

Nr. 2 - 1998
71. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1998

71. årgang nr. 2. Juni 1998

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

Redaktion og bestyrelse:

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

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard, Forbrugerrådet, Fiolstræde 17, Postboks 2188 1017 København K. Telefon 33 13 63 11.

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 1998:

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

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

Keynes havde noget nyt at sige om penge- løn og budgetbalance i »The General Theory« 3

Jesper Jespersen

Regionale vækstmønstre i Danmark 12

Henrik Fenlev

Udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum i Danmark fra 1982 til 1992. Hvorfor holdt asymmetritesen ikke stik? 25

Christoffer Green-Pedersen

Cost benefit analyser: Løsningen på den danske ulandshjælps problemer? 38

Thorkil Casse

GENERELT: Økonomisk kronik 2. halvår 1997 47

Henrik Fænø

Anmeldelser 55

- Europæisk monetært samarbejde - fra EMS til ØMU
- Voting and Political Attitudes in Denmark
- Globalisering, demokrati og det civile samfund
- Den danske banksektor mellem tradition og forandring

Redaktionelt forord

Jesper Jespersen analyserer i den første artikel Keynes klassikeren »The General Theory« af hensyn til pengeløn- og budgetbalance. Han når frem til, at klassikeren stadig i dag 60 år efter udgivelsen indeholder pointer, som det er utroligt vanskeligt at kommunikere til neoklassisk trænede økonomer. De to pointer er for det første, at arbejdsmarkedet ikke clearer alene gennem (real)løntilpasning og for det andet, at budgetsaldoen i den offentlige sektor ikke ideelt set kan eller bør være i balance.

Emnet for den anden artikel af *Henrik Fenlev* er den regionaløkonomiske udvikling i Danmark i efterkrigstiden. Målet med artiklen er at belyse den økonomiske udvikling mellem regionerne med udgangspunkt i nye data, dvs. BFI-data i stedet for skattepligtig indkomst. Det teoretiske udgangspunkt for analysen er den såkaldte Catch-up hypotese, som betyder, at spredning af teknologi er den primære årsag til konvergens i indkomstniveauer mellem lande og regioner. I artiklen vises det, at konvergens mellem regioner er mindre udtalt ved brug af regionalt fordelte BFI-tal end ved brug af regionalt fordelte tal for den skattepligtige indkomst. I slutningen af artiklen forsøges udviklingen i BFI pr. capita mellem regionerne forklaret.

Christoffer Green-Pedersen analyserer i sin artikel udviklingen i de offentlige udgifter under Schlüter-regeringen fra 1982 til 1992. Hvis man ser på den faktiske udgiftsudvikling, viser det sig, at der er en stor vækst i udgifterne til overførsler og en beskeden vækst i udgifterne til offentligt konsum. Denne udvikling er stik imod en af de mest udbredte teorier om de offentlige udgifter, nemlig den

såkaldte asymmetri-tese. Forfatteren når frem til, at den store vækst i udgifterne til overførsler skyldes en række særinstitutionelle træk, den parlamentariske situation samt vælernes reaktion på de besparelser, den første firkløverregering foretog. Forklaringen på den beskeden vækst i udgifterne til offentligt konsum er dels en række institutionelle forhold og dels, at Schlüter-regeringen efterhånden som den fik sværere ved at styre udgifterne til overførsler, måtte realisere ønsket om en stram styring af de offentlige udgifter via en begrænsning af det offentlige konsum.

Thorkild Casse analyserer i sin artikel cost benefit analyser i forbindelse med problemerne i den danske ulandshjælp. Konklusionen er, at man skal være varsom med at gøre cost benefit analysen til et endeligt svar på de problemer, som er påpeget i forbindelse med dansk ulandshjælp, bl.a. i en meget omtalt bog af Martin Paldam. I stedet bør man fra f.eks. Danidas side erkende, at det er vanskeligt at varetage alle hensyn, som nu søges varetaget dvs. dels fattigdomsbekæmpelse, økonomisk vækst, forbedring af kvindernes situation og respekt for miljøet samt at være murbrækker for danske erhvervsinteresser i den tredje verden. I stedet bør der foretages en prioritering mellem alle disse mange og vidt forskellige hensyn, som ofte peger i hver sin retning, og denne diskussion bør foregå i offentlighed kombineret med, at eksperter stiller deres viden til rådighed.

Afslutningsvis bidrager *Henrik Fænø* med en økonomisk kronik for 2. halvår af 1997.

Peter Nedergaard
redaktør

Se tidsskriftets hjemmeside på Internettet



Øko
no
mi &
Poli
tik

Miljøøkonomi

Af Jesper Jespersen

Bogen er en lærebog i miljøøkonomi, der giver en ikke-teknisk fremstilling af de væsentligste miljøøkonomiske problemstillinger. Ved hjælp af simple mikro- og makroøkonomiske modeller og aktuelle eksempler forklares centrale miljøøkonomiske og miljøpolitiske emner, bl.a. belyses miljøskatternes og de omsættelige forureningskvoters samfundsmæssige betydning.

Der gives en operationel og entydig definition på *bæredygtig udvikling* – både på nationalt og globalt plan, ligesom anvendelsen af begrebet *Det økologiske råderum* diskuteres. Ligeledes gennemgås de mest anvendte empiriske miljømodeller til belysning af samfundøkonomiske omkostninger ved at gennemføre en begrænsning af bl.a. CO₂-udslippet. Endelig gives der en nuanceret belysning af fordele og ulemper ved global frihandel for u-lande og i-lande.

Jesper Jespersen er cand.polit., professor i samfundøkonomi ved Roskilde Universitetscenter og ph.d. i international økonomi.



1. udgave 1998
217 sider, hæftet
Bogladepriis kr. 275,00
ISBN 87-574-6741-2



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gothersgade 133 · Postboks 2126 · 1015 København K
Telefon 33 95 97 00 · Fax 33 95 99 97 · e-mail djoef@djoef.dk

Keynes havde noget nyt at sige om: pengeløn og budgetbalance i »The General Theory«¹

Professor Jesper Jespersen, Ph.D.

Institut for Samfundsøkonomi, Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

Da »The General Theory« udkom midt i 1930'ernes depression, blev den modtaget med kyshånd af såvel økonomer som politikere, for her var det teoretiske argument for, at en aktiv økonomisk politik havde en varig effekt på arbejdsløshed og produktion. Finanspolitik var ikke blot et spørgsmål, om offentlige investeringer skulle erstatte private i en tid præget af usikkerhed; men simpelthen en anvisning på, hvorledes det samlede omfang af investeringer og dermed beskæftigelsen i samfundet kunne påvirkes. Det førte i første omgang til den simple makroøkonomiske indsigt, at årsagen til arbejdsløshed som hovedregel skal søges andre steder i samfundsøkonomien end på arbejdsmarkedet. Det er investeringsbeslutningerne – det være sig private eller offentlige, der i første række bestemmer beskæftigelsesomfanget. Et forhold som lønniveauet i meget beskeden grad (om overhovedet) øver indflydelse på. Dette gjaldt i datidens Storbritannien – godt pakket ind bag toldmure. Men løfter vi blikket fra det nationale niveau, så genfinder vi en række parallelle træk, der i dag har gyldighed for

i hvert fald EU(set under ét), der udgør en (overraskende) lukket regional handelsblok, hvor eksportandelen udgør mindre end 10 pct. af BNP.

Heraf følger umiddelbart den næste ligeså enkle indsigt, at der ikke nødvendigvis er balance mellem opsparing og investering i den private sektor ved fuld beskæftigelse. Tværtimod vil aktiviteten i den private sektor fluktuere i takt med bølgerne af optimisme og pessimisme afledt af investoradfærden. Der vil være en betydelig risiko for en pessimistisk dominans i en verden præget af stadig større usikkerhed, således som det også var tilfældet i 1930'erne.

Hvis top og bund skal skæres af disse udsving må det offentlige budget (navnlig anlægsaktiviteten) afbalancere de private entreprenørers humørsvingninger. Dette burde være velkendt.

Men det overses alt for ofte, at det ikke var disse konjunktursving, der havde Keynes' specielle interesse i The General Theory.

Rent faktisk er der kun ét (forholdsvis kort) kapitel med titlen »Notes on the Trade Cycle«, der omhandler dette emne. De resterende 23 kapitler analyserer derimod de faktorer, der forårsager *permanent arbejdsløshed*. Hvoraf mismatchet mellem privat opsparing og investering ved fuld beskæftigelse er den væsentligste. Der er ingen automatik i det økonomiske system, der sikrer denne balance.

Herfra kan den konklusion drages, at hvis målet for den økonomiske politik er »fuld beskæftigelse«, så kan det blive nødvendigt at tilrettelægge den økonomiske politik således, at der er et *permanent underskud på de offentlige budgetter*. Størrelsen heraf vil være bestemt af investerings-/opsparingsadfærden i den private sektor.

2. Løn og Arbejdsmarked

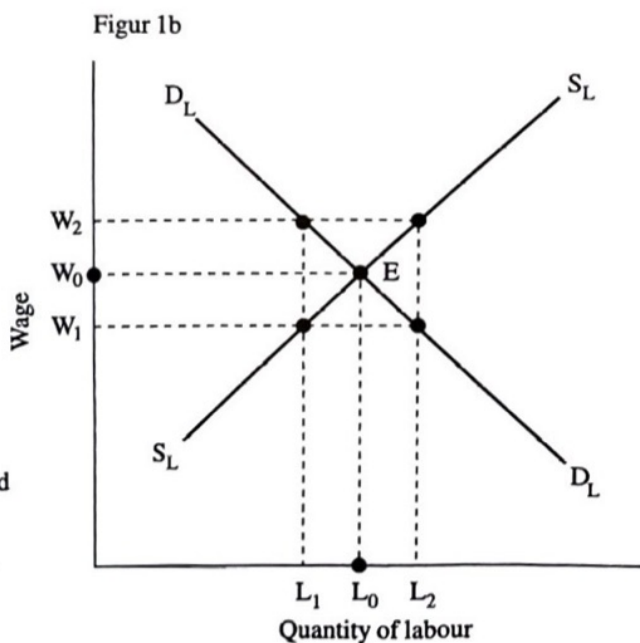
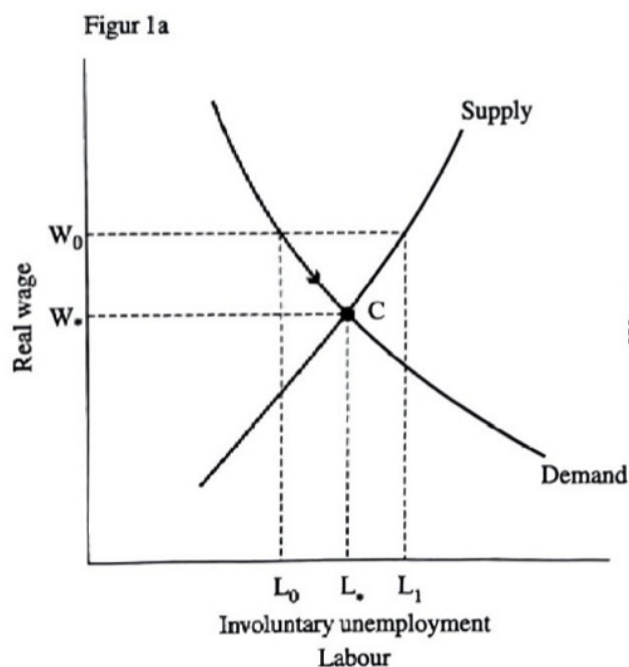
Arven fra Marshall²

Forklaringen på, at disse to (den gang) nye og afgørende indsigter havde og stadig har så svært ved at blive formidlet, er, at de bygger

på *makroøkonomiske* (i modsætning til mikroøkonomiske) ræsonnementer. Og her var Keynes heller ikke selv til megen hjælp, idet han i sin fremstillingsform hang fast i »Arven fra Marshall«. Det vil i første række sige i den *partielle ligevægts-metode*, der kan være mere vild- end vejledende.

Enhver økonom, som er opflasket med prisdannelsen for jordbær, fisk og andre letom-sættelige varer, har det simpelthen inde på rygmarven, at et overskudsudbud naturligvis fører til et prisfald. Sådan vil det være på et auktionslignende »mikro-marked«, der har en institutionaliseret auktionarius (price mover). Desuden kan ceteris paribus forudsætning vedr. udbuds- og efterspørgselskurvernes uafhængighed af prisændringer antages at holde med rimelig god tilnærmelse på et »mikromarked«. Det vil sige, at der ses bort fra indkomsteffekten af en ændring i prisen.

Dette partielle ræsonnement overføres i de fleste standardlærebøger kritikløst til ar-



Figur 1. To typiske lærebogsfremstillinger af tilpasningen på arbejdsmarkedet

bejdsmarkedet: en lønnedgang vil fjerne den ufrivillige arbejdsløshed. I dag er det simpelthen svært at finde én lærebog, der ikke har en sådan figur, der på en intuitiv appellerende måde beskriver, at det er de stive pengelønninger, der blokerer for tilpasningen af udbud og efterspørgsel, og dermed reelt stiller sig hindrende for reduktion/fjernelse af arbejdsløsheden.

Ovenfor er gengivet to eksempler fra lærebøger med udbredt anvendelse på universiteter over hele kloden: 1) Burda & Wyplosz og 2) Begg, Fischer og Dornbusch.

At denne partielle opfattelse af »hvad der er galt med arbejdsmarkedet« også trives blandt danske forskere kan dokumenteres bl.a. fra »Centret for Arbejdsmarkedsstudier« i Århus, hvor f.eks. Nina Smith i sin tiltrædelsesforelæsning drog følgende konklusion:

Arbejdsløsheden i et land over en længere periode giver en grundlæggende indikator for, hvorledes arbejdsmarkedet fungerer, hvordan udbud og efterspørgsel matcher hinanden, og hvor stor fleksibilitet der er i løndannelsen (min fremhævelse). Smith(1993), p.1).

Keynes' to kritikpunkter af den partielle arbejdsmarkedsteori

Fleksibel løn fjerner arbejdsløsheden

For det første kritiserer Keynes antagelsen om, at arbejdsmarkedet skulle fungere bedre, jo mere fleksibel pengelønnen bliver. De partielle arbejdsmarkedsøkonomer glemmer, at virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft er en funktion af reallønnen (udledt fra produktionsfunktionen under antagelse af profitmaksimering og fuldkommen konkurrence). En ændring af pengelønnen (vi ser her bort fra at markedsdeltagere i princippet forudsættes at antage, at prisen/lønnen er parametriske fastsat – en auktionarius må være til stede) vil under forudsætning af fuldkommen

konkurrence føre til en fuldstændig parallel sænkning af priserne, der i en neoklassisk verden er bestemt at de marginale omkostninger – in casu pengelønnen. Altså kan en nok så dramatisk pengelønsændring ikke ændre reallønnen i en perfekt fungerende økonomi. Dette er baggrunden for Keynes konklusion i kapitel 19 med titlen »Changes in Money-Wages«:

To suppose that a flexible wage policy is a right and proper adjunct of a system which on the whole is one of laissez-faire, is the opposite of the truth. It is only in a highly authoritarian society where sudden, substantial, all-round changes could be decreed that a flexible wage-policy could function with success. (GT, p. 269)

Denne konklusion vil naturligvis yderligere blive forstærket, hvis myndighederne eller arbejdsmarkedets parter som en del af den kollektive overenskomst fastlåser reallønnen (f.eks. i kraft af dyrtidsregulering), samtidig med at pengelønnen er fleksibel. Layard m.fl. har en grundig gennemgang af, hvorledes uligevægt og »forkerte reallønsforventninger« fører til vedvarende inflation/deflation. De eneste effektive bremsere på pris-/lønudviklingen er »imperfektioner« i pengelønsfastsættelsen og/eller konkurrence fra udlandet.³

Udbud skaber sin egen efterspørgsel

Partiel arbejdsmarkedsteori har ydermere den implicitte antagelse, at på makroniveau skaber udbud sin egen efterspørgsel. Det vil sige, at virksomhedernes forventede efterspørgsel efter arbejdskraft' DD-kurven i figur 2 (afledt fra produktionsfunktionen) også er den makroøkonomiske effektive efterspørgselskurve.

Det er præcis det Keynes anfægter, idet han spørger: »hvilken mekanisme sikrer, at den af virksomhederne ønskede efterspørgsel også bliver effektueret?« Øget effektiv efterspørg-

sel efter produktion kræver en ændret efterspørgselsadfærd fra husholdningen (forbrug), virksomheder (investeringer) og/eller udland (nettoeksport).

Figur 2 vil for mange være et relativt velkendt pædagogisk værktøj. Her kombineres varemarkedet med den *effektive* efterspørgsel efter arbejdskraft ED-kurven i figur 2c.

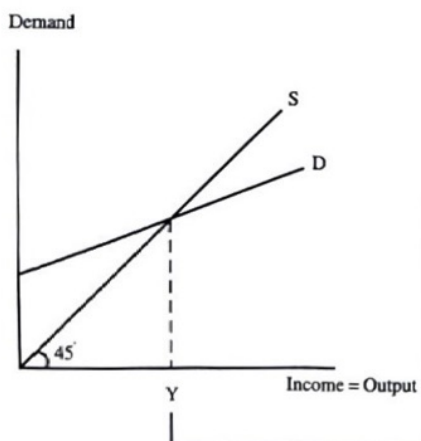
Hvorvidt en reduceret realløn (via lovgivning eller via øget arbejdsløshed, der svækker lønmodtagerne ved overenskomstforhandlingerne kombineret med en vis imperfektion i prisfastsættelsen på varemarkedet) forårsager en ændring i den effektive efterspørgsel kræver en *makroøkonomisk* analyse. Det kan ikke antages a priori, men må begrundes ved en ændret økonomisk adfærd på vare- eller servicemarkedet.

Keynes opregner ikke mindre end 7 forskellige effekter af en ændret realløn, hvoraf dels indflydelsen på lønmodtagernes forbrugsefterspørgsel og dels en ændret realværdi af finansielle formuer må antages at øve den største indflydelse i kombination med forventningsdannelsen vedrørende den fremtidige pris-/lønudvikling.

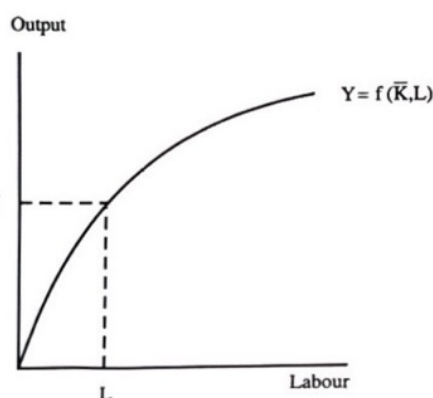
Disse overvejelser får Keynes til at konkludere kapitel 19 med titlen »*Changes in Money-Wage*«:

*In the light of these considerations I am now (min fremhævelse) of the opinion that the maintenance of a stable general level of money-wages is, on a balance of considerations, the most advisable policy for a **closed system** (min fremhævelse). There are advantages in some degree of flexibility in the wages of*

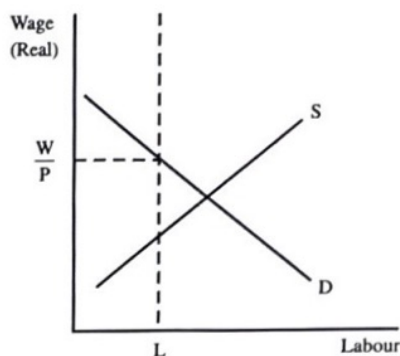
Figur 2a; Varemarkedet



Figur 2b; Produktionsfunktion



Figur 2c; Arbejdsmarked



Figur 2. En meget lille makromodel til analyse af arbejdsløshed

particular industries so as to expedite transfers from those which are relatively declining to those which are relatively expanding. But the money-wage level as a whole should be maintained as stable as possible, at any rate in the short period.

In the long period, on the other hand, we are still left with the choice between a policy of allowing prices to fall slowly with the progress of technique and equipment whilst keeping wages stable, or of allowing wages to rise slowly whilst keeping prices stable. On the whole my preference is for the latter alternative. (GT. p.270-1)

Afsluttende bemærkning

Ovenstående bør læses som Keynes' advarsel mod, at antage at øget pengeløns-fleksibilitet kan løse ledighedsproblemet. Reallønsudviklingen bør afstemmes efter produktivitetsstigning og ændringer i bytteforholdet i udenrigshandel. Havde det været tilfældet i f.eks. 1974/75, så havde de industrialiserede lande kunnet indkapsle de inflationære tendenser, der opstod i kølvandet på oliekrisen.

3. Den offentlige sektors budgetsaldo

Look after employment and the budget will look after itself (Keynes, 1931)

Det forudsættes, at finanspolitikken er indrettet efter en reduktion af den offentlige gældsbyrde. (Finansredegørelsen, 1993, p.1.)

Når de makroøkonomiske balanceproblemer opregnes, er det blevet mere og mere almindeligt at nævne underskuddet på statsbudgetet, som et af de 4 overordnede balanceproblemer – på ligefod med arbejdsløshed, inflation og betalingsbalanceunderskud.⁴

For Keynes er budgetsaldoen derimod blot et instrument til at opnå fuld beskæftigelse. For ham ville det at have en specifik målsætning vedr. størrelsesordenen for underskuddet væ-

re ensbetydende med, at gøre et instrument til et selvstændigt mål – på fuldstændig samme måde, som han afviste at gøre valutakursen (guldpariteten) til et mål for den økonomiske politik.

Rent empirisk bør det også mane til eftertanke, at aldrig har statsgælden målt i forhold til nationalproduktet være større end ved afslutningen af 2. verdenskrig, hvilket jo ikke stillede sig hindrende for det længste ubrudte opsving, som verdensøkonomien har kunnet fremvise.

Budgetsaldoen er et spejlbillede af den private sektor

... målsætningen (vedr. budgetsaldoen) bør være balance (FR,1994)

Lad os igen starte med en lukket økonomi. Her gælder det per definition, at forskellen mellem opsparing og investering i den private sektor modsvares krone for krone af den offentlige budgetsaldo, jfr. ligning (1):

$$\begin{aligned} (1) \quad Y &= C_p + I_p + G \\ S_p &= Y - C_p - T \\ S_f &= S_p - I_p \text{ (privat sektors finansiel overopsparing)} \\ S_f &= G - T \text{ (offentlig sektors finansiel underopsparing)} \end{aligned}$$

Hvis der ingen offentlig sektor var, så ville der altid ex post være balance mellem opsparing og investering i den private sektor (finansiel overopsparing = nul).

I perioder, hvor der er tendens til overopsparing i den private sektor, så reduceres beskæftigelsen og vice versa. Og der er intet teoretisk argument for, at den private sektor skulle have en opsparingstilbøjelighed og en investeringsadfærd, der sikrer at opsparing og investering matcher hinanden netop ved fuld beskæftigelse.

Derfor er den økonomiske politik nødvendig til at fylde et eventuelt efterspørgselshul ud, hvis målet om fuld beskæftigelse skal opfyldes.

Mere er der sådan set ikke at sige om dette forhold, at hvis man politisk ønsker fuld beskæftigelse, så må regeringen være villig til at under-/overbudgettere i den offentlige sektor.

Keynes konkluderer derfor også denne diskussion således:

I conceive, therefore, that a somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment (min fremhævelse) (GT, p.378).

Af citatet fremgår det, at Keynes sigter til offentlige (socialised) investeringer, der netop skal modsvare overskudsopsparingen i den private sektor.⁵

Når Keynes således i slutningen af »The General Theory« når frem til en anbefaling af en aktiv offentlig investeringspolitik, skal det ses i lyset af den lange forudgående diskussion af mulighederne for at sænke rente for derigennem at stimulere de private investeringer. Situationen minder på mange måder om den aktuelle tilstand, hvor det nationale renteniveau er vanskeligt at ændre på grund af høj kapitalmobilitet og en restriktiv valutakurs målsætning.

Der er fortsat en afgørende forskel på betalingsbalance og budgetsaldo

Udvides ligning (1) med udlandet, fås følgende identitet:

$$\begin{aligned}(2) \quad Y &= C_p + I_p + G + (E - M) \\ S_f &= (G - T) + (E - M)\end{aligned}$$

hvor $E - M$ er saldoen på betalingsbalancens løbende poster.

Umiddelbart kunne det se ud som om budgetsaldo og betalingsbalancesaldo går ind på lige fod; men politisk er der en afgørende forskel på, hvorledes hhv. udlandsgæld og offentlig gæld kan afvikles. Udlandsgælden kan kun betales tilbage ved et ekportoverskud. Reduktion af den offentlige gæld er derimod helt grundlæggende et indenlandsk fordelingspolitisk spørgsmål.

Ville etableringen af en fælles valuta skabe parallellitet mellem udlandsgæld og offentlig gæld? Det er et besnærende, men forkert synspunkt. Afgørende for gældens samfundsøkonomiske belastning er nemlig ikke valutaens »farve«, men derimod det offentlige beskatningsret. Den indkomst, der skabes inden for landets grænser – herunder renter af offentlig gæld – bliver beskattet i Danmark. Et underskud på betalingsbalancen vil fortsat betyde, at der overføres indkomst (og beskæftigelse) til udlandet og kan derfor ikke undgås i det nationale beskatningsgrundlag.

Derfor vedbliver konkurrenceevnen at være af vital betydning for de enkelte EU-lande, så længe den politiske struktur ikke er blevet føderal.

Her vil det snævre bånd mellem kronen og Euro'en – på samme måde som pundets binding til en alt for høj guldparitet i 1920'erne og begyndelsen af 1930'erne – fortsat stille sig hindrende for en økonomisk politik, der varigt øger beskæftigelsen samtidig med at både udlandsgælden og den offentlige gæld reduceres.⁶

Crowding out

Standardargumentet imod offentlige investeringer var i hvert fald indtil Keynes skrev »The General Theory«, at de pressede private investeringer ud i et tilsvarende omfang. Altså en typisk gøgeunge effekt, der havde som forudsætning, at den samlede opsparing i samfundet var konstant. Men netop Keynes'

påvisning af, at opsparingen var en funktion af indkomsten burde definitivt havde afklaret denne teoretiske misforståelse.

Uanset dette har argumentet alligevel sneget sig ind ad bagdøren i stort set alle lærebøger. Her knyttes det til hhv. de løn- og rentedrivende effekter af ekspansiv finanspolitik.

Hvis lønstigningstakten er en funktion af arbejdsløshedsniveauet, så er det åbenbart, at bedre beskæftigelse giver større lønfremgang. Ifølge neoklassikerne vil arbejdsmarkedet, som beskrevet ovenfor, overladt til sig selv altid vende tilbage til den for arbejdsmarkedet »naturlige« arbejdsløshed. Økonomisk politik kan i bedste fald blot fremskynde denne proces lyder det neoklassiske argument. Keynes ville her have fastholdt sin konklusion som fremført i forrige afsnit: at effekten af pengelønsændringer (udover produktivitetstigningerne) er uforudsigelig og bør derfor undgås. Ligesom han ville have mødt synspunktet med den naturlige arbejdsløshed, som en væsentlig barriere for beskæftigelsespolitikken med en betydelig skepsis, da det mangler et solidt empirisk fundament.

Neoklassikerne vil ydermere hævde, at et budgetunderskud virker rentedrivende. Staten »støvsuger kapitalmarkedet for opsparing«. ⁷ Også her bygger argumentet på den specielle antagelse, at opsparingen er en given størrelse. I så fald vil et ekstra offentligt udbud af obligationer kunne øge overskudsudbudet og presse renten op. Men selv i dette ræsonnement overses det, at de offentlige udgifter i første omgang er finansieret monetært, og det efterfølgende salg af obligationer har til formål at suge denne overskudslikviditet op.

En eventuel tendens til rentestigning vil derimod kunne have sit arnested i den reale del af økonomien, hvis den ekspansive finanspoli-

tik fører til overophedning af arbejdsmarkedet og derved skaber et inflationært pres. Men her overses det, at udgangspunktet jo er det stik modsatte: at aktivitetsniveauet er for lavt på grund af overskudsopsparingen i den private sektor.

De offentlige investeringer vil blot bidrage til at aktivere noget af den passive private opsparing.

En byrde for kommende generationer

»Gældsproblemet knytter også an til den stigende interesse for fordelingen af velfærd på tværs af generationer. Mens det tidligere var ret udbredt at betragte den offentlige gæld som »den ene hånds gæld til den anden« (underforstået: der er ikke noget problem), er økonomer i dag langt mere seriøst (min fremhævelse) optaget af denne side af gældsproblematikken« (Jensen og Motzfeldt, 1994, p.319)

Hensynet til »kommende generationer« er også det gennemgående i Finansredegørelsernes argumentation for, at gældsbyrden skal nedbringes.

Ræsonnementet er mudret. Ikke mindst hvis afholdelsen af de offentlige udgifter (herunder en afvejning mellem offentligt forbrug og offentlige investeringer) og fastlæggelsen af skattetrykket er sket ud fra en overordnet vurdering af, hvorledes omfanget af ledige ressourcer i samfundet kan begrænses. Har en sådan afvejning fundet sted, så er det svært at få øje på en realøkonomisk byrde i fremtiden af at arbejdskraft og kapital anvendes mere optimalt i dag. ⁸ Tværtimod vil de offentlige investeringer efterlade et mere vel fungerende (og forhåbentligt også renere) samfund til vore børn end det ellers ville have været tilfældet. Dette må forøge velfærd i dag og måske navnlig i fremtiden.

Det generationsproblem, der muligvis sigtes til, er det fordelingspolitiske problem, der opstår som en konsekvens af en af de internationale kapitalmarkeder påtvungen høj realrente (der i sig selv presser de private investeringer i knæ). Den favoriserer den passive finansielle opsparing, som politikerne ikke tør underkaste en tilstrækkelig barsk beskatning (realrenteafgiften kunne med fordel udformes således, at afkastet af pensionsformuer aldrig kunne overstige realvæksten i samfundet).

Den såkaldte byrde ligger altså i politikernes (formodede) manglende vilje til at føre en fordelingspolitik i fremtiden, der ikke efterlader sorteper hos den almindelige lønmodtager, når de (alt for) store og skattesubsidierede pensionsformuer kommer til udbetaling i en situation, hvor der ydermere er en risiko for, at disse udbetalinger ville kunne unddrage sig beskatning.

Gældsbyrden er således i første række en byrde for kommende politikere, der skal sikre en afbalanceret skatteudskrivning.⁹

På denne baggrund er det en bagvendt logik, at det i dag er nødvendigt at gennemføre budgetforbedringer (med deraf følgende øget arbejdsløshed og mindsket velfærd i nutid og fremtid), udelukkende med det sigte at lette arbejdet for politikerne i fremtiden.¹⁰

4. Afslutning

Keynes skrev i forordet til »General Theory«, at hans kollegers vurdering af bogen formentlig ville dele sig i to lige kritiske opfattelser. Den ene gruppe ville med et let skuldertræk sige, *her er der intet nyt*, mens den anden med slet skjult hovedrysten ville konstatere, at *her tog Keynes helt fejl*.

Disse to vurderinger genfindes stadig i debatten og afspejles, som vi har set også i standardlærebøgerne. Den »neoklassiske synte-

se« fik hurtigt demonstreret, at det såkaldt »nye« blot var en »ad hoc antagelse« om stive pengelønninger. Blev denne antagelse fjernet, så forblev modellens resultater ifølge den neoklassiske syntese de traditionelle, altså – *intet nyt!*

Derimod var dommen over Keynes politikanbefalinger – *helt forkert*, at en aktiv penge- og navnlig finanspolitik skulle kunne påvirke beskæftigelsen varigt. Der blev op gennem 1970'erne og 1980'erne sat et større og større spørgsmålstejn ved den efterspørgselsorienterede politiks effektivitet. Modeller med »rationelle forventninger« blev lagt til grund for afvisningen af, at ekspansiv finanspolitik kunne andet end blot forøge inflationen. Glemte var idéen om, at den private sektor kunne være i permanent ubalance; for det vil jo være »irrationelt«.

Den definitive gravskrift over det teoretiske fundament for en aktiv økonomisk politik leverede den svenske nobelpriskomité, da den i oktober 1995 tildelte Robert Lucas årets nobelpris for teorierne om »policy ineffectiveness«.

Noter

1. Jeg skal her takke uden på nogen måde at forpligte mine kolleger Kirsten Bregm, Poul Wolffsen og Hans Aage for konstruktive kommentarer. Nogle af de her fremførte argumenter er yderligere uddybet i min bog »Økonomi og Virkelighed«, hvor der også gives en mere fyldig teorihistorisk beskrivelse af, hvorfor Keynes' simple, men banebrydende makroøkonomiske teorier forsvandt fra de økonomiske lærebøger.
2. Det er en fornøjelse at læse John Hicks' »A Market Theory of Money« fra 1989. Her lykkes det nemlig – langt om længe – for Hicks at få placeret Marshalls metode i den rette mikroøkonomiske kontekst, hvorfra der ikke kan drages makroøkonomiske konklusioner.
3. Det bør i den aktuelle situation ikke overses, at Bank of International Settlement (BIS) i sin årsberetning fra 1996 gør Keynes' advarsel (fra

1923) om, at *deflation* (varigt faldende priser) kan have endog særdeles skadelige samfundsøkonomiske virkninger til sin.

4. I en årrække var det kotyme i Finansredegørelserne, at gengive de fire væsentligste balanceproblemer i dansk økonomi i form af en diamant, hvor hhv. arbejdsløshed, inflation, budgetsaldo og betalingsbalance blev målt ud af hver af de fire akser, hvilket kun kunne efterlade det indtryk, at de var lige højt prioriterede mål i den økonomiske politik.
5. Det er præcis det fænomen, der hærger store dele af den vestlige verden, at opsparingskapaciteten ikke mindst i pensionskasserne langt overstiger virksomhedernes investeringslyst.
6. Det danske betalingsbalanceoverskud, der kulminerede i 1993 er helt overvejende skabt gennem en langsommere vækst i Danmark end i de øvrige EU-lande. En situation, der i løbet af perioden 1994-98 har vendt sig til sin modsætning.
7. Et argument der også genfindes på globalt plan bl.a. i den ofte fremførte kritik af det amerikanske budgetunderskud: *den offentlige gældsætning er internationalt set uden tvivl medvirkende til for lav opsparing i et omfang, der bærer et hovedansvar for de sidste 10-15 års høje realrenter* (Finansredegørelsen, 93, p.101)
8. Hvis bekymringen hos disse forfattere havde knyttet sig til brugen af udtømmelige ressourcer, så ville der have været en vis substans i argumentet. I givet fald vil en ekspansion af produktionen i dag mindske de fremtidige beholdninger af naturkapital til skade for kommende generationer; men nej det problem optager ikke denne kategori af neoklassiske økonomer. De fører et partielt bogholderi over pengeindkomster og opfatter den offentlige sektor som enhver anden husholdning, at gæld skal betales tilbage med rentes rente, som derfor må begrænses – koste hvad det vil samfundsøkonomisk. Selv i 1993 anbefalede de en finanspolitisk stramning for at begrænse den offentlige gældsætning; men der var ikke megen lydhørhed hos den netop tiltrådte regering for dette synspunkt.
9. Her kan der nok med fordel lyttes til de advarsler som bla. Michael Møller og Niels Chr. Nielsen har fremført over for den fortsatte skattefritagelse for pensionsindbetalinger. Det kan meget let blive penge som statskassen aldrig ser. (Møller & Nielsen 1993 s. 74-75)
10. Det er således også karakteristisk at f.eks. Jensen og Motzfeldt helt undlader at vurdere beskæfti-

gelseeffekten af den »troværdige« finanspolitik, der kan holde off.gæld/BNP forholdet konstant.

Det konstateres: *Bedømmelsen af output-gap og mulighederne for hurtigt at nå tilbage til trend-BNP må bl.a. bero på en vurdering af fleksibiliteten på arbejdsmarkedet* (min fremhævelse). og de fortsætter: *Under alle omstændigheder peger sammenhængen mellem det strukturelle budgetunderskud, output-gap og ledighed på, at bedømmelsen af finanspolitikken holdbarhed er nært forbundet med graden af fleksibilitet på arbejdsmarkedet* (min fremhævelse) (p.330)

Litteratur

- Begg, D., S. Fischer & R. Dornbusch (1994): »Economics«, 4 ed., New York.
- Burda, M., Ch. Wyplosz (1993): »Economics – a European text«, Oxford University Press, Oxford.
- Finansministeriet (1993): »Finansredegørelse 93«, København.
- Finansministeriet (1994): »Finansredegørelse 94«, København.
- Hick, John (1989): »A Market Theory of Money«, Clarendon Press, Oxford.
- Jensen, Svend Erik Hougaard & Christian Motzfeldt (1994): »Offentlig gæld og budgetunderskud – er finanspolitikken holdbar?«, Nationaløkonomisk Tidsskrift, bind 132/nr.3, s.318-34.
- Jespersen, J. (1996): »Økonomi og Virkelighed«, Fremad, København.
- Keynes, John M. (1936): »The General Theory of Employment, Interest and Money«, Macmillan Press, London.
- Layard, R., S. Wickell og R. Jackman (1994): »The Unemployment Crisis«, Oxford University Press, Oxford.
- Møller, Michael og Niels Chr. Nielsen (1993): »Pensionsopsparing og statsgæld«, Nationaløkonomisk Tidsskrift, bind 131/nr.1, s. 62-75.
- Patinkin, Don (1956): »Money, Interest, and Prices – an integration og monetary and value theory«, 2nd ed., Harper International edition, New York, 1965.
- Rockwool Foundation Research Unit (Gunnar Viby Mogensen ed.): »Work Incentives in the Danish Welfare State – New Empirical Evidence.«
- Samfundsøkonomen (1994): »Keynes aktuelle teorier«, nr.6, DJØF's Forlag, København.
- Smith, Nina (1994): »Nye tendenser og resultater i arbejdsmarkedsforskning – konsekvenser for den økonomiske politik«, Nationaløkonomisk Tidsskrift, bind 131/nr.1, s. 1-20.

Regionale vækstmønstre i Danmark¹

Stud.polit. Henrik Fenlev, Københavns Universitet, Økonomisk Institut

1. Indledning

Den regionaløkonomiske debat har i de senere år fokuseret på den uensartede udvikling i forskellige dele af Danmark. Diskussionen er bl.a. udsprunget af den afdæmpede økonomiske udvikling i f.eks. Bornholms og Storstrøms amter kontra den meget positive udvikling i Midt- og Vestjylland. Hertil kommer den stadige debat om årsagerne til de økonomiske og strukturelle problemer i hovedstaden.

Emnet for denne artikel er den regionale økonomiske udvikling i Danmark i efterkrigstiden (1950 – 1992). Sigtet er, med udgangspunkt i nye regionalfordelte BFI-tal,² at undersøge, hvordan den økonomiske vækst i denne periode har fordelt sig mellem danske regioner. Det vil sige, om den økonomiske vækst i Danmark har forøget de regionale økonomiske forskelle, eller om vækstens regionale fordeling har medvirket til en udligning af de økonomiske forskelle mellem regionerne.

Hidtidige undersøgelser har været baseret på tal for den skattepligtige indkomst i de forskellige regioner. At der ikke har været lavet undersøgelser med udgangspunkt i BFI-tal skyldes, at regionalfordelte BFI-tal for de danske amter kun findes tilbage til 1970. Med konstruktionen af nye regionalfordelte

BFI-tal for årene 1950 og 1960 er det imidlertid blevet muligt at afdække og analysere den regionaløkonomiske udvikling i Danmark over en længere årrække ved hjælp af dette mere reelle mål for den økonomiske aktivitet i regionerne.

Målet med denne artikel er, med udgangspunkt i catch up-hypotesen eller indhentnings-hypotesen, at afdække, hvorvidt den regionaløkonomiske udvikling i Danmark i perioden 1950-1992 har været præget af konvergens.

Indledningsvist redegøres lidt nærmere for catch up-hypotesen. Dernæst beskrives udviklingen mellem regionerne ved brug af det hidtil anvendte indkomstmål: skattepligtig indkomst. Herefter foretages tilsvarende analyser blot ved anvendelse af regionalfordelte BFI-tal. På baggrund af de fundne resultater i de to ovenstående analyser redegøres så for de mulige årsager til forskellene i resultaterne, når henholdsvis skattepligtig indkomst og BFI anvendes som indkomstmål.

Afslutningsvis vil mulige faktorer til forklaring af udviklingen i regionernes BFI blive drøftet.

De 12 regionale enheder i denne artikel består af 11 egentlige amter samt hovedstadsre-

gionen, som udgøres af Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Københavns Amt, Frederiksborg Amt samt Roskilde Amt. Årsagen til analysens sammenlægning af hovedstadsregionen til én samlet enhed er primært den omfattende pendling, som finder sted i denne region.

For nemhedens skyld har regionerne fået følgende forkortelser:

HO	Hovedstadsområdet	RB	Ribe Amt
VS	Vestsjællands Amt	VJ	Vejle Amt
ST	Storstrøms Amt	RK	Ringkøbing Amt
BO	Bornholms Amt	AR	Århus Amt
FY	Fyns Amt	VI	Viborg Amt
SQ	Sønderjyllands Amt	NO	Nordjyllands Amt

2. Teoretisk udgangspunkt

Forsøget på at afdække, hvorvidt en udlig-ning af regionaløkonomiske forskelle i Danmark har fundet sted, tager som nævnt udgangspunkt i *catch up-hypotesen*.³

Ifølge catch up-hypotesen er spredning af teknologi den primære årsag til konvergens i indkomstniveauer mellem lande. Grundlæggende siger teorien, at lande som initialt er teknologisk tilbagestående kan drage fordel heraf, idet de, ved efterligning og kopiering af allerede eksisterende teknologi, kan opnå hurtigere og billigere teknologiske fremskridt end højtudviklede lande. De hurtigere teknologiske fremskridt i de relativt tilbagestående lande medfører større vækst i produktiviteten og dermed større vækst i indkomsterne og produktionen pr. capita. Jo større forskellen er med hensyn til teknologisk udvikling mellem de relativt tilbagestående lande og de teknologisk førende lande, desto større er mulighederne for teknologisk catch up for de førstnævnte lande.

Dette resultat bygger på antagelsen om, at det er billigere at imitere og kopiere teknologiske fremskridt, end det er at producere og frem-

bringe dem, idet de teknologiførende lande har haft store udgifter i forbindelse med forskning og udvikling.

Ifølge catch up-hypotesen kan den økonomiske vækst i et land derfor udtrykkes som en positiv funktion af det pågældende lands teknologiske tilbagestående i begyndelsen af analyseperioden.

Den teknologiske forskel mellem et teknologisk tilbagestående land og omverdenen (*»the technological backlog«*) udgør kun en potentiel mulighed for højere vækst i teknologiniveauet for det tilbagestående land. Hvorvidt dette potentiale udnyttes, afhænger af en række forhold i landet.

Mulighederne for teknologisk catch up for et teknologisk tilbagestående land kan således opdeles i to komponenter:⁴

- 1) Potentialet for catch up, dvs. størrelsen af teknologiforskellene
- 2) Udnyttelsen af dette potentiale

Hvor hurtigt dette potentiale udnyttes, og dermed hvor hurtigt catch up-processen finder sted, afhænger af faktorer som kulturelle forhold, sproglige barrierer samt økonomisk politik. Endvidere afhænger processen af de institutionelle forhold, lovgivning, finansieringsmuligheder og markedsstørrelse. Forskelle i omfanget og kvaliteten af infrastruktur, graden af åbenhed overfor ny og fremmed teknologi, uddannelsesniveau, handelshindringer og valutarestriktioner samt organisationsgrad og arbejdsmarkedsforhold i øvrigt kan ligeledes have indflydelse på spredningen af teknologi. Flere af disse problemer kendes eksempelvis fra implementering af projekter i forbindelse med bistand til udviklingslande, hvor ny og fremmed teknologi ofte giver anledning til problemer.

Generelt gælder det, at teknologiudvekslingen, og dermed grundlaget for catch up-hy-

potesen, mellem regioner indenfor samme land må antages at være langt mere gnidningsfri og uproblematisk end mellem selvstændige nationer. Dette skyldes, at mange af de ovenfor nævnte problemer er langt mindre eller slet ikke eksisterer, når der er tale om catch up mellem regioner inden for samme land fremfor mellem selvstændige lande.

I relation til nærværende problemstilling vedrørende den regionale udvikling og catch up i et lille, teknologisk højtstående og relativt homogent land som Danmark, er mange af de ovenfor nævnte barrierer for mobilitet af teknologiske fremskridt naturligvis ganske irrelevante.

Teknologiniveauet tilnærmes i nærværende artikel ved henholdsvis skattepligtig indkomst pr. capita og BFI pr. capita.

Catch up contra konvergens

Begreberne catch up og konvergens (her: udligning af regionale forskelle) er nært forbundne. Catch up er en af forklaringerne på, hvorfor konvergens i pr. capita-indkomst mellem forskellige geografiske områder kan tænkes at finde sted; nemlig ved overførsel af teknologi fra teknologisk højtstående og dermed rige regioner til teknologisk mere tilbagestående og dermed fattigere regioner.

En anden forklaring på konvergens kan være en udligning af faktorforholdet mellem regioner. Dette betyder, at *kapitalfattige* regioner oplever en vækst i kapitalmængden pr. beskæftiget (positiv capital deepening), mens *kapitalrige* regioner oplever et relativt fald i kapitalmængden pr. beskæftiget (negativ capital deepening). En sådan udligning af faktorforholdet mellem regioner kan medføre konvergens, uden at kapitaloverførslerne (eller overførslerne af arbejdskraft, for den sags skyld) er forbundet med egentlige teknologiske fremskridt. Udligningen af faktorforhol-

det kan ske ved interregionale vandring af både kapital og arbejdskraft.

Der kan generelt sondres mellem to former for konvergens; β -konvergens (beta-konvergens) og σ -konvergens (sigma-konvergens).⁵

Foretages en konvergensanalyse med udgangspunkt i udvalgte landes eller regioners pr. capita indkomst i begyndelsen af perioden, siges der at være *β -konvergens*, såfremt der er en negativ sammenhæng mellem vækstraten i pr. capita indkomsten og indkomstniveauet primo analyseperioden. Der er derfor tale om β -konvergens, i de tilfælde, hvor relativt fattigere økonomier vokser hurtigere end mere velstående økonomier.

Begrebet σ -konvergens fokuserer på, om spredningen i pr. capita indkomsten mellem regionerne mindskes.

Graden af σ -konvergens i Danmark undersøges ved at betragte spredningen i henholdsvis skattepligtig indkomst pr. capita og BFI pr. capita for de forskellige regioner.

Hvorvidt der er tale om β -konvergens testes ved hjælp af nedenstående tre regressionsmodeller.

Regressionmodellerne udføres på de regionale tal for både BFI pr. capita og skattepligtig indkomst pr. capita.⁶

- (1) $g_i = \alpha + \beta T_i + e_i$
- (2) $g_i = \alpha + \beta (T/T_{DK})_i + e_i$
- (3) $g_i = \alpha + \beta ((T_{DK}-T)/T)_i + e_i$

hvor g_i udtrykker hver enkelt regions årlige vækstrate, og T er et udtryk for den enkelte regions teknologiniveau i begyndelsen af perioden tilnærmet ved skattepligtig indkomst pr. capita hhv. BFI pr. capita primo analyseperioden.

T_{DK} er det gennemsnitlige teknologiniveau for hele Danmark.

I *model (1)* testes det, hvorvidt der er en negativ sammenhæng mellem det initiale teknologiniveau og vækstraten i regionerne. Jo større værdi af T (dvs. jo højere teknologiniveau), desto lavere vækst vil den pågældende region opleve. Hædningskoefficienten, β , antages derfor at være negativ, mens konstantleddet, α , antages at være positivt.

Model (2) er en udvidelse af *model (1)*, hvor det bliver muligt at undersøge, i hvilken udstrækning den regionale vækst konvergerer mod en bestemt fælles værdi samtidig med, at skattepligtig indkomst pr. capita hhv. BFI pr. capita i regionerne (dvs. teknologiniveauet) tenderer til at nærme sig hinanden. Således ses det af *model (2)*, at når teknologiniveauet i regionerne (T) nærmer sig det gennemsnitlige teknologiniveau i Danmark (T_{DK}), da vil vækstraten i regionerne (g_i) nærme sig en fælles værdi – nemlig $\alpha + \beta$.

For α og β og gælder det således, at summen af de to udtrykker den fælles vækstrate, som regionerne formodes at konvergere mod. Hædningskoefficienten, β , antages at være negativ, hvorved den førnævnte sammenhæng mellem regionernes teknologiforskelle og deres vækst fremkommer.

Model (3) udtrykker den teknologiske spredningsproces, som i teorien antages at finde sted. Spredningsprocessen afhænger både af teknologiforskellen mellem regionerne og regionernes absolutte teknologiniveau, som er tilnærmet ved den enkelte regions skattepligtige indkomst pr. capita hhv. BFI pr. capita. Regionernes vækstrate afhænger derfor både af den enkelte regions absolutte teknologiniveau (T) og af teknologiefterslæbet/teknologiforspringet ($T_{DK}-T$).

Som det ses af *model (3)* forventes β i henhold til catch up-hypotesen at være positiv, idet teknologisk tilbagestående (en lav værdi af T , hvor $T < T_{DK}$) medfører relativ høj vækst, g_i .

I det følgende tilnærmes regionernes teknologiniveau først ved brug af skattepligtig indkomst pr. capita og dernæst ved brug af BFI pr. capita.⁷

3. Hidtidige undersøgelser

I et arbejdspapir fra 1994 undersøger Mogens Dilling-Hansen m.fl., hvorvidt catch up-hypotesen kan bekræftes for perioden 1935-1990 ved brug af skattepligtig indkomst som tilnærmelse til teknologiniveauet.

Med udgangspunkt i 4 regressionsmodeller, hvoraf de tre første næsten er identiske med de tre ovenstående, konkluderes det, at der i Danmark i den betragtede periode har været tale om en signifikant catch up-proces (β -konvergens). Det vil sige, at væksten i indkomsterne aftager jo nærmere de relativt tilbagestående regioner nærmer sig hovedstadsregionen, som er det teknologiførende område.

Det undersøges endvidere om spredningen (σ -konvergens) i skattepligtig indkomst pr. capita er indsnævret i løbet af perioden.⁸

Konklusionen er, at der igennem perioden har været tale om en betragtelig indsnævring i den skattepligtige indkomst pr. capita mellem regionerne. Kraftigst har udviklingen dog været i årene 1935-1950, hvor standardafvigelsen faldt fra 30,9 til 18,2. For perioden 1950-1990 var udviklingen noget mere moderat, idet standardafvigelsen faldt fra 18,2 til 10,2.

På baggrund af de opnåede resultater når forfatterne frem til den konklusion, at der i den betragtede periode har været tale om en bety-

delig grad af konvergens i de regionale indkomster i Danmark.

Da analyseperioden i denne artikel er kortere end tilfældet er for analysen ovenfor, har vi valgt at teste catch up-hypotesen ved brug af bl.a. de skattepligtige indkomststal i ovennævnte artikel for perioden 1950-1992 med udgangspunkt i modellerne (1)-(3).

Resultaterne af analyserne, som er angivet i tabel 1 og 2, viser, at catch up-hypotesen kan bekræftes for perioden 1950-1992 ved anvendelse af *skattepligtig indkomst pr. capita* som tilnærmelse til teknologiniveauet. Med andre ord kan der siges at have været en signifikant sammenhæng mellem regionernes vækstrater og deres initiale teknologiniveauer.

Tabel 1. Regressionsanalyse af væksten i den regionale skattepligtige indkomst pr. capita, 1950-1992

	Afhængig variabel		
	Model 1	Model 2	Model 3
Konstantled	5,1354	6,9605	4,5899
1950-1960	[1,4438]	[0,5185]	[0,1514]
	14,1518	15,7975	13,4174
1960-1970	[1,3955]	[0,5070]	[0,1579]
	13,7444	14,5025	12,1422
1970-1980	[1,0627]	[0,5109]	[0,1538]
	12,3949	10,46	8,1478
1980-1992	[1,5150]	[0,5329]	[0,1409]
Forklarende variabel			
T1	-9,11E-05		
	[3,405E-05]		
T2		-2,2704	
		[0,5569]	
T3			2,3919
			[0,5199]
T-værdi	0,015	0,0002	0,0001
R2	99,03	99,81	99,93
N	48	48	48

Kilde: Egne beregninger

T1 = Skattepligtig indkomst pr. indbygger i 1950, 1960, 1970 og 1980

T2 = T/T_{DK}

T3 = $(T_{DK}-T)/T$

Anm: Tallene i parentes angiver standardafvigelsen

Tabel 2. Skattepligtig indkomst pr. capita for hver region i forhold til landsgns., 1935-1992
Hele landet = 100

Regioner	1935	1950	1960	1970	1980	1992
HO	156	129,0	129,0	125,0	118,0	115,5
VS	76	88,0	85,0	93,0	95,0	95,6
ST	80	97,0	87,0	90,0	94,0	90,8
BO	72	79,0	78,0	79,0	87,0	86,8
FY	87	93,0	90,0	89,0	93,0	92,8
SQ	68	80,0	85,0	84,0	90,0	92,5
RB	73	81,0	82,0	84,0	89,0	96,3
VJ	99	104,0	101,0	87,0	91,0	96,3
RK	63	82,0	80,0	83,0	87,0	93,5
AR	75	80,0	82,0	92,0	94,0	96,4
VI	61	75,0	74,0	77,0	84,0	90,2
NO	66	80,0	82,0	81,0	88,0	90,4
Standard:	30,9	18,2	18,5	16,4	11,2	6,9

Kilde:

1950-1980: På baggrund af datamateriale i Rask Petersen og Smith (1989)

1992: DS: Gennemsnitlig skattepligtig indkomst, »Indkomst, forbrug og priser« 1994: 11

4. Catch up-hypotesen ved brug af regionalfordelte BFI-tal

Efter at have beskrevet den regionale økonomiske udvikling ved hjælp af tal for skattepligtig indkomst i de forskellige regioner, rettes opmærksomheden nu mod de regionale BFI-tal. De samme analyser, som blev foretaget for skattepligtig indkomst, foretages nu for BFI.

Af tabel 3 fremgår det, at forklaringsgraden er høj for alle de tre modeller til beskrivelse af β -konvergens. Endvidere ses det for samtlige tre modeller, at konstantleddene varierer signifikant over tid. Dette kan tilskrives niveauforskelle i den økonomiske vækst mellem de forskellige delperioder.

I *model (1)*, hvor den forklarende variabel er specificeret som teknologiniveauet T , har alle parameterestimaterne negativt fortegn, hvilket også tilsiges ud fra den gængse catch up-hypotese, hvor teknologiførende regioner, alt

andet lige, oplever en lavere vækst over tid end teknologisk tilbagestående egne. Fortegnet til den forklarende variabel i model (1) synes altså at bekræfte catch up-hypotesen. Derimod er der tydeligvis problemer med signifikansniveauet for den forklarende variabel. Der synes altså ikke at være nogen markant sammenhæng mellem regionernes vækst på den ene side og deres initiale teknologiniveau på den anden. Konklusionen må derfor være, at modellen, som specificeret i model (1), ikke kan bekræfte, at der i Danmark for perioden 1950-1992 har været konvergens i BFI pr. capita mellem regionerne.

I *model (2)* har samtlige parameterestimater ligeledes de rigtige fortegn i forhold til teorien. Der er imidlertid igen det problem, at den forklarende variabel ikke er signifikant. Således gælder det også for model (2), at man heller ikke her kan bekræfte, hvorvidt der har været tale om nogen konvergens mellem regionerne i den undersøgte periode.

Tabel 3. Regressionsanalyse af væksten i den regionale BFI pr. capita, 1950-1992

	Afhængig variabel		
	Model 1	Model 2	Model 3
Konstantled	5,6958	6,4236	5,4756
1950-1960	[1,0850]	[0,17955]	[0,14763]
	10,8000	12,8314	10,4720
1960-1970	[1,0289]	[0,17959]	[0,15663]
	12,4930	11,4287	11,8845
1970-1980	[0,7987]	[0,18069]	[0,14755]
	9,0271	8,3692	7,4313
1980-1992	[1,1551]	[0,52622]	[0,13851]
Forklarende variabel			
T1	-2,7152E-05 [2,07E-05]		
T2		-0,92266 [0,55681]	
T3			0,91997 [0,56238]
T-værdi	0,19708022	0,1048	0,1092
R²	99,79	97,36	99,8
N	48	48	48

Kilde: Egne beregninger

T1 = BFI pr. capita i 1950, 1960, 1970 og 1980

T2 = T/T_{DK}

T3 = $(T_{DK}-T)/T$

Resultaterne for *model (3)* viser sig, som det fremgår af tabel 3, at minde meget om resultaterne i *model (2)*. Parameterskønnene har alle de rigtige fortegn, og fortegnet til den forklarende variabel bekræfter formodningen om, at jo større forskelle der er i teknologiniveauerne mellem regionerne og dermed i absorptionsniveauerne, desto højere vækst oplever de teknologisk set mere tilbagestående områder. I *model (3)* er der imidlertid igen det problem, at den forklarende variabel viser sig ikke at være signifikant. Dette betyder, at en entydig konklusion af, i hvilken udstrækning der har været konvergens eller divergens i BFI pr. capita mellem de danske regioner, ikke er mulig.

Teknologiniveauet i de forskellige regioner synes altså ikke at kunne forklare udviklingen i regionernes gennemsnitlige årlige vækst i BFI pr. capita i den betragtede periode, hvorfor man alene på baggrund af regressionsanalyserne ikke kan vurdere, om catch up-hypotesen gælder for danske regioner. Dette medfører derfor, at det heller ikke er muligt i relation til teorien at vurdere, i hvilket omfang det er tilfældet, at teknologiførende regioner oplever fortsat vækst på bekostning af de tilbagestående områder (divergens), eller om en udligning af forskelle i teknologiniveau (her: BFI pr. capita) finder sted over tid (konvergens).

Sammenfattende kan det konkluderes, at modellerne (1) – (3) ikke kan bidrage til at forklare den regionale udvikling i de danske regioner i perioden 1950-1992, og dermed om den regionaløkonomiske udvikling har været karakteriseret af β -konvergens, når *BFI pr. capita* anvendes som tilnærmelse til teknologiniveauet i regionerne.

Den anden form for konvergens, σ -konvergens, udtrykker som ovenfor omtalt, hvorvidt spredningen i BFI pr. capita mellem regionerne er blevet mindsket. Denne form for konvergens knytter altså ikke direkte den enkelte regions vækst sammen med den samme regions teknologiniveau, sådan som det er tilfældet for β -konvergens.

Af tabel 4 fremgår det, at spredningen i 1950 var på 15,8, mens den i 1992 var faldet til 11,8. Et fald i spredningen på ca. 25 procent over en 42-årig periode er ganske meget. Det er imidlertid tydeligt, at faldet i spredningen for den skattepligtige indkomst pr. capita er langt mere markant.

Konvergens i BFI pr. capita har ikke været så kraftig igennem perioden, som tilfældet har været for den skattepligtige indkomst pr. capita. Dette skal imidlertid ses i lyset af det faktum, at spredningen i BFI pr. capita var mindre end spredningen i den skattepligtige indkomst pr. capita primo analyseperioden.

5. Sammenligning af analyseresultater

Analyserne i afsnit 3 og 4 viste sig at give meget forskellige resultater.

Analyserne i afsnit 3, som er baseret på tal for den skattepligtige indkomst, udviste markante tegn på konvergens i indkomstniveauet mellem de forskellige regioner, mens regressionsanalyserne i afsnit 4, som tog udgangspunkt i BFI-tal, ikke var signifikante.

Der er imidlertid visse problemer i relation til brugen af tal for den skattepligtige indkomst. Først og fremmest er der en væsentlig effekt af udbygningen af velfærdsstaten i efterkrigstiden, som har resulteret i voksende indkomstoverførsler. Dette har ikke kun haft en

Tabel 4. BFI pr. capita i hver region i forhold til landsgns., 1950-1992. Hele landet = 100.

Regioner	1950	1960	1970	1980	1992
HO	126,1	127,8	124,2	120,7	114,7
VS	81,7	80,8	86,8	85,5	86,4
ST	85,3	82,2	85,5	84,2	74,1
BO	86,4	81,4	83,4	86,1	84,2
FY	89,6	88,1	86,9	86,0	88,0
SQ	83,4	82,2	84,8	91,7	99,3
RB	87,6	85,2	89,6	93,4	104,3
VJ	85,6	84,1	88,4	93,9	101,9
RK	86,9	83,0	87,7	93,1	101,2
AR	95,7	94,7	92,3	92,3	94,2
VI	79,4	75,8	78,0	86,0	95,4
NO	84,1	82,8	83,1	87,9	88,4
Standardafvigelse	15,8	18,2	15,5	12,2	11,8

Kilde: Egne beregninger.

betydning for den personelle indkomstfordeling, men også for den regionale indkomstfordeling. Dette skyldes, at f. eks. områder med lav økonomisk aktivitet og høj ledighed uden indkomstoverførsler typisk ville have haft en relativ lav skattepligtig indkomst pr. capita. Med de stigende indkomstoverførsler er der ikke længere den samme sammenhæng mellem høj ledighed og lav skattepligtig indkomst pr. capita.

Med andre ord udtrykker den skattepligtige indkomst ikke de reelle forskelle i økonomisk aktivitet mellem landets regioner, da begrebet indeholder transfereringer fra de offentlige myndigheder. Problemet forstærkes af transfereringernes voksende størrelse gennem perioden.

Ovenstående forhold medfører, at en analyse baseret på skattepligtig indkomst vil tendere til at overvurdere graden af konvergens mellem de danske regioner. Et mere reelt billede af udviklingen i den økonomiske aktivitet fås ved benyttelse af regionale BFI-tal, da disse tal bedre beskriver den regionale økonomiske aktivitet.

6. Mulige årsager til udviklingen i BFI pr. capita i regionerne

Som det er fremgået af analyserne i denne artikel er det især udviklingen i den skattepligtige indkomst, som har vist tendenser til konvergens. Der har imidlertid også været tegn på konvergens (jvf. tabel 4, σ -konvergens) i BFI pr. capita, omend i mindre omfang.

En væsentlig forklaring på konvergens i BFI pr. capita i perioden 1950-1992 må tillægges udbygningen af den offentlige sektor og decentraliseringen af denne (bl.a. Kommunalreformen af 1970). Denne udvikling har bevirket, at der er sket en geografisk forskydning af det i øvrigt voksende antal af offentligt beskæftigede igennem perioden. Andelen

af offentligt beskæftigede var i hovedstadsområdet langt større end i de øvrige regioner ved begyndelsen af perioden. Gennem perioden har der fundet en udligning sted af andelen af offentligt beskæftigede i de forskellige regioner, således at beskæftigelsen i den offentlige sektor i procent af den samlede beskæftigelse i de forskellige regioner er blevet stadig mere ensartet i løbet af perioden.⁹

Som det ligeledes fremgik af tabel 4, har udviklingen i BFI pr. capita imidlertid været særlig gunstig i specielt fire jyske amter (Sønderjylland, Ribe, Ringkøbing og Viborg). Det fremgår af samme tabel, at hovedstadsregionen i løbet af perioden har oplevet en relativ tilbagegang i BFI pr. capita i forhold til resten af landet. Den relative tilbagegang for hovedstadsregionen kan formentlig i et vist omfang forklares ved den ovenfor beskrevne udvikling i den offentlige sektor. Den særligt gunstige udvikling i de fire jyske amter kræver imidlertid andre forklaringer.

Det er efterhånden et velkendt fænomen, at industrien i Danmark har omlokaliseret sig fra hovedstadsområdet til provinsen.¹⁰ De forhold som oftest tilskrives årsagen til industriens omlokalisering kan opdeles i to kategorier:

(1) Områdespecifikke forhold

- lønniveau
- grundpriser
- infrastruktur

(2) Ikke-områdespecifikke forhold

- faldende transportomkostninger i almindelighed

For så vidt angår lønniveauet og grundpriserne, fremgår det af tabellerne 5 og 6, at det for provinsen i almindelighed gælder, at disse er lavere end i hovedstadsregionen, men dog ikke markant lavere i de jyske amter i forhold til den øvrige provins.

Tabel 5. Timefortjenesten i håndværk og industri, 1976, 1980 og 1984. Hele landet = 100.

	Faglærte			Ikke-faglærte mænd			Ikke-faglærte kvinder		
	1976	1980	1986	1976	1980	1984	1976	1980	1984
HO	108	108	108	109	106	107	108	105	106
VS	91	96	94	94	96	95	96	101	100
ST	93	90	91	91	90	91	93	93	96
BO	83	87	88	84	87	89	87	91	96
FY	94	95	97	97	97	99	98	99	101
SQ	94	94	92	98	99	97	105	107	104
RB	94	92	96	98	101	99	94	93	98
VJ	94	97	98	96	101	101	96	100	100
RK	89	91	90	93	92	94	95	93	93
AR	96	98	100	97	98	98	100	102	101
VI	89	91	91	93	92	95	94	96	98
NO	97	96	96	97	97	97	98	98	98
Hele landet	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Petersen og Smith (1989).

Det har kun været muligt at få tal for disse tre år.

Tabel 6. Salgsklare erhvervsbyggegrunde, 1981

Region	Areal i ha	Saml. udg. (mio.kr.)	Udg. pr. m2
HO	12	102	86
VS	15	74	51
ST	18	52	29
BO	1	4	39
FY	20	96	48
SQ	33	95	29
RB	16	57	36
VJ	28	107	38
RK	29	65	23
AR	29	120	42
VI	20	63	32
NO	28	98	35
Hele landet	247	932	38

Kilde: Maskell (1984).

Derfor kan hverken lønniveau eller grundpriser forklare den særlig positive udvikling i de fire jyske amter.

Derimod har den regionale udbygning af transportinfrastrukturen i provinsen og etableringen af et motorvejsnet i Jylland bevirket, at Jylland i dag ikke kan siges at være specielt svagt stillet med hensyn til fysisk infrastruktur i forhold til hovedstadsregionen. På grund af den kraftige vækst i privatbilismen er det eksisterende vejnet i København overbelastet, hvorfor Jylland i realiteten har en fordel fremfor København med hensyn til infrastruktur.

Heller ikke denne faktor er dog særegen for de fire jyske amter.

Udviklingen i den *informationsteknologiske infrastruktur* har ligeledes bevirket, at en tidligere fordel ved placering af en virksomhed i hovedstadsregionen er forsvundet. Dette drejer sig om den tætte kontakt til og informationsudveksling med kunder og leverandører. Med udbygningen af den teknologiske infrastruktur er kort fysisk afstand ikke længere en betingelse for let og ubesværet informationsudveksling.

Dette er dog også et forhold, som ikke alene gør sig gældende i de fire jyske amter.

Den fjerde betydende faktor i forskydningen af industrivirksomhed fra hovedstadsregionen til provinsen, er de *faldende transportomkostninger* i efterkrigstiden.

Virkningen af de stadigt faldende transportomkostninger relativt til omkostningsudviklingen i øvrigt har været, at sammenhængen mellem en virksomheds afsætning og størrelsen af det lokale marked er blevet stadig mindre. Den fordel, som tidligere var knyttet til lokalisering i et centerområde (f.eks. København) med betydelig agglomeration af såvel

virksomheder som forbrugere, er med andre ord blevet stadig løsere, da den lokale efterspørgsel har udviklet sig til at være af mere underordnet betydning for virksomhedernes afsætningsmuligheder.

En mulig forklaring på udviklingen i de fire jyske amter, og et eksempel på de faldende transportomkostningers positive indflydelse på disse amters økonomiske vækst, kan være deres gunstige beliggenhed i forhold til Hamborg, som er den region i Tyskland, der har den højeste BFI pr. capita i hele den undersøgte periode. I modsætning til hovedstadsregionen har udviklingen i Hamborgs BFI pr. capita ikke udvist tendens til et vedvarende relativt fald. Udviklingen i Hamborgs BFI pr. capita relativt til det øvrige Vesttyskland er gengivet i tabel 7.

Med udbygningen af motorvejsnettet i begyndelsen af 1970'erne fra Nordtyskland til Danmark kom de fire jyske amter nu til at tilhøre et af de områder i Danmark, der lå mest centralt placeret i forhold til de store mellemeuropæiske markeder.

Sammenfattende kan det konkluderes, at ingen af de område-specifikke faktorer kan forklare den særlig gunstige udvikling i netop de fire jyske amter. Imidlertid synes disse faktorer kombineret med amternes beliggenhed i forhold til Hamborg og udbygningen af den fysiske infrastruktur i det sydlige Jylland at udgøre en mulig forklaring på udviklingen i den økonomiske aktivitet i disse regioner.

7. Sammenfatning

Hidtidige analyser af den regionaløkonomiske udvikling i Danmark baseret på tal for den skattepligtige indkomst har vist, at der har fundet en betydelig udligning sted af regionale økonomiske forskelle.

Tabel 7. BFI pr. capita, 1950-1990. Vesttyskland. Hele landet = 100.

Regioner	1950	1960	1970	1980	1990
Schleswig-Holstein	72,44	82,32	82,35	86,29	86,98
Hamburg	177,21	158,58	160,95	163,07	167,33
Niedersachsen	80,73	86,05	85,62	86,49	84,97
Bremen	145,59	135,15	132,27	129,05	126,93
Nordrhein-Westfalen	116,95	109,45	102,57	98,78	94,96
Hessen	97,51	102,90	103,90	108,67	120,80
Rheinland-Pfalz	81,17	77,17	87,39	90,16	87,16
Baden-Württemberg	100,36	104,09	108,65	104,64	110,77
Bayern	85,75	87,93	94,87	95,93	103,85
Saarland	122,34	94,62	80,60	88,23	87,96
Berlin (Vest)	101,74	101,54	111,11	115,98	69,47

Kilde: Eurostat, div. årgange

Som det er fremgået af de forrige afsnit, kan analyser foretaget ved brug af regionalfordelte BFI-tal imidlertid kaste nyt lys over den regionaløkonomiske udvikling i Danmark.

I modsætning til analyser baseret på den skattepligtige indkomst, som udviser tydelige tegn på konvergens, tegner der sig et andet billede, når regionalfordelte BFI-tal tages i anvendelse.

Spredningen i BFI pr. capita mellem regionerne indsnævres ganske vist i perioden 1950-1992, men sammenhængen mellem teknologisk tilbagebagestændighed og økonomisk vækst (catch up-hypotesen) kan ikke bekræftes.

Noter

1. Artiklen bygger på forfatterens specialeopgave på polit-studiet: »Regionale vækstmønstre i Danmark«, juli 1996.
2. Disse regionalfordelte BFI-tal konstrueres i ovennævnte specialeopgave. I forbindelse med konstruktionen af disse tal rettes en særlig tak til nationalregnskabskontoret i Danmarks Statistik.
3. Se Gerschenkron (1962) som en af de væsentligste bidragydere til catch up-hypotesen.

4. Se Abramovitz (1979).
5. Denne sondring introduceredes første gang af Sala-i-Martin i hans ph.d.-afhandling fra 1990, se Sala-i-Martin (1995).
6. Perioden 1950-1992 opdeles ved hjælp af dummy-variabler i følgende fire delperioder: 1950-1960, 1960-1970, 1970-1980 og 1980-1992.
Dette gøres for at tage højde for niveauforskelle i den økonomiske vækst i analyseperioden.
7. Modellerne vurderes i det følgende på baggrund af et signifikansniveau på 5%
Mht. signifikansniveauet skal det pointeres, at analysen ikke er baseret på en stikprøve men på en totalpopulation. Når vi derfor vurderer modellerne med udgangspunkt i et signifikansniveau på 5%, skyldes det alene ønsket om at vurdere tendensernes styrke.
8. Standardafvigelserne er beregnet på baggrund af indekserede tal. Hele landet = 100. Jf. tabel 2.
9. Se P.A.T. Madsen (1987).
10. Se Maskell (div. årg.)

Litteratur

Abramovitz, M. (1979): *Rapid growth potential and its realization: The experience of capitalist economies in the postwar period*. I »Economic Growth and Resources« E. Malinvaud (ed). New York, St. Martins.

- Dilling-Hansen, M., K.R. Petersen og V. Smith (1994): *Growth and convergence in Danish Regional Incomes*. Scandinavian Economic History Review, vol. 1.
- Fenlev, H. og N. Fugmann (1996): *Regionale vækst-mønstre i Danmark*. Specialeopgave, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press.
- Madsen, P.A.T. (1987): *Regional database for erhvervsstrukturen i Danmark 1950-82*. Geografisk Institut, Århus Universitet.
- Maskell, P. (1994): *Infrastruktur og regional erhvervsmæssig udvikling – med særlig henblik på udviklingen i Danmark*. I Nordisk Ministerråd (1994): *Infrastruktur, lokaliseringsegenskaber och produktivitet*. Kommitté for Transportforskning, TemaNord 1994:624, s. 133-164.
- Maskell, P. (1991): *Nyetableringer i industrien*. HH-K's Forlag. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.
- Maskell, P. (1986): *Industriens flugt fra storbyen*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.
- Maskell, P. (1984): *Storbykriser og vækstområder, den industrigeografiske udvikling i Danmark 1972-82*. Inst. For Grænseregionsforskning, Åbenrå.
- Petersen, K.R. og V. Smith (1989): *Den regionale erhvervs- og indkomstudvikling 1939-89. Festskrift i anledning af HHÅ's 50-års jubilæum*. Århus.
- Sala-i-Martin, Xavier (1995): *The classical approach to convergence analysis*. CEPR, Discussion Paper No. 1254.

Udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum i Danmark fra 1982 til 1992

Hvorfor holdt asymmetri-tesen ikke stik?*

Christoffer Green-Pedersen, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

En af hovedmålsætningerne for de fem Schlüter-regeringer var at få styr på de offentlige udgifter. Set i bakspejlet må man sige, at det kun delvist lykkedes. De offentlige udgifter blev holdt på cirka samme niveau af BNP, men niveauet blev ikke reduceret nævneværdigt¹ (Christiansen 1995). Udviklingen i de samlede offentlige udgifter dækker imidlertid over en meget overraskende udvikling, nemlig at udgifterne til overførsler voksede stærkt, mens udgifterne til konsum kun steg beskedent. Udgifterne til overførsler steg således fra 1982 til 1992 med 33,6% i faste priser, mens udgifterne til konsum steg 5,4% ligeledes i faste priser (Green-Pedersen 1997).²

Når udviklingen er overraskende, er det især set ud fra en af de teorier om de offentlige udgifter, der er mest udbredt i Danmark, den såkaldte »asymmetri-tese« (Kristensen 1987). Ifølge denne skulle udviklingen have

været stik modsat. Udgifterne til konsum skulle være vokset mere end udgifterne til overførsler, men sådan er det altså ikke gået.

Denne artikel har til hensigt at forklare den relative vækst i udgifterne til overførsler. Netop fordi udviklingen går stik imod asymmetri-tesen, lægges der ud med en præsentation og kritik af denne. På baggrund af kritikpunkterne vil der blive skitseret en alternativ analyseramme, ud fra hvilken der kan udledes fem hypoteser om udgiftspolitikken fra 1982 til 1992. Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken fra 1982 til 1992 vil så blive analyseret ud fra disse hypoteser. Til sidst følger en konklusion og en opsamling.

En mulig forklaring på stigningen i udgifterne til overførsler kunne være den stigende ledighed og det øgede antal folkepensionister i perioden. Hvis man korregerer udgiftstallene for de øgede udgifter til dagpenge og kontanthjælp, som skyldes den stigende le-

dighed, og for de øgede udgifter til folkepension, som følger af det stigende antal personer over 67 år,³ falder væksten i udgifterne til overførsler til 24,1%. Den stigende ledighed og det stigende antal ældre kan altså kun i et vist omfang forklare stigningen i udgifterne til overførsler.⁴

2. Asymmetri-tesen

Teorien tager udgangspunkt i, at fordelene ved de fleste offentlige aktiviteter er koncentreret. De tilfalder dels en mindre gruppe borgere og dels de offentligt ansatte. Begge grupper har derfor et klart incitament til at arbejde for øgede udgifter/forhindre besparelser. De politikere, der beskæftiger sig med et givet område, har samtidig en tendens til at identificere sig positivt med det. Disse tre grupper kan forventes at indgå i en »udgiftsalliance« med henblik på at opnå øgede udgifter/forhindre besparelser. Omvendt er omkostningerne spredte, dvs. de bæres af skatteyderne, der har ringe incitament til at arbejde enten for besparelser eller imod øgede udgifter (Kristensen 1981 og 1987).

Samtidig er den udgiftspolitiske beslutningsproces ofte meget atomiseret. De enkelte udgiftsposter behandles hver for sig og ikke mindst uafhængigt af finansieringssiden, og det samlede udgiftsniveau bliver dermed et resultat af mange enkeltbeslutninger. Kombinationen af denne atomisering og fordelingen af fordele og omkostninger giver en systematisk skævhed i den udgiftspolitiske beslutningsproces i retning af øgede udgifter. Beslutningsprocessen er asymmetrisk (op.cit.).

I første omgang er der tale om en teori, der skal forklare udviklingen i de samlede offentlige udgifter. Den skulle imidlertid også kunne forklare udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum. Asymmetrien »vil alt andet lige gøre sig stærkere gældende for offentligt konsum end for indkomstoverførsler« (Kristensen 1987 pp. 85). Dette begrun-

des med to forhold: For det første er de omtalte udgiftsalliancer væsentligt mere fremtrædende ved konsumet. Forklaringen er især, at de offentligt ansattes interesser her er langt stærkere, fordi de typisk bygger på meget velorganiserede professioner. Samtidig er brugerne ved konsumet typisk en mindre gruppe, der er nemmere at organisere. For det andet er niveauet for en given overførsel som regel lovbundet, hvilket bl.a. betyder, at det besluttet på én gang i Folketinget. Beslutningsprocessen er m.a.o. mindre atomiseret (Kristensen 1987 p. 88).

Som sagt har den empiriske udvikling været stik imod teorien, og derfor skal to svagheder ved den diskuteres: For det første er politikernes rolle kun i begrænset omfang genstand for egentlig analyse. Man kan f.eks. spørge, om det altid vil være i deres interesse at følge brugerne og de offentligt ansattes udgiftsønsker. Problemet er, at politikerne ikke behandles som rationelle aktører med givne interesser og derved kommer til at fremstå meget passive. Samtidig underspilles de institutionelle rammer for deres arbejde. Dels tillægges den formelle magt, som de har, ringe betydning, og dels undervurderes betydningen af, at de skal stå til ansvar for vælgerne på valgdagen (Mouritzen 1991 pp. 541-544).

For det andet inddrager asymmetri-tesen ikke opgavefordelingen og samspillet mellem staten og kommunerne.⁵ Når dette er centralt for en diskussion af de offentlige udgifter i Danmark, skyldes det, at mens staten kontrollerer de fleste af overførslerne og 1/3 af konsumet, så er 2/3 af konsumet og især velfærdskonsumet (sygehuse, skoler etc.) decentraliseret til en kommunal sektor, der bl.a. har ret til egen skatteudskrivning (Christensen og Christensen 1992 pp. 97-130).

På den ene side kan opgavefordelingen siges at bidrage til den atomisering af beslutnings-

processen, der er en del af asymmetri-tesen (Kristensen 1981 pp. 183-184), men på den anden side er det spørgsmålet, om ikke kommunaliseringen er med til at svække asymmetrien (Bogason 1992 pp. 74-85). Det skyldes, at kommunernes muligheder for at finansiere deres udgifter er mere begrænsede end statens. For det første har de i modsætning til staten ikke mulighed for en egentlig underskudsfinansiering. De er altså tvunget til også på relativt kort sigt at have balance på budgetterne. For det andet er staten gennem bloktilskud og refusioner med til at finansiere de kommunale udgifter, og det giver den et incitament til at »skubbe« økonomiske problemer videre til det kommunale niveau (Christiansen 1995).

Disse to kritikpunkter vil i det følgende være udgangspunkt for opstillingen af en analyseramme til forklaring af udviklingen i de offentlige udgifter med særligt henblik på forholdet mellem overførsler og konsum.

3. En analyseramme

Analyserammen bygger på den tilgang inden for statskundskaben, der kaldes for rationel institutionalisme.⁶ Her kombineres to ting; for det første en opfattelse af aktører som rationelt nyttemaksimerende og for det andet en understregning af institutioners betydning for aktørers handlen (Christensen 1994).⁷

En af asymmetri-tesens svagheder var som sagt dens behandling af politikerne. Derfor kan det være naturligt at tage udgangspunkt i disse eller nærmere bestemt i regeringen. Den analyseramme, der skal opstilles i det følgende, skal altså indeholde de faktorer, der er væsentlige for en regerings udgiftspolitik med særligt henblik på forholdet mellem overførsler og konsum. To typer af faktorer skal inddrages. For det første, hvad man kan kalde for politisk-økonomiske faktorer (jf. Kristensen 1987 pp. 18-50), og for det andet institutionelle faktorer.

Politisk-økonomiske faktorer

På baggrund af den rationelle institutionalisme må det indledende spørgsmål være, hvad der konkret skal forstås ved, at regeringen er rationelt nyttemaksimerende. Her vil i det følgende blive forstået, at den maksimerer stemmer, dog med den undtagelse, at den vil være villig til at indgå forlig, der kan skade dens vælgertilslutning, hvis det er nødvendigt for at fastholde regeringsmagten.

Ud fra denne antagelse om regeringen synes to faktorer umiddelbart at måtte have betydning for dens udgiftspolitik. Vælgernes holdninger til de offentlige udgifter må spille en central rolle. Hvis regeringen vil maksimere stemmer, må den så vidt muligt tilrettelægge sin udgiftspolitik efter vælgernes holdninger. Den parlamentariske situation må også spille en rolle, fordi den bestemmer, hvorvidt en regering er tvunget til at indgå forlig med andre partier for overhovedet at få sin udgiftspolitik gennemført.

Sammenhængen mellem de to faktorer er betinget, i den forstand at betydningen af vælgernes holdninger til de offentlige udgifter afhænger af den parlamentariske situation. En flertalsregering eller en mindretalsregering med et meget solidt parlamentarisk grundlag kan således tilrettelægge sin udgiftspolitik efter vælgerens holdninger uden at skulle tage hensyn til eventuelle forligspartier. En mindretalsregering med et svagt parlamentarisk grundlag står derimod i et dilemma. På den ene side kan den for at bevare regeringsmagten være tvunget til at føre en politik, der koster stemmer, og på den anden side må den hele tiden være opmærksom på vælgernes holdninger, fordi dens svage parlamentariske situation kan tvinge den til at udskrive valg.

Den tredje og sidste politisk-økonomiske faktor er de økonomiske begrænsninger. Disse sætter den udgiftspolitiske dagsorden, dvs.

om det er gode tider med muligheder for øgede udgifter eller dårlige tider med besparelser på dagsordenen. Spørgsmålet er, hvilke forhold der bestemmer de økonomiske begrænsninger. Tre ting skal fremhæves: 1) Den almindelige konjunktursituation: Den påvirker helt automatisk både de offentlige indtægter og udgifter. 2) Statens gældssituation: En stor statsgæld vil alt andet lige begrænse regeringens udgiftspolitiske handlemuligheder. 3) Den bredere makroøkonomiske udvikling (dvs. ud over konjunktursituationen): Inflationsproblemer kan f.eks. tvinge en regering til besparelser for at dæmpe den økonomiske aktivitet. Alt i alt er de økonomiske begrænsninger et relativt komplekst begreb. Komplexiteten bliver imidlertid ikke mindre af, at de ikke blot er et spørgsmål om talværdier. Hvilken betydning, talværdierne tillægges, er således vigtig (Kristensen 1987 pp. 83-88 og Mouritzen 1991 pp. 131-136).

Institutionelle faktorer

Den anden type af faktorer er de institutionelle, dvs. rammerne for udgiftspolitik i Danmark. I den forbindelse kan de offentlige udgifter inddeles i tre typer: Overførsler, det statslige konsum og det kommunale konsum.⁸ De institutionelle rammer for overførslerne og det statslige konsum vil blive præsenteret på to leder: dels ved at se på beslutningsprocessen og dels ved at se på udgifterne i et implementeringsperspektiv, dvs. processen fra de udgiftspolitiske beslutninger træffes, til de får virkning hos borgerne (Winter 1994). For det kommunale konsums vedkommende vil der blive set på budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne.

Beslutningsprocessen omkring *overførslerne* er præget af, at overførslerne er lovbundne, hvilket dels betyder, at deres niveau besluttet af Folketinget, og dels, at de kun optræder på finansloven som forventede udgifter, ikke som budgetrammer⁹ (Jørgensen og Mouritzen 1993 pp. 141-159). Fordi ændringer i ni-

veauet kræver en direkte folketingsbeslutning, og fordi hver enkelt vedtagelse har store udgiftspolitiske konsekvenser, er der tale om meget »synlige« beslutninger, som i høj grad træffes som forlig mellem regering og opposition (Christiansen 1995). Hvis man dernæst ser på overførslerne i et implementeringsperspektiv, må man sige, at implementeringsproblemerne generelt er relativt begrænsede. Man ved med rimelig stor sikkerhed, hvilke konsekvenser beslutninger vil få for borgerne, og hvad de vil koste/give i besparelser.¹⁰

Hvilke incitament giver det så regeringen? Her må der skelnes mellem gode og dårlige tider. I gode tider gør synligheden af beslutninger om overførsler og det, at virkningen hos borgerne er meget forudsigelig, det fristende for regeringen at øge udgifterne her, samtidig med at et folketingsflertal sjældent er noget problem. I dårlige tider kan synligheden bevirke, at der ikke skæres ned på overførslerne, da regeringen normalt ikke vil være interesseret i at synliggøre besparelser for vælgerne. Samtidig kan det også være svært at samle et politisk flertal. Regeringen kan dog i nogle situationer have behov for at vise handlekraft og ansvarlighed, og her kan overførslernes synlighed gøre dem til et oplagt mål for besparelser. Samtidig er det tiltrækkende at skære ned på overførslerne, fordi man kan være ret sikker på, at vedtagne besparelser også bliver til noget og får den størrelse, man forventer (Albæk og Christiansen 1989).

Hvis man ser på beslutningsprocessen omkring *det statslige konsum*, er den præget af, at det statslige konsum er budgetstyret, dvs. at finansloven indeholder egentlige budgetrammer for et meget større antal poster, der dermed hver for sig er mindre udgiftspolitisk afgørende. Folketingets interesse for de enkelte punkter er derfor mindre,¹¹ og beslutningsprocessen får i langt højere grad karak-

ter af en regeringsintern proces, der ikke er særlig synlig (Jørgensen og Mouritzen op.cit.). Samtidig er der mht. det statslige konsum muligheder for implementeringsproblemer, dvs. at beslutninger ikke får den forventede virkning (Winter 1994). Det kan således være svært at sige, om øgede midler til et givet formål overhovedet mærkes hos borgerne, ligesom der kun er tale om budgetbeslutninger, og budgetter kan som bekendt overskrides.

Hvis man ser på de incitamenter, som de institutionelle rammer giver regeringen i relation til det statslige konsum, må man sige, at i gode tider er der få incitamenter til at øge udgifterne her. Beslutningerne er ikke særligt synlige, og det er usikkert, hvilke virkninger de får hos borgerne. Omvendt er det i dårlige tider tiltrækkende at spare på det statslige konsum, fordi beslutningerne ikke er særligt synlige, men til gengæld er det usikkert, om besparelser rent faktisk også bliver realiseret.

I relation til det *kommunale konsum* er problemstillingen noget anderledes, fordi regeringens indflydelse på udgifterne er indirekte, idet den går gennem budgetsamarbejdet med de kommunale organisationer. Dermed er det også uklart for vælgerne, om det er regeringen eller kommunalpolitikkerne, der skal holdes ansvarlig for f.eks. ventelisterne til daginstitutionerne. I gode tider giver det regeringen få incitamenter til, at øgede udgifter skal tilfalde det kommunale konsum. Dels er det tvivlsomt, om vælgerne vil se regeringen som ansvarlig, og dels står regeringen, hvis den ønsker at forbedre servicen på et givet område, over for et dobbelt implementeringsproblem: Den skal først overtale kommunerne til at bruge flere penge på området, og derefter kommer så de implementeringsproblemer, der blev nævnt i forbindelse med det statslige konsum. I dårlige tider er det kommunale konsum til gengæld tiltrækkende som mål for besparelser, fordi det vil være op

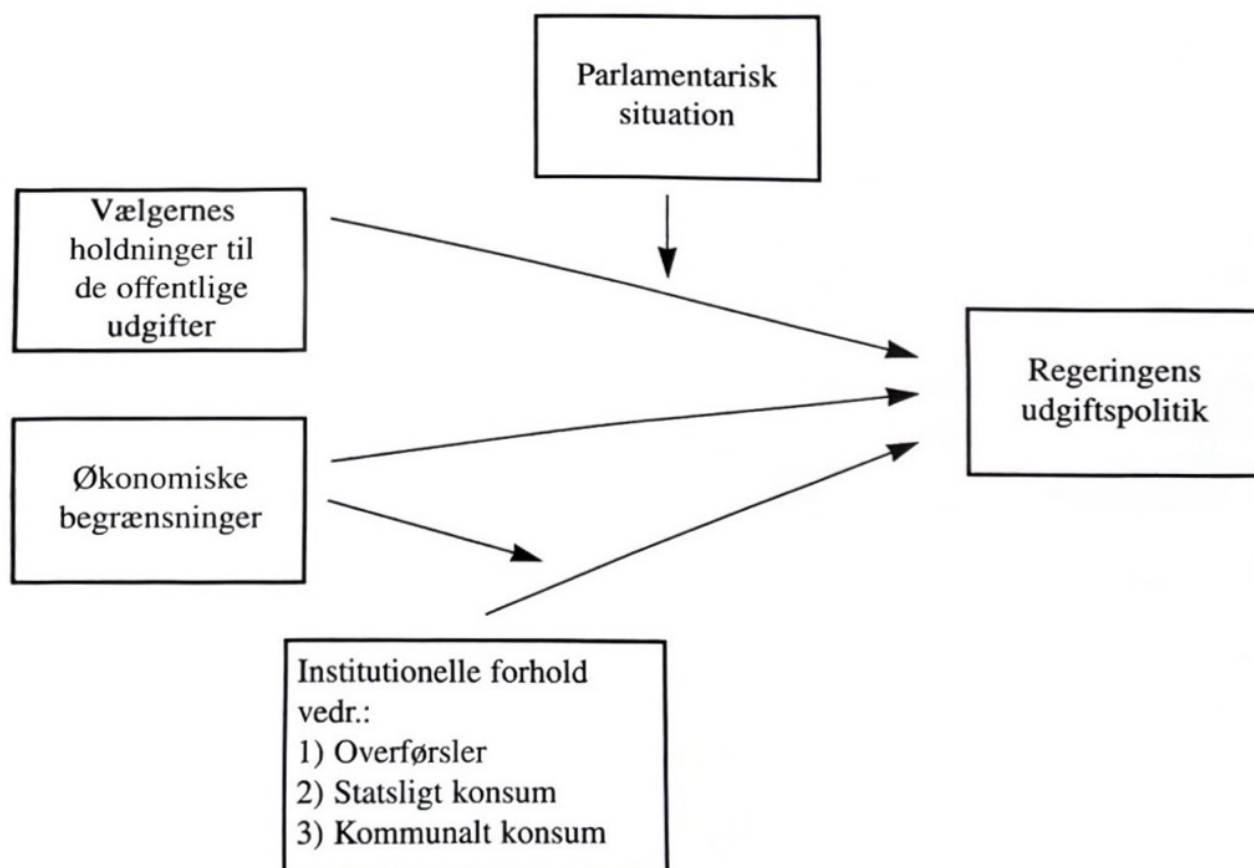
til kommunerne at udmønte dem. Samlet set har regeringen altså et incitament til at være tilbageholdende over for det kommunale konsum, men dens problem er, at den ikke har fuld kontrol over de kommunale udgifter. Den er således afhængig af enten at kunne blive enig med de kommunale organisationer eller at kunne samle et folketingsflertal (Blom-Hansen 1998).

Efter gennemgangen af de institutionelle forhold vedrørende de tre typer af offentlige udgifter er det nu muligt at samle overvejelserne til en analyseramme. Denne fremgår af figur 1 nedenfor.

Udgangspunktet for analyserammen er den siddende regering. Karakteren af dens præferencer gør vælgernes holdninger til de offentlige udgifter og den parlamentariske situation til vigtige faktorer for dens udgiftspolitik. Disse to faktorer spiller endvidere sammen, ved at betydningen af vælgernes holdninger til de offentlige udgifter er betinget af den parlamentariske situation. Den tredje politisk-økonomiske faktor er de økonomiske begrænsninger. De bestemmer, om det er »gode« eller »dårlige« tider. Dernæst er der set på, hvilke incitamenter de institutionelle rammer vedrørende tre typer af offentlige udgifter, nemlig overførsler, det statslige konsum og det kommunale konsum, giver regeringen. Disse incitamenter er som sagt forskellige i gode og dårlige tider, og derfor er de institutionelle forholds påvirkning af regeringens udgiftspolitik betinget af de økonomiske begrænsninger.

4. Fem hypoteser om udgiftspolitikken i perioden 1982-1992

På baggrund af analyserammen vil der nu blive søgt opstillet fem hypoteser om udgiftspolitikken i perioden, en for hver af de fem Schlüter-regeringer. Udledningen af hypoteserne vil tage udgangspunkt i de tre politisk-økonomiske faktorer, idet de er variable



Figur 1. En analyseramme for de politisk-økonomiske og institutionelle faktoreres påvirkning af regeringens udgiftspolitik med særligt henblik på overførsler og konsum.

på kort sigt, mens de institutionelle faktorer, der er mere stabile, vil blive inddraget i lyset af de politisk-økonomiske.

Den første firkløverregering 1982-1983

Da den første firkløverregering kom til magten, havde Danmark alvorlige økonomiske problemer i næsten enhver henseende.¹² Man kan altså tale om stærke økonomiske begrænsninger. Samtidig lagde regeringen i forhold til sine forgængere større vægt på styring af de offentlige udgifter, også selvom det skulle føre til f.eks. højere arbejdsløshed (Nannestad 1995). Vælgernes holdninger var præget af en betydelig krisebevidsthed, dvs. villighed til at acceptere upopulære indgreb, fordi de var økonomisk nødvendige (Andersen 1988). Regeringen havde altså stærke in-

citamenter til en stram udgiftspolitik. De institutionelle faktorer gav den incitamenter til især at spare på overførslerne. Her kunne den være sikker på besparelsernes faktiske gennemførelse, og synligheden kunne bruges til at signalisere ansvarlighed. Samtidig var der også vælgermæssig opbakning til besparelser på arbejdsløshedsdagpenge og bistandshjælp (op.cit.).

Ser man på den parlamentariske situation, gav denne især i starten af den første firkløverregerings tid god mulighed for at komme igennem med besparelser på overførslerne. Det skyldes dels, at Det Radikale Venstre havde banet vejen for regeringen og derfor dårligt kunne vælte den, og dels at Socialdemokratiet tydeligvis ikke var interesseret i et

valg, da Anker Jørgensen så ville have udskrevet det, da han trådte tilbage. På den baggrund kan man formulere følgende hypotese for den første firklovrergering: *Dens udgiftspolitik vil være præget af besparelser, der i starten især vil ramme overførslerne.*

Den anden firklovrergering 1984-1987

Valget i 1984 stillede den anden firklovrergering i en stærk parlamentarisk situation, idet den kunne gennemføre sin økonomiske politik alene sammen med Det Radikale Venstre (Christiansen 1994). Den var således ikke tvunget til at bekymre sig voldsomt om vælgernes holdninger før mod slutningen af sin regeringstid. Derfor må den i starten af sin tid forventes at ville føre en relativt stram udgiftspolitik over for både overførsler og konsum.¹³

I løbet af 1985 lettedes de økonomiske begrænsninger væsentligt (Nannestad 1995), og besparelserne forsvandt fra den udgiftspolitiske dagsorden. At føre en stram udgiftspolitik blev således et spørgsmål om at begrænse væksten i udgifterne. De svagere økonomiske begrænsninger gav også den anden firklovrergering mulighed for at lempe udgiftspolitikken op mod det valg, der skulle komme i efteråret 1987. Øgede udgifter til overførsler synes her den mest oplagte måde. Dels fordi den anden firklovrergering her, i modsætning til ved konsumet, kunne være sikker på en hurtig virkning hos vælgerne og dels pga. udviklingen i vælgernes holdninger til de offentlige udgifter. Opbakningen bag flere midler til arbejdsløshedsdagpenge og bistandshjælp var således steget markant fra 1982 til 1985, hvor regeringen havde fået et »asocialt« image (Andersen 1988). Hypotesen for denne anden firklovrergering må alt i alt være, at *den i starten af perioden vil føre en relativt stram udgiftspolitik over for såvel konsum som overførsler, mens den mod slutningen vil lempe udgiftspolitikken, primært over for overførslerne.*

Den tredje firklovrergering 1987-1988

Valget i 1987 betød en væsentlig svækkelse af regeringens parlamentariske situation, idet den nu var henvist til at skaffe sig opbakning for finansloven hos Socialdemokratiet (Christiansen 1994). De økonomiske begrænsninger var i starten af dens tid relativt lempelige og åbnede således fortsat mulighed for nogle øgede udgifter (Nannestad 1995).

Incitamentene til, at disse øgede udgifter skulle tilfalde overførslerne, var ikke blevet mindre efter valget, der snarere havde gjort den tredje firklovrergerings behov for at pleje sit sociale image større end dens forgængers. For Socialdemokratiet var disse incitament endnu stærkere. Dels har man som forligspartner endnu mere brug for synlighed og forudsigelige virkninger, og dels kunne Socialdemokratiet spille på regeringens asociale image hos vælgerne. Øgede udgifter til overførsler kunne således fremstilles som et forsvar for den velfærdsstat, der havde bred opbakning blandt vælgerne (Andersen 1988). Hypotesen for den tredje firklovrergering bliver derfor, at *dens udgiftspolitik generelt vil være præget af øgede udgifter til især overførslerne.*

KVR-regeringen 1988-1990

I starten af KVR-regeringens tid slog lavkonjunkturen for alvor igennem, og der stod således på ny besparelser på den udgiftspolitiske dagsorden (Nannestad 1995). Lavkonjunkturen medførte samtidig, at man på ny kunne spore en »krisebevidsthed« hos vælgerne (Petersen et al. 1996). Dermed fik KVR-regeringen også et vælgerincitament til at føre en strammere udgiftspolitik end sin forgænger.

I den første halvdel af KVR-regeringens tid skete der også en vis styrkelse af regeringens parlamentariske situation, fordi Socialdemokratiet tidligt meldte ud, at man ville stemme for finansloven for 1989 (Christiansen 1994). I starten var KVR-regeringen altså ikke tvun-

get til de store indrømmelser i forbindelse med udgiftspolitiske forlig. På den anden side var dens parlamentariske situation ikke så stærk, at den kunne komme igennem med væsentlige besparelser på overførslerne. Den måtte derfor i høj grad søge at realisere sin målsætning om en stram udgiftspolitik over for konsumet, hvor de institutionelle forhold giver regeringen et vist spillerum uafhængigt af Folketinget.

Mod slutningen af KVR-regeringens tid, hvor dens parlamentariske situation bl.a. pga. uro i Fremskridtspartiet på ny var svækket (Bille 1992a), befandt den sig i et dilemma mellem på den ene side at føre en stram udgiftspolitik og på den anden side at måtte komme med udgiftspolitiske indrømmelser for at opnå politiske forlig. Forventningen til KVR-regeringens udgiftspolitik mod slutningen af dens tid må derfor være en stram udgiftspolitik over for konsumet samtidig med øgede udgifter til overførsler. For hele KVR-regeringens tid bliver hypotesen, at dens udgiftspolitik, bortset fra øgede udgifter til overførslerne mod slutningen, generelt vil være stram med besparelser på konsumet.

KV-regeringen 1990-1992 (1993)

Pga. en forbedret betalingsbalance og en lav inflation lettede de økonomiske begrænsninger lidt, og besparelser stod således knap så højt på den udgiftspolitiske dagsorden (Nannestad 1995). Samtidig var »krisebevidstheden« væk hos vælgerne, der således på ny havde en generel forventning om bedre offentlige ydelser (Petersen et al. 1996), så den generelle udgiftspolitiske linje må forventes at være mere lempelig end under KVR-regeringen. KV-regeringen stod samtidigt parlamentarisk meget svagt (Bille 1992b) og kunne derfor blive tvunget til udgiftspolitiske indrømmelser primært mht. overførslerne, så alt i alt må hypotesen for KV-regeringen være, at den vil lempe udgiftspolitikken lidt, dog primært over for overførslerne.

5. Test af hypoteserne

I det følgende skal de fem hypoteser testes empirisk. Det skal ske ved dels at se på den faktiske udvikling i de offentlige udgifter og ved dels at undersøge, hvilke udgiftspolitiske beslutninger der ligger bag udgiftsudviklingen. Dog vil udgiftspolitikken primært blive inddraget i de situationer, hvor udgiftsudviklingen ikke svarer til hypoteserne.¹⁴

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1983-1984

Hypotesen for den første firkløverregerings udgiftspolitik var, at den ville være præget af besparelser, der i starten især ville ramme overførslerne. Den faktiske udgiftsudvikling fremgår af tabel 1 nedenfor. Ser man på udviklingen fra 1982 til 1984, er det ikke umiddelbart gået som forventet ud fra hypotesen. Udgifterne til både overførsler og konsum faldt ganske vist fra 1982 til 1984, men udgiftsudviklingen tyder ikke på, at besparelserne i starten især ramte overførslerne. Faktisk er det gået lige modsat, idet besparelserne i starten især synes at have ramt udgifterne til konsum, der faldt noget fra 1982 til 1983.

Til gengæld synes den første firkløverregerings udgiftspolitik faktisk at have svaret til hypotesen, idet det sparekatalog, den spillede ud med ved sin tiltrædelse i 1982, var præget af besparelser på overførslerne. Man fastfrøs bl.a. dagpengesatserne, indførte karenssdag og gennemførte forskellige besparelser på bi-standshjælpen. Når udgifterne til konsum alligevel faldt mere fra 1982 til 1983 end udgifterne til overførsler, skal forklaringen findes i det kommunale konsum. I tabel 2 er udgifterne til konsum opdelt på statsligt og kommunalt, og her ses det tydeligt, at det var udgifterne til kommunalt konsum, der faldt.

Forklaringen kan delvis findes i, at firkløverregeringen gennemførte en besparelse på bloktilskuddene på 3 mia. kr. (Schou 1988),

Tabel 1. Indeks for udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum 1982-1992 i faste priser.¹

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Overførsler	100	99,6	99,3	100,9	102,8	107,2	111,9	116	117,5	120,4	124,1
Konsum	100	98,2	97,9	101,1	101,6	104,5	105,6	104,6	103,2	103,2	105,4

Kilde: Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance. Div. år.

1. Udgifterne til overførsler er deflateret med forbrugerprisindekset, mens udgifterne til konsum offentliggøres af Danmarks Statistik i faste priser.

Tabel 2. Indeks for udviklingen i udgifterne til hhv. statsligt og kommunalt konsum 1982-1992 i faste priser.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Statsligt	100	100,1	99,3	100,6	100,3	102,5	104,7	103,5	103,2	103,2	106,7
Kommunalt	100	97,3	97,3	101,3	102,2	105,4	106,1	105,2	103,2	103,3	104,8

Kilde: Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance. Div. år.

men i den forbindelse er det interessant, at alene primærkommunerne i 1983 oplevede en vækst i likviditeten på 3½ mia. kr. Kommunerne havde m.a.o. ikke behøvet at gennemføre besparelser og i hvert fald ikke i det omfang, de rent faktisk gjorde. De var altså uanset statens indgreb i bloktilskuddene indstillet på besparelser (Lotz 1991).

At udgifterne til overførsler og til konsum faldt lige meget fra 1983 til 1984 er til gengæld i overensstemmelse med hypotesen. Kaster man et kort blik på udgiftspolitikken for 1984, var den præget af, at regeringen ikke kunne komme igennem med flere besparelser på overførslerne. Denne måtte sågar acceptere en forbedring af barselsorloven og indførelsen af »børnechecken«. Dog virkede fastfrysningen af en række satser for overførsler som en fortsat besparelse. Samtidig gennemførte regeringen en række besparelser på

det statslige konsum, ligesom den førte en stram politik over for kommunerne.

Alt i alt må man sige, at hypotesen i rimeligt omfang er blevet bekræftet. Kun det markante fald i udgifterne til det kommunale konsum fra 1982 til 1983 var ikke i overensstemmelse med hypotesen. Forklaringen på faldet skulle ikke mindst findes i en overraskende kommunal sparevillighed.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1985-1987

Hypotesen for den anden firkløverregering var, at den i starten af perioden ville føre en relativt stram udgiftspolitik over for såvel konsum som overførsler, mens den mod slutningen ville lempe udgiftspolitikken, primært over for overførslerne.

Hvis man ser på udgiftsudviklingen, bekræftes hypotesen stort set af tallene. Fra 1984 til

1986 var der således begrænsede stigninger i udgifterne til både overførsler og konsum. Dog var der fra 1984 til 1985 en markant stigning i udgifterne til konsum, som ikke stemmer overens med hypotesen. Tilgængæld er de markante stigninger i udgifterne til især overførsler fra 1986 til 1987 i god overensstemmelse med hypotesen.

Hvis man betragter tabel 2, ses det, at forklaringen på den markante stigning i udgifterne til konsum fra 1984 til 1985 skal findes i det kommunale konsum. Denne vækst må endvidere skyldes kommunerne selv. Regeringen lempede således ikke på politikken over for kommunerne, snarere tværtimod, idet den i december 1984 indførte den såkaldte konjunkturregulering, dvs. en modregning af et forbedret beskatningsgrundlag i bloktilskudene (Schou 1988 og Lotz 1991).

Stigningen i udgifterne til overførsler fra 1986 til 1987 skyldes en række tiltag. De overførsler, der havde været fastfrosset siden 1982, blev igen reguleret, børnefamilieydelsen blev indført, de ældres situation blev forbedret, og der kom en ny bistandslov med en række forbedringer. Alt i alt må hypotesen for den anden firkløverregering siges at være blevet bekræftet, bortset fra stigningen i udgifterne til konsum fra 1984 til 1985, der skyldes den kommunale udgiftspolitik.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1988

Hypotesen for den tredje firkløverregering var, at dens udgiftspolitik ville være præget af øgede udgifter til især overførslerne. Hvis man ser på tabel 1, bekræfter den stort set hypotesen. Udgifterne til både overførsler og konsum steg fra 1987 til 1988, og udgifterne til overførsler steg markant mere end udgifterne til konsum. Bag denne vækst i udgifterne til overførsler ligger især de forbedringer, der blev gennemført i forbindelse med fi-

nanslovsaftalen for 1988. De sociale pensioner blev hævet med 5-7% ud over pristalsreguleringen, og dagpenge og efterlønssatser blev hævet med 10%. Samtidig gennemførte et flertal uden om regeringen en ny SU-lov, der også medførte øgede udgifter.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1989-1991

Hypotesen for KVR-regeringens udgiftspolitik var, at dens udgiftspolitik, bortset fra øgede udgifter til overførslerne mod slutningen, generelt ville være stram med besparelser på konsumet. Udviklingen har stort set svaret til hypotesen. Udgifterne til konsum var således svagt faldende i hele KVR-regeringens tid, ligesom udgifterne til overførsler kun steg svagt fra 1989-1990 for så at stige forholdsvis meget fra 1990 til 1991. Derimod er det i modstrid med hypotesen, at udgifterne til overførsler steg markant fra 1988 til 1989. Forklaringen på denne vækst skal findes i de forbedringer af overførslerne, der blev gennemført i forbindelse med finansloven for 1988. Disse fik først virkning fra 1.7. eller 1.8. 1988, og deres fulde udgiftsvirkning viste sig således først i 1989.

Bag faldet i udgifterne til konsum ligger en række tiltag over for det statslige konsum, såsom personalestop og besparelser på anlægsudgifterne. Samtidig havde staten held med stram udgiftspolitik over for kommunerne (Lotz 1991). Stigningen i udgifterne til overførsler fra 1990 til 1991 skyldes bl.a. en ny satsreguleringslov fra 1990, hvorefter de fleste overførsler blev reguleret med en sats svarende til lønudviklingen for en LO-arbejder, indførelsen af bruttorevalideringsydelsen og forbedringer af børnefamilieydelsen.

Samlet set må hypotesen for KV-regeringen siges at være blevet bekræftet, idet stigningen i udgifterne til overførsler fra 1988 til 1989 skyldes eftervirkninger af tidligere tiltag.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1992

Hypotesen for KV-regeringen var, at den vil le lempe udgiftspolitikken lidt, dog primært over for overførslerne. Udgiftsudviklingen svarer i et vist omfang til hypotesen, da der på ny var en betydelig vækst i udgifterne til overførsler. Til gengæld stemmer det ikke med hypotesen, at der også skete en væsentlig vækst i udgifterne til konsum.

Stigningen i udgifterne til overførsler skyldes, ud over den automatiske stigning, der var kommet med satsreguleringsloven, indførelsen af overgangsydelse samt vedligeholdelsestilskuddet til boligejerne. Når udgifterne til konsum også steg en del, skyldes det, at KV-regeringen gennemførte en række tiltag såsom fremrykning af investeringer i veje, der havde til hensigt at bekæmpe den stærkt stigende ledighed. I samme øjemed lempede man også udgiftspolitikken over for kommunerne (Knudsen 1996). Hypotesen for KV-regeringen må altså kun delvist siges at være blevet bekræftet, i den forstand at ønsket om at bekæmpe ledigheden gennem øget offentlig aktivitet synes at have spillet en væsentlig rolle for KV-regeringens udgiftspolitik.

6. Konklusion

Ud fra den opstillede analyseramme lykkedes det at forklare udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum fra 1982 til 1992, i den forstand at udviklingen i rimeligt omfang svarede til de opstillede hypoteser.

Kort sagt skyldes udviklingen de incitamenter, en række forhold gav regeringerne. Væksten i udgifterne til overførsler skyldes kombinationen af tre faktorer; en stigende vælgeropbakning bag en række overførsler efter nedskæringerne under den første firkløverregering, de usikre parlamentariske forhold efter valget i 1987 samt en række institutionelle forhold ved overførslerne. Her tænkes på beslutningsprocessens synlighed

og de forudsigelige virkninger hos borgerne, forhold der gør overførslerne tiltrækkende for en regering (og opposition), som ønsker at forbedre de offentlige ydelser. Den beskudne vækst i udgifterne til konsum skyldes, at en række institutionelle forhold gør det til et mindre tiltrækkende mål for øgede udgifter. Beslutningsprocessen er mindre synlig, virkningerne hos borgerne er usikre, og mht. det kommunale konsum er regeringens indflydelse indirekte. Samtidig måtte regeringerne, efterhånden som de fik sværere ved at styre udgifterne til overførsler, realisere ønsket om en stram styring af de offentlige udgifter over for konsumet.

De empiriske analyser viste dog også begrænsninger i den opstillede analyseramme. Først og fremmest viste gennemgangen flere eksempler på, at udviklingen i det kommunale konsum var vanskelig at forklare med udgangspunkt i regeringens udgiftspolitik. En del af forklaringen på den beskudne vækst i udgifterne til konsum skal altså findes i den kommunale udgiftspolitik.

Når den relative vækst i udgifterne til overførsler fra 1982 til 1992 er overraskende, er det ikke mindst, fordi den er i direkte modstrid med »asymmetri-tesen«. Forklaringen på udviklingen er dermed samtidig en kritik af asymmetri-tesen, og i den forbindelse skal to teoretiske punkter afslutningsvis fremhæves. For det første peger de her fremførte forklaringer på betydningen af politikerne og deres interesse i primært stemmemaksimering som afgørende for en forståelse af udviklingen i de offentlige udgifter. Det skal ses i modsætning til asymmetri-tesen, der lægger hovedvægten på de offentligt ansatte og brugerne af offentlige ydelser. For det andet er det interessant, at den meget stærke decentralisering af den danske velfærdsstat, hvor kommunerne varetager størstedelen af serviceproduktionen, har været en væsentlig grund til, at væksten i udgifterne til konsum

var så beskeden. Dette skyldes til dels budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, der giver staten en vis interesse i og mulighed for at »skubbe« økonomiske problemer videre til kommunerne, men også at kommunerne selv har udvist en betydelig økonomisk tilbageholdenhed i perioden.

Noter

- *1. Artiklen bygger på mit speciale (Green-Pedersen 1997). Tak til min vejleder Peter Munk Christiansen samt Christian Bertelsen og Jens Blom-Hansen for gode kommentarer.
1. I 1982 udgjorde de samlede offentlige udgifter 61,7% af BNP, mens de i 1992 udgjorde 61,5% (Statistisk tiårsoversigt 1991 og 1996). Når udgifterne for 1993 ikke er medtaget, skyldes det, at det er meget vanskeligt at adskille KV-regeringens udgiftspolitik fra udgiftspolitikken hos Nyrup-regeringen, der kom til i januar 1993.
 2. I forhold til Danmarks Statistiks opgørelser af udgifterne til overførsler og konsum er der foretaget en række ændringer. Under overførsler er der set bort fra renteudgifter, tilskud og bidrag til EU samt de forskellige tilskud, der blev indført i forbindelse med Ambi'en i 1988. Samtidig er subsidier til offentlige virksomheder som DSB medtaget i udgifterne til konsum og altså ikke i udgifterne til overførsler. Endelig er de faste bruttoinvesteringer inddraget i udgifterne til konsum. Begrundelserne for disse ændringer findes i Green-Pedersen 1997, bilag 1.
 3. Der er korrigeret for ledighedsudviklingen ved for hvert år i perioden at beregne, hvad udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp ville have været, hvis ledigheden havde været den samme som i 1982. På samme måde er der taget højde for udviklingen i antallet af personer på 67 år og derover ved for hvert år at beregne, hvad udgifterne til folkepension ville have været, hvis dette antal havde været det samme som i 1982. Nærmere detaljer findes i Green-Pedersen 1997 bilag 1.
 4. Som et tal for, hvor stor en del af stigningen i udgifterne til overførsler der skyldes politiske beslutninger, er 24,1% i overkanten. En række forhold som f.eks. ledighedens påvirkning af antallet af førtidspensionister er imidlertid vanskelige

at indregne i tallene, specielt hvis det skal gøres for hvert år i perioden, så derfor er der set bort fra disse (jf. Green-Pedersen 1997 bilag 1).

5. Ved kommunerne, den kommunale sektor mm. forstås både amts- og primærkommunerne.
6. Asymmetri-tesen bygger langt hen ad vejen på den samme tilgang.
7. Ved en institution forstås et sæt af alment anerkendte regler, der strukturerer social interaktion på bestemte måder (Knight 1992 pp. 2-3).
8. Der er set bort fra den kommunale indflydelse på nogle overførsler.
9. Udgifterne til overførsler er dog indeholdt i ministeriernes totalrammer.
10. Der er knyttet en betydelig usikkerhed til omfanget af udgifterne til nogle overførsler som f.eks. arbejdsløshedsdagpenge, fordi antallet af berettigede kan være svært at forudsige. Den usikkerhed er imidlertid knyttet til udgifterne generelt og ikke specielt til beslutninger om ændringer i ydelserne, der således er relativt forudsigelige.
11. Dette udelukker dog langt fra, at enkelte punkter politiseres.
12. I forhold til den faktiske økonomiske udvikling er de økonomiske begrænsninger forskudt lidt, da det tager tid, inden udviklingen registreres i det politiske system.
13. Hvor intet andet fremgår, menes der med konsum både det statslige og det kommunale.
14. Analyserne er bygget op på en antagelse om, at udviklingen i udgifterne i et givet år er et resultat af den udgiftspolitik, der blev tilrettelagt året før, primært i forbindelse med finansloven. Dette giver problemer med de år, 1983 og 1990, hvor finansloven udløste folketingsvalg og derfor først blev vedtaget det efterfølgende år. Her vil det dog blive antaget, at det var den politik, som førtes af den regering, der sad, da finansloven blev fremlagt, der var afgørende.

Litteratur

- Albæk, Erik og Peter Munk Christiansen (1989): »Velbjærgstaten«, *GRUS*, 28, pp. 71-84.
- Andersen, Jørgen Goul (1988): »Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik«, pp. 145-190 i Karl Henrik Bentzon (red): *Fra vækst til omstilling*, København, Nyt Fra Samfundsvidenskaberne.
- Bille, Lars (1992a): »Den parlamentariske udvikling 1987-1990«, pp. 7-23 i Lars Bille et al. (red): *De*

uregerlige vælgere – valgkamp, medier og vælgere ved folketingsvalget i 1990, København, Columbus.

Bille, Lars (1992b): »Tiden der fulgte«, pp. 79-85 i Lars Bille et al. (red): *De uregerlige vælgere – valgkamp, medier og vælgere ved folketingsvalget i 1990*, København, Columbus.

Blom-Hansen, Jens (1998): »Avoiding the »Joint-Decision Trap«: Lessons from Intergovernmental Relations in Scandinavia«, udkommer i *European Journal of Political Research*.

Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*, Herning, Systime.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1994): *Managerial Behaviour, Opportunism and Institutional Reform of the Welfare State*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992): *Forvaltning og omgivelser*, Herning, Systime.

Christiansen, Peter Munk (1995): *Public Expenditure: Is the Welfare State Manageable?*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Christiansen, Søren Lind (1994): »Holdninger til Finansloven«, *Politica*, 26, pp. 32-45.

Damgaard, Erik (1992): »Denmark, Experiments in Parliamentary Government«, pp. 19-49 i Erik Damgaard (red): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.

Green-Pedersen, Christoffer (1997): *Udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum fra 1982 til 1992. En historie om stemmer, institutioner og regeringsmagten*, speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (1993): *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Herning, Systime.

Knight Jack (1992): *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.

Knudsen, Kim (1996): *Det kommunale selvstyre mellem public choice og realpolitisk budgetsamarbejde*, speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Kristensen, Ole P. (1981): »Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 61, pp. 80-102.

Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor*, København, DJØFs Forlag.

Lotz Jørgen (1991): »Økonomiske aftaler mellem staten og kommunerne« pp. 7-20 i *Kommunal Årbog 1991*, København, C. Ferslew og co.

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den Politiske Cyklus*, Århus, Politica.

Nannestad, Peter (1995): *Keep the Bumblebee Flying: Economic Policy in the Welfare State of Denmark, 1973-1994*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Petersen, Eggert et al. (1996): *Danskernes trivsel, holdninger og selvansvarlighed under »opsvinget«*, Psykologisk Institut, Aarhus Universitet.

Schou, Bent (1988): »Udgiftstyring eller fornyelse? Firkloverregeringens politik overfor kommunerne 1982-1987«, pp. 333-363 i Karl Henrik Bentzon (red): *Fra vækst til omstilling*, København, Nyt Fra Samfundsvidenskaberne.

Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance, div. nr. København, Danmarks Statistik.

Statistisk tiårsoversigt 1991, København, Danmarks Statistik.

Statistisk tiårsoversigt 1996, København, Danmarks Statistik.

Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*, Herning, Systime.

Cost-benefit analyser: løsningen på den danske ulandshjælps problemer?

Thorkil Casse, forsker, Center for Udviklingsforskning

1. Virker dansk ulandshjælp ikke og hvordan kan det gøres bedre?

I en kritisk analyse af dansk ulandshjælp (Dansk ulandshjælp – Altruismens politiske økonomi) konkluderer Martin Paldam (MP), at den væsentligste grund til at den samlede rating af 37 af ham undersøgte bistandsprojekter er så lav, er at Danida sjældent gennemfører fulde cost-benefit analyser (s. 154-155). I tilfælde med rene sociale projekter fremhæver MP at cost-effectiveness analyser bør anvendes. Den gennemsnitlige rating af de 37 projekter er 2,2 ud af et maksimum på 4. MP siger på denne baggrund, at Danida fungerer *halvgodt* (s. 392- MPs understregning). Verdensbanken er mere tilbøjelig til at anvende cost-benefit analyser i deres projektforberejdelse (s. 167), og Danida bør tage lære heraf. Ved fulde cost-benefit analyser forstår MP både den finansielle og økonomiske analyse af et givet bistandsprojekt. I kun et enkelt tilfælde ud af de 37 projekter er der gennemført en fuld cost-benefit analyse (s. 155). Summa summarum, gør Danida det til en standardregel at anvende cost-benefit metoden ved alle forundersøgelser af bistands-

projekter vil problemerne blive minimeret ifølge MP (s. 390). I den politiske debat har bogen været brugt af flere politiske partier (Venstre og Det Konservative Folkeparti) til at foreslå nedskæringer i ulandshjælpen. Det til trods for at MP snarere konkluderer:

»Jeg håber meget, at denne bog vil medvirke til at øge realismen på det store og vanskelige område. Og at dette vil føre til, at den store danske ulandshjælp kan bevares og drejes, sådan at den kommer til at hjælpe mere« (s. 413).

Man kunne diskutere hans måde at analysere de 37 projekter på, troen på at Verdensbankens tilgang er den rigtige og hans delkonklusion at projekterne i Afrika klarer sig værre end andre steder i verden. Kun en enkel observation om hans projektanalyse skal nævnes her. Mange økonomer ansat i konsulentbranchen udfører cost-benefit analyser på bestilling for Danida. At MP alligevel kun har fundet et enkelt Danida projekt, der har været genstand for fuld cost-benefit analyse, blandt de 37 udvalgte bistandsprojekter, må undre.

I det følgende diskuteres validiteten af hans konklusioner imidlertid ikke, og denne artikels eneste formål er at diskutere hans løsningsforslag. Er det rigtigt at blot vi gennemfører nogle flere fulde cost-benefit analyser vil man få bedre bistandsprojekter? Artiklen er ikke en anmeldelse af MPs bog, men hans argumenter vil blive refereret undervejs.

Efter en kort diskussion af nogle væsentlige teoretiske og metodiske kritikpunkter af cost-benefitanalysen fokuseres i resten af artiklen på de praktiske problemer med at gennemføre cost-benefit analyser udfra konkrete eksempler fra forundersøgelser Danida har gennemført.

2. Nogle teoretiske kritikpunkter af cost-benefit analysen

Specielt hvad angår miljøprojekter er der stor debat om hvorvidt det overhovedet er muligt at værdiansætte miljøgoder. Eftersom Danida sjældent går ind og støtter rene naturbevarelsesprojekter kunne man indvende, at værdiansættelse af miljøgoder ikke er centralt. Imidlertid har mange bistandsprojekter en mulig negativ virkning på miljøet og værdiansættelse af alternativet bør beregnes i en fuld cost-benefit analyse. Danida går dog også ind i forskellige skovprojekter og forureningsbekæmpende projekter.

Vatn og Bromley stiller spørgsmålstejn ved om adspurgte i betalingsvillighedsundersøgelser (WTP) overhovedet er i stand til at værdiansætte miljøværdier i pengestørrelser (Vatn og Bromley, 1994: 134). De citerer eksempler på analyser fra New England, hvor også eksistensværdien er den vigtigste forskel. Bateman et al. (1995) noterer, at hvor værdiansættelsen rent faktisk finder sted er der meget stor forskel mellem de tilfælde, hvor spørgsmålet er helt åbent (open-ended) modsat tilfælde, hvor spørgeren nævner et bestemt beløb overfor interview personerne (dichotomous choice question). Interview

personerne tenderer til at værdiansætte meget lavere i det første tilfælde.

Et andet spørgsmål er overhovedet om værdiansættelse af bestemte arter kan trækkes ud af dets habitat sammenhæng. Miljøet er at forstå som en helhed, der ikke kan opdeles i enkeltarter, og derfor bliver det centrale begreb snarere miljøets funktionsværdi i forhold til de omkringliggende menneskeskabte værdier (Vatn og Bromley, 1994:137-138). Miljøets funktionsværdi er endnu vanskeligere at værdisætte. Munda (1996:166) noterer, at implicit i cost-benefit analysen er forudsat, at man kan substituere mellem maskiner osv. (menneskeskabt kapital) og naturkapital. Er fuld substitution mulig gælder den svage definition på bæredygtighed; et emne der er meget omdiskuteret (Daly 1997; Hinterberger et al., 1997).

Et konkret eksempel vil sætte problemerne med værdiansættelse i relief. En industri forurener en by i et uland. Der er forskellige tekniske muligheder for at reducere udslippet: bygge en højere skorsten eller sætte et filter på udslipskanalen. I en cost-benefit analyse skal man nu vurdere fordelene ved en reduktion i luftforureningen. Dette kun sagtens være et projekt finansieret af Danida. Appraisal missionen kunne forsøge sig med at aflede effekterne af luftforureningen på befolkningen i byen. Det største problem ville være at isolere de tilfælde af luftvejssygdomme som er en direkte årsag af den forurenende industri. Befolkningen kunne få luftvejssygdomme af mange andre årsager, bl.a. fra dieseldrevne motorcykler og biler. Eller pga. dårligt isolerede huse (for så vidt temperaturen varierer meget) som giver anledning til bronkitis. Det er en yderst vanskelig analyse at isolere specifikke årsag-virkning af en bestemt mulig sygdomskilde. Analyser af luftforurening og påvirkning på sygdomme er kun foretaget ganske sjældent i ulandene. I de fleste tilfælde bruges amerikanske analy-

ser af dosis -reaktion på mennesker, som så »oversættes« til ulandene (se f.eks. Dixon et al., 1986 – eksempel fra Jakarta).

Et alternativ til årsag-virkning analysen ville være at gennemføre en betalingsvillighedsundersøgelse: hvor meget vil befolkningen være parat til at betale for at slippe for luftforureningen. Disse betalingsvillighedsundersøgelser giver mening, når man ser på f.eks. vandprojekter. Vand er nødvendigt for at overleve. Imidlertid er det næppe sandsynligt, at fattige vil være parat til at betale for at mindske luftforureningen, selvom virkningen var klart påviselig. For mange fattige er det et spørgsmål om overlevelse her og nu. Det kunne indvendes, at luftforurening kun er et problem i mellemindkomstlande. Ikke desto mindre er luftforurening et betydeligt problem i mange byer i Asien, bl.a. Indien. Indien er et af Danida samarbejdslande.

Umiddelbart er der ingen problemer med at anvende betalingsvillighedsundersøgelser ved vandprojekter. Et udmærket eksempel gives af MP fra et projekt i Kenya (s. 299-301), men cost-benefit analysen er helt afhængig af de efterspørgselsundersøgelser, der er foretaget forud for data behandlingen. Ofte spørges om hvad befolkningen i projektområdet er parat til at betale, ikke om der evt. var andre projekter, de hellere ville have. F.eks. en sundhedsklinik, hvis vand faktisk findes ikke langt fra den udspurgte landsby. Efterspørgselsundersøgelser er et yderst vanskeligt felt i forbindelse med cost-benefit analyser, hvilket der gives et konkret eksempel på i afsnit 2.

Udfra en mere overordnet synsvinkel er der yderligere to aspekter, der bør omtales. Cost-benefit analysen kan ikke stå alene men bør altid sættes i forhold til andre hensyn, f.eks. fødevarerikkerhed eller fordelingsaspektet. Der er ingen der siger, at cost-benefit analysens resultater bør have en højere status end

andre hensyn (se bl.a. Martin, 1991). Pudsigt nok skriver MP om et industriprojekt i Nicaragua, der som det eneste har været udsat for fuld cost-benefit analyse (viste en positiv nutidsværdi), at

Virksomheden er herunder (revolutionen – TC) blevet kørt helt ned pga. den revolutionære politik, og der er opstået et behov for hjælp. Endelig er hjælpen til privatøkonomisk gavn for en kreds af inden-og udenlandske ejere. Det er meget rimeligt, at de får kompensation for den konfiskation, de har været ude for, men det er ikke en opgave for Danida. I hvert fald ikke uden at et er klart, at det er det, man har gjort. Havde Danida vidst, hvad vi ved nu, var projektet næppe blevet vedtaget. (s. 333)¹.

Nødvendigheden af inddragelse af andre aspekter i projektvurderingen omtales dog ikke i MPs hovedkonklusion. Her bliver det alene et spørgsmål om i højere grad at anvende cost-benefit analyser (s. 390).

Det kan også være svært at sammenligne mellem projekter på tværs af sektorer og måske endda indenfor en given sektor. Det kræver at nutidsværdien er udregnet efter nøjagtig samme princip, f.eks. skyggepriserne i den økonomiske analyse. Er der forskellige konsulenter og måske endda forskellige donorer indblandet er det på ingen måde sikkert, at denne betingelse er opfyldt. Situationen kompliceres yderligere hvis andre hensyn skal varetages, såsom ejendomsforhold i ovenstående eksempel. Her kan det blive svært at sammenligne mellem projekter. Nu indgår også kvalitative overvejelser, og det er ikke længere muligt at sammenligne alene ved mængdetal udfra nutidsværdien. Det er hvad O'Neill kalder forskellen mellem »commensurability« (cost-benefit analyser kan anvendes) og »comparability« (O'Neill, 1993). Kun i de tilfælde, hvor alt er direkte målbart og kan vurderes i pengestrømme kan

cost-benefit analysen anvendes til at vurdere forskelle i forskellige projekters »ønskværdighed«.

2. Praktiske problemer ved

gennemførelse af cost-benefit analyser

Størstedelen af litteraturen, der går udover en ren grundbogsdiskussion af principperne for cost-benefit analysen, relaterer sig alene til de teoretiske forudsætninger. Der er undtagelser (f.eks. Martin og delvis også nogle grundbøger som ODA, 1988), men så drejer diskussionen sig snarere om advarsler mod dobbeltregning og typiske fejl ved beregningerne. Disse bemærkninger er særdeles relevante, men der er et andet niveau, der tit overses. Nemlig mulighederne for større beregningsfejl og endnu vigtigere fejltolkning af primært den økonomiske analyse. Det er ingenlunde sikkert, at den økonomiske analyse er så neutral, som den umiddelbart fremstår. Tre områder vil blive omtalt i det følgende :

- efterspørgselsundersøgelser
- tolkningen af den økonomiske analyse i forhold til den finansielle
- anvendelse af alternative analysemetoder som erstatning eller sammen med cost-benefit analysen

For så vidt angår de to første områder vil rene økonomiske projekter blive omtalt. Ifølge MP skulle der være basis for fulde cost-benefit analyser i disse ikke sociale projekter.

2.1 Efterspørgselsundersøgelser

I det konkrete eksempel fra industriprojektet (Grasca) i Nicaragua viser projektrapporten en positiv nutidsværdi for projektet og en intern rente der er højere end den rente, der sammenlignes med (diskonteringsfaktoren). Projektet fremstår som en succes, når man bortser fra spørgsmålet om ejendomsforholdene. Den afgørende komponent er den indenlandske efterspørgsel på margarine, som udgør fabrikkens hovedproduktion. Til grund

for forundersøgelsen er foretaget et antal ekstrapoleringer af den på det givne tidspunkt kendte efterspørgsel (1987-88). Den afsatte tid tillod ikke en egentlig efterspørgselsundersøgelse. For så vidt at der havde været mere tid afsat til at gennemføre en mere tilbunds-gående efterspørgselsundersøgelse, havde resultatet ikke nødvendigvis være kvalitativt bedre. I et land som Nicaragua, der er præget af økonomisk og politisk ustabilitet før som nu, kan brugbare efterspørgselsundersøgelser være yderst vanskelige at gennemføre.

Efterspørgselsundersøgelser er en vigtig delkomponent i cost-benefit analysen. I dette tilfælde gik det godt med fremskrivningerne trods den store usikkerhed som hersker i lande som Nicaragua.

I et andet projekt også fra Nicaragua, et havneprojekt (Puerto Sandino), er udviklingen derimod ikke gunstig. Projektet bliver en hvid elefant og bliver på et tidspunkt omtalt en del i pressen. Der har været skrevet en del om konsulentens rolle. På et tidspunkt hvor økonomien allerede har vist tegn på afmatning, anmoder den rådgivende konsulent om en udvidelse af projektet. Som omtalt i pressen og gengivet af MP burde konsulenten havde påvist de samfundsmæssige forandringer, der allerede da ville havde gjort projektet urentabel. Under implementeringsfasen af et bistandsprojekt er det i mange tilfælde kun teknikere, der er ansat. Specielt ved projekter, der er kapitaltunge. Teknikkerne har hverken den samfundsmæssige baggrund for at foretage disse undersøgelser, eller hvilket er endnu vigtigere en interesse i at forkorte firmaets arbejdsindsats som rådgivende ingeniør. Det var en centralt problem ved implementeringen af havneprojektet i Nicaragua².

Spørgsmålet om havneprojektets rentabilitet kan dog i sidste ende skæres ned til udviklingen i efterspørgslen. En sensitivitetsanalyse viste, at selv hvis den eksisterende import

blev opretholdt (ingen stigningstakt i importen af kunstgødning) var projektet rentabelt. Den kritiske faktor var imidlertid landets bomuldsproduktion. Verdensmarkedsbetingelserne ændrede sig og da bomuldsproduktion ikke mere var en god forretning, faldt efterspørgslen på kunstgødning i landet. Som følge af den almindelige økonomiske krise i Nicaragua, kunne en anden havn i landet omlade hele landets importmængde, og nødvendigheden af at have Puerto Sandino faldt væk.

Sammenlignes de to bistandsprojekter fra Nicaragua er der to konklusioner man kan drage:

- det er på ingen måde en garanti for et projekts succes, at der gennemføres en fuld cost-benefit analyse.
- selv om begge forundersøgelser er gennemført samtidigt (foråret 1988) er udfaldet meget forskelligt. Det rejser spørgsmålet om grundlaget for at realisere efterspørgselsundersøgelser. Kan det overhovedet lade sig gøre i denne type økonomier, og er universitetsuddannede økonomer specielt egnede til at stå for dem? Uddannelsen lægger i hvert fald ikke op til denne jobfunktion. Skal der gives mere tid til at gennemføre sådanne undersøgelser eller skal Danida helt afstå fra projekter, hvor der hersker stor usikkerhed om den fremtidige efterspørgsel? Hvis sidste spørgsmål besvares bekræftende, hvad er så mindre problematiske bistandsprojekter?

2.2 Den økonomiske analyse

Der argumenteres ofte i litteraturen for at den økonomiske analyse er den vigtigste, hvor alle ikke internationalt handlede produkter er omregnet til skyggepriser. Dette skulle være en måde at omgå problemer med forvrængninger i ulandsøkonomier. Mange kræfter bruges på at finde den rette måde at beregne skyggepriserne på, ikke mindst værdien af

arbejdskraften kan give anledning til heftig debat. MP er mindre entydig om hvilken kalkule – den finansielle eller økonomiske – er den bedste, men skriver dog at

»Standardanalysemetoderne bruger skyggepriser til at korrigere for disse forvrængninger. Der ville altså være taget højde for disse ting i projektanalysen, hvis Danida brugte standardmetoderne, men det gør Danida ikke. Det har to konsekvenser:

I. Der er en række projekter, der er gået dårligt netop pga. omlægningen. Det problem vil blive mindre i fremtiden.

II: Med markedsrettede økonomier er projektanalysen blevet lettere« (s. 406).

Han referer hertil ISI-strategien (importsstitutionsstrategien).

Nu er det ikke sådan at man generelt kan hævde, at den økonomiske analyse udviser et mere konservativt skøn end den finansielle. I tilfælde hvor produkter, der er underlagt en forvredet pris³, indgår på benefitsiden bliver den interne rente og nutidsværdien højere under den økonomiske analyse end under den finansielle. Selvfølgelig under forudsætning af, at prisen er kunstig lav, hvilket oftest er tilfældet.

Lad os se på et konkret eksempel:

Et siloprojekt i et givet uland har til formål at opbevare importeret korn i en central silo fremfor at transportere det til forskellige udelingssteder. Her bliver kornet blot smidt på jorden og presenninger lagt over kornet. Besparelsen fremkommer ved at transporten undgås og opbevaringen af korn i siloer har en positiv virkning på reduktion af korntabet (pga. rotter, fugle og fugt). Eftersom transportudgifter og kornpriser er subsidierede priser, udviser den økonomiske kalkule en

højere intern rente end den finansielle. I det konkrete tilfælde er den økonomiske interne rente på 25%, den finansielle 10% og diskonteringsfaktoren, der sammenlignes med på 12%.

Spørgsmålet er nu hvilken intern rente, der er den »rigtige« eller om man skal forlange, at begge skal være højere end 12% (da er nutidsværdien af projektet positiv ved den givne diskonteringsfaktor). Hvis det sidste er tilfældet, er den økonomiske analyse i virkeligheden overflødig i siloprojektet. Med andre ord bør man altså se bort fra den økonomiske kalkule, når forvredne priser optræder med mere vægt på benefitsiden end på costsiden. I sidste ende siger den økonomiske kalkule vel kun, at forvredne, typisk politisk bestemte, prissystemer er tilstede i det givne land. Den økonomiske kalkule kan aldrig i sig selv danne grundlag for en egentlig beslutning om at iværksætte et projekt. Hvis de forvredne priser er større på costsiden end på benefitsiden, vil den økonomiske interne rente være mindre end den finansielle, og bruges således til måske at afvise iværksættelsen af et givet projekt. En undtagelse for reglen om den økonomiske interne rente som underordnet kunne dog være infrastruktur projekter, hvor det på forhånd vurderes, at det ikke er afgørende om de giver overskud i dagens priser (der indgår i den finansielle analyse).

At blot acceptere den økonomiske kalkule som den afgørende i siloprojektet ville medføre, at man påførte den organisation, der havde ansvaret for opbevaringen af kornet, en potentiel tabsforretning. Eller i det mindste et projekt, der ville være dårligere end at sætte pengene i banken. Hvad værre er at man indirekte ved at lægge for megen vægt på den økonomiske analyse kan komme til at retfærdiggøre en økonomisk politik, der kunstigt holder f.eks. landbrugspriser nede. Accepteres siloprojektet under de givne prissystemer, giver donororganisationen også indirekte et

signal om, at det er mindre væsentligt at landbrugspriserne er stærkt subsidierede. Man kan jo vise via den økonomiske kalkule, at projektet er rentabelt i skyggepriser.

Flere analyser synes at pege på, at IMF og Verdensbankens strukturtilpasningspolitik ikke har haft den nødvendige positive virkning på landbrugsproduktionen i Afrika (Gibbon, 1992; Mosley et al., 1995)⁴. En væsentlig årsag er at småbønderne ikke har kunnet klare prisstigningerne på inputs (såsæd, gødning og pesticider) modsat de kommercielle (større) bønder (Reed, 1996:306). Selvom sidstnævnte forfatter ikke nævner det, er det muligvis time-laget mellem indkøb af input og salg af salgsafgrøder (som også er steget i pris), der er en afgørende hindring for småbønder i at udnytte markedet. Man kunne også kalde det et likviditetsproblem. Andre analyser peger på, at i visse lande er tidligere statslige opkøbssentraler blevet overtaget af private, men at monopolet består (Barrett, 1994: 467-68). Det har betydet meget store prisvariationer mellem de forskellige regioner (i dette tilfælde Madagaskar).

I en generel økonomisk situation i Afrika med timelag, prisvariationer og monopolsituationer er en given donororganisation ikke særligt godt hjulpet ved at anvende sig af cost-benefit analyser for at vurdere et specifikt projekt. Både den finansielle og økonomiske analyse forudsætter, at markedet fungerer eller at det alene er forvredne priser der forhindrer en »clearing«. En del tyder på, at liberaliseringen af de afrikanske økonomier ikke har skabt grundlaget for en egentlig markedsdannelse⁵. Om cost-benefit analyser overhovedet kan anvendes i en sådan sammenhæng kan diskuteres, men i hvert fald kan denne analyseform ikke stå alene.

2.3 Alternativer eller supplement til cost-benefit analysen

Man kunne let forledes til at tro, at cost-benefit analysen er det eneste redskab en økonomisk analyse af projekter kan benytte sig af. MP synes ikke det er ulejligheden værd at nævne alternativerne. Værre er nok, at mange donororganisationer ignorerer eksistensen af alternative metoder eller metoder, der supplerer cost-benefit analysen.

Verdensbanken har i en analyse af den overordnede planlægning af elektricitetsforsyningen i Sri Lanka anvendt Multiple Criteria Decision Making (MCDM) sammen med en standard cost-benefit analyse af rentabiliteten på de enkelte potentielle elektricitetsværker. Udover rentabiliteten var ønsket at minimere de uheldige miljøkonsekvenser på CO₂ udslip, effekter på sundhedstilstanden af partikeludslip, ødelæggelse af vigtige biodiversitetsområder, temperaturforandringer i floderne og forekomsten af syrerregn. Endelig var det også tanken at maksimere anvendelsen af lokal arbejdskraft (Munasinghe, 1993). Ideen var nu at vælge de bedste elektricitetsværker ud fra en formodet efterspørgselsudvikling.

For hvert af disse kriterier blev der opstillet et index. For biodiversiteten f.eks. var indekset baseret på en kvalitativ vurdering af forskellige habitaters biodiversitetsværdi. Jo højere indexværdi, jo højere bevarelsesværdi. De andre faktorer forudsættes nu konstante. Man kan nu illustrere valgmulighederne i et to-dimensionalt diagram med f.eks. biodiversitetsindexet ud af en akse og marginal omkostningerne (per kWh) ud af en anden. Ideen er at frasortere de løsninger, som er direkte uacceptable enten fordi de er meget dyre eller ødelæggelserne på miljøet er for stort. I sidste ende kan man tegne en trade-off kurve for de løsninger, hvor der er modsætninger mellem opfyldelse af de forskellige målsætninger. Disse løsninger på trade-off kurven er ikke fuldstændig uacceptable ud fra hverken

det ene eller andet kriterium. Men det er et værdibaseret valg at prioritere et eller flere fremfor andre.

Denne eksercits gentages for alle kriterier. Til slut har man et sæt af trade-off løsninger, og en mulighed var at vælge de løsninger, hvor trade-offs er mindst, hvis ikke de er indbyrdes udelukkende. Analysen kan selvfølgelig kritiseres fra forskellige synsvinkler. Alligevel viser den et forsøg på erkendelse af at den optimale løsning ofte er et subjektivt valg, der ikke kan reduceres til et spørgsmål kun om økonomisk rentabilitet ud fra en cost-benefit analyse.

En af de mest oplagte kritikpunkter er meto-disk. Kan man forsvare i et diagram at illustrere på en gang et rent kvantitativt mål (marginal omkostninger per kWh) ud af den ene akse og et kvalitativt mål (index for biodiversitet) ud af den anden akse? I en praktisk ulandssammenhæng er der dog et spørgsmål, der er endnu vigtigere. Planlægningen af elektricitetsværker i et givet uland er tydeligvis en kompliceret opgave, som eksemplet fra Sri Lanka viser. På dette projekt var der eksempelvis ni lokale konsulenter udover i hvert fald studiets to forfattere. Man kan let komme i en situation med at skulle foretage en cost-benefit analyse af om det overhovedet kan betale sig at gennemføre en så omfattende total analyse, som den i eksemplet. Er det en rimelig anvendelse af bistandsmidlerne, og i afkræftende tilfælde hvad er alternativet dertil? Men en ting er sikkert:

Endnu engang har den rene cost-benefit analyse vist sin begrænsning.

3. Konklusion

Artiklen tog udgangspunkt i en teoretisk diskussion af grundlaget for cost-benefit analysen. I bedste tilfælde kan den ikke stå alene, men sættes i relation til andre hensyn, såsom

fordeling og fødevarer sikkerhed. Endnu sværere bliver det at sammenligne mellem projekter på tværs af sektorer. Kun for så vidt den samme metode (skyggepris opgørelse) er anvendt i de forskellige tilfælde og ikke andre hensyn inddrages, er cost-benefit analysen tilstrækkelig som redskab.

I en efterfølgende diskussion blev spørgsmålet om efterspørgselsundersøgelser rejst. To konkrete tilfælde blev omtalt. De blev gennemført samtidigt, men i det ene tilfælde var slutresultatet positivt. I det andet tilfælde var det negativt. Det kan være yderst vanskeligt at foretage fremskrivninger i ustabile økonomier, og der er intet *a priori* argument for at økonomer skulle være specielt gode dertil.

Et andet problem i cost-benefit analysen er »troen« på den økonomiske kalkule som orakelsvar. I et konkret tilfælde blev det omtalt at den økonomiske interne rente var højere end den finansielle, som igen var lavere end diskonteringsfaktoren. Her ville det være absurd at acceptere projektet. Kun i visse infrastruktur projekter ville man måske kunne acceptere, at projektet rent faktisk var tabsgivende. I den nuværende post-stabiliseringsperiode i Afrika med timelag, manglende retssikkerhed, prisvariationer og monopolsituationer er det spørgsmålet om cost-benefit analyser er særlig anvendeligt ved specielt rurale projekter.

Konklusionen på denne artikel er, at man skal være varsom med at gøre cost-benefit analysen til det endelige svar på problemerne med dansk ulandshjælp. Der er udenfor denne artikels sigte at diskutere om MPs konklusion om et halvgodt Danida er korrekt. Men hvis det er rigtigt, at dansk ulandshjælp kun har haft begrænset succes må man gøre sig nogle andre mere fundamentale overvejelser. Det er vigtigt at fastholde at der er mange hensyn at tage for Danida ved udvælgelser af bistandsprojekter eller sektorprogrammer: fat-

tigdom, økonomisk vækst, forbedring af kvindernes situation og respekt for miljøet samt danske erhversinteresser.

En mulighed er at ulandsglasklokken erkender, at det kan være vanskeligt i alle tilfælde at opfylde alle hensyn. Denne erkendelse skal så anvendes til at diskutere om Danida på visse områder skal prioritere nogle hensyn højere end andre evt. med en rating system. Denne diskussion bør føres åbent i offentligheden, så alle danskere forstår, at ulandshjælp er en kompliceret affære, hvor der ikke eksisterer snupagsløsninger. Den åbne diskussion kunne kombineres med en mere »ekspert« relateret arbejdsgruppe, der ser på hvilke redskaber, der kan anvendes. Herunder cost-benefit analysen men aldrig som eneste redskab. MCDM (Multiple Criteria Decision Models) er et andet arbejdsredskab, som også kræver kvantificering blot mere subjektivt.

Er der muligt at operationalisere begreberne som fattigdom, kvindernes situation og miljø? Hvis ikke, hvordan skal man så vurdere succes og hvordan skal man vægte de forskellige hensyn i forhold til hinanden?

Noter

1. At Danida måske var klar over ejendomsforholdene omtales slet ikke som en mulighed. Et interview med ansatte i det firma, der udførte forundersøgelsen for Danida, ville havde afklaret dette spørgsmål.
2. MP skriver, at havde konsulentfirmaet foretaget en sammenligning af to handelsmønstre, med og uden Sovjet som største handelspartner, havde analysen vist at havneprojektet var urentabelt (s. 188). Halvdelen af den importerede kunstgødning kom fra Sovjet. Det er korrekt, men selv med en 50% reduktion i importen ville havneprojektet havde været rentabelt.
3. Landbrugspriser er ofte holdt kunstig lave af mange ulandsregeringer for at begrænse leveomkostningerne for befolkningen. At bønderne

betaler omkostningerne ved landbrugspolitikken er mindre vigtigt, specielt hvis den politiske støtte kommer fra byerne.

4. I sidstnævnte tilfælde er det snarere BNP end blot landbrugsproduktionen, der diskuteres. Men de fleste afrikanske lande er primært landbrugsproducerende.
5. Pinstrup-Andersen, direktør for IFPRI (International Food Policy Research Institute) bemærkede i et foredrag i København i 1996, at bøndernes manglende retssikkerhed overfor private opkøbere var en af de helt afgørende hindringer for landbrugsudviklingen i Afrika.

Litteratur

- Christopher B. Barrett, 1994, Understanding uneven agricultural liberalisation in Madagascar, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, 3, s. 449-476
- Herman E. Daly, 1997, Efter væksten, Hovedland
- John A. Dixon, Louise Fallon Scura, Richard A. Carpenter, Paul B. Sherman, 1986, Economic analysis of environmental impacts, Earthscan, London
- Peter Gibbon, 1992, A failed agenda? African agriculture under structural adjustment, with special reference to Kenya and Ghana, *Journal of Peasant Studies*, Vol. 20, 1, s. 50-96
- Friedrich Hinterberger, Fred Luks, Friedrich Schmidt-Bleek, 1997, Material flows vs. «natural capital». What makes an economy sustainable? in *Ecological Economics*, Vol. 23, s. 1-14
- Klaus Lindeneg, 1993, Prioritering & styring, Akademisk Forlag, København
- Fernand Martin, 1991, Faiblesses, embûches et abus dans les analyses avantages-coûts de projets, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 12, 1
- Peter Meier og Mohan Munasinghe, 1993, Incorporating Environmental Costs into Power Development Planning: A Study of Sri Lanka in Mohan Munasinghe, *Environmental Economics and Natural Resource Management in Developing Countries*, World Bank, Washington
- Paul Mosley, Turan Subasat, John Weeks, 1995, Assessing Adjustment in Africa, *World Development*, Vol. 23,9, s.1459-1473
- Guiseppe Munda, 1996, Cost-benefit analysis in integrated environmental assessment: some methodological issues, *Ecological Economics*, Vol. 19, p. 157-168
- John O'Neill, 1993, Ecology, Policy and Politics: Human Well-Being and the Natural World, Routledge, London
- Martin Paldam, 1997, Dansk ulandshjælp. Altruismens politiske økonomi, Århus universitetsforlag
- ODA, 1988, Appraisal of projects in developing countries – A guide for economists, Her Majesty's Stationery Office, London
- David Reed (ed.), 1996, Structural adjustment, the environment, and sustainable development, Earthscan, London
- Arild Vatn og Daniel W. Bromley, 1994, Choices without prices without apologies, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 26., s. 129-148

Økonomisk kronik

2. halvår 1997

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Den økonomiske udvikling er i store træk forløbet i overensstemmelse med forventningerne i efteråret. Der er således kun mindre afvigelser mellem de foreløbige nationalregnskabstal for 1997 og de forventninger, der var til væksten i verdens største økonomier, jf. tabel 1. I betragtning af de mange dommedagsprofetier, som krisen i Asien har udløst, er det bemærkelsesværdigt, at også vækstforventningerne for 1998 stort set er uændrede, bortset fra for Japan, hvor der er tale om en betydelig nedjustering. Påstanden i efterårets økonomiske kronik, om at krisen i Asien primært er et problem for Asien, lader indtil videre til at holde stik.

Med aftagende vækst i USA og tiltagende vækst i Europa forventes væksten i år i de store lande, eksklusive Japan, således stadig at blive i størrelsesordenen 2 til 3 pct., jf. tabel 1. I Japan derimod er forventningerne til væksten i år blevet nedjusteret fra ca. 1½ pct. til ca. $\frac{1}{2}$ pct. Den største trussel mod verdensøkonomien forekommer stadig at være at den økonomiske udvikling i Japan skal medføre et finansielt sammenbrud, der via de finansielle markeder hurtigt kan forplante sig til resten af verden. Dette må dog stadig anses som relativt usandsynligt.

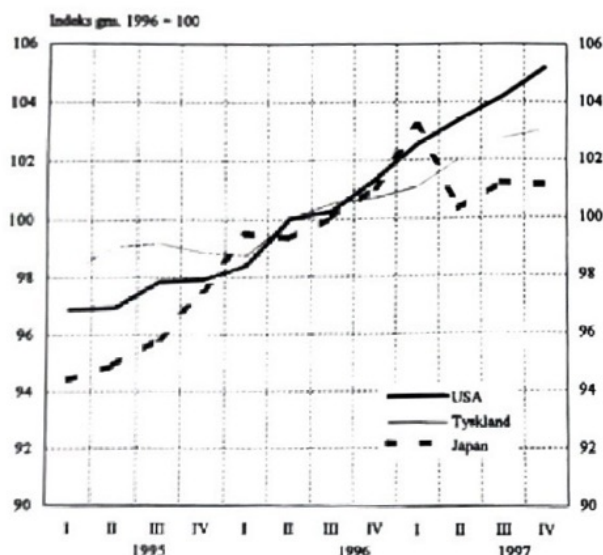
Alt tyder nu på, at ØMU'en vil træde i kraft den 1. januar 1999 med deltagelse af de fleste EU lande. I betragtning af de seneste års debat, om vanskelighederne for landene ved

at kvalificere sig til deltagelse, må dette betragtes som noget overraskende. Indførelsen af ØMU'en vil få stor betydning for de europæiske økonomiers udvikling.

Mens folketingsvalget politisk blev vældigt dramatisk, så er det bemærkelsesværdigt, så lidt valget påvirkede de finansielle markeder. Dette er udtryk for, at de finansielle markeder har erkendt, at de grundlæggende træk i den økonomiske politik i Danmark ligger fast, uanset hvilken fløj i Folketinget, der dominerer. Dette betyder også, at Danmark er godt rustet til introduktionen af ØMU'en, idet tilhiden til dansk økonomi er så stor, at omkostningerne ved at stå udenfor ØMU'en, formodentlig bliver begrænsede. Ifølge prognoserne forventer opsvinget i Danmark at fortsætte med en vækst i størrelsesordenen 3 pct., hvilket forventes at medføre fortsat lav arbejdsløshed, muligvis et behersket betalingsbalanceunderskud men de fleste forventer fortsat overskud, samt uændret lav inflation.

2. Den internationale konjunktursituation

I 2. halvår af 1997 fortsatte væksten i USA med uformindsket styrke, jf. figur 1. For året som helhed blev væksten knapt 4 pct. Trods den høje vækst aftog inflationen igennem hele året fra niveauet 3 pct. til ca. 1½ pct., jf. figur 3. Dette skyldes til dels den stærke dollar og heraf afledte lave importpriser, men også en fortsat meget afdæmpet prisudvikling internt i USA.



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

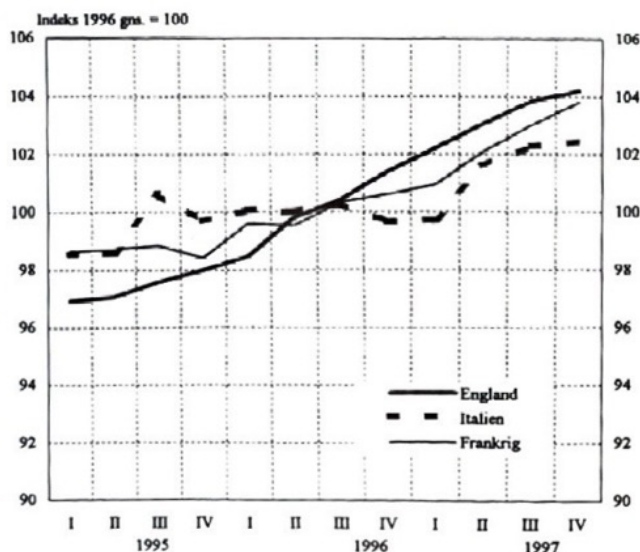
Figur 1. BNP/BNI
USA (BNP), Japan (BNI) og Tyskland (BNP)

Hvis nogen for 5 år siden havde hævdet, at inflationen kunne falde fra 3 til 1½ pct. i et land med en vækst på næsten 4 pct., ville de være blevet komplet til grin. Selvom ingen træer gror ind i himlen, og en fortsættelse af den høje vækst formodentlig før eller siden vil medføre en noget højere inflation, så forekommer udviklingen i USA at være endnu en bekræftelse på den flere gange tidligere fremsatte påstand om, at verdensøkonomien befinder sig i en ny situation med strukturelt betinget lavere inflation.

Ifølge prognoserne forventes væksten i USA imidlertid at aftage i år og til næste år til henholdsvis 3,1 og 2,2 pct. Hvis denne afmatning bliver realiseret, er der næppe grund til at frygte en betydeligt højere inflation, selvom prisstigningstakten nok vil stige noget, når de midlertidige effekter af dollarstyrkelsen forsvinder.

I Japan stabiliserede aktiviteten sig på et lidt højere niveau i 2. halvår efter det betydelige fald fra 1. til 2. kvartal, jf. figur 1. For året som helhed blev væksten på 1 pct. i overens-

stemmelse med forventningerne i efteråret, men dette var også betydeligt lavere end tidligere forventet. I år forventes et fald i aktiviteten på ½ pct., hvilket er en betydelig nedjustering i forhold til de tidligere forventninger om en vækst på 1½ pct., jf. tabel 1. I 1999 forventes en fornyet, men svag vækst på 0,7 pct. Japan er således tydeligt blevet ramt af krisen i Asien.



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser

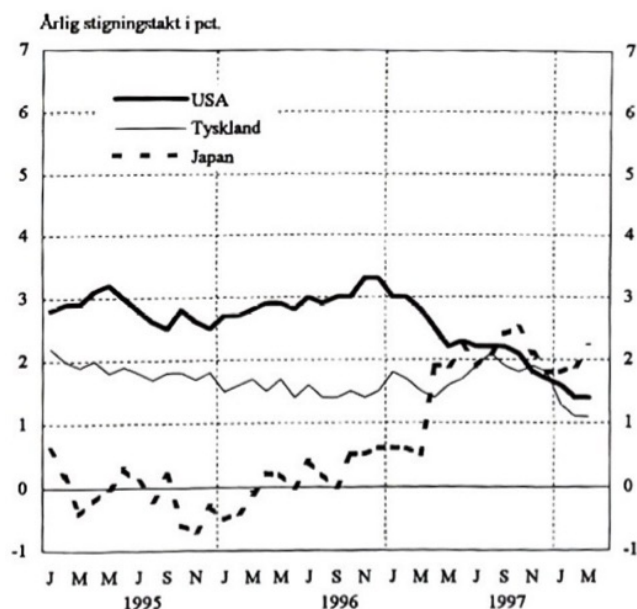
Figur 2. BNP
England, Frankrig og Italien

Den betydelige forringelse af Japans eksportmuligheder, som følge af de nærmeste samhandelspartners betydelige devalueringer, er dog næppe den eneste årsag til problemerne. En fortsat svag indenlandsk efterspørgsel forårsaget af uløste strukturelle problemer fra slutningen af firserne, er formodentlig også en vigtig årsag til udviklingen.

Der er forhåbninger om at en ny finanspolitisk lempelse kan stimulere økonomien, men sådanne forhåbninger har tidligere slået fejl. Det er næppe sandsynligt, men kan ikke helt udelukkes, at de økonomiske problemer i Japan medfører en nedsmeltning af Japans fi-

nansielle system. Dette vil via de finansielle markeder kunne få krisen til at forplante sig til resten af OECD-landene. En betydelig svækkelse af yenen som følge af krisen vil formodentlig også kunne få mærkbare negative konsekvenser for væksten i renten af OECD landene, særligt USA.

I Tyskland fortsatte væksten fra 1. halvår ind i 2. halvår, men tempoet var lavere i 4. kvartal. Det var alene en kraftig vækst i eksporten, der holdt gang i væksten i Tyskland, og den indenlandske efterspørgsel var stort set uændret igennem hele året. Dette dækker over et nogenlunde konstant privatforbrug, stigende erhvervsinvesteringer og faldende aktivitet inden for byggeriet.



Figur 3. Forbrugerpriser
USA, Tyskland og Japan

I år forventes væksten i Tyskland at blive på godt 2½ pct., hvilket er lidt lavere end forventet i efteråret, jf. tabel 1. Til næste år forventes en vækst i nogenlunde samme størrelsesorden. Indikatorerne for den tyske økonomi i starten af 1998 tyder på at væksten er kommet godt i gang. Arbejdsløsheden har tilsyneladende toppet, og dette kombineret med

den stadig lavere rente, understøtter forventningen om et opsving i den indenlandske efterspørgsel.

Inflationen i Tyskland lå gennem året i niveauet 1½-2 pct., og er faldet yderligere i starten af det nye år.

I Frankrig accelererede væksten betydeligt igennem 1997 og årsvækstraten nåede op på knapt 2½ pct., hvilket var lidt højere end forventet, jf. tabel 1. Trods en vis stagnation nåede Italien en vækst på 1½ pct., mens de seneste års høje vækst i England fortsatte med en samlet aktivitetsstigning på over 3 pct., jf. tabel 1.

Tabel 1. Foreløbige nationalregnskabstal for 1997 og konsensusforventninger til væksten i BNP/BNI i 1998 og 1999, for de store OECD lande.

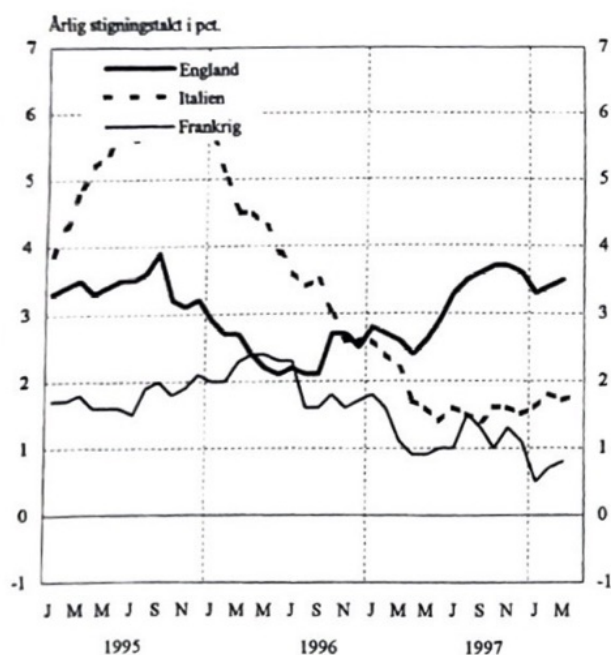
	1997		1998		1999
USA	3,8	(3,7)	3,1	(2,6)	2,2
Japan	0,9	-(1,1)	-0,4	(1,6)	0,7
Tyskland	2,3	(2,5)	2,6	(2,9)	2,7
Frankrig	2,4	(2,2)	3,0	(2,9)	2,7
Italien	1,5	(1,3)	2,4	(2,2)	2,8
England	3,1	(3,5)	2,2	(2,5)	1,8

Kilde: Consensus Forecast. 11. Maj 1998

Anm.: Hver måned foretager Consensus Forecast en rundspørge til over 200 fremtrædende prognoseproducenter og indsamler oplysninger om disses forventninger til væksten, inflationen og en række andre økonomiske nøgletal. På basis heraf beregnes de gennemsnitlige forventninger, som gengives ovenfor. Tallene i parentes er forventningerne fra efterårets kronik.

I år og til næste år forventes en vækst i Italien og Frankrig i størrelsesordenen 2½ til 3 pct., mens væksten i England forventes at aftage til niveauet 2 pct., jf. tabel 1.

I England steg inflationen fra 2½-3½ pct. igennem året, men i både Italien og Frankrig faldt den yderligere til niveauet 1-1½ pct., jf. figur 4.



Figur 4. Forbrugerpriser
England, Italien og Frankrig

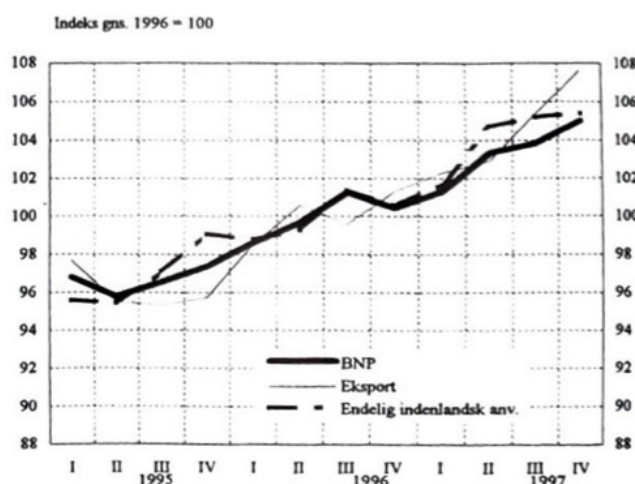
Såvel forbrugertilliden som indikatorerne for erhvervslivets tillid befinder sig på et meget højt niveau i de fleste europæiske lande, og umiddelbart forekommer det mere sandsynligt at væksten i Europa vil overraske positivt end negativt. I betragtning af den relativt høje arbejdsløshed, der præger det meste af Europa, vil en højere vækst, end den forventede, formodentlig kunne realiseres uden at inflationen behøver at stige. Alt i alt tegner de økonomiske udsigter for Europa således særdeles lyse.

Alt tyder nu på at ØMU'en vil træde i kraft 1. januar 1999 med deltagelse af de fleste medlemslande i EU. Etableringen af ØMU'en vil indebære en gennemgribende ændring af de økonomiske strukturer i Europa, og formodentlig både medføre en række fordele og ulemper for de europæiske økonomier.

3. Danmarks økonomiske situation.

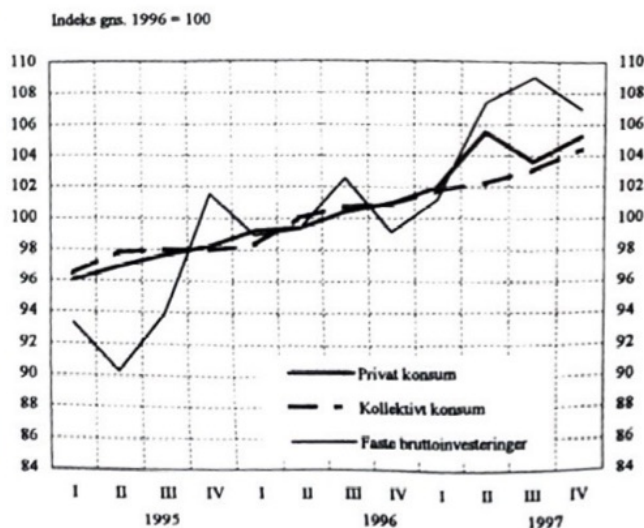
Væksten i den danske økonomi blev på 3,4 pct. i 1997, hvilket er lidt højere end forventningerne, der lå omkring 3 pct.

Mens det var den indenlandske efterspørgsel, der drev væksten i 1. halvår og eksporten udviklede sig svagt, var det omvendt en stærk stigning i eksporten gennem 2. halvår, der kompenserede for en stagnation i den indenlandske efterspørgsel, jf. figur 5. Dette svarer til forventningerne i efterårets økonomiske kronik.



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser.

Figur 5. BNP, endelig indenlandsk
anvendelse samt eksport



Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980 priser.

Figur 6. Endelig indenlandsk
anvendelse fordelt på komponenter

Tabel 2. Skøn for den økonomiske udvikling i 1998

	Niveau, 1996 (mia. kr.)	DØR ¹ Maj	UNI ² Apr	AE ³ Apr	ØM ⁴ Dec
Bruttonationalprodukt	1013,9	3,0	3,0	3,5	2,7
Indenlandsk efterspørgsel ialt	969,4	3,2			2,4
Heraf:					
Privat forbrug	544	3,2	3,2	3,4	2,5
Offentligt forbrug	255,3	1,7	2,0	1,9	0,9
Offentlige investeringer	22,3	-7,5		-10,9	-12
Faste erhvervsinvesteringer	112,9	7,0	3,4*	6,9	4,9
Boligbyggeri	33,7	5,7		6,7	4,5
Lagerinvesteringer	1,3	-0,2	0,0	0,3	0,1
Udenrigshandel:					
Eksport	350,8	3,2	5,5	5,8	5,3
Import	306,3	3,8	5,5	6,3	4,7
Betalingsbalancens					
løbende poster, mia. kr.	16,7	-1,9	9,0	2,0	8,3
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	2,2	2,2	2,3	2,5
Arbejdsløse, 100 pers.	245,6	191	202	190	205
Offentlig saldo	-14,5	1,1	1,2	1,1	1,4

Anm: Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

* Dette er de faste bruttoinvesteringer

1. Det Økonomiske Råd, maj 1998

2. Unibank Market, valuta- og obligationsstrategi, Marts, 1998

3. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, kvartalsprognose 22. april 1998

4. Økonomiministeriet, Økonomisk Oversigt, December 1997.

Den eneste indenlandske efterspørgselskomponent, der voksede igennem 2. halvår, var det offentlige forbrug, idet både privatforbruget og de faste bruttoinvesteringer i 4. kvartal befandt sig på nogenlunde samme niveau som i 2. kvartal, jf. figur 6.

I år forventes en vækst i størrelsesordenen 2,7-3,5 pct., jf. tabel 2, mens væksten til næste år forventes at fortsætte i niveauet 2½-3 pct.

Selvom prognoserne forventer en vis afmatning i væksten er der langt fra dette og ned til et lavvækstniveau, som det der prægede Dan-

mark i slutningen af firserne. Efter nogle år med betydelig økonomisk fremgang, er der nogen, der med erfaringerne fra firserne in mente, frygter for en gentagelse. Der er imidlertid mange gode grunde til at tro mere på prognosernes positive forventninger, end på en gentagelse af lavvækstperioden fra firserne.

Mens opsvinget i midten af firserne i høj grad var båret af en stigning i forbrugskvoten, hvilket vil sige at forbrugerne anvendte en større del af indkomsten på forbrug, end de havde gjort tidligere, så er væksten i privatforbruget i de senere år primært baseret på

fremgang i indkomsterne. Ligeledes må den stærke stigning i huspriserne snarere ses som en økonomisk rationel tilpasning til et væsentligt lavere renteniveau og relativt velstående forbrugere, end som en forbigående overophedning. Hertil kommer, at der ikke er grund til at frygte at forbrugerne baserer deres beslutninger på fejlagtige forventninger, hvilket formodentlig var tilfældet i midten af firserne.

I midten af firserne medførte det samtidigt fald i inflationen og renteniveauet, i kombination med skattereformen fra 1987, at realrenten efter skat blev positiv efter i mange år at have været negativ. I højrenteårene tjente forbrugerne reelt penge ved at låne, fordi de kunne trække renteudgifterne fra i skat, samtidig med at løn- og prisstigningerne udhulede realværdien af ydelserne på lånene. Der var derfor formodentlig mange der optog forbrugslån og købte fast ejendom i midten af firserne, i forventning om at realværdien af ydelserne hurtigt ville blive udhulet af inflationen. Dette blev ikke tilfældet, da løn- og prisstigningerne faldt til hidtil uset lave niveauer, samtidig med at skattereformen reducerede rentefradragsretten.

Dette var formodentlig en af de vigtigste årsager til den længerevarende lavvækstperiode, der fulgte fra 1987 og frem, idet forbrugerne i denne periode i gennemsnit opsparede ca. halvdelen af hver ekstra tjent krone, hvilket er væsentligt mere end normalt. Sagt på en anden måde skyldtes lavvækstperioden at forbrugerne tilpassede deres balancer – dvs. reducerede gælden/opbyggede formue – til det faktiske realrenteniveau.

Der er ingen grund til at tro at forbrugerne igen skulle blive overraskede over udviklingen i realrenten efter skat, og væksten i privatforbruget er ikke baseret på noget nævneværdigt fald i opsparingskvoten.

Selvom boligbyggeriet tilsyneladende er faldet lidt på det seneste, så er der grund til at tro, at netop denne efterspørgselskomponent kan komme til at overraske stærkt positivt. Med de nuværende ejendomspriser og det lave renteniveau kan det mange steder bedre betale sig at bygge nye huse, frem for at købe gamle. Det tager imidlertid tid at planlægge og beslutte opførelsen af nye boliger, og derfor vil det kunne vare nogen tid før væksten i boligbyggeriet slår igennem. Der er derfor grund til at tro, at prognoserne undervurderer væksten i boligbyggeriet. De ekspansive effekter, som den positive udvikling i boligbyggeriet ofte har på hele den indenlandske økonomi, vil kunne medføre, at den samlede indenlandske aktivitet bliver større end forventet. Væksten i boligbyggeriet kan dog tænkes afdæmpet hvis et hæmmende finanspolitisk indgreb medfører en drastisk reduktion af rentefradragsretten eller andre elementer, der påvirker byggeriet negativt.

Selvom ØMU'en nu tilsyneladende realiseres med en bred deltagerkreds og Danmark har valgt ikke at deltage i ØMU'ens fase 3, vil det ifølge de fleste vurderinger næppe få afgørende betydning for udviklingen i dansk økonomi.

Selvom det kan lyde for godt til at være sandt, er der således god grund til fortsat optimisme, med hensyn til den fremtidige vækst i Danmark. Hvis der for alvor kommer gang i væksten hos vore samhandelspartnere, og hvis der ikke foretages nogen betydelige stramninger af finanspolitikken, er det således sandsynligt, at væksten bliver højere end prognoserne forventer.

Arbejdsløsheden fortsatte med at falde igen i 2. halvår af 1997, jf. figur 7, og ifølge prognoserne forventes den at stabilisere sig på det nuværende niveau i underkanten af 200.000 i år og til næste år, jf. tabel 2.

Tabel 3. Skøn for den økonomiske udvikling i 1999

	Niveau, 1996 (mia. kr.)	DØR ¹ Dec	UNI ² Apr	AE ³ Mar	ØM ⁴ Dec
Bruttonationalprodukt	1013,9	2,8	2,3	3,0	2,5
Indenlandsk efterspørgsel ialt	969,4	2,8			2,0
Heraf:					
Privat forbrug	544	3,2	2,3	2,3	2,6
Offentligt forbrug	255,3	1,2	0,5	1,0	0,5
Offentlige investeringer	22,3	-2,5		-2,4	-2,5
Faste erhvervsinvesteringer	112,9	3,9	2,2*	5,7	2,3
Boligbyggeri	33,7	5,7		5,0	4,5
Lagerinvesteringer	1,3	0,0	0,0	-0,1	0,0
Udenrigshandel:					
Eksport	350,8	3,7	5,0	5,6	5,2
Import	306,3	3,7	4,5	4,3	4,1
Betalingsbalancens					
løbende poster, mia. kr.	16,7	-3,3	14,0	11,0	12,4
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,1	1,7	2,3	2,4	2,5
Arbejdsløse, 1000 pers.	245,6	175	195	177	195
Offentlig saldo	-14,5	2,2	2,2	2,1	2,7

Anm: Lagerinvesteringer er angivet i pct. af BNP året før.

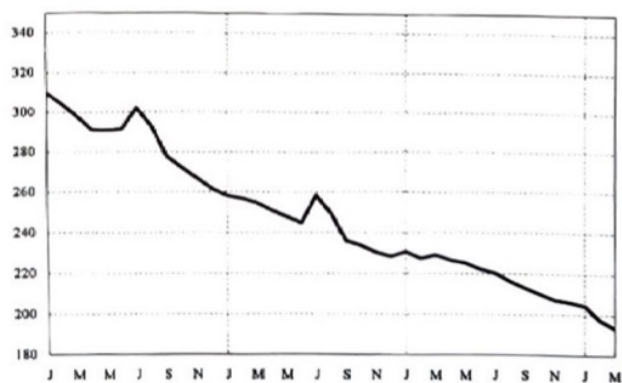
* Dette er de faste bruttoinvesteringer

1. Det Økonomiske Råd, maj 1997

2. Unibank Market, Valuta- og obligationsstrategi, marts 1998

3. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, kvartalsprognose 22. april 1998

4. Økonomiministeriet, Økonomisk Oversigt, december 1997



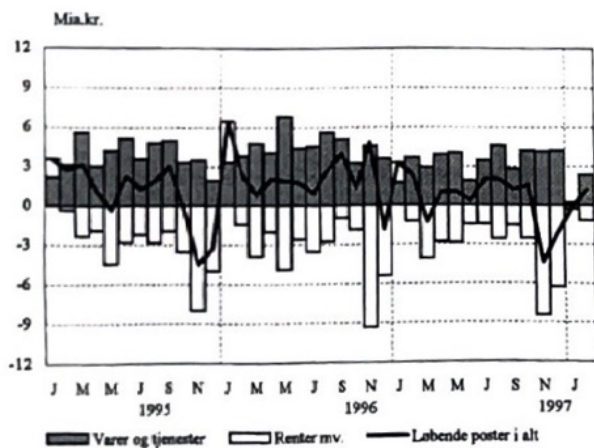
Anm.: Sæsonkorrigeret ledighed

Figur 7. Arbejdsløshed, antal ledige i 1.000

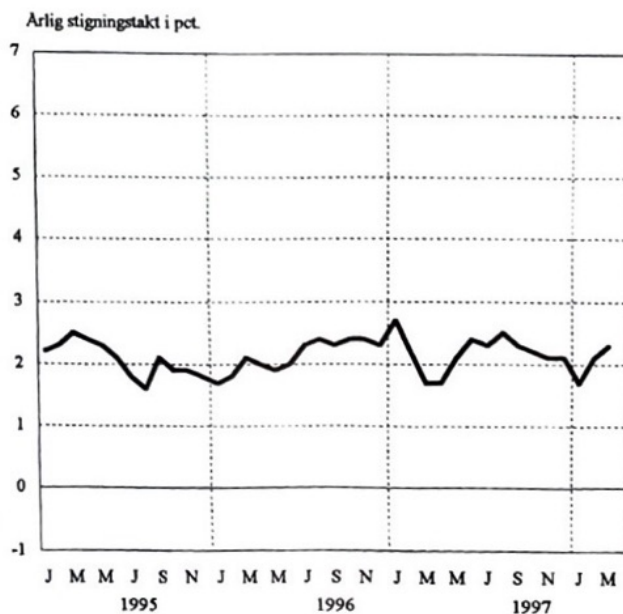
Væksten i eksporten og stagnationen i den indenlandske efterspørgsel i 2. halvår sikrede et overskud på betalingsbalancen på 7 mia. kr., hvilket svarer til prognosernes forventninger. I år og til næste år forventer prognoserne at betalingsbalancen vil lande et sted mellem et underskud på 3 og overskud på ca. 10 mia, og selvom der skulle blive tale om et begrænset underskud vil det næppe få mærkbare negative konsekvenser.

Selvom væksten blev lidt højere end forventet, så forblev inflationsraten på omkring 2 pct. igennem hele 1997, jf. figur 9. Ifølge prognoserne forventes inflationen fortsat at

ligge i størrelsesordenen 2 til 2½ pct. i år og til næste år, og de netop overståede overenskomstforhandlinger forhindrer ikke at disse forventninger kan blive realiseret.



Figur 8. Betalingsbalance



Figur 9. Forbrugerpriser Danmark

Anmeldelser

**Jens Pagter Kristensen
Thomas Alslev Christensen og
Gitte Wallin Pedersen**
**»Europæisk monetært samarbejde
– fra EMS til ØMU«**

Handelshøjskolens Forlag, 1997

Bogen giver en omfattende beskrivelse af de institutionelle aspekter i det europæiske monetære samarbejde og kan herved anbefales til alle, der beskæftiger sig med penge- og valutapolitik. Der gives en omfattende beskrivelse af EMS, af vedtagelserne vedrørende fri kapitalbevægelighed, samt af vedtagelserne i forbindelse med Den Økonomiske og Monetære Union. Bogen kan således ses som en opfølgning af Jens Thomsens bøger gennem 80'erne om EMS. Det er positivt, at forfatterne i denne institutionelle gennemgang ikke er faldet for fristelsen til at give lange beskrivelser af det historiske forløb. Bogen er således fremtidsorienteret. I en række bilag findes de vigtigste tekster for det økonomisk-politiske samarbejde i EU, bl.a. en gengivelse af relevante traktatbestemmelser samt stabilitets- og vækstpakken fra juni 1997.

I et afsnit om de teoretiske problemstillinger i forbindelse med valg af valutasystem gives en oversigt over nogle af de vigtigste teorier på området, bl.a. Mundell-Fleming modellen om effektiviteten af økonomisk politik og teorien om imødegåelse af chok. Det er positivt, at forfatterne er omhyggelige med at gengive både positive og negative aspekter ved forskellige valutasystemer uden at tage stilling. Dog er forfatterne meget håndfaste i deres afvisning af, at penge- og valutapolitik er effektiv på længere sigt. Afsnittet er dog som helhed præget af en række uklarheder og kunne med fordel have været udeladt. Som eksempler kan nævnes, at den formentlig største fordel ved en monetær union, nemlig den mulige påvirkning af inflationsforvent-

ninger, stort set ikke omtales. Det er ikke klart, hvilken økonomisk teori der tilsiger, at pengepolitik gennem en påvirkning af renten får reale effekter på langt sigt, når lande etablerer en pengepolitisk koordination (s. 103). Hovedkilder til afsnittet synes at være Finansrådets ØMU-redegørelse samt lærebøger.

Det må hilses velkomment, at der igen foreligger en opdateret institutionel beskrivelse af det europæiske valutasamarbejde. For personer, der ikke deltager aktivt i den aktuelle beslutningsproces, har det været stadig mere vanskeligt at overskue vedtagelserne.

Lektor Finn Østrup
Handelshøjskolen i København

Ole Borre & Jørgen Goul Andersen:
**Voting and Political Attitudes
in Denmark.**

Aarhus University Press, 1997, 352 s.

I det snævre perspektiv er Ole Borre & Jørgen Goul Andersens bog en analyse af folketingsvalget i 1994, men i det bredere (1) et nybrud i dansk sammenhæng i grundlæggende tilgang til vælgeranalyser med (2) en afgørende substantiel tese om en »ny politik« til supplement af den gængse økonomisk betingede venstre-højre dimension. Vægten i denne anmeldelse vil ligge på de bredere perspektiver.

Nybruddet i tilgangen ligger i den systematiske brug af den såkaldte afstandsmodel. Udgangstesen er, at vælgerne stemmer på det parti, der ligger dem nærmest. I sin grundlæggende form er det samme antagelse, der f.eks. ligger bag modeller for rationel adfærd. Og ved at bruge modellen på

empiriske analyser får man dermed etableret en principiel lighed i tilgang med mere teoretisk-prægede ansatser – uden at Borre & Andersens bog på nogen måde er et eksempel på en rationalistisk præget analyse.

Afstandsmodellen kan synes selvfølgelig, men er det ikke. Den sættes nemlig i relief af den såkaldte »retningsmodel«, hvorefter vælgerne ikke så meget tiltrækkes af de partier, der ligger dem nærmest, men af de partier, der klarest udtrykker holdninger i samme retning, som den hvor de selv ligger.

Et langt stykke giver de to modeller samme forudsigelse. En socialist skal f.eks. ikke have noget videre til overs for et liberalt parti – eller omvendt – for afstanden er betydelig, samtidigt med, at retningen er forkert.

Men på andre punkter divergerer modellerne i deres forudsigelser. Ud fra afstandsmodellerne gør partierne klogest i at gå ind imod midten, hvor de mange vælgere er. Derimod kan det ud fra »retningsmodellen« gælde om at komme med klare – liberale, grønne eller andre – budskaber.

Afprøvningen er interessant. Ofte er korrelationerne med stemmeafgivningen og med partivalg høje for begge modeller. Og gennemgående er det også afstandsmodellen, der sejrer. Men ikke altid. Dansk politik har åbenbart begge sider. Vælgerne kan både være tiltrukket af partier, de ligger tæt på, og partier med klare budskaber, selvom de ikke selv er helt enige. Dette kan meget vel være forklaringen på, at vælgerne i 1973 kunne strømme mod fløjene, selvom de ikke selv var videre ekstreme.

I analysen bruges ikke et, men en række afstandsmaal: De interviewede bliver konkret bedt om (a) at vurdere politiske aktører (partier og partiledere) på skalaer fra det meget negative til det meget positive, (b) at vurdere deres egen placering på skalaer for indstilling til forskellige politikker og (c) at vurdere partiernes placering på samme skalaer. Ud fra (a) kan man direkte se afstanden til forskellige aktører og ved at sammenholde (b) og (c) kan man afdække om vælgeren ligger tæt på eller fjernet fra Socialdemokratiet, Fremskridtspartiet,

Venstre etc. med hensyn til skattepolitik, flygtningepolitik etc.

Elementer af dette er delvist set før i dansk valgforskning, men også kun delvist

(1) Man har altid ved forskellige holdningsspørgsmål søgt at finde vælgernes relative placering på forskellige politikområder – som mere eller mindre venstreorienterede i økonomiske spørgsmål, som mere eller mindre positive over for EF etc.

(2) Man har også lejlighedsvis ved sympatiskalaer søgt at finde vælgernes generelle afstand til forskellige aktører. Men sådanne analyser holdt stort set op med udgangen af 1970-erne.

(3) Endelig har man ikke søgt systematisk at indplacere partierne på holdningsskalaer, således at man kunne finde afstanden mellem vælgere og partier.

Disse mangler har da også en oplagt baggrund. Der er alt for mange partier i Danmark. Hver gang man vil finde vælgernes opfattelse af partiernes placering på et bestemt politisk område skal man processen igennem otte, ti eller 12 gange – alt efter hvor mange partier, man vil tage i betragtning. Dette betyder også, at Borre & Andersens metode kræver mange ressourcer.

Til gengæld giver tilgangen mulighed for at nærme sig en rekonstruktion af den politiske verden, som vælgerne ser den: Hvor står man selv i forskellige spørgsmål, hvor står partierne og hvordan stemmer man så? Vælgernes opfattelse af partiernes placering er ikke nødvendigvis identisk med partiernes rigtige placering, og der kan være allehånde former for misperception.

Fælles med næsten al anden valgforskning er også det noget usikre forhold til tidsdimensionen, der igen vanskeliggør fastlæggelse af kausalitetens retning. Kun i et par tilfælde har man panelstudier (1971-73 og 1987-88) og det er derfor vanskeligt at afgøre, om det er holdningsændringer, der giver ændringer i partiskift, eller om det tværtimod er skifte af parti, der gør, at man skifter holdning. Denne indvending kan også rettes mod afstandsmodellen: Muligvis stemmer vælgerne på et parti,

fordi det ligger tæt på deres egne standpunkter. Men det kunne også være, at de ser partierne som tæt på dem selv, fordi de stemmer på dem.

Dette peger imidlertid først og fremmest på, at der er problemer på andre fronter. Muligheden for at nærme sig et billede af vælgerens opfattelse af det politiske univers forekommer derfor at være et væsentligt fremskridt.

Noget mere betinget bliver vurderingen af nytten af begrebet »ny politik«. Der er oplagt en helt reel kerne. Alt kan ikke reduceres til spørgsmål om skatter, socialforsorg etc. – flygtningepolitik, vold, grønne værdier etc. spiller også en rolle. Rigtigt er det også, at man længe har været mest optaget af de såkaldte post-materialistiske – eller »progressive« – sider ved alle disse øvrige spørgsmål, og har givet de modsatte standpunkter begrænset opmærksomhed. Frygt for vold, modstand mod indvandrere spiller også en rolle for partivalget. Men er det nok til at tale om en helt ny dimension.

Dette sidste har forbindelse med selve etiketten »ny«. Man kan være ny på mange måder, og selve betegnelsen siger ikke ret meget om det nærmere indhold. Og ret mange forskellige stridsspørgsmål synes at blive samlet sammen under »ny politik«. Og man kan også diskutere, hvor ny den »nye politik« egentlig er. Også i 1970-erne kunne man vise, at ikke blot økonomisk liberalisme, men også stærk-mand holdninger hang sammen med stemme på f.eks. Fremskridtspartiet.

Samtidigt kan det diskuteres, hvor løsrevet alle de andre – »grønne« eller »sorte« – spørgsmål er fra de klassiske venstre-højre spørgsmål. Man har således ofte forklaret manglende gennemslag for grønne partier med, at traditionelle venstre-partier lynhurtigt kaprer »det grønne spørgsmål«, således at dimensionen grøn- mindre grøn bliver mere eller mindre synkroniseret med den gængse venstre-højre linje. Tilsvarende betragtninger kan herhjemme også anlægges på flygtningepolitik. Og ser man på vælgerne viser flere af Borre & Andersens diagrammer da også, at mange af spørgsmålene fra området »ny politik« i forbløffende grad synes at passe ind på en ret linje med mere traditionelle politiske spørgsmål (se således figurerne på side 44 og side 57). Og det kaldes normalt for en-dimensionalitet. Substantielt tyder dette på, at vælgerens

stillingtagen til mere politi, færre flygtninge, grønne afgifter etc. i betydelig grad er synkroniseret med deres stillingtagen til skatter og velfærdsydelser.

Men stadig er der en afgørende kerne. Synkroniseringen er ikke perfekt. Det radikale Venstre er til højre for Socialdemokratiet, når det gælder den klassiske økonomiske politik, men ikke når det gælder flygtninge- eller kriminalpolitik. Og der er også Dansk Folkeparti og appellen til Socialdemokratiets vælgere, men det er straks et lidt vanskeligere tilfælde: For Dansk Folkeparti appellerer ikke blot til uvilje mod vold og uvilje mod flygtninge, men slår også på temmeligt hæderkronede værdier på det velfærdspolitiske felt: Gode hospitaler, omsorg for de ældre etc.. Her kan betegnelse »højre« være mere vild- end vejledende.

Dette taler for en mellemproportional. Opstillingen af »ny politik« som en ny dimension under-spiller synkroniseringen i vælgerens stillingtagen til de økonomiske spørgsmål og til de andre typer af grønne og sorte spørgsmål. Det kan være at gå for vidt. Men samtidigt er det vigtigt at være opmærksom på, at synkroniseringen brydes. Og at de nye politiske spørgsmål sandsynligvis har fået betydeligt øget vægt, således at det nye først og fremmest kan ligge i denne vægtforskydning.

Der er meget anden, gedigen valgforskning i bogen. Om vælgerens syn på velfærdspolitik, på arbejdsløshedsbekæmpelse, på EU etc.. Men samlet er opstillingen af afstandsmodellen det afgørende nybrud.

Lektor Hans Jørgen Nielsen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Globalisering, Demokrati og det Civile Samfund

Artikler i udvalg ved Lars Bo Kaspersen

Hans Reitzels Forlag, København. Oversættelse
Henning Juul Madsen og Lars Bo Kaspersen

Bogen består af syv artikler skrevet af Paul Hirst, professor ved Birkbeck College, University of London. Artiklerne er skrevet i perioden fra 1992

til 1996 og er tidligere publiceret i engelske såvel som australske tidsskrifter og antologier. I to tilfælde er de skrevet i kompagniskab med Graham Thompson. Bogen er delt ind i to dele – del I om globalisering og international styring og del II om det civile samfund og det associative demokrati. Bogen afsluttes af forslag til yderligere læsning hentet fra Paul Hirst omfattende produktion af bøger, antologier og artikler.

Første del, der handler om globalisering og international styring er den mest interessante. Med en blanding af empiriske referencer og sund fornuft stiller Hirst væsentlige spørgsmålstejn til det som i løbet af meget kort tid er blevet en ny industri inden for samfundsvidenskaberne – debatten om globalisering, dens karakter, omfang, betydning og konsekvenser. Han stiller sig skeptisk overfor om globalisering er noget nyt; hvorvidt de multinationale selskaber har en dominerende rolle i den globale samhandel og om de er på vej til at blive transnationale? Han diskuterer, hvor langt de internationale finansielle markeder sætter grænser for nationalstaternes penge- og finanspolitik, og hvorledes de kan tænkes at udfordre de velfærdsstatslige ordninger i især de vesteuropæiske lande? Hans svar er hver gang ganske velforbalancerede og uden den snert af storm-und-drang som karakteriserede nogle af de første og mere populære bidrag til globaliserings diskussionen – herunder af japaneren Keniche Ohmae.

Set fra et ståsted i den danske debat er de to kapitler om nationalstatens nutid og fremtid de væsentligste. Her gendriver Hirst den udbredte myte, at nationalstaterne er truet af den samtidige globalisering, europæisering og decentralisering. Han argumenterer for, at nationalstaterne af samme grund er ved at skifte funktioner og opgaver, og at den politiske styring er ved at blive ganske sammensat og kommer til at foregå på flere-niveauer-på-samme-tid.

Hirst kalder selv den politiske styring i en situation med beslutningstagen på multiple niveauer for governance – et ord som er blevet ganske udbredt, men rejser lige så mange udfordringer for den politiske videnskab, som det er svært at give et præcist indhold. Hirst definerer selv governance som en »(...) funktion, der kan udføres af en lang række offentlige og private, statslige og ikke-stats-

lige, nationale og internationale institutioner og praksisser« (s. 73). Han understreger det forhold, at governance ikke er identisk med government, men at nationalstaternes suverænitet og autoritet er ved at blive bredt ud til stadig flere niveauer, hvor der tages stadig flere forskelligartede styringsredskaber i anvendelse. Han påstår, at centralstaterne skifter funktioner fra lovforberedelse og sagsafgørelse, planlægning og budgetkontrol til at samordne de mange institutionelle niveauer gennem forhandling og koordination, men også til at stå for den proces hvorigennem nye – internationale organisationer, globale forhandlingssystemer og europæiske politiske institutioner – opbygges. Hele denne proces, hvor formel suverænitet afgives til europæiske institutioner og decentrale kommuner, indebærer dog ikke efter Hirst's mening, at der er mindre at lave for de centralstatslige politikere og embedsværk. Tværtimod vinder centralstaterne nye beføjelser og får udvidet deres faktisk handlemuligheder, hvilket fortsat placerer centralstaten som den vigtigste politiske arena i nationalstaterne.

Hirst peger på, at nationalstaterne i fremtiden vil have tre centrale roller: (1) forsvare og legitimere den internationale regulering af økonomien; (2) tilvejebringe social konsensus og et økonomisk samarbejde mellem de betydeligste grupper på nationalt plan; og (3) garantere retssikkerheden og muliggøre et pluralistisk samfund uden for voldsomme spændinger (se s. 49). Flere kunne tilføjes, hvilket dog ikke ændrer ved den vigtigste pointe, at udviklingen ikke går mod nationalstaternes »nedlæggelse«, ej heller mod deres funktionstømning, men mod at de ændrer opgaver og funktioner og derved fastholdes som den vigtigste politiske institution – både nationalt og internationalt.

Denne pointe kan ikke gentages for ofte. Hirsts argumentation er befriende klar og velunderbygget. Den er derfor anvendelige til at bringe den almindelige politiske debat – herunder debatten om EU og national suverænitets afgivelse – til fornuft.

Del II er mindre interessant. Her gentager Hirst, hvad han netop har gennemført overfor spørgsmålet om nationalstatens fremtid. Denne gang blot med begrebet civil samfundet i centrum. Han argumenterer for, at civil samfundet ikke er et apolitisk sted i samfundet; det sted hvor der ikke-er-

politik, og går således ret op mod megen af den sludder, der i de senere år har kendetegnet diskussionen om civil samfundet. Han fremfører, at civil samfundet i de fleste øst- og vesteuropæiske samfund er stærkt institutionaliserede og komplekst organiserede, og at der længe har fundet en politisering af civil samfundet sted. Han viser også, at privatisering, udlicitering og flere andre af de nye former for udlægning af offentlige opgaver betyder en yderligere institutionalisering af civil samfundet; eller at disse kommer til at bestå af endnu flere komplekse organisationer, hvor grænserne mellem offentlig styring og frivillig aktivitet bliver alt andet end klar.

Han stiller sig således skeptisk – både til megen af den kommunitaristiske diskussion om at alt godt kommer fra civil samfundet og til den nyliberalistiske modebølge, der vil revitalisere civil samfundet gennem at gøre borgerne eller den enkelte ansvarlig. Han ser ikke opbruddet på grænserne mellem stat og civil samfund som et skridt i retning af demokratisering, men mere som det modsatte – den fortsatte nedbrydelse af de civile institutioners autonomi.

Pointen om, at de civile institutioner taber autonomi og en bestemt monokulturel styring vinder udbredelse, er udgangspunkt for det begreb, som med tiden især er kommet til at kendetegne Paul Hirst's bøger og artikler. Begrebet associativt demokrati tager udgangspunkt i, at institutionernes ligesom organisationernes selvstændighed er den vigtigste forudsætning for en demokratisering af relationerne mellem stat og borgere i et post-industrielt samfund kendetegnet ved stærke centralstater, nedbrydelse af grænserne mellem offentlig og privat og civil samfundets institutionalisering. Hirst argumenterer for, at brugernes eget valg og deres medbestemmelse er den vigtigste forudsætning for et associativt demokrati.

Associativt demokrati omfatter efter hans definition tre hovedpunkter: (1) sociale anliggender skal organiseres, så de i videst mulige omfang overføres fra statsligt regi til frivillige sammenslutninger; (2) politisk magt og myndighed skal decentraliseres; magten skal fordeles mellem en flæthed af organer for at sikre en samfundsmæssig pluralisme og; (3) økonomien skal så vidt muligt organiseres efter et andelsprincip (se s. 134-35).

Definitionen forekommer svag. Hvad oprettelsen af frivillige sammenslutninger, decentralisering og anvendelse af et andelsprincip nødvendigvis har med demokrati og demokratisering at gøre fremgår ikke. Demokratibegrebet behandles ikke selvstændigt; demokratiseringen ses som en nødvendig følge af frivillighed m.v. Det fremgår heller ikke, hvordan frivillige sammenslutninger eller decentralisering kan anvendes, uden at det medfører netop den nedbrydelse af civil samfundets autonomi, som Hirst selv kritiserer.

Flere kritiske punkter kunne fremføres, men pointen må være klar: ligeså velargumenteret og velbalanceret Hirst er i sin kritik af de postindustrielle samfund, ligeså overfladisk og uigennemtænkt forekommer hans argumenter for det associative demokrati. Den sidste artikel i bogen – »Det associative princip« (s.159-173) – indeholder en række konkrete forslag, som må siges allerede at være praktiseret i Danmark – uden at det nødvendigvis har gjort Danmark mere demokratisk, eller medført en demokratisering efter det associative princip.

Bogens artikler er præcist og mundret oversat, men kunne for enkeltes vedkommende have været udvalgt, således de havde større argumentationskraft i en dansk sammenhæng. Iøvrigt må bogen anbefales til alle, der lider af for megen tro på globaliseringens udbredelse, nationalstaternes krise og civil samfundet som roden til alt lyksageligt.

Professor Ove K. Pedersen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Torben Andersen og Karsten Ronit:
Den danske banksektor mellem
tradition og forandring,

Forlaget System 1997, 230 sider.

Medier og forskere har med jævne mellemrum kastet sig over de danske banker. Det har dog oftest været enkeltstående begivenheder eller særlige banker og institutioner, der har tiltrukket sig opmærksomhed. Antallet af generelle studier af sektoren har derimod været få, men den nye antologi om den danske banksektor bidrager til at udfylde dette hul.

I bogens indledende kapitel giver Torben Andersen og Karsten Ronit en kort oversigt over den eksisterende danske bankforskning. Mængden af bidrag er ikke særlig stor, når man tager sektorens indflydelse på samfundsudviklingen i betragtning. Forfatterne forklarer den beherskede interesse i forskningsverdenen med, at det er lykkedes bankerne, der traditionelt har forsøgt at holde lav profil, med held at praktisere samme strategi overfor dele af samfundsvidenskaberne. Da forskning hidtil er foregået isoleret indenfor de enkelte fagområder, er et af bogens formål, at fremme dialogen ved at bringe bidrag fra forskellige traditioner. Som et bidrag til at skabe en fælles referenceramme for en fortsat udforskning af området, giver forfatterne selv i sidste halvdel af kapitlet en nyttig sammenfatning af mulige samarbejds- og konfliktmønstre indenfor sektoren.

De to næste kapitler i bogen er eksempler på værdien af at anlægge et historisk perspektiv på banksektoren. Per H. Hansen giver først en oversigt over danske bankredninger fra 1857 til 1990'erne med vægt på udviklingen i Nationalbankens rolle som »lender of last resort«. I det andet historiske kapitel undersøger Ole Lange ud fra 4 episoder i dansk bankhistorie, om bankerne og deres ledelse udnytter den magt de har over deres erhvervskunder, eller om de blot optræder som neutrale kreditformidlere. De to første episoder rækker tilbage til tiden før århundredeskiftet, mens de 2 nyere er hentet fra i 1970'erne og 1980'erne. Mens den sidste episode, om hovedbankernes redning af ØK 1982-83, er udtryk for i hvert fald på kort sigt en positiv udnyttelse af bankernes magt, er de tre første snarere eksempler på en negativt anvendelse af magt. Ole Lange gør dog opmærksom på, at det tilgængelige empiriske materiale er begrænset, og det ikke er muligt at drage generelle konklusioner. Derfor vil det også være nærliggende at inddrage bankerne og den øvrige finansielle sektor i den kommende udredning af magtforholdene i Danmark.

Karsten Ronit behandler udviklingen af interesseorganisationer som et alternativt styringssystem, der ikke bygger på konkurrence eller hierarki men regulerer forholdene indenfor sektoren gennem samarbejde og dialog. Organiseringen af det danske bankvæsen har været en langsom og proces på grund af indbyrdes rivalisering, og det er først i

efterkrigsperioden at samarbejds mønsteret har manifesteret sig i etableringen af egentlige fælles organisationer. Karsten Ronit redegør for, hvorledes der med etableringen af Finansrådet i 1990 blev skabt et forum for en kollegial regulering af pengeinstitutternes adfærd. Tilsvarende indeholder pengeinstitutankenævnet og bankernes etiske regler elementer af selvforvaltning, mens Finansrådets i forbindelse med indskydergarantifonden snarere har været involveret som traditionel interesseorganisation. Det er utvivlsomt rigtigt, at der er sket ændringer i bankernes samarbejds mønster gennem de seneste årtier. Spørgsmålet er imidlertid, om denne ændring har været så gennemgribende, at det kan betegnes om en ny, vigtig styringsform. Karsten Ronit gør selv opmærksom på problemet, og det kunne være interessant at få belyst, hvor langt samarbejdet kan udvikles i en sektor, hvor der er så store forskelle i virksomhedernes størrelse.

Tvivlen om, at dialog og samarbejde er ved at vinde afgørende indpas som en ny styreform i banksektoren, bestyrkes af Torben Andersens gennemgang af den fælles bankuddannelse og de fælles EDB-systemer. På begge områder kan samarbejdet begrundes med stordriftsfordele, der gør et samarbejde naturligt især for de små banker. De store banker har på nogle områder valgt at stå udenfor med egne EDB-centraler og supplerende interne uddannelses tilbud. Der samarbejdes, hvis der er klare fordele, det gælder eksempelvis pengeinstitutternes fælles betalingssystem. Men når en af de store banker i 1991 ønskede at trække sig ud af det fælles pengeautomatsystem, er det vel udtryk for, at egeninteressen kommer i første række.

Teknologiudviklingen og brancheglidningen indenfor den finansielle sektor stiller bankernes ansatte og fagorganisationerne overfor nye udfordringer. Loyaliteten overfor arbejdspladsen, der traditionelt har kendetegnet medarbejderne, blev sat på en hård prøve med afskedigelsesrunderne i de store banker. Henrik Søborg gennemgår, hvorledes de faglige organisationer har været gennem en omstilling fra organisationer, der i starten af efterkrigstiden hovedsagelig koncentrerede sig om lønforhandlinger, til organisationer, der i højere grad fokuserer på medlemmernes indflydelse og medbestemmelse på indførelse af ny teknik og tilrettelæggelse af arbejdsforholdene. Det er tænke-

måder, som bryder med bankernes traditionelle, hierarkiske organisationsform, og derfor forudsætter en holdningsændring både hos medarbejderne og ledelsen. Henrik Søborg giver eksempler på banker, hvor ledelsen for at øge engagementet i banken har givet de ansatte større ansvar og selvstændighed og er lydhøre overfor krav om medbestemmelse. Men det står ikke klart, om det er en udbredt tendens blandt bankerne. I bogens afsluttende kapitel giver således Frans Bévort en pessimistisk vurdering af bankverdenen. Medarbejderne er ikke kompetente nok, men dog selv tilfredse med deres uddannelse og kompetence, og virksomhederne er generelt meget langsomme til at introducere ledelsesmodeller, der kan bidrage til at skabe den nødvendige kompetence. Som et spændende alternativ gennemgår forfatteren, hvordan ledelsen i en mindre bank bevidst har forsøgt at skabe en integreret virksomhedsidentitet for at sikre

virksomhedens fremtid på et stadig mere turbulent marked.

Det er lykkedes med bogens bidrag at dække en række vigtige aspekter af den danske banksektors udvikling. Men der er stadig mange områder, som fortjener at blive undersøgt, og specielt savner man en sammenligning med udlandet, som kan klarlægge om den danske banksektor er unik eller om en tilsvarende udvikling finder sted i andre lande. Men forhåbentlig vil bogen inspirere andre til også at interessere sig for området. Selv om det kan være en utaknemmelig opgave, at skulle analysere et erhverv, som helst vil være i fred, og hvor diskretion er en forudsætning for at kunne overleve.

Lektor Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet