturligvis i lange tider være uomgængelig for enhver, der måtte interessere sig for dens emnekreds.

Skulle man rette en kritik mod noget i denne bog, så må det nok blive forfatterens utilbøjelighed til at indvie læseren i, hvorfor han har udvalgt og struktureret, som han har. Dens relevanskriterier spilder han ikke tiden med at forklare. Jeg kunne ønske løbende indledninger til kapitlerne med henblik på en beskrivelse af, hvad man som læser kan forvente i det kommende kapitel og hvorfor forfatteren netop har lagt vægt på det, han har fremhævet og hvad forfatteren egentlig vil nå frem til. Som det er nu maler fremstillingen sit genstandsfelt frem for læseren uden en forudgående eksplicit afgrænsning og begrundelse for afgrænsning, valg af perspektiv osv. Men når det er sagt, så må jeg på den anden side sige, at det ikke er lykkedes mig at finde større fejlproportioneringer eller mangler i bogen. Formentlig har forfatteren gennem sit langvarige kendskab til emnet været sikker på udvælgelsen af stoffet og har fundet det overflødigt at ulejlig sig med at forklare læseren, hvorfor han har gjort, som han har. Den informationsmættede bog demonstrerer imidlertid også forfatterens formentligt sjældne indsigt i sin emnekreds.

Tim Knudsen, professor
Institut for Statskundskab, KU

Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegaard Christensen, Jens Bejer Damsgaard, Peter Nannestad, Thomas Pallesen og Lars Dahl Pedersen:

»Offentligt og effektivt?

Institutionelle valg i den offentlige sektor«
København: Nordisk Forlag, 1998, 248 kr.

En kendt vits blandt amerikanske humanister er den om politologen, der konfronteret med resultaterne af en undersøgelse siger »Ja, ja, det er meget

godt, at det virker i praksis. Men hvad med teorien?!?»

I en tid hvor begreber som privatisering, udlicitering m.v. ofte anvendes i debatten om, hvad det offentlige skal tage sig af og hvorledes, er dette en kærkommen bog. Den er teoretisk velfunderet, men samtidig fokuseret mod at holde teorien op mod virkeligheden. Bogen stiller det overordnede spørgsmål, om det overhovedet gør nogen forskel, hvorledes man indretter den offentlige sektor? Eller mere specifikt: Har valget af institutionelt setup konsekvenser for adfærden blandt ledelse og medarbejdere og dermed for kvaliteten af den service, der produceres, og for omkostningsniveauet, og dermed i sidste ende for effektiviteten?

Disse spørgsmål forsøges belyst og besvaret gennem syv kapitler, hvert skrevet af en-to af forfatterne. Bogens indledende kapitel, der er forfattet af Jørgen Grønnegaard Christensen og Thomas Pallesen, skitserer nogle af de teoretiske problemstillinger og sætter dem i historisk perspektiv. Udgangspunktet er det faktum, at Danmark har en af verdens største offentlige sektorer, der dominerer borgernes liv ganske gennemtrængende. Specifikt peges på, at det er det offentlige konsum som er usædvanligt stort, og at det særligt er i kommunalt og amtsligt regi, at disse institutioner drives. Denne kombination af samfundsmæssig centralisering og politisk-administrativ decentralisering giver en mangfoldig offentlig sektor med store lokale forskelle på finansierings- og styringsformer, drifts- og ejerform, frihedsgrader m.v.

I analysen af disse tager bogen afsæt i en rational choice inspireret tilgang, hvor aktørerne – borgere, politikere, embedsmænd og andre offentligt ansatte – antages at handle rationelt. Det forstås her som, at de foretager bevidste valg mellem alternativer, opfører sig strategisk og reagerer på forandringer i fordele og omkostninger. De offentligt ansattes motivation er ikke almenvellet som sådan men primært deres egne interesser, hvilket kan operationaliseres som ønsker om større budgetter, bedre arbejdsforhold, mere 'slack' (jf. pp. 19-25 & 196-197). Implikationen er, at individuel adfærd – i det offentlige som andetsteds – er afhængig af spillereglerne, og det teoretiske svar på bogens hovedspørgsmål er dermed bekræftende: Valget af institutionelt setup har potentielt stor betydning for den offentlige sektors effektivitet. Dermed lægger bogen sig analytisk og tematisk tæt op ad den rational

choice ny-institutionalisme (undertiden kaldet 'rationel institutionalisme'), der i det seneste årti internationalt er kommet til at dominere en meget stor del af politologien, praktisk politik og forvaltning, men som endnu kun har fået relativt beskeden opmærksomhed herhjemme.

Bogens forfattere sigter imod at belyse den centrale problemstilling gennem en grundig empirisk analyse af en række case-studier hentet fra den offentlige sektor, på statsligt, amtskommunalt og kommunalt plan. Således analyserer Jens Blom-Hansen den kommunale sektors økonomi generelt (kap. 2), og Jens Bejer Damgaard og Thomas Pallesen ser på det kommunale selvstyre og dets organisering (kap. 5), mens Thomas Pallesen studerer amterne med udgangspunkt i gymnasierne (kap. 4), og Peter Nannestad og Lars Dahl Pedersen analyserer statslige institutioner som fængselsvæsenet, universiteterne og Rigshospitalet (kap. 3).

Den overordnede konklusion er, at det offentlige ikke altid er ineffektivt eller altid er effektivt men snarere, at institutionernes effektivitet og lydhørhed overfor brugerne også i praksis afhænger af det specifikke institutionelle design. En af bogens hovedpointer kan illustreres med vurderingen af de seneste års reformer af de statslige institutioner og disses effekt på produktiviteten (pp. 93-95). For det første viser det sig, f.eks. i tilfældet med universiteterne, at det principielt er muligt at udvikle styringsmodeller, som vil kunne udnytte incitamenter til at ændre adfærden i en mere produktiv retning. Men det viser sig, for det andet, også, at der ikke er én styringsmodel, som i den virkelige verden alene vil være i stand til at garantere produktivitetsforbedringer. Hvis – som analysen af Rigshospitalet indikerer – de relevante aktører er politisk stærke, og politikerne er svage, så er der ingen grund til optimisme.

I et særskilt, sjette kapitel sammenligner Jørgen Grønnegaard Christensen alternative muligheder at organisere løsningen af offentlige opgaver på med udgangspunkt i to offentlige opgaver, grundskolen og sygehussektoren. Begge områder er kendetegnede ved at være underkastet politisk-demokratisk indholdsstyring og offentlig finansiering via skatterne, men de er derudover ganske forskellige, når det gælder decentraliseringen af styringen af indholdet og organiseringen af den daglige drift. Konklusionen er bl.a., at når det gælder om at øge effektiviteten, er det vigtigt med en

langsigtet stabilitet i de institutionelle spilleregler for den politisk-administrative styring af området, og at disse giver institutionerne frihed til at tilrettelægge det specifikke indhold, og hvor finansieringsmekanismer tilskynder hurtig tilpasning til ændrede forhold. Et eksempel er kontrasten mellem på den ene side privatskolerne og på den anden side de kommunale skoler, hvor det for de sidstnævnte vedkommende gælder, at kommunalpolitikkerne kan ændre politik meget hurtigt og drastisk, især hvis de er under pres fra særinteressesgrupper (pp. 188-189).

Omvendt er det også fordelagtigt, at institutionerne ikke blot er effektive i en snæver allokativ forstand, men også er lydhøre overfor brugerne. Her viser bogens analyser også, at det kommer an på spillereglerne. Igen kan privatskolerne kontrasteres med kommuneskolerne, hvor den politisk-administrative proces i mange henseender er meget omstændelig, og formidlingen af krav fra vælgerne (ikke brugerne) til beslutningstagere og administratorer er indirekte og kompleks (pp. 192-193).

Case-studierne er velresearchede og -argumenterede, men det i mange henseender mest interessante bidrag er nok Grønnegaard Christensens afsluttende opsummering og perspektivering (kap. 7). Med udgangspunkt i, at det tilsyneladende også i praksis betyder noget, hvorledes man indretter den offentlige sektor, og at der er mange måder hvorpå dette kan gøres, fokuseres på valget mellem alternative institutionelle set-up. Her inkorporeres perspektiver fra social choice og public choice teori til en slags konstruktiv kritik (p. 205): Det politisk-administrative system er så komplekst og består af utallige specifikke del-beslutninger, at den enkelte vælgers stemme på en kandidat eller et parti hvert tredje-fjerde år ikke formidler noget meningsfuldt budskab m.h.t., hvorledes de specifikke institutioner skal indrettes, hvor højt udgiftsniveauet og skattetrykket skal være, etc. Disse afgørelser træffes langt oftere i forhandlinger mellem beslutningstagere og ressourcestærke interessegrupper med stærkt asymmetriske interesser.

Dermed antydes samtidig nogle af de retninger, hvori den offentlige sektor kan udvikles i de kommende år – hvis man vil tage bogens analyser til efterretning. Problemet med præference-kommunikationen peger således på, at der kan være perspektiver i at vælge institutionelle former, der i

højere grad minder om markedet (p. 206). På markedet kan forbrugerne indenfor en budgetramme vælge, hvor meget af en vare, eller hvilken kvalitet, de ønsker, og den enes valg af forbrug lægger ikke nødvendigvis restriktioner på den andens. Det har en naturlig tendens til at øge udbydernes lydhørhed. Ved at give brugerne institutionaliserede muligheder for at vælge til og fra, vil man kunne gøre de serviceproducerende institutioners økonomi mere afhængige af og lydhøre overfor brugernes kvalitative og økonomiske krav. Samtidig vil det kunne stække professionelle producenters styrke og forhold til beslutningstagerne.

Med udgangspunkt i denne logik og i en antagelse om et uændret sæt af overordnede opgaver, der skal varetages af det offentlige, skitseres det, hvorledes man i fremtiden vil kunne anvende en model for de offentlige servicefunktioner, som minder om den for privatskolerne vedkommende: De helt overordnede mål og rammer udstikkes af staten, men bevillingerne skal i stedet i meget vid grad følge brugerne, som får frit valg mellem institutionerne, der dermed får bevillinger på taxameter-lignende betingelser. Dette er naturligvis i første omgang et scenario med væsentlige implikationer for amterne og kommunerne, men for så vidt også for staten. Faktisk er det en ganske radikal dagsorden, som i en vis forstand vil kunne lede til omfattende forandringer i alle dele af den offentlige sektor.

Bogen er grundigt dokumenteret og, trods et stort forfatterpanel, velskrevet, og den kan – og bør – afføde mange interessante tanker og diskussioner. Mest fundamentalt er bogen et velformuleret og veldokumenteret 'svar' til de politologer, der i deres analyser i praksis ignorerer det faktum, at aktørers adfærd nødvendigvis må blive påvirket af forandringer i gevinster og omkostninger.

Analysen af betydningen af borgernes mulighed for at vælge mellem alternative institutionelle løsninger og »stemme med fødderne« bør i særdeleshed læses af de, der synes at mene, at løsningen på ethvert tænkeligt problem er mere »demokratisk deltagelse«. »Voice« er – som Albert Hirschmann og forfatterne til denne antologi minder os om – kun én mulighed, og i ganske mange tilfælde kan muligheden for »exit« være langt bedre til at opnå indflydelse med.

Bogen er tillige en kærkommen erindring om, at politologer ikke blot bør være opmærksomme på institutionernes rolle men tillige på de 'politiske entreprenører'. Som det siges i konklusionen, er reformers succes betinget af både »kreativt design og politisk strategi« og »vilje til magtaskese hos de politikere og embedsmænd, som i dag beklæder den offentlige sektors kommandoposter.« (p. 228).

Man kunne have ønsket sig mere diskussion af, hvor effektiv den offentlige sektor egentlig er (eller ikke er) i forhold til rene markedsløsninger, og ikke blot hvor relativt effektive offentlige institutioner er i forhold til hinanden. Man kunne måske også have ønsket, at forfatterne havde taget mere eksplicit fast ved spørgsmålet om, hvad der bør være den offentlige sektors funktioner snarere end blot at vurdere divergerende metoder ud fra en given antagelse om en effektiv produktion af eksisterende serviceydelser. Men derved ville man også være blevet nødt til eksplicit at bevæge sig fra en relativt værdifri analyse til mere normative betragtninger, og det har tilsyneladende ikke været forfatternes ønske.

Bogen står da også fint helstøbt, som den er. Der er næppe nogen anden nyere bog, der mere eksemplarisk viser, hvorledes analyser af effektiviteten i den offentlige sektor skal gribes an i praksis.

Peter Kurrild-Klitgaard, adjunkt, Ph.D.
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Leif Thorsen:

»Hans Hedtoft. En biografi«

354 sider, ill. Odense Universitetsforlag, 250 kr.

Selv om der nok var behov for en modvægt til mange års næsten deterministiske strukturelle opfattelse af samfundsudviklingen og af politik, kan man stille sig lidt skeptisk overfor strømmen af biografier som bidrag til den historiske erkendelse. Men en biografi om Hans Hedtoft må under alle omstændigheder høre til de mere oplagte. I godt 20 år, fra midten af 1930'erne til sin død i 1955, indtog han en betydelig plads i det danske Socialdemokrati, de sidste 10 år som partiets leder og 1947-50 og 1953-55 som landets statsminister. Og

disse 20 år var ikke just karakteriseret ved en rolig, ubrudt udvikling. Det må derfor være forfatterens selvfølgelige opgave at belyse Hedtofts rolle og hans indflydelse i dansk politik, eller populært sagt: Gjorde han en forskel?

Som en variant af den sædvanlig biografi indledes bogen med et kapitel om Hedtofts død. Det kan virke lidt umotiveret; men så tages der fat i den gængse kronologiske orden. Hedtofts politiske karriere gik i lige linie, og den gik hurtigt, læringeorganisation, Socialistisk Ungdomsforbund og efter splittelsen i 1920, DSU, allerede som 25-årig i 1929 lønnet partifunktionær i partiets hovedsæde i København. Så fulgte valg til Folketinget i en sikker kreds, som han beholdt til sin død.

Er der noget i dette forløb, der forklarer, hvorfor netop han blev udpeget til Staunings efterfølger som partiets forretningsfører? Hedtoft var flittig, han havde ikke politiske anfægtelser af mere akademisk karakter, han var en fortræffelig taler og agitator; men – eller måske snarere *og* – han var ikke videre belæst eller på anden måde tynget af en nuancerende sagkundskab.

Leif Thorsen anfører nogle af de ovenstående grunde til, at det var »naturligt at han blev partiets leder«. Men læseren får også, med J.O. Krag som kilde, at vide, at »københavnske kredse af yngre, radikalsocialistiske socialdemokrater« ikke var begejstrede. Uden åbenbar sammenhæng med det foregående refereres/citeres Gustav Pedersens karakteristik af Hedtoft som et lykkebarn, der aldrig var blevet hærdet til at kunne bære modgang. Leif Thorsens referater og citater er korrekte; men det bliver ikke til et alvorligt forsøg på at besvare det stillede spørgsmål, hvorfor Stauning valgte Hedtoft, eller hvorfor det var så selvfølgeligt, at Hedtoft kunne vende tilbage til lederposten, da besættelsen var forbi, og befrielsesregeringen havde klaret overgangstiden.

Det er desværre karakteristisk for Leif Thorsens metode og hans fremstilling. Der refereres og citeres til overmål. 354 tospaltede sider giver god plads. Der bruges et helt ejendommeligt notesystem, der ikke kan skyldes, at Odense Universitetsforlag er ukendt med professionel notificering. I hvert fald er det blevet meget besværligt for læseren at spore sig frem til forfatterens egne resultater.

I et kapitel med overskriften »Socialdemokratiet« stiller forfatteren spørgsmålet: Hvordan var det

Socialdemokrati, som Hedtoft nu var ansvarlig for? Men kapitlet består af et kludetæppe af Hedtofts udtalelser om, hvad han syntes, partiet skulle være, og hvilke opgaver det skulle tage på sig. Midt i det hele citeres et digt af Oscar Hansen om bevægelsens forladte skanser. Det ledsages af Leif Thorsens bemærkning om, at det digt ikke havde gjort indtryk på Hedtoft. Det er der ikke argumenteret for. Det er overladt til læseren at analysere referaterne og citaterne for at se, om Leif Thorsen muligvis har ret. Men en samling udaterede citater er ikke et tilfredsstillende grundlag. Forfatteren burde have gjort arbejdet.

Leif Thorsen henter sit stof fra partiets og Hedtofts arkiv og fra en række historiske fremstillinger og mindebøger m.m. Det er ikke altid klart, hvorfor han har valgt netop den fremstilling eller det citat fra Hedtofts arkiv – og altså fra valgt andet stof om samme emne. Af og til ytrer han en vis skepsis ved en eller anden detalje eller ved noget i Hedtofts udtalelser, som han finder ulogisk. Men han sætter ikke sin egen analyse op imod den påstand, der vakte hans tvivl. Han tager lidt fra den ene og lidt fra den anden, og hvis det ikke rigtigt passer sammen, sætter han et spørgsmålstegn eller et udråbsditto. Leif Thorsens bog er blevet for meget materialesamling og for lidt historieskrivning. Det er den slags historieskrivning, der kaldes »scissors-and-paste history«. Med god grund står den metode ikke højt i kurs i faget.

Henrik S. Nissen, lektor, dr.phil.
Institut for Historie
Københavns Universitet

Jørgen Dalberg-Larsen:

»Ret, tekst og kontekst.

Postmodernisme og ret

Jurist- og Økonomforbundets Forlag,
København, 120 sider

Professor i retslære og retssociologi ved Århus Universitet Jørgen Dalberg-Larsen har gjort det til et af sine specialer at introducere et bredere publikum til de socialfilosofiske udviklinger, der måtte have relevans for retsteorien og retslæren. Det er der kommet flere spændende bidrag ud af. For eksempel fjerde del af Dalberg-Larsens disputas fra 1977, *Retsvidenskaben som samfundsvidenskab. Et retsteoretisk tema i historisk og aktuel be-*

lysning, (Juristforbundets Forlag, København). Et andet speciale har været at diskutere sammenhænge mellem den generelle samfundsudvikling og udviklingen i de moderne, særligt vesteuropæiske og nordamerikanske retssystemer, hvilket f.eks. skete 1984 i bogen, *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så. Sammenhænge mellem retsudvikling og samfundsudvikling set i et retssociologisk perspektiv* (Akademisk Forlag, København).

Begge specialer har han trukket på i forbindelse med udfærdigelse af *Ret, tekst og kontekst*. Bogen indeholder fire kapitler samt et appendiks. I bogen introducerer Dalberg-Larsen den socialfilosofiske eller videnskabsfilosofiske debat, der efterhånden er blevet benævnt »den postmodernistiske«. Det sker ved især at referere den danske debat om samme, men også ved at henvise til nogle af de mest populære – hovedsageligt – franske og amerikanske bidragsydere hertil – f.eks. Francois Lyotard, Jean Baudrillard, Jacques Derrida og Richard Rorty. Præsentationen er i bedste tilfælde kortfattet og tilføjer vel ikke flere argumenter eller mere dybde til den diskussion, som længe har foregået på det mere populære plan om postmodernisme.

I kapitel tre relateres den postmodernistiske filosofi til spørgsmålet om ret og retsvidenskab. Dalberg-Larsen viser her sit store overblik over de videnskabsfilosofiske udviklingslinier inden for retsteorien. Han trækker mange tråde sammen fra retsrealismen i Norden og USA, via 1960'ernes og 70'ernes især amerikansk inspirerede opgør med retsdogmatikken og den positivistiske retsvidenskab, og videre til 1980'ernes forsøg på dekonstruktive juridiske analyser af rettens sociale funktion (f.eks. inden for aftaleretten, folkeretten og kvinderet). Han binder også udviklingen inden for retsteorien sammen med udviklingen inden for retssociologien og får ad den vej skabt en vis bro mellem samfundsudviklingen generelt og den postmodernistiske debat i retsteoretien specifikt. Selvom kapitlet giver et godt overblik, er det meget få af de mange grundlagsproblemer, der rejses, der virkelig diskuteres. Det bliver endnu engang til en slags præsentation, især af interesse for alle, der første gang skal bringes i kontakt med nyere tankestrømme i samfundsvidenskaberne.

I kapitel fire giver Dalberg-Larsen sine egne vurderinger og konklusioner. For det meste er der tale om vurderinger, som allerede tidligere er antydnet i de foregående kapitler og konklusioner, som kun begrundes ganske kort og uden nogen

større dybde i argumentationen. Appendix rejser spørgsmålet »Hvad binder samfund sammen?« og består i en essayistisk gennemgang af spørgsmålet fra »klassiske« sociologiske og økonomiske teorier til nutidig socialfilosofi repræsenteret ved bl.a. Habermas. Noget bidrag til at udvikle diskussionen om det postmoderne er der ikke tale om.

Bogen er let læst. Dalberg-Larsen er en god formidler af svære tanker. Han er også eksemplarisk klar, når han skal skelne mellem svære tanker, der er værd at ulejlige sig med, og svære tanker, som bare er indviklet tågesnak. Bogen kan derfor anbefales til førstegangs aspiranter til det postmodernistiske univers. Den er dog alt for lidt gennemtænkt og for dårligt struktureret til at fungere som en egentlig introduktion. Den bidrager også kun på et overfladisk plan til en videreudvikling af de mere udfordrende ideer, der ligger i den postmodernistiske debat. Den sætter sig derfor umageligt til rette mellem to stole.

På den ene side er der tale om en præsentation af svære og vigtige tanker, uden at bogen er bygget op og skrevet med det formål at kunne fungere som en egentlig introduktion. På den anden side udvikler den ikke de grundlagsproblemer, postmoderne diskussion har rejst; for eksempel omkring forholdet mellem tekst og virkelighed, eller om diskurser som socialt fænomen, herunder om retten som et diskursivt og et institutionelt faktum. Og kan derfor også kun svært set som et selvstændigt og originalt bidrag til samme.

Hvilket i begge tilfælde er en skam.

Ove K. Pedersen, professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Karsten Ronit (red.):

»Interesseorganisationer i dansk politik«

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998, 256 sider, 395,00 kr.

På trods af at interesseorganisationerne altid har spillet en meget væsentlig rolle i dansk politik, har studiet af de organiserede interesser og deres placering i det danske politiske system været næsten fraværende. Kun i en periode fra midten af

1970'erne til midten af 1980'erne har der indtil for nylig været gennemført egentlige systematiske og stort anlagte undersøgelser af danske interesseorganisationers rolle og udvikling. Derudover har der kun været tale om beskrivelser og analyser af enkelte interesseorganisationer eller politikområder, og hvor fokus ikke altid har været på organisationerne. Derfor er billedet af interesseorganisationernes rolle i dansk politik noget uklart, og unuancerede fejlopfattelser og mere eller mindre løst dokumenterede påstande har kunnet trives uimodsagt – et forhold, der understreges yderligere af, at der helt savnes et mindstemål af enighed om inden for hvilke rammer – empirisk og teoretisk – interesseorganisationerne i Danmark skal forstås.

I dette lys er det et længe savnet og yderst velkomment forsøg på at bringe organisationsdimensionen stærkere ind i studiet af dansk politik, som Karsten Ronit m.fl. leverer med bogen »Interesseorganisationer i dansk politik«. Problemet er blot, at bogen – næsten helt naturligt – lider af de samme svagheder og mangler, som præger interesseorganisationsforskningen i Danmark, og derfor kun i begrænset udstrækning giver et indtryk af interesseorganisationernes rolle i dansk politik, men snarere afspejler de forskellige forskningsmæssige tilgange til studiet af interesseorganisationer generelt og forskellene mellem de forskellige forskningsmiljøer i Danmark på dette felt.

Karsten Ronit, der har redigeret bogen, giver som indledning en på mange måder udmærket oversigt over interesseorganisationsforskningen i Danmark. Der gives et bredt billede af forskningstraditionen på området, studiet af enkeltorganisationer og politikområder, samt forbindelserne til den internationale forskning og teoriudvikling. Med den noget fragmentariske og tilfældigt sammenbragte forskning, man får ved at kaste nettet bredt ud, er der ikke noget at sige til, at det samlede billede bliver noget flimrende. Det er imidlertid vilkårene og problemet er derfor også, hvorledes der kan skabes en vej gennem det uoverskuelige terræn. Er der en linie og hvorledes bindes det hele sammen? Her må forfatterens egne opfattelser og forskningsmæssige erfaringer næsten nødvendigvis slå igennem uden at det automatisk fremmer forståelsen af danske interesseorganisationers rolle eller relevansen af udvalgte samfundsvidenskabelige teorier i denne forbindelse. Det virker således mindre velovervejet, når Ronit om studiet af landbrugets organisationer skriver, at der har »væ-

ret en tendens til at beskæftige sig med økonomiske grupperinger, der tidligere var betydningsfulde i dansk politik, men som i væsentlig grad har tabt terræn. Dette er naturligvis problematisk i det omfang den aktuelle forskning vil forstå sig som »samfundsrelevant« (s. 12). Det interessante er jo netop, at deres rolle fastholdes eller stiger i en situation, hvor landbruget som erhverv aftager i betydning. Tilsvarende præges afsnittet af, at forfatteren klart bekender sig til teoriopfattelser med rod i korporatisme-betragtningen og forhandlingsøkonomien uden helt at se svagheden i disse tilgange i en dansk sammenhæng, ikke mindst det forhold at i Danmark med den udbredte tradition for mindretalsregeringer spiller parlamentet en ikke uvæsentlig rolle, hvilket f.eks. korporatisme-tankegangen slet ikke samler op.

I det følgende kapitel diskuterer Lars Torpe med udgangspunkt i en »neo-tocquevillianisk« filosofisk, idéhistorisk opfattelse, hvorledes der kan opstilles en ramme til at forstå organisationerne som led i en demokratisk kultur med vægt på det lokale foreningsliv. Med den danske tradition for lokal organisering og frivillige foreninger er der tale om en yderst relevant og interessant diskussion. Problemet er så blot om der siges ret meget om interesseorganisationer i dansk politik?

Demæst behandler Lars Bille forholdet mellem politiske partier og interesseorganisationer, herunder deres ændrede roller og deres indbyrdes relationer. Med Lars Billes udgangspunkt i studiet af politiske partier er der først og fremmest tale om, hvorledes man definerer politiske partier og forskelle og ligheder i forhold til interesseorganisationer, samt hvorledes de politiske partier har udviklet sig. Diskussionen koncentrerer primært om politiske partier.

Peter Munk Christiansen behandler herefter interesseorganisationernes samspil med centraladmindistrationen og udviklingen af nye indflydelsesstrategier. Der er her tale om et virkelig centralt bidrag til forståelsen af danske interesseorganisationernes rolle og udviklingen heri, ikke mindst fordi en central betragtning er, at »det i dag i mindre grad end tidligere er relevant at stille spørgsmålet om organisationernes samspil med centraladmindistrationen uden også at inddrage organisationer-

nes strategier over for Folketinget« (s. 121). Kapitel tager udgangspunkt i den rationelt fundede institutionelle teori og baserer sig på et meget omfattende empirisk materiale. Diskussionen fanger på dette grundlag ændringerne i forholdet mellem de forskellige politiske institutioner og dermed også interesseorganisationernes ændrede strategier i forhold hertil.

Herefter behandler Niels Chr. Sidenius de nye udfordringer, som forskellige interesseorganisationer er blevet stillet overfor i den europæiske integrationsproces, herunder samspillet mellem organisationerne og de forskellige politiske institutioner i Danmark samt på europæisk plan. Det slås fast, at danske interesseorganisationer er blevet påvirket i betydelig grad af udviklingen i EU, både hvad angår deres arbejdsopgaver og deres kontakt til organisationer og myndigheder i Danmark og EU.

Endelig diskuterer Ole K. Pedersen i det afsluttende kapitel organisationernes placering i en overordnet demokratiteoretisk sammenhæng med vægt på identifikation af en række »kernebegreber« og »randbetegnelser«. Der er tale om et temmelig vanskeligt tilgængeligt afsnit skrevet i et indimellem omstændeligt og ikke altid letlæseligt og leftorslåeligt sprog (f.eks. »hvor konstitutionen italesættes« (!) s. 199). Det er derfor heller ikke helt klart, hvad forfatteren får ud af de mange teoretisk begrundede overvejelser, men det er i hvert fald ikke umiddelbart klart, hvad afsnittet har med interesseorganisationer i dansk politik at gøre.

Alt i alt er der trods nogle åbenlyse skønhedspletter og skævvridende teoridiskussioner tale om et godt forsøg på at puste nyt liv i interesseorganisationsforskningen i Danmark, blot burde titlen have været »Interesseorganisationer i dansk politik«, og ikke »Interesseorganisationer i dansk politik«. Med et par – heldigvis iøjnefaldende undtagelser – tilføjes ikke noget til den i forvejen mangelfulde viden og det ufuldstændige billede af danske interesseorganisationers rolle i den politiske proces – og det er i virkeligheden en skam.

Jacob A. Buksti, MF
Folketinget, Christiansborg