

Nr. 1 - 1994
67. årgang

Øko nø mi Poli tik

**Jurist- og
Økonomiforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1994

67. årgang nr. 1. April 1994

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:

Lektor Peter Nedergaard, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

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
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1994:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: INSTITUTIONEL TEORI I PRAKSIS

Cliometrien og den 25. Nobelpris i økonomi 4

Niels Kærgård og Ingrid Henriksen

Liberalisme og økonomisk teori 13

Nicolai Juul Foss

Coase teoremet og miljøøkonomien 25

Birthe T. Jacobsen og Rasmus Kjeldahl

Kvoter og syrerregn 33

Gert Tinggård Svendsen

UDEN FOR TEMA

Den offentlige sektors organisation 40

Olaf Johansen

Politisk kronik, 2. halvår 1993 47

Lars Bille

Anmeldelser 59

- Christmas Møller og Det konservative Folkeparti
- Idealer og Politik. Historien om Grundloven af 1953
- Direkte demokrati i Danmark
- Den offentlige dimension
- Struktur og finansiering af det danske sundhedsvæsen i 1990'erne
- Styring & Regulering på udbudssiden i sundhedssektoren
- Regulering af offentlige forsyningsvirksomheder i Danmark
- EF Leksikon. Den europæiske integration fra A til Å

Modtagne bøger 70

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik nr. 1 1994 har institutionel teori og dens praktiske anvendelse som overordnet tema.

De seneste års uddelinger af Nobelprisen er udtryk for den stigende indflydelse, som institutionel teori får i samfundsvidenskaberne. Kærgård og Henriksen diskuterer på denne baggrund bidragene fra Douglas North og Robert Fogel, der fik Nobelprisen sidste år for deres udvikling af disciplinen økonomisk historie.

Nicolaj Juul Foss påpeger i sin artikel, at moderne institutionel teori er ensbetydende med dannelsen af en »liberal politisk økonomi«, som kan anvise økonomisk optimale løsninger på samfundsproblemer.

Birthe Jacobsen og Rasmus Kjeldahl kritiserer i deres artikel relevansen for miljøøkonomi

mien af det såkaldte Coase teorem (opkaldt efter den institutionelle økonomiske teoretiker, Ronald Coase, som fik Nobelprisen i 1991).

Også Gert Tinggård Svendsen tager fat på den institutionelle indretning af miljøpolitikken. Han argumenterer for etableringen af et marked for forureningstilladelser som en metode til at få en effektiv og økonomisk rationel miljøbeskyttelse.

Uden for tema bringes en artikel af Olaf Johansen, som påpeger irrationaliteter i den nuværende administrative struktur i Danmark. Lars Bille redegør desuden i den politiske kronik for den politiske udvikling i andet halvår af 1993.

Peter Nedergaard
Redaktør

Generalforsamling

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, der udgiver *Økonomi og Politik*, afholder generalforsamling mandag den 9. maj, kl. 16.00-18.00 hos DJØF, Gothersgade 133. Et nyt sæt vedtægter påregnes vedtaget.

Cliometrien og den 25. Nobelpris i Økonomi

Niels Kærgård, professor, Den kongelige Veterinær- og Landbohøjskole og Ingrid Henriksen, lektor, Københavns Universitet

1. Indledning

I oktober 1993 blev Nobelprisen i økonomi uddelt for 25. gang. Den tilfaldt de kun i snævre kredse kendte økonomiske historikere Robert W. Fogel og Douglass C. North. Dette gav anledning til en lang række tvivlsomme kommentarer. Ugebrevet Mandag Morgen spørger, om »makroøkonomien har udspillet sin rolle« (Nr. 39, 8. november 1993). Henrik Perregaard finder, at Nobelprisen gik »til forkerte økonomer«, og at selv om tildelingene ofte har givet anledning til diskussion »så er det dog sjældent at se en så uretfærdig tildeling« hvormed »komiteen afslører sin uvidenhed« (Perregaard, 1993). I Jyllands-posten finder Chr. Arzrouni og Steffen Andersen i prisuddelingen støtte for, at »initiativet skal overlades til de private«, og at Nyrup Rasmussen ikke har ret, når han taler om samvirke mellem det offentlige og den private sektor (Arzrouni & Andersen, 1993).

Det kan næppe siges, at nogen af disse udsagn røber nogen dybere forståelse for, hvad cliometri er, hvorfor valget af North og Fogel var naturligt, eller hvordan Nobelkomiteen traditionelt uddeler sine priser. I det følgende skal der ses lidt nærmere på disse spørgsmål.

I afsnit 2 ses generelt på Nobelprisen i økonomi, i afsnit 3 diskuteres cliometrien og den

økonomiske historie, medens Fogel og North's forfatterskaber kort præsenteres i afsnit 4 og 5. Afsnit 6 er nogle korte konkluderende bemærkninger.

2. Nobelprisen i økonomi

Nobelprisen i økonomi er utvivlsomt verdens fornemste anerkendelse af økonomisk forskning. Den er imidlertid ikke som de øvrige Nobelpriser en gammel pris. De oprindelige priser går tilbage til Alfred Nobels testamente fra 1895; i dette nævnes 5 priser (fysik-, kemi-, medicin-, litteratur- og fredsprisen). Lange forhandlinger mellem arvinger og videnskabelige institutioner modificerede Nobels retningslinier (således mildnede vurderingsgrundlaget fra Nobels »sidste års resultater« til »nyeste resultater« o.s.v.), og i 1901 uddeltes disse priser første gang. Økonomiprisen kom imidlertid først til i 1968 i forbindelse med Sveriges Rigsbanks 300-års jubilæum og uddeltes første gang i 1969. I bilag 1 findes en oversigt over Nobelpristagerne i økonomi.

Ser man på listen, er det oplagt, at de »nyeste resultater« er taget i vid betydning. Tinbergen og Frisch fik den første pris i 1969 for deres indsats vedrørende økonometrisk modelbygning i 1930'erne; og det spor er fortsat. Det

er ikke de unge brushoveder, der står midt i debatten, der får prisen. Det er i høj grad ældre – for ikke at sige gamle – forskere, hvis resultater er gennemdebatterede. En række »yngre« forskere, der har domineret de senere års – ja årtiers – debatter har således ikke stået for tur endnu. Det var Haavelmo, der fik prisen i 1989 for sin indsats i 1940'erne på den økonometriske metodes område, medens 1970'ernes og 1980'ernes tidsrækkeøkonometri med f.eks. David Hendry endnu ikke er blåstemplet. Og det var Robert Solow, der i 1987 fik prisen for de neoklassiske vækstmodeller, der var hot stof i 1950'ernes slutning og 1960'ernes begyndelse, medens 1970'ernes og 1980'ernes nyklassikere med f.eks. Robert Lucas endnu ikke har fået nogen pris.

Det er som ofte nævnt også udelukkende mænd. Men man må vel nok give komiteen ret i, at et åbenbart oplagt kvindeligt navn er svært at komme på efter Joan Robinsons død. På den anden side burde hun vel nok have haft den.

En tredje observation er den helt udprægede amerikanske dominans. Det er ikke – og Gud ske lov for det, må man vel sige – således, at man som med litteraturprisen har søgt at finde ukendte navne i oversete verdensdele for at opretholde en geografisk balance. 23 af 34 prismodtagere er fra USA. De resterende er 3 fra Storbritannien, 2 fra Sverige, 2 fra Norge og én fra Frankrig, Holland, Sovjetunionen og Tyskland. Her er det dog bopæl på prismodtagelsestidspunktet, der er anført – mange af de såkaldt amerikanske økonomer er født, opvokset og uddannet andre steder. Indenfor USA synes de gamle Universiteter som Yale, MIT og Harvard at dominere i starten, medens Chicago med ialt 7 prismodtagere, hvoraf 4 i 1990'erne, må siges at være blevet helt dominerende i de senere år (Derudover havde von Hayek en stor del af sit virke i Chicago, men han var professor emiritus i Freiburg på prismodtagelsestidspunktet).

Fagligt set har det oplagt været komiteens intension at dække bredt. Man har ved flere lejligheder valgt pionerer på et specifikt område, også selv om disse ikke var så kendte indenfor den bredere økonomi verden – som typiske eksempler kan nævnes udviklingsøkonomien med Lewis og Schultz i 1979, finansieringsteorien med Markowitz, Miller og Sharpe i 1990 og så økonomisk historie med Fogel og North i 1993.

Dette må betragtes som værdifuldt, nu hvor tendensen går i retning af kun at lægge vægt på, hvad der står i »the core journals«, og hvad der bliver citeret der. Derved kan mere »perifere« fag som økonomisk historie, teori-historie, jordbrugsøkonomi m.m.f. let blive klemmt, og må således oplagt være taknemmelige for Nobelkomiteens støtte.

Det er også en tendens, at man ikke har holdt sig tilbage for at give prisen til forskere med kontroversielle standpunkter på grænsen til det politiske; som eksempler kan nævnes James Buchanan i 1986 og Milton Friedman i 1976. Også det må vurderes som et positivt forsøg på at være åbne overfor en bredere definition af den økonomiske videnskabs opgaver.

3. Cliometri og økonomisk historie

Robert Fogel og Douglass North hører som allerede nævnt til de økonomer, der har fået Nobelprisen for en indsats for et specifikt anvendelsesområde, og ikke for deres indsats vedrørende de centrale dele af økonomisk teori. Når det er fortjent, at de får prisen, skyldes det ikke deres konkrete undersøgelser vedrørende slaveøkonomi, jernbaner m.v. Det skyldes det metodemæssige nybrud indenfor økonomisk historie, de startede i 1960'erne.

Når man siger nybrud, er det selvfølgelig en sandhed med modifikationer. Det er i høj grad en fortsættelse af den metodedebat, der

altid har været i økonomi mellem »teoretikere« og »institutionalister og historikere«, men her konkretiseret specifikt til økonomisk historie.

Mange vil henhøre den økonomiske histories rødder til den tyske »historiske« skole med folk som Gustav Schmoller (1838-1917) og Max Weber (1864-1920), til engelske historiske økonomer som William Cunningham (1849-1919) eller til amerikanske »institutionalister« som Thorstein Veblen (1857-1929) og John R. Commons (1862-1945). Derfra udviklede den sig efterhånden til en tradition med meget tykke bøger med meget detaljerede beskrivelser og meget fjernt fra økonomisk teori. I 1931 skriver John Clapham f.eks. i *Encyclopaedia of the Social Science*:

Economic history is a branch of general institutional history, a study of the economic aspects of the social institutions of the past. Its methodological distinctiveness hinges primarily upon its marked quantitative interest; for this reason it is or should be the most exact branch of history. But it is often difficult or even impossible to introduce quantitative treatment into the institutional study of the subject.

(Clapham, 1931, side 327)

og om økonomisk teori:

»The relation of economic history to social history is much closer«

(Clapham, 1931, side 329)

Det var denne »traditionelle« økonomiske historie North og Fogel og efterhånden mange andre i 1960'erne og 1970'erne gjorde oprør imod. Udgangspunktet kunne være Ragnar Frisch's nobelforelæsning, den allerførste af slagsen, hvori han taler om den historiske skole og institutionalisterne:

»The schools, however, had an unfortunate and rather naive belief in something like a »theory-free« observation. »Let the facts speak for themselves«. The impact of these schools on the development of economic thought was therefore not very great, at least not directly. Facts that speak for themselves, talk in a very naive language.«

(Frisch, 1971)

Den »nye« økonomiske historie ville bruge økonomisk teori og matematisk-statistiske redskaber. Den ville opstille hypoteser og teste dem. Den ville ikke nøjes med at indsamle data og beskrive dem.

Det nye startede med at blive kaldt »new economic history«, men det bliver jo mere og mere kunstigt, jo ældre det bliver. Terminologien »cliometri« er derfor efterhånden blevet den officielle betegnelse, i hvert fald i USA (efter historiens muse Clio og så metri for måling som i meter og metrik). »The Cliometric Society« har hovedsæde i USA, mens man i Europa, hvor retningen ikke er slået så rendyrket igennem, har vaklet mellem betegnelsen »quantitative economic history« eller »historical economics«.

Der bølgede specielt i USA i 1960'erne og 1970'erne en krig mellem det nye og det gamle med kamp om tidsskriftsredaktioner og lærestole og med ophidsede metodediskussioner. Men efterhånden sejrede det nye. I »International Encyclopaedia of the Social Sciences« fra 1968 var det Douglas North, der skrev om økonomisk historie. Det hedder nu:

The body of theory that the economic historian employs is that of economics. This theory rests upon a number of basic axioms and postulates from which are derived subsidiary propositions that express the general form of the functions used in constructing models. These mo-

dels represent broad generalizations of economic behavior.

(North 1968, side 469)

Og skolen spredtes også udenfor USA, men ofte i en mindre renlivet skikkelse. I 1989 holdt »The Cliometric Society« sin verdenskonference i Santander i Spanien, og i 1991 blev »European Historical Economics Society« dannet i Rungsted.

Med udbredelsen er det ikke længere en særlig homogen bevægelse. Nogle arbejder meget økonometrisk – for en oversigt over disse arbejder se Wright (1971) og Crafts (1987) – medens andre tager mere økonomisk-teoretiske udgangspunkter. Af mere generelle oversigter findes f.eks. Lee (1977) og Temin (1973). Diskussion af skolen på dansk findes i Viby Mogensen (1987) og Kærgård (1988, 1989 og 1989a). Af danske undersøgelser i skolens ånd kan nævnes Persson (1988) og Kærgård (1990 og 1991).

De mere økonomisk-teoretiske dele af retningen er både i udgangspunkt og personkreds i meget høj grad sammenfaldende med den retning, nogen har kaldt »nyinstitutionalisme« (helt parallelt med det nære sammenfald mellem den traditionelle økonomisk historiske skole og »gammelinstitutionalisterne«). Nyinstitutionalisternes grundidé er netop ud fra den økonomiske teori at analysere samfundenes institutioner – altså søge det økonomiske rationale for samfundsinstitutioner og ændringer i dem. Derved skulle man komme væk fra situationen, hvor:

»Neo-classical economics has been economic theory without institutions, whereas institutional analysis is sometimes seen as economics with institutions but without an economic theoretical foundation«.

(Langlois, 1986)

De spørgsmål, der tages op af denne skole, er altså problemer som f.eks. hvorvidt landboreformernes institutionelle ændringer skyldes ændrede økonomiske omstændigheder? Eller fik vi udstykket husmandsbrugene, fordi små brug blev optimale? Her i landet er Raaschou-Nielsen (1988, 1988a og 1990) en typisk repræsentant for denne retning.

Det er oplagt, at de forskellige nye holdninger, metoder og redskaber har ændret den økonomiske historie, og at det har givet en lang række fremskridt. Men sejren løste selvfølgelig ikke alle problemer, bl.a. føler nogen, at faget økonomisk historie med den megen brug af økonomisk teori har mistet sin identitet; for en nærmere diskussion heraf se Field (1986), Nilsson (1991) og Kærgård (1991a).

4. Robert W. Fogel

Den 67-årige Robert W. Fogel er professor i Chicago. Blandt hans værker er de måske to mest markante arbejder indenfor den cliometriske skole: »Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History« fra 1964 og »Time on the Cross« fra 1974. Begge hører til de mest citerede og mest debatterede bøger indenfor efterkrigstidens økonomiske historie og anses af både tilhængere og modstandere for typeeksempler på, hvordan undersøgelse i den nye cliometriske tradition vil se ud. Det gælder for begge bøger, at de tager de mest skelsættende og debatterede begivenheder i amerikansk historie op, nemlig bygningen af jernbanenetet og afskaffelsen af slaveøkonomien. På begge områder gøres op med de gængse forestillinger, så ikke kun metodemæssigt var bøgerne kontroversielle.

I »Railroads and American Economic Growth« gøres op med ideen om jernbanenetet som den store vækstdynamo. Der regnes på hypotetiske alternativer med forskellige grader af udbygning af vej- og kanalnet, og

det findes, at jernbanenettet kun betød en forøgelse af nationalproduktet på 2-3 procent.

»Time on the Cross« er skrevet sammen med Stanley L. Engerman og kom i Boston i 1974, samtidig med at et mere teknisk bind med »Evidence and Methods« kom i London. Værket ligger i forlængelse af et af de allerførste arbejder inden for »New Economic History«, nemlig A.H. Conrad og John R. Meyers »The Economics of Slavery in the Antebellum South« fra 1958. Disse arbejder søger teknisk økonomisk at se på slave- og plantageøkonomierne i Sydstaterne i årene op mod borgerkrigen; at afmytologisere forestillingerne ville forfatterne nok selv kalde det. Fogel og Engerman giver et meget positivt billede af sydstatsøkonomien. Den er væsentlig mere effektiv end Nordstaternes fri bønder, bl.a. fordi Sydstaternes landbrug bedre udnyttede stordriftsfordelene og var effektivt ledet. Samtidig var slavernes forhold målt på en række materielle indikatorer bedre end Nordstaternes arbejderbefolkning. Bøgerne gav anledning til en voldsom debat; en oversigt over en række af indlæggene findes i Viby Mogensen (1987).

Det er imidlertid nok helt afgørende at sondre mellem to retninger i debatten, dels det konkrete på metodens egne præmisser om slaverne og jernbanerne og dels det metodemæssige. Det er oplagt, at borgerkrigen og modsætningerne mellem Nord og Syd i USA ikke er længere tilbage, end at selve substansen er egnet til at ophidse gemytterne, men det er jo set med danske økonomisk historiske briller mindre afgørende.

Set fra vor professionelle synsvinkel er det metodemæssige langt vigtigere. Og her vedrører en hovedmodsætning mellem den »nye« økonomiske historie og dens kritikere spørgsmålet om såkaldt »kontrafaktiske udsagn«, d.v.s. udsagn om alternativer til den faktiske udvikling: Hvad ville der være sket, hvis

jernbanenettet ikke var blevet bygget? Hvordan ville slaveøkonomien have udviklet sig, hvis den ikke var blevet forbudt? Traditionelle tænkende historikere anser sådanne spørgsmål for utilladelige og svarene for useriøst hjemespind.

For økonomer er kontrafaktiske konstruktioner derimod nærmest hverdagskost. De regner jævnligt på alternative muligheder for f.eks. den økonomiske politik, eller søger at kvantificere virkningen af f.eks. en foretagets devaluering ved at sammenligne et grundforløb med et alternativ forløb.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at brugen af modeller og kontrafaktiske udsagn er to sider af samme sag. Man har i historie altid brugt vage antydninger af kontrafaktiske forløb (det er et af Fogels svar til kritikerne), men kun med en model, hvormed alternative hypotetiske forløb kan gennemregnes, er egentlige kvantificerede kontrafaktiske forløbsberegninger mulige.

Jernbanebygning og navnlig slaveøkonomi kan forekomme en dansker noget eksotiske emner. Men sådan skal man næppe betragte Fogels emnevalg – det er de store spørgsmål i amerikansk økonomisk historie, han har valgt at anvende sine metoder på. Havde han været dansker, havde han givetvis i stedet givet sig i kast med f.eks. at se på, om bønderne faktisk fik det bedre med landboreformerne, eller om andelsbevægelsen og højskolerne faktisk gjorde nogen gavn. Det er metoden, der er det centrale.

5. Douglass C. North

Med et ofte anvendt citat af en anden nobelprismodtager i økonomi, grundlæggeren af den såkaldte nyinstitutionelle skole, R. H. Coase, så er neoklassisk økonomi ikke »economics as it ought to be«. »It does not study man as he is, acting within the constraints imposed by real institutions« (Coase, 1984). Ifølge ny-institutionalisterne er markedet ikke »friktionsfrit«. Det er ikke sådan i virkelighedens verden, at ændringer i de relative priser straks omdirigerer produktionsfaktorerne til den mest effiente anvendelse, og at al forandring er et øjeblikkeligt resultat af ændringer i fordele og ulemper for maksimerende individer. Der er omkostninger forbundet ved at formulere de »kontrakter«, der ligger bag udveksling af varer og tjenester i et arbejdsdelt samfund og ved at føre dem ud i livet. Disse kontraktlige arrangementer, der lægger rammer for individernes handlinger, betegnes institutioner. Forskellige institutioner har meget forskellige konsekvenser for økonomisk udvikling. Nogle økonomier er i stand til at frembringe institutioner, der producerer vækst og udvikling, mens andre skaber sig institutioner, der leder til stagnation.

Et af de mest frugtbare anvendelsesområder for nyinstitutionel teori har været den økonomiske historie og pionéren har her været den nu 73-årige Douglass North, professor ved Washington University, St Louis. Med hans egne ord:

»If economics is a theory of choice subject to specified constraints, a task of economic history is to theorize about those evolving constraints«.

North indledte sin forskningsindsats indenfor samme metodiske retning som Fogel (og iøvrigt før denne) med at undersøge konkrete problemstillinger ud fra sit afsæt i økonomisk teori og med anvendelse af grundig statistisk dokumentation. I det første større arbejde

»The Economic Growth of the United States 1790-1860« (1961) demonstrerer han således bomuldseksportens rolle som vækstdynamo for den tidlige amerikanske økonomi. Mere kendt indenfor denne genre er sikkert lærebogen »Growth and Welfare in the American Past« fra 1966. I »Institutional Change and American Economic Growth«, som han udgav sammen med Lance Davis i 1971, bevæger North sig over mod det felt, hvor hans centrale indsats skulle komme til at ligge, nemlig undersøgelsen af institutioners udvikling og deres rolle i økonomien.

North's største fortjeneste ligger i en videreudvikling af, hvad der er blevet kaldt neoklassisk institutionel teori. Undervejs har han bevæget sig fra de mere specifikke problemstillinger, der mest havde med amerikansk økonomi at gøre, over mod noget mere og mere generelt. Hvor Fogel var og er den store empiriker, har North lagt arkivstudierne til side:

»I have no apology to make for using secondary sources. That is what they are for: they are in effect intermediate products between raw materials and explanatory syntheses.«

Som hans svenske kollega i økonomisk historie Lennart Jörberg bemærker, ligner North måske i denne henseende efterhånden de Nobelpristagere, der har fået prisen for ren teori uden empirisk verifikation (Jörberg, 1993).

I modsætning til traditionelle neoklassikere vil North forklare institutioner som et endogen resultat af udefrakommende påvirkninger af økonomien; i tidlige økonomier var det oftest befolkningsudviklingen, der ændrede på de relative priser mellem arbejdskraft og landbrugsjord. Den her omtalte del af forfatterskabet indledes med »The Rise of the Western World« (sammen med Robert Thomas) fra 1973, hvor ambitionen er at forklare

variationer i de vesteuropæiske landes vækst fra år 900 til 1700, som et produkt af forskellige politiske og økonomiske organisationsformer. Altså blandt andet det paradoks, at en relativt lille og råstofløs nation som den hollandske i det 17. langt overflyver Spanien, hvortil ædelmetallerne var strømmet i det foregående århundrede.

De centrale institutioner hos North er for det første *ejendomsretten*, der er bestemmende for de incitamenter, folk handler ud fra, f.eks. incitamentet til at investere i nyt kapitaludstyr eller til at udvikle ny teknologi. Hvor teorien om ejendomsretten er arvegods fra teoretikere som Coase, Demsetz og Arrow, regnes teorien om *staten* for North's originale bidrag. I det følgende værk »Structure and Change in Economic History« (1981), der vil forklare de vestlige økonomiers udvikling fra jægere og samlere frem til Første Verdenskrig, gøres denne teori mere klar og eksplicit. Teorien vil vise, hvorfor der er en tendens til, at stater fastholder ineffektive institutioner, der ikke fremmer væksten, som i eksemplet med Spanien ovenfor, men også hvorfor stater er ustabile størrelser, udsat for ændring og nedgang. Sagen er, at staten indtager en dobbelt funktion. På den ene side er staten den institution, der sikrer opretholdelsen af vækstfremmende institutioner som ejendomsretten. På den anden side ses staten som agent for en herskende gruppes udbytning af resten af samfundet, og som den, der maksimerer denne gruppes udbytte uanset de effekter, det måtte have på den økonomiske vækst. I eksemplet med Spanien ser han på kongemagtens alliance med det mægtige fåreholderlaug Mesta'en, der hæmmer agerdyrknings udvikling i landet. Eller for at overføre det til noget måske mere velkendt: Staten søger at maksimere den økonomiske vækst og dermed det samlede beskatningsgrundlag ved at sikre alle grupper de ejendomsrettigheder, der betinger arbejdsdelingen i samfundet. Men den søger samtidig at opretholde sin støtte

hos særlige grupper i befolkningen ved at give disse grupper særrettigheder. Tipper balancen over til fordel for det sidste hensyn, går det ud over den økonomiske vækst (se Raaschou-Nielsen, 1988a).

Den vanskeligste opgave som North har stillet sig, og som det kan diskuteres om han (endnu) har løst tilfredstillende, er at opstille en teori for de *ideologier*, der sikrer stabilitet i samfundet. Traditionel neoklassisk teori om nyttemaksimerende individer kommer til kort, når man f.eks. vil forklare adfærdsnormer som solidaritet og ansvarsfølelse. Ideologierne retfærdiggør den institutionelle struktur, og uden dem ville dennes opretholdelse være forbundet med så store omkostninger, at den i praksis ville være umulig, jf. f.eks. de store forskelle i holdningen til skatteunddragelse i forskellige lande. Men hvad forklarer da de ændringer i ideologierne, der trods alt indtræffer? Her har North et problem, som han også arbejder videre med i sit seneste værk »Institutions, Institutional Change and Economic Performance« fra 1991. Grundlæggende ændres ideologier, når de bliver i for stærk uoverensstemmelse med folks objektive erfaringer.

North's forfatterskab er en inspirationskilde ikke bare for økonomisk historikere, men også for andre økonomer og politologer. Det er måske karakteristisk, at meddelelsen om Nobelprisen fik en meget positiv modtagelse i dansk presse af en ekspert som Jørgen Grønnegård Christensen, der arbejder på grænsefeltet mellem økonomi og politik (Weekendavisen 22.-27. okt. 1993). Spørgsmålet om institutionernes rolle er blevet aktualiseret gennem de forandringer, der aktuelt foregår ved omstillingen til markedsøkonomi i de østeuropæiske lande og de måske tildels uforudsete problemer, man der støder på.

6. Konklusion og sammenfatning

Når Douglass North og Robert Fogel fik Nobelprisen, er det ét blandt mange eksempler på, at prisen er blevet givet for en epokegørende indsats indenfor et afgrænset felt af økonomien. Og set i det lys er pristildelingen oplagt – den økonomiske historie specielt i USA er ændret radikalt siden cliometriens start. Økonomisk teori og statistiske metoder har vundet indpas på en helt ny måde.

Deres indsats hører til indenfor økonomisk historie og institutionel økonomi og er ikke et led i debatten vedrørende økonomisk metode. Men det er meget nærliggende at se paralleller mellem deres krav til de historiske analyser om øget brug af økonomisk teori og så det helt samtidige krav fra en række økonomer om, at den økonomiske teori ikke skal bevæge sig for langt væk fra de historiske og empiriske realiteter (se f.eks. en anden Nobelpristager som Wassily Leontiefs artikel om »Theoretical Assumptions and non observed Facts«). En nærliggende samlet konklusion må være, at en for udpræget specialisering mellem teori og historie og empiri er til skade for begge parter.

Bilag 1: Nobelpristagere i økonomi

- | | |
|---|--|
| <p>1969 Ragnar Frisch (Oslo), Jan Tinbergen (Haag)</p> <p>1970 Paul A. Samuelson (MIT)</p> <p>1971 Simon Kuznets (Harvard)</p> <p>1972 John R. Hicks (Oxford), Kenneth J. Arrow (Harvard)</p> <p>1973 Wassily Leontief (Harvard)</p> <p>1974 Friedrich von Hayek (Freiburg), Gunnar Myrdal (Stockholm)</p> <p>1975 Tjalling C. Koopmans (Yale), Leonid Kantorovich (Leningrad)</p> <p>1976 Milton Friedman (Chicago)</p> <p>1977 Bertil Ohlin (Stockholm), James Meade (Chambridge, UK)</p> <p>1978 Herbert A. Simon (Pittsburgh)</p> | <p>1979 Arthur Lewis (Princeton), Theodore W. Schultz (Chicago)</p> <p>1980 Lawrence R. Klein (Pennsylvania)</p> <p>1981 James Tobin (Yale)</p> <p>1982 George Stigler (Chicago)</p> <p>1983 Gerard Debreu (Berkeley)</p> <p>1984 Richard Stone (Cambridge, UK)</p> <p>1985 Franco Modigliani (MIT)</p> <p>1986 James McGill Buchanan (Virginia)</p> <p>1987 Robert M. Solow (MIT)</p> <p>1988 Maurice Allais (Paris)</p> <p>1989 Trygve Haavelmo (Oslo)</p> <p>1990 Harry Markowitz (New York), Merton Miller (Chicago), William Sharpe (Stanford)</p> <p>1991 Ronald Coase (Chicago)</p> <p>1992 Gary S. Becker (Chicago)</p> <p>1993 Robert W. Fogel (Chicago), Douglass C. North (St. Louis)</p> |
|---|--|

Kilde: Diverse årgange af *Scandinavian Journal of Economics*.

Litteratur

- Arzrouni, Chr. & S. Andersen (1993). Initiativet skal overlades til de private, *Morgenavisen Jyllandspostens kronik*, 21. oktober.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). Nobel, North og Norden. *Weekendavisen*, 22.-28. oktober.
- Clapham, J.H. (1931). Economic History, i *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. 5.
- Coase, R.H. (1984). The New Institutional Economics, *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140 side 231.
- Crafts, N.F.R. (1987), Cliometrics, 1971-1986: A Survey, *Journal of Applied Econometrics*. Vol. 2 side 171-192.
- Conrad, A.H. & John R. Meyer (1958). The Economics of Slavery in the Antebellum South, *Journal of Political Economics*.
- Field, A.J. (red) (1986). *The Future of Economic History*, Boston.

- Fogel, Robert W. (1964). *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*, Baltimore.
- Fogel, Robert W. & Stanley Engerman (1974). *Time on the Cross*, Boston.
- Fogel, Robert W. & Stanley Engerman (1974). *Time on the Cross: Evidence and Methods*, London.
- Frisch, R. (1991). *From Utopian Theory to Practical Applications: The Case of Econometrics*, Oslo (Nobelforelæsning).
- Gunnarsson, Christer (1991). What is New and what is Institutional in the New Institutional Economics? *Scandinavian Economic History Review*, Vol. XXXIX, No.1.
- Jörberg, Lennart (1993). Robert W. Fogel och Douglass C. North – årets nobelpristagere i økonomi. *Økonomisk debat*, Årg. 21, nr. 8.
- Kærgård, N. (1988). Økonomisk historie, økonomi og matematisk statistik, *Historie*, Jyske samlinger, Ny række 17, 3 side 430-453.
- Kærgård, N. (1989). Nogle grundproblemer i Økonomisk historie: Stabilitet og kausalitet, *Økonomi og Politik*, 62. årgang nr. 2 side 53-65.
- Kærgård, N. (1989a). Økonomisk historie – mellem kildekritik og højere algebra, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 127 nr. 3 side 381-392.
- Kærgård, N. (1990). The industrial development in Denmark 1840-1914, *Journal of European Economic History*, vol. 19 side 271-291.
- Kærgård, N. (1991). Økonomisk Vækst – En økonometrisk analyse af Danmark 1870-1981, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København.
- Kærgård, N. (1991a). Fagdiscipliner, tværviden-skabelighed, videnskabelige trends og økonomisk Historie, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 129, side 339-346.
- Langlois, R. (1986). The New Institutional Economics: An introductory essay, i Langlois (red.), *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*, New York.
- Lee, C.H. (1977). *The quantitative approach to economic history*, New York.
- Leontief, W. (1971). Theoretical Assumptions and non observed Facts, *American Economic Review* Vol. 61 side 1-7.
- Nilsson, Carl-Axel (1991). Økonomisk Historie – kildekritik og højere algebra, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* bind 123, side 320-328.
- North, D.C. (1961). *The Economic Growth of the United States, 1790-1860*, W.W. Norton, New York.
- North, D.C. (1966). *Growth & Welfare in the American Past, a new economic history*, Prentice hall, New Jersey.
- North, D.C. (1968). Economic History, i *International Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol. 6.
- North, D.C. & Lance Davis (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press.
- North, D.C. & Robert Thomas (1973). *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press.
- North, D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton, New York.
- North, D.C. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Perregaard, Henrik P. (1993). Nobelprisen til forkerte økonomer, *Morgenavisen Jyllandsposten*, 27. oktober.
- Persson, Karl Gunnar (1988). *Pre-industrial Economic Growth*, Basil Blackwell, Oxford.
- Raaschou-Nielsen, Agnete (1988). Nyinstitutionalisme, *Økonomi og Politik* 61. årgang side 41-47.
- Raaschou-Nielsen, Agnete (1988a). *Institutionelle ændringer og økonomisk teori*, Licentiatafhandling fra Københavns Universitets Økonomiske Institut.
- Raaschou-Nielsen, Agnete (1990). Danish Agrarian Reform and Economic Theory. *Scandinavian Economic History Review*, Vol. XXXVIII, No.3.
- Temin, P. (red.) (1993). *New Economic History*, Penguin Books.
- Viby Mogensen, Gunnar (1987). *Historie og Økonomi*, Akademisk Forlag, København.
- Wright, Gavin (1971). Econometric studies of History, i M.D. Intriligator (red.): *Frontiers of Quantitative Economics*, Amsterdam.

Liberalisme og økonomisk teori¹

Nicolai Juul Foss, adjunkt, Institut for Erhvervs- og Samfundsforskning, Handelshøjskolen i København

1. Liberalisme og økonomisk teori: Den historiske forbindelse

Igenem knap to århundreder var liberalismens talsmænd i stand til at hente støtte i en teori, der i offentligheden opfattedes som i overensstemmelse med deres ideer og politiske intentioner. Tidsrummet går fra Adam Smith og David Humes opgør med merkantilismen til 1930'erne, og teorien var økonomisk teori. I disse to århundreder kunne det med megen rette siges, at studiet af økonomisk teori naturligt ville lede én til liberale politiske holdninger (Stigler 1959). Og mange af de første bidragydere til klassisk økonomisk teori var også fremtrædende filosoffer i den klassisk liberale tradition. John Locke og Adam Smith er vel de vigtigste eksempler. Det er derfor ikke mærkeligt, at en opfattelse af liberalisme som simpelthen økonomisk teori *plus* nogle enkle etiske postulater begyndte at blive gængs. Den utilitaristiske filosof, Jeremy Bentham's indflydelse var meget vigtig her. Den liberale økonom, Ludwig von Mises, udgør et klart eksempel på den direkte kobling mellem liberalisme og økonomisk teori:

»Liberalism, in its 19th century sense, is a political doctrine. It is not a theory, but an application of the theories developed ..

by economics to definite problems of human action within society« (1949, p.153-4).

Det er ikke nødvendigt at gøre meget ud af, hvilken *videnskabelig autoritet* dette synspunkt bibragte liberalismen. At være fortalere for klassisk liberale økonomiske opfattelser, for eksempel stram pengepolitik og balancerede budgetter, var i mere end hundrede år det samme som at være videnskabeligt respektabel. Hvis man skal bruge moderne videnskabsteoretisk jargon kan man sige, at det klassisk liberale »forskningsprogram« var sammenfaldende med det økonomiske »forskningsprogram«. Dette sammenfald skyldtes, at de to programmer havde samme »hårde kerne« (Lakatos 1970). Med dette menes, at de havde samme uantastelige, bredt metafysiske og samtidigt forskningsorganiserende grundantagelse: At uregulerede markeder understøttet af håndhævede ejendomsrettigheder var den mest effektive måde at organisere økonomiske aktiviteter på. Eller med andre ord, at personlig frihed havde en lang række uintenderede men gunstige samfundsmæssige konsekvenser. Dette ændredes fra omkring Første Verdenskrig. Den svenske økonom, Gustav Cassel, var formentlig syns-

punktets sidste virkeligt fremtrædende repræsentant. Hvad var det, der skete?

2. Bruddet med liberalismen

Mest velkendt er givetvis *Keynes'* radikale opgør med troen på klassiske makroøkonomiske politikkers effektivitet og teoretiske grundlag². Men hvad der måske på længere sigt havde større betydning var en lang række vigtige udviklinger i *mikroøkonomisk* teori. Det skyldes, at de i højere grad blev en vigtig del af den centrale økonomiske teori end keynesiansk teori nogensinde blev. I kronologisk orden drejer det sig konkret om, at troen på det uregulerede markeds efficiens-egenskaber blev anfægtet med de følgende bidrag:

1912: Den engelske økonom Pigous udvikling af eksternalitetsteori – der rummede et case for, at staten skulle intervenere med skatter og afgifter for at dæmpe for eksempel skadevirkninger fra eksternaliteter.

1932: De amerikanske økonomer, Adolph Berle og Gardiner Means' påvisning af adskillelsen af ejerskab og kontrol i den moderne korporation – der blev opfattet således, at virksomhedsledelsen nu havde fuld diskretion, også til samfundsmæssigt inefficente handlinger.

1933: Monopolistisk konkurrence-teoriens påvisning af muligheden for ligevægt med overskudskapacitet (Robinson, Chamberlin) – der underminerede troen på, at ligevægt implicerede fuld ressource-udnyttelse.

1930'erne: Markeds-socialisternes (Oskar Lange, Abba Lerner og andre) påvisning af, at en socialistisk økonomi der udnyttede markeds-relationer kunne opnå både allokativ efficiens og »social retfærdighed« – der bredt opfattedes et respektabelt økonomisk grundlag for socialismen.

1954: Udviklinger i generel ligevægtsteori, der viste de strenge krav, der var nødvendige for kompetitiv ligevægt og Pareto-optimalitet (Arrow, Debreu) – hvilket antydede, at eksisterende markedsøkonomier med privat ejendomsret måtte være langt fra efficiens.

1950'erne: Industriøkonomiske teorier i »Structure-Conduct-Performance«-traditionen, der tog fuldkommen konkurrence-modellen som velfærdsmæssig standard (Bain, Mason) – hvilket sås som retfærdiggørende indgreb overfor virksomheder i brancher med høj koncentration.

1950'erne: Samuelson og andres udvikling af offentlig gode-teori – der rummede et case for, at staten skulle udbyde de goder, der på grund af deres særlige egenskaber ikke kunne udbydes af markedet.

Ca. 1970: Udviklinger indenfor teorien om asymmetrisk information, der viste muligheden for markedssammenbrud og lukkede markeder under realistiske informationsforhold (Akerlof) – og som derfor rummede et case for at staten skulle regulere en lang række (særlig) service-ydelser.³

Udviklingen i koblingen mellem økonomisk teori på den ene side, og økonomisk politik og politisk filosofi på den anden, fra omkring Pigou til slutningen af 1960'erne (og måske længere), er således i høj grad historien om en voksende teoretisk legitimering af offentlig intervention. Den anden side af medaljen er selvfølgelig, at det i stigende grad blev et mål for videnskabelig uhæderlighed at argumentere til fordel for klassisk liberalisme på grundlag af økonomisk teori. I slutningen af 1960'erne ville holdningen være, at liberalisme under ingen omstændigheder kunne gøre krav på et (positivt) grundlag i økonomisk teori. Et respektabelt grundlag for liberale opfattelser kunne højst baseres på en moralfilosofisk teori om individuelle *rettigheder*, men ikke på

en teori om de gode *konsekvenser* for folk flest af eksistensen af liberale institutioner.

Der var naturligvis afvigere fra denne holdning, for eksempel økonomer som Alchian, Demsetz, Knight, Coase, Becker, Stigler, Friedman, Posner, Hayek, Mises og Buchanan. De præsenterede alle et forsvar for det liberale samfund, der snarere end at gå på individuelle rettigheder, gik på konsekvenser. Men deres holdninger blev betragtet som en afspejling af suspect ideologi snarere end videnskabelig hæderlighed og akademisk sandhedssøgen. Dette kommer til udtryk i en nylig karakteristik af flere af dem (nemlig nobelpristagerne) som »ideologi-tunge nyliberalister« (Keiding 1992, p.39). Fra omkring begyndelsen af 1970'erne begyndte denne holdning imidlertid at ændres. Et udtryk herfor var, at en række centrale klassisk liberale bidrag fra 1970'erne alle gjorde flittigt brug af økonomisk-teoretisk argumentation. Det drejer sig særlig om arbejder af Hayek (1973), Nozick (1974) og Buchanan (1975). Disse økonomers og filosofers arbejder antydede, at det måske alligevel var muligt at etablere en respektabel forbindelse mellem økonomisk teori og klassisk liberal politisk filosofi.

3. Statiske og institutionsløse modeller

Det er en tese i det følgende, at én vigtig årsag til den beskrevne historiske udvikling var et resultat af en lang række videnskabs-sociologiske karakteristika ved neoklassisk teori og dens forskningsorganisering. Specifikt drejer det sig om et anseelseshierarki, der ihvertfald siden Anden Verdenskrig vægtede abstraktion og formalisme endog meget højt (se Whitley 1984). Og overdreven fokuseren på formelle, statiske og institutionsløse modeller gjorde økonomer blinde for betydningsfulde dele af den økonomiske virkelighed. Det er ikke min hensigt at argumentere imod

formalisering eller benægte at statiske modeller kan bibringe indsigt. Det ville være absurd. Min pointe er, at opfattelsen af virkeligheden i overvejende grad blev ensidigt styret af statiske og institutionsløse teoretiske briller, uden nogen egentlig tilbagekobling fra virkeligheden. Det ledte til opfattelser, der var fjendtlige overfor den liberalistiske opfattelse af markedets gavnlige konsekvenser.

4. Nirvana-fejltagelsen

En nylig tildragelse kan illustrere dette ved at vise, hvordan (nogle) formelle økonomer bruger statiske og institutionsløse modeller på en måde, der er blevet kaldt »the Nirvana approach« (Demsetz 1969); en tilgang, som indebærer en filosofisk fejltagelse. For nogle få år siden holdt en dansk økonomisk forening et arrangement, hvori der blandt andet indgik et indlæg af en yngre formel økonom om »økonomisk liberalisme«. Hvad han konkret gjorde, var at beskrive den mest stiliserede økonomiske model som næsten tænkes kan. Det drejede sig om den intertemporale generel ligevægts-model i Debreu (1959), hvor al økonomisk aktivitet nu og i fremtiden klares gennem prissystemet på optimal vis. Nu er det imidlertid tilfældet, at denne model i sin rene form er karakteriseret ved en lang række meget ekstreme antagelser, der alvorligt begrænser dens »praktiske« anvendelighed. Men den kan bruges på én bestemt måde: Til at sige, hvilke forudsætninger der må gælde, hvis det hele »skal gå op« på den bedst *tænkkelige* måde. Nu er det imidlertid tilfældet, at det bedst tænkkelige langt fra er det samme som det bedst *mulige*. Den kan med andre ord kun bruges kontrafaktisk. Men som foredragsholderen brugte modellen, så han den som en model, der beskrev økonomisk liberalismes syn på markedet og dets gavnlige effekter.⁴

Intet var da lettere end at vise, at økonomisk liberalisme ikke tog hensyn til markedsfejl,

non-konveksiteter, offentlige goder etc. Det vil sige bortså fra en række faktorer, som har virkelig eksistens og ødelægger modellens efficiensegenskaber. Udfra denne tankegang var økonomisk liberalisme altså intellektuelt korrupt. Men vor foredragsholders fejl var, at han brugte et helt urealisérbart teoretisk ideal som standard for vurderingen af økonomisk liberalisme. Og overhovedet at sammenligne et uopnåeligt ideal, et »Nirvana«, med virkelige tilstande og institutioner er generelt en overflødig og irrelevant øvelse. Det relevante og interessante er at sammenligne tilstande og institutioner, der kan *virkeliggøres*. Det er det, der ofte benævnes »komparativ institutionalisme«. Og økonomisk liberalisme er da også et sæt af ideer om, hvordan realiserbare økonomiske institutioner bør indrettes. Den første kritik af Nirvana-tankegangen skyldes netop den økonomiske liberalist Friedrich Hayek, der i 1930'erne hårdt kritiserede markedsocialister som Oskar Lange for at basere deres socialismeopfattelse på helt abstrakte modeller med minimal virkelighedskontakt (Foss 1993).

5. Tilbage til liberalismen

I det følgende vil jeg hævde, at udviklinger indenfor de sidste ti års økonomiske teori i høj grad har givet relativt præcist indhold til klassisk liberal intuition. Dette er blandt andet markeret gennem de sidste års tildeling af nobelprisen til for eksempel James Buchanan, Gary Becker, Ronald Coase og såmænd også den meget formalistiske Maurice Allais. Først og fremmest skal det dog her dreje sig om, hvad der er blevet kaldt »neo-institutionel økonomisk teori« (Williamson 1985), og mere præcist og snævert, om »økonomisk teori om ejendomsrettigheder«. Dette kræver dog en diskussion af, hvad man overhovedet skal forstå ved »liberalisme«. Det kræver tillige en diskussion af, hvilke økonomiske teorier, som har givet et fundament til liberal

intuition. Kort at tilvejebringe disse diskussioner er formålet med de følgende afsnit.

6. Liberalisme(r)

I forbindelse med en diskussion af liberalisme støder man øjeblikkeligt på et mangfoldighedsproblem: Mange politisk-filosofiske opfattelser kan klassificeres som liberalistiske (se Barry 1987 ; Foss og Kurrild-Klitgaard 1992). Almindeligvis vil man fremhæve betyningen af frihed som et unikt gode i sig selv og som det fremmeste middel til selvrealisering og/eller som noget, der har en række positive samfundsmæssige konsekvenser. Frihed tages typisk som en tilstand af fravær af tvang og besiddelse af en lang række rettigheder. Ydermere vil de politiske implikationer af dette, så som minimal statslig intervention, generelle love, konstitutionelle begrænsninger på lovgivningsmagten etc., ofte blive anført. For at være mere præcis er minimumsbetydelserne for, at en politisk filosofi kan karakteriseres som »liberalistisk«, at den opfylder kravet om tilslutning til *individualisme* og *frihed*. Med »individualisme« forstås mere præcist ontologisk (det er kun individer, der handler), metodologisk (samfundsmæssige fænomener kan kun forstås ved at fokusere på enkeltindviders handlinger) og normativ (kun individer kan have værdier) individualisme. Med »frihed« forstås »negativ frihed«, det vil sige fravær af tvang.

Blandt de teorier, der opfylder denne minimums-opfattelse, skal jeg i det følgende koncentrere mig om den variant af liberalisme, der kan karakteriseres som »konsekventionalistisk«. Det drejer sig her blandt andet om filosoffer og økonomer som *Adam Smith*, *John Stuart Mill*, og i vores tid, *Friedrich Hayek* (1899-1992). Det er denne type liberalisme, der historisk har haft den tætteste kontakt med økonomisk teori. Baggrunden herfor er netop konsekventionalismen. Det vil sige at økonomiske og politiske arrangementer

bedømmes ud fra deres konsekvenser for borgernes velfærd. Ofte er dette dog modereret ved (ikke-konsekventalistisk) at postulere nogle individuelle rettigheder, som politikker og institutioner ikke må krænke. Økonomer er godt bekendt med konsekventalisme: At vurdere økonomiske og politiske indgreb ud fra for eksempel Pareto-kriteriet er en form for konsekventalisme.

En af de vigtigste moderne konsekventalistiske liberalismer er Hayeks. Hans udgangspunkt er, at eftersom menneskelig viden og erkendelse er begrænset, og viden er spredt i samfundet, er vi bedst tjent med den samfundsordning og de politiske indgreb, der gør de skadelige konsekvenser heraf så små som muligt. Det vil sige bedst udnytter den eksisterende viden og skaber ny viden. Det er klart, at samfundets institutioner må indtage en vigtig rolle i en sådan argumentation. Målestokken for institutioners effektivitet og for statsmagtens indgreb er det omfang, i hvilket de stimulerer koordination af eksisterende viden og væksten i ny viden. At viden koordineres betyder, at individuelle planer kan fuldføres. Og at viden vokser, afkaster blandt andet tilvækst i produktivitet. Nu er det ikke bare optimal *spredning* af og *vækst* i viden, men også *effektiv udnyttelse* af denne, der er i fokus i Hayeks liberalisme (Hayek 1945). Den mest effektive udnyttelse af viden betyder for Hayek, at hvert medlem af samfundet sikres et »beskyttet domæne« indenfor hvilket, han er helt fri til at efterfølge sine egne mål under anvendelse af sin egen viden. Og for Hayek (1960) bliver dette til et krav om veldefinerede *ejendomsrettigheder*. Dette har følgende baggrund: Eftersom viden er spredt i samfundet, opnås den socialt mest effektive udnyttelse af eksisterende viden ved at overlade udnyttelsen af viden til den, der ved mest om, hvordan den mest effektivt kan udnyttes. Det vil også sikre den bedste tilpasning til *ændringer*, hvis fulde konsekvenser for dem selv kun er kendt af

individuelle aktører (Hayek 1945). Det har fra begyndelsen af Hayeks tænkning været et helt centralt punkt, at institutioner er helt afgørende vigtige determinanter af allokering og effektivitet. Specifikt leder de veldefinerede og kraftigt håndhævede ejendomsrettigheder, der er karakteristiske for liberale samfund, til den mest effektive spredning og udnyttelse af viden⁵. Som det fremgår af alt dette, har Hayeks liberalisme et stærkt økonomisk indhold. Ja, man kan i hans tilfælde meningsfuldt tale om en »liberal politisk økonomi«. Som jeg kort skal hævde, genfindes visse af Hayeks temaer da også i den moderne økonomiske teori om ejendomsrettigheder (se Foss 1993, 1994a for fyldigere argumentation for dette).

7. Økonomisk teori om ejendomsrettigheder

Selvom økonomisk teori er meget kompliceret i dens formelle udtryk (Debreu 1959), hviler den på nogle få simple postulater. Det drejer sig for eksempel om knaphed, maximering af konkave nyttefunktioner, aftagende marginal-produktivitet og faldende efterspørgselskurver. Siden midten af 1960'erne er det imidlertid blevet muligt at skelne mellem to grupper af pristeoretikere. Der er de teoretikere, der ønsker at fortsætte med at videreudvikle det klassiske generel ligevægts-perspektiv (Debreu 1959). Men der er også en række teoretikere, der ønsker at udvide og generalisere pristeorien ved indkorporeringen af *ejendomsrettigheder og transaktionsomkostninger*. Det var voksende utilfredshed med det klassiske, institutionsløse generel ligevægts-perspektiv, der op igennem 1960'erne ledte til udviklingen af den økonomiske teori om ejendomsrettigheder. Én af de egenskaber ved dette perspektiv, som fandtes særligt kritisabelt, var at allokering og optimalitet under standard-betingelser var invariante i forhold til institutioner. Dette betød blandt andet, at en kapitalistisk økonomi med priser og privat ejendomsret kun var ét potentielt middel til at

virkeliggøre »first-best« udfald blandt flere. Men ifølge den økonomiske teori om ejendomsrettigheder holder dette kun, fordi transaktionsomkostninger negligeres. Hvad er disse transaktionsomkostninger, og hvad har de at gøre med ejendomsrettigheder?

På et banalt niveau kan man sige, at de simpelthen er »friktioner« i det økonomiske system. Sådanne friktioner giver ophav til de institutioner, der ikke kan rummes indenfor den klassiske generel ligevægtsmodel (for eksempel virksomheder). Mindre banalt kan transaktionsomkostninger som defineres som omkostningerne ved at fastlægge, beskytte og udveksle ejendomsrettigheder (Coase 1960 ; Barzel 1989 ; North 1990). Ejendomsrettigheder er på deres side agents rettigheder til at anvende knappe ressourcer på forskellig vis. De er dermed »tildeling« af autoritet over anvendelse af knappe ressourcer, idet de indebærer specifikationer af rettigheder til fysisk brug af, mulighed for at erhverve indkomst fra og mulighed for at afhænde ressourcer (Alchian 1965). Det er sådanne forskellige bundter af rettigheder, og ikke fysiske goder som sådan, der i ejendomsrettighedstilgangen ses som dét, der handles på markeder.

Rettigheder som er eksklusive (det vil sige man kan udelukke andre fra adgang til dem) og omsættelige er *private*. Rettigheder, der er eksklusive men ikke-omsættelige er *usufruct*-rettigheder. Og de, som er ikke-eksklusive og ikke-omsættelige, er fælleseje med ubegrænset adgang. Ikke alene kan rettigheder altså være af forskellig karakter. I sammenhæng hermed kan rettigheder til et givent gode også være delte, således at forskellige agenter har forskellige rettigheder til at anvende godet. Jo mere omhyggeligt definerede, håndhævede og allokerede ejendomsrettigheder (det vil sige jo mindre informations- og transaktionsomkostningerne er), jo flere eksternaliteter vil blive internaliserede. Standard generel lige-

vægts-modellen, hvor der ikke er nogle eksternaliteter, er således et specialtilfælde af ejendomsretsmodellen. Det er den, fordi den beskriver situationen, hvor definition, håndhævelse og allokering af ejendomsrettigheder er omkostningsløs. Her er det imidlertid heller ikke muligt at give ikke-trivielle økonomiske forklaringer på eksistensen af institutioner. Institutioner ses som bundter af ejendomsrettigheder, der eksisterer med det formål at reducere informations- og transaktionsomkostninger. Sagt på en anden måde letter de bytte og produktion og bidrager til at allokere ressourcer til deres højest vurderede anvendelser. For eksempel minimerer virksomheder omkostninger ved at organisere såkaldt »team-produktion« i forhold til markedet (Alchian og Demsetz 1972). Markeder og markedspriser er på samme måde *low-cost*-arrangementer, der letter specialisering og bytte (Barzel 1989).

Det er først, når transaktionsomkostninger og ejendomsrettigheder explicit er bragt ind i analysen, at efficiens-analyse, der undgår Nirvana-fejltagelsen er mulig (Demsetz 1969). For først da bliver det muligt at konfrontere *realiserbare* alternativer. I følgende afsnit skal jeg begynde at anvende den økonomiske teori om ejendomsrettigheder på nogle problemer, der traditionelt har været centrale i liberal politisk økonomi.

8. Privat og offentlig produktion

Der eksisterer idag en længere række hypoteser om årsagerne til offentlig produktion, og om hvilke kræfter der underligger statens størrelsesændringer (Alessi 1982 ; Barr 1992). Den almindelige hypotese blandt økonomer er, at staten er en institution, der *eksisterer* fordi den effektivt løser en lang række problemer relateret til etableringen, håndhævelsen og udvekslingen af ejendomsrettigheder (for eksempel North 1990). Dette indebærer, at statens *størrelsesændringer* kan

forklares på samme måde. Problemet med denne forklaring er, at den muligvis er i stand til at forklare, hvorfor staten/det offentlige *tilvejebringer* en række (kollektive, offentlige) goder og ydelser, men ikke kan forklare, hvorfor staten *producerer* dem. Ejerskab er jo ikke generelt nødvendigt for offentlige tilvejebringelse, idet der jo simpelthen kan kontraheres med private producenter.

Nu er det imidlertid i et ejendomsretsperspektiv tilfældet, at den svækkelse af ejendomsrettigheder, der per definition finder sted indenfor staten, også må reducere mængden af overvågning af kontrakter med andre aktører. Og det vil her sige den private sektor (Alchian 1977). Dette antyder, at offentlig produktion eksisterer af de samme årsager som underligger virksomhedens eksistens (Alchian og Demsetz 1972). Nemlig for at reducere den begrænsning af produktion, kvalitet, indsats og effektivt, der opstår når uafhængige input-ejere ikke fuldt kan blive eller bliver overvåget og kontrolleret. Det vil med teoretisk jargon sige, at offentlig produktion eksisterer for at løse et »principal-agent«-problem mellem det offentlige som opdragsgiver (principalen) og private aktører som opdragstagere (agenter). En sådan argumentation ville også medføre, at goder og ydelser, hvis kvalitet er særligt vanskelig at overvåge, vil være offentligt produceret. Tænker man for eksempel på uddannelse, er dette rimeligt.

Dette giver en begrundelse for eksistensen af offentlig produktion, der er beslægtet med begrundelsen for eksistensen af private virksomheder. Men ejendomsretsstrukturen under offentlig produktion er forskellig fra den struktur, der kendetegner private virksomheder. I et ejendomsretsperspektiv er offentlig produktion først og fremmest karakteriseret ved, at det er umuligt eller meget omkostningsbetonet at udveksle ejerskab til aktiver. Skatteydere, der ønsker at ændre vægten af

offentlige aktiver i deres porteføljer, er almindeligvis nødt til at emigrere. Og eftersom ejerskab til offentlige aktiver i realiteten ikke kan udveksles, er specialisering i at eje dem udelukket. Dette begrænser ejeres incitamenter til at kontrollere offentlige managers. Disse sidste vil derfor have færre restriktioner på deres adfærd, hvilket blandt andet medfører en højere grad af »shirking« (i form af mindre indsatsniveau, lavere kvalitet af ydelser etc.), en lavere grad af prisdiskrimination etc. (for empirisk belæg, se Alessi 1980, 1982).

Dette antyder således, at der faktisk er en art analytisk grundlag for en traditionel liberal opfattelse/«fordom»: at offentlig produktion *almindeligvis* (ikke altid) er mindre effektiv end privat produktion. I princippet er det teoretisk muligt at konstruere forskellige mekanismer for incitamentskompatibilitet, der motiverer ikke-ejere (for eksempel offentligt ansatte) til at signalere korrekt og handle efficient. Ydermere kunne man i princippet forestille sig, at en virksomhed ejet af en demokratisk regering, der var valgt af rationelle vælgere kunne håndtere principal-agent-problemet mellem ejere og virksomhedsledere lige så godt som en privat virksomhed og dens aktionærer. Problemet med disse i forvejen meget skrivebordsprægede konstruktioner er, at de overser, at ikke alle agenter er lige egnede til at *specialisere sig i ejerskab*. Men ejerskab kræver kompetence lige som andre økonomiske beslutninger gør det (jævnfør Pelikan 1993). Standard neoklassisk teori antager, at sådan kompetence er lige fordelt og er på et højt niveau. Men i virkeligheden er kompetence asymmetrisk fordelt, og en af de finansielle markeders funktioner er at tilordne kompetente ejere til forskellige aktiver. Med andre ord kræver en efficient udnyttelse af fordelingen af kompetence i en økonomi omsættelighed (Jensen og Meckling 1992). Dette er i sig selv et argument mod offentligt ejerskab. Men det rykker ikke me-

get ved traditionelle argumenter for, at det offentlige skal *tilvejebringe* en række goder og ydelser. I det følgende afsnit skal jeg kort diskutere disse argumenter i lyset af ejendomsretsteori.

9. Typer af goder og deres tilvejebringelse

De relevante argumenter tager alle udgangspunkt i såkaldte »markedsfejl«. Disse refererer til markedets påståede manglende evne til at levere en række goder og ydelser. Velkendte eksempler er nationalt forsvar og fyrtårne. Det er gængs i den økonomiske litteratur at skelne mellem forskellige former for goder og ydelser på grundlag af to dimensioner. Nemlig i hvilket omfang goder og ydelser er 1) *eksklusive* og 2) i hvilket de implicerer *rivaliserende forbrug* (det vil sige om der er mindre tilbage til andre efter at man selv har forbrugt (af) godet/ydelser). Herunder gives den traditionelle klassifikation på basis af disse to klassifikationer:

Ikke-rivaliserende forbrug			
	Ja	Nej	
Ja	Kollektive goder	Commons	
Ikke-eksklusivitet			
Nej	Offentlige goder	Private goder	

Af disse fire typer goder er det kun private goder, der ikke er potentielle kandidater for markedsfejl. Hvorfor giver »commons«, offentlige og kollektive goder ophav til markedsfejl? Med hensyn til »commons« og *kollektive goder* er svaret det velkendte »free-rider«-problem. Det kan for eksempel lede til en inefficent hurtig udtømmning af en naturlig

ressource (»commons«), eller til at markedet for visse goder lukker (kollektive goder). Problemet med *offentlige goder* er, at det er omkostningsløst at lade én yderligere forbruger forbruge godet, og derfor er det inefficent at forsøge at udelukke nogen fra at forbruge det. Men den eneste måde ikke at udelukke nogen på er selvfølgelig at udbyde godet til prisen 0, hvilket ingen privat virksomhed har råd til. Den normale implikation af denne argumentation er, at »commons«, kollektive og offentlige goder er kandidater for offentlig tilvejebringelse.

En lang række liberale økonomer har kritiseret denne argumentation. Allerede Knight (1924) anviste således privatisering som den generelle løsning på »commons«-problemer. Med hensyn til offentlige og kollektive goder er argumentet, at tilstedeværelsen af ikke-rivaliserende forbrug skaber markedsfejl, blevet hårdt kritiseret af blandt andre Demsetz (1970). Hans grundlæggende argument er, at så længe goder er eksklusive, kan de også leveres af markedet, ikke-rivaliserende forbrug tiltrods (tilstedeværelsen af for eksempel private biografer bekræfter da også dette). Med hensyn til den mest problematiske kategori, nemlig kollektive goder, er der en måde, hvorpå markedet kan levere i det mindste nogle kollektive goder. Nemlig ved at »bundte« dem sammen med goder, der er eksklusive. Som Ronald Coase dokumenterer i sin berømte artikel, »The Lighthouse in Economics« (1974), er dette netop måden, hvorpå det for økonomer paradigmatisk kollektive gode faktisk historisk blev udbudt af markedet: Fyrtårns-ydelser blev bundtet med havneplads. Som Goldin (1977) kommenterer Coases case, er fyrtårne »...a favorite textbook example of public goods, because most economists cannot imagine a method of exclusion. (All this proves is that economists are less imaginative than lighthousekeepers)«. Med andre ord er »privat'hed« og »offentlig'hed« ikke iboende og vedvarende egenskaber

ved goder, som for eksempel fysiske karakteristika kan være det. De institutionelle omgivelser, særlig strukturen af ejendomsrettigheder, bestemmer et givents godes indplacering i ovenstående klassifikation. Teknologiske innovationer eller ændringer i lovgivningen kan ændre dets placering.

Transaktionsomkostningerne ved at udelukke andre fra at forbruge et gode (det vil sige omkostninger ved at etablere eksklusivitet) er involverede i produktionen af et hvilket som helst gode. Transaktionsomkostninger ved at tilvejebringe goder fjernes ikke ved at politisere goder. For eksempel fjernes de ikke ved at beslutte, at visse goder skal udbydes ikke-eksklusivt og i »bytte« for skattebetalinger. For omkostningerne forbundet med skatteopkrævning og fængselsdrift erstatter de transaktionsomkostninger, der ville være forbundne med at lade markedet udbyde potentielt private goder. Måder at etablere eksklusivitet bør med andre ord ikke ses som givne, men som endogene. Velkendte eksempel er indførslen af pigtråd i USA for at gøre prærieland eksklusiv, eller mere nutidigt, dekodere til TV-signaler.

10. Hayek, viden og rettigheder

Ejendomsretsperspektivets fokuseren på resourceallokering ved hjælp af prissystemet og på fuldt definerede, håndhævede og omsættelige ejendomsrettigheder som det mest effektive institutionelle set-up genfindes i Hayeks flere årtier ældre argumentation mod markedsocialisme (for eksempel Hayek 1945). Det er også et tema, der er vigtigt i hans senere og langt bredere politisk-filosofiske tænkning (Hayek 1973). På visse områder er Hayek dog bredere end ejendomsretsteoretikerne. For ham er en vigtig årsag til at præcist definerede, stærkt håndhævede og omsættelige ejendomsrettigheder er ønskværdige nok så meget et spørgsmål om effektiv spredning af og vækst i viden end det er et snævert

incitaments-spørgsmål. Der behøver dog ikke nødvendigvis være nogen uovervindelig forskel her, som jeg kort skal argumentere for.

I en berømt artikel fra 1945, »The Use of Knowledge in Society«, indfører Hayek en skelnen mellem to slags viden. Deres eksemplariske former er henholdsvis videnskabelig viden og færdigheder (eller kompetence). Hvad der karakteriserer videnskabelig viden er, at den kan formuleres explicit, kodificeres etc. Færdigheder kan imidlertid ikke direkte expliciteres verbalt. Ydermere er videnskabelig viden delt blandt forskere, mens færdigheder typisk er noget, der er langt mere personbundet og ikke direkte kommunikérbart (såkaldt »tavs« viden). Lad os kalde den første slags viden for »generel viden«, den anden for »specifik viden« (Jensen og Meckling 1992). Men hvad er det for en slags viden, der er mest relevant for forståelsen af allokering og efficiens? Hayeks (1945) svar er, at det er den lokale og ofte »tavs« viden, der er den mest relevante. Det skyldes, at det interessante »økonomiske problem« vedrører tilpasninger til lokale og midlertidige ændringer. Men accepteres dette, må det tale til fordel for decentralisering, for »...only thus can we ensure that the knowledge of particular circumstances of time and place will be promptly used« (p.84). Der er to mulige årsager til dette. For det første kan den relevante viden være umulig at centralisere; en opfattelse Hayek (1945) synes at tilslutte sig, når han bemærker, at den relevante viden »by its nature cannot enter into statistics« (p.83). For det andet kan det være forbundet med høje omkostninger at overføre den relevante specifikke viden til en central myndighed. I begge tilfælde er decentralisering rationel. Men decentralisering afføder to problemer. Det ene problem har at gøre med *hvem* der skal besidde ejendomsrettigheder for eksempel til ressourcers anvendelse, mens det andet har at gøre med *kontrol* (det var det, der

foroven blev kaldt et »principal-agent-problem«).

Liberales økonomier løser *begge* disse problemer ved at gøre ejendomsrettigheder *omsættelige* gennem markeder. Organisationer – herunder staten og socialistiske økonomier – er som kontrast til markedet ikke karakteriserede ved at delegere både rettigheder til at bestemme over ressource-anvendelser og rettigheder til at afhænde ressourcer gennem markedet til enkelte agenter. For eksempel kan en arbejder almindeligvis ikke på egen hånd sælge den maskine han arbejder med, en statsansat kan ikke sælge for eksempel sin PC'er, og en virksomhedsleder i en socialistisk økonomi kan ikke sælge sin fabrik. Dette betyder ikke, at organisationer ikke i en vis forstand og under visse omstændigheder kan være en mere fordelagtig måde at organisere økonomiske aktiviteter på (Alchian og Demsetz 1972 ; Williamson 1985). Det kan de faktisk, men kun så længe de vedbliver med at være indlejrede i markedsrelationer. For i tillæg til at prissætte goder og ydelser, *kontrollerer og overvåger* markeder også organisationer/virksomheder. Det gør de blandt andet ved at påvirke de incitamenter, som ejere og ledere står overfor. Uden markeder ville faktisk eksisterende organisationer hurtigt blive viklet ind i et spind af fejkalkulationer og alle mulige typer allokative inefficienser. Dette var én af Hayek og Mises' pointer mod 1930'ernes markeds-socialisme (Foss 1993).

11. Afslutning: mod en liberal politisk økonomi

Vi er tættere på en egentlig liberal politisk økonomi idag end vi var for eksempel for to årtier siden. Økonomisk teori er bedre i stand til at levere konsekventalistiske begrundelser for en liberal samfundsopfattelse. Det er derfor heller ikke suspekt at argumentere for et liberalt samfund på et økonomisk grundlag.

Der er imidlertid flere klare problemer i forbindelse med de økonomiske argumenter for et liberalt samfund. For det første har de (endnu) ikke det samme formelle niveau, som konsekventalistiske, økonomiske argumenter for velfærdsstaten har. Taget i betragtning, at den økonomiske professions anseelseshierarki i meget høj grad er bestemt af kriterier som formalisering etc. (snarere end plausibilitet og forudsigelsesevne) kan dette synes et problem. Der er imidlertid intet *iboende* ved argumenter for et liberalt samfund, der gør at de skulle unddrage sig formalisering. For det andet, og måske alvorligere, er efficiensargumenter for et liberalt samfund ikke fremkommet på basis af et egentligt økonomisk forskningsprogram, men fra en lang række forskellige teoretiske traditioner. Dette står i stærk kontrast til efficiensargumenter for velfærdsstaten, som det neoklassiske forskningsprogram har været en flittig og ivrig leverandør af (Barr 1992).

Der er en lang række kundskabsøkonomiske fordele ved at konstruere argumenter, diskutere og ræsonnere indenfor et egentligt fælles forskningsprogram. Forskere kan koordinere deres forskningsindsats langt bedre og graden af intersubjektivitet er større. Ved at basere økonomiske argumenter for det liberale samfund på en lang række uensartede traditioner ender liberalismens fortalere let op med ren »story-telling« (selv om det er plausible historier, som fortælles). Mit eget gæt er, at ejendomsretsteori er det bedste bud, vi har idag for at konstruere en egentlig liberal politisk økonomi. Som jeg har hævdet, kan denne teori give økonomisk indhold til en del traditionelle liberale opfattelser. Den synes i særdeleshed at harmonere godt med en de sidste årtiers mest indflydelsesrige »liberalisme«, nemlig Hayeks.

Der kan således ikke være tvivl om, at efficiensargumenter for et liberalt samfund er stærkere idag end de var for to årtier siden.

Men denne udvikling rummer i sig selv et mere metodologisk lærestykke. For mange af dem, der mente og fastholdt, at det var muligt at konstruere konsekventalistiske argumenter for et liberalt samfund gjorde det på et tidspunkt, hvor det var i bedste fald doktrinært, og snarere inkonsistent med almindelig videnskabelig hæderlighed. Det har formentlig at gøre med, at disse økonomer (for eksempel Alchian og Coase) havde som deres primære forskningsmæssige interesse at forstå, hvordan virkelige institutioner fungerede. Der var med andre ord i deres virke en kobling mellem teori og virkelighed. En kobling, hvor nye begrebsliggørelser af virkeligheden ikke blot var rent teoridrevne, men hvor der også var en sund tilbagekobling fra virkeligheden til teoretiseringen. Mange formelle økonomer savnede – og savner – som kontrast denne tilbagekobling. Historisk har det i alt for høj grad været denne mangel på dialektik og virkelighedsforfølgelse, der har produceret en række økonomiske argumenter mod det liberale samfund.

Noter

1. Professor Mogens Blegvad og adjunkt Carsten A. Koch takkes for nyttige kommentarer. Ansvar for alle tilbageværende fejl påhviler forfatteren.
2. Om Keynes og liberalismen, se Foss (1994b).
3. Jeg skal bortse fra såkaldte »merit goods« eftersom de som regel blot er varianter af externaliteter eller også er direkte udtryk for ikke-efficiens-baseret paternalisme. Ydermere skal jeg bortse fra en lang række supplerende detail-argumenter, såsom Sens berømte – men for liberalistisk teori irrelevante (jævnfør Nozick 1974) – argumentation om »the paradox of the Paretian liberal.«
4. Mig bekendt er der ingen liberal økonom, der har baseret et forsvar for det liberale samfund på velfærdsteoriens hovedsætninger om pareto-optimalitet af ligevægte relativt til prissystemer og vice versa.

5. For en præsentation og kritik af den kulturrevolutionære tankegang, som Hayek hæfter alt dette op på, se Foss (1992).

Litteratur

- Alchian, A.A. (1965): Some Economics of Property Rights. I *idem.* (1977).
- Alchian, A.A. (1977): Electrical Equipment Collusion: Why and How. I *idem.* (1977).
- Alchian, A.A. og H. Demsetz (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization. I *Alchian, A.A.* (1977).
- Alchian, A.A. (1977): *Economic Forces at Work*. Indianapolis: Liberty Press.
- Alessi, L.D. (1980): The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence. *Research in Law and Economics* 2: 1-47.
- Alessi, L.D. (1982): On the Nature and Consequences of Private and Public Enterprises. *Minnesota Law Review* 67: 191-209.
- Barr, N. (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. *Journal of Economic Literature* 30: 741-803.
- Barry, N.P. (1987): *On Classical Liberalism and Libertarianism*. New York: St. Martin's Press.
- Barzel, Y. (1989): *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J.M. (1975): *The Limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coase, R.H. (1974): The Lighthouse in Economics. I *idem.* (1988): *The State, the Market and the Firm*. Chicago: University of Chicago Press.
- Debreu, G. (1959): *Theory of Value*. New York: Wiley.
- Demsetz, H. (1967): Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review* 57: 347-359.
- Demsetz, H. (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics* 11: 1-22.
- Demsetz, H. (1970): The Private Production of Public Goods. *Journal of Law and Economics* 12: 293-306.
- Foss, N.J. (1990): Socialisme og Økonomisk Teori: Østrigerne Revurderet. *Økonomi og Politik* 63: 41-51.
- Foss, N.J. (1991): Dynamiske Markedsteorier og Neo-Institutionalismen. *Økonomi og Politik* 64: 35-45.

- Foss, N.J. (1992): Friedrich Hayek. I *Foss, N.J. og P. Kurrild-Klitgaard (1992)*.
- Foss, N.J. (1993): Notes on the Socialist Calculation Debate. Kommer i *Rivista Internazionale di Science Sociali*.
- Foss, N.J. (1994a): *The Austrian School and Modern Economics: Essays in Reassessment*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Foss, N.J. (1994b): Keynes og Hayek – Burke og Hume. Upubliceret papir.
- Foss, N.J. og P. Kurrild-Klitgaard (eds.) (1992) : *Marked, Stat og Etik: Liberalismen fra Locke til Nozick*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Goldin, K. (1977): Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory. I T. Cowen (ed.) (1988) : *The Theory of Market Failure*. Fairfax: George Mason University Press.
- Hayek, F.A.v. (1945): The Use of Knowledge in Society. I idem. (1948): *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F.A.v. (1960): *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F.A.v. (1973): *Law, Legislation and Liberty, Vol. I.: Rules and Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jensen, M.C. og W. Meckling (1992): Specific and General Knowledge and Organizational Structure. I Werin, L. og H. Wijkander (eds.) (1992): *Contract Economics*. Oxford: Blackwell.
- Keiding, H. (1992): Er Den Offentlige Sektor for Stor? *Samfundsøkonomen*, nr. 8: 39-43.
- Knight, F.H. (1924): Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost. *Quarterly Journal of Economics* 38: 582-606.
- Lakatos, I. (1978): *The Methodology of Scientific Research Programmes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mirrlees, J.A. (1982): The Economic Uses of Utilitarianism. I Sen, A. & B. Williams (eds.) (1982) : *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mises, L.v. (1949): *Human Action*. New Haven: Yale University Press.
- North, D.N. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozick, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Pelikan, P. (1993): Ownership of Firms and Efficiency: The Competence Argument. Kommer i *Constitutional Political Economy*.
- Sen, A. (1970): *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden Day.
- Stigler, G.J. (1959): The Politics of Political Economists. I idem. (1965): *Essays in the History of Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Whitley, R. (1984): *The Intellectual Organization of the Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Coase teoremet og miljø-økonomien

Birthe T. Jacobsen, junior professional officer, FAO, og
Rasmus Kjeldahl, forsker, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut

1. Indledning

Mere miljø eller mere vækst er det centrale spørgsmål bag mange diskussioner om, hvordan miljølovgivningen skal udformes. En udvidelse af produktion kan føre til større miljøbelastning, mens skrappe miljøkrav kan betyde, at arbejdspladser bliver nedlagt. Balancen mellem de veksler vi trækker på miljøet, og kravene til økonomisk velfærd kan være svær at finde i praksis. I teorien er det derimod muligt: I 1960 viste Ronald H. Coase, at markedskræfterne kan regulere produktionen under hensyn til dens eksterne effekter, herunder også miljøproblemer. En grundlæggende forudsætning er, at det er klart defineret, hvem som har ejendomsretten til de ressourcer, som bliver påvirket af produktionen. Coase's teorier var banebrydende og lagde fundamentet til den nobelpris han fik i 1991.

Til trods for at Coases indsigt tilsyneladende tilbyder en metode, hvor markedskræfter kan regulere miljøproblemerne effektivt, er den overvejende del af miljøpolitikken stadig baseret på love og regler. Vi vil i denne artikel præsentere Coase teoremet og dets relation til miljøreguleringen. Dernæst vil vi behandle de praktiske problemer, der ofte kan gøre det vanskeligt eller umuligt at bruge Coases indsigt i praktisk miljøpolitik. Endelig diskuterer vi teoremets anvendelighed i

lyset af en teori, der stiller spørgsmålet om folks nyttefunktion overhovedet er så rationel, som forudsat af Coase. Er denne teori rigtig, bliver det umuligt at nå et optimalt resultat med Coase's metode.

2. Coase teoremet

Teorien om, at definition af omsættelige ejerrettigheder til ressourcer og miljø fører til en mere effektiv ressourceanvendelse uanset, hvordan rettighederne oprindeligt er fordelt, vil vi i det følgende kalde *Coase teoremet*¹. Coase angiver ikke selv noget egentligt teorem i sin artikel, så i realiteten optræder der adskillige varianter under denne betegnelse (Veljanovski 1982). Coase forklarer sin teori ved hjælp af et eksempel, hvor en kvægavlens dyr gør skade på naboejendommens planteafgrøder.

Det økonomiske problem er, at hvis kvægavleren øger antallet af kvæg, bliver der flere skader på naboens afgrøder. Spørgsmålet Coase rejser er: Hvilket niveau af plante- og kvægproduktion er optimalt, og hvilke juridiske rammer kan sikre at det opnås?

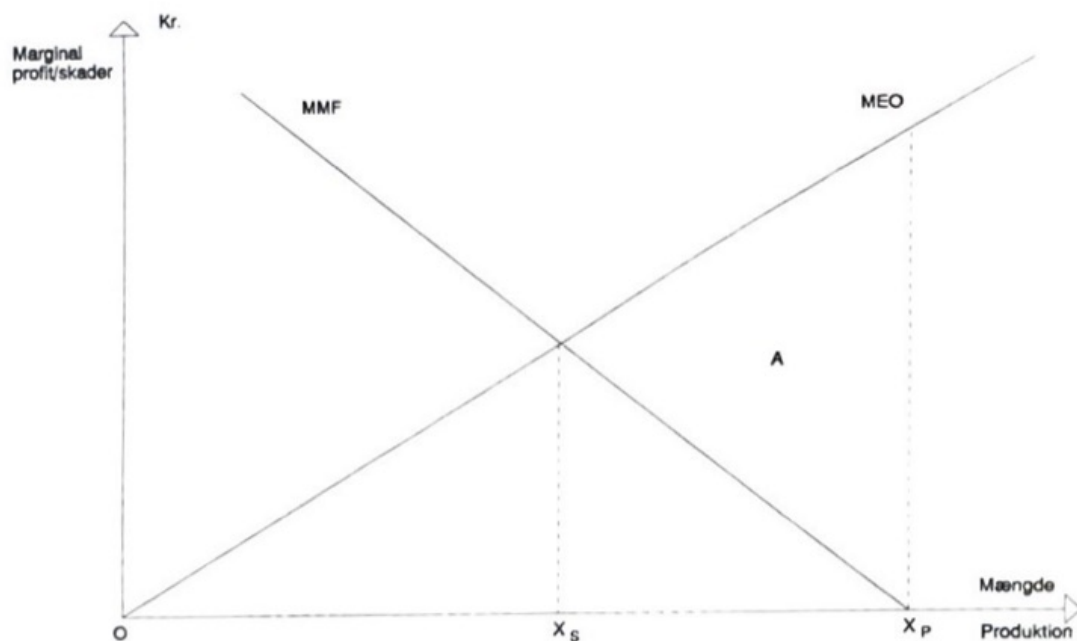
Hvis kvægavleren kan holdes juridisk ansvarlig for skaderne på naboejendommens afgrøder, og er tvunget til at give naboen erstatning, vil kvægavleren kun udvide produktionen

nen indtil den yderlige fortjeneste, han opnår ved en større kvægbestand, svarer til de skaderstatninger, som naboen skal have for ødelagte afgrøder. I eksemplet sker der ganske enkelt det, at skaderne som kvægavleren forvolder, optræder som en hvilken som helst anden produktionsomkostning. Det er derfor helt almindelige optimeringsbetragtninger, som styrer hans produktionplanlægning.

Hvad så hvis ejerrettigheden er byttet om, sådan at kvægavleren har ret til at lade sine køer gå og græsse, som de har lyst til? I det tilfælde går enhver udvidelse af kvægproduktionen ensidigt udover naboen og i mangel af yderligere forhandlinger vil kvægavleren udvide produktionen til den privatøkonomisk optimale produktionsstørrelse. Nabo-

en har nu mulighed for at begrænse skaderne på sin produktion ved at betale kvægavleren for at reducere kvægholdet. Situationen for kvægavleren er, at han vil kunne vælge mellem den fortjeneste, som kan opnås ved en høj produktion og den »bestikkelse«, som naboen vil give ham for at sætte produktionen ned. Naturligvis vil han vælge den løsning, som giver det største afkast, og hvis man antager at hans marginalfortjeneste ved at udvide produktionen er faldende, mens de skader som sker på naboen's afgrøder er marginalt stigende, vil der findes en ligevægt, hvor en yderligere udvidelse af kvægholdet vil give en ringere indtægt, end hvad der vil kunne opnås i betaling fra naboen. Coase's pointe er at ligevægtpunktet ikke påvirkes af, hvem som oprindeligt havde retten på sin side. I figur 1 er dette opstillet grafisk.

Figur 1



Optimal ressourceanvendelse gennem handel med rettigheder. MEO er de marginale eksterne omkostninger ved produktionen i form af eksterne skader MMF er producentens marginale profit ved forskellige produktionsniveauer. x_s er det efficiente produktionsniveau, mens x_p er produktionsniveauet uden hensyn til eksterne effekter. Arealet »A« er den fortjeneste, som kan opnås ved en handel, som ændrer produktionen fra x_p til x_s .

I figur 1 er punktet x_c netop det ligevægtspunkt, hvor den marginale værdi af skaderne på afgrøderne svarer til merfortjenesten ved at øge kvægproduktionen. Til venstre for dette punkt er kvægavlerens marginalfortjeneste fra kvægdriften større end omkostningerne forbundet med kvægets hærgen hos naboen. Har naboen ret til erstatning, vil kvægavleren kun fortsætte produktionsudvidelsen indtil punktet x_s , idet skadeserstatningerne efter dette punkt er højere end marginalfortjenesten. Hvis kvægavleren har ret til kompensation, vil det heller ikke kunne betale sig at producere mere end x_s , idet naboen er villig til at betale mere for at få kvægavleren til at standse produktionsudvidelsen, end denne er istand til at opnå i merfortjeneste ved at øge kvægflokken.

Endvidere ses, at hvis *ikke* der var mulighed for at handle med naboen, f.eks. fordi ejendomsrettighederne var uklare, ville kvægavleren producere helt frem til punktet x_p og forvolde skader hos naboen til en langt større værdi end værdien af den ekstra fortjeneste, han kan hente på kvægproduktionen. Definitionen af ejerrettigheder sikrer således, at de berørte parter handler med hinanden, og at der nås et produktionsniveau, hvor de marginale eksterne omkostninger svarer til den marginale indtjening forbundet med en given produktion. Man kan vise, at kvægavlerens og naboen's samlede produktion bliver størst ved dette produktionsniveau. Gevinsten ved aftalen svarer til arealet mellem kurverne i området mellem x_s og udgangspunktet før aftalen, for eksempel x_p . Denne trekant er markeret med et »A« i figuren.

Coase's teorem har imidlertid en videre rækkevidde, da det i nogen tilfælde vil føre til, at det bliver økonomisk set mere fordelagtigt, at den, som påføres skaderne, helt stopper sin aktivitet. I Coase's eksempel vil det være tilfældet, hvis omkostningerne i forbindelse med skaderne overstiger den profit som

naboen kan få ud af sin produktion. Eller sagt med andre ord: Hvis naboen's planteproduktion kun giver ringe fortjeneste, skal der ikke ødelægges mange afgrøder, før det kan blive billigere blot at give ham et beløb svarende til hans profit og samtidig bede ham holde op med at dyrke noget overhovedet. At det hænger sådan sammen skyldes, at det ikke kun er værditilvæksten i afgrøderne, som ødelægges, men at også de variable produktionsfaktorer (udsæd, energi, arbejds løn, mv.) fortabes. Det er i den situation mere fordelagtigt at bruge produktionsressourcerne i kvægproduktionen end i planteproduktionen.

Hvis naboen holder op med at producere, bortfalder de eksterne omkostninger ved kvægproduktionen, og der kan derfor ses bort fra MEO-kurven i figur 1. Kvægavlerens fortjeneste svarer nu til det samlede areal under MMF-kurven – dog fratrukket den faste udgift i kompensation til naboen.

Coase's indsigt forekommer umiddelbart, at åbne for en indlysende måde at sikre optimal ressourceanvendelse. De skader, som i eksemplet er på naboen's marker, kan sammenlignes med forurening af en miljøressource. Kvægavleren er en agent (virksomhed eller person), som forurener. Med udgangspunkt i denne sammenligning er forudsætningen for at nå et optimalt forurenings- og produktionsniveau, at man definerer, hvem som ejer retten til luft, grundvand, m.v. Til trods herfor ser man få eksempler på, at metoden anvendes i praksis ved udformningen af miljøpolitikken. Det skyldes, at der er vigtige forskelle på et privat gode som f.eks. en mark og et offentligt gode som f.eks. luft. I det følgende vil vi diskutere nogle vigtige forhindringer for Coase teorets praktiske anvendelse i forbindelse med forskellige miljøgoder.

3. Coase teoremet og miljøgoder

Et af de områder, som optager miljøøkonomi, er, hvordan man opnår en optimal forsyning af miljøgoder. Et miljøgode er ofte samtidigt et *offentligt gode*.

Et offentligt gode er kendetegnet ved, at borgerne ikke uden videre kan udelukkes fra at forbruge det, og at forbrug af godet ikke reducerer andres muligheder for at drage nytte af det. Af relevans for miljøøkonomien er luft, ozonlag, havmiljø og eksistensen af et stort antal dyre- og plantearter eksempler på offentlige goder². I modsætning hertil er *private goder* kendetegnet ved, at en agents forbrug af godet samtidig *reducerer* andres forbrugsmuligheder og at adgangen til godet kan begrænses (Hardwick et al. 1986, samt Pearce 1976). Ofte er et bestemt gode ikke blot »rent« offentligt eller »rent« privat, men en blanding. Der er dog en rimelig enighed om, hvilke som er overvejende offentlige, og hvilke som er overvejende private goder.

I Coase's eksempel diskuteres goder, der overvejende er private, hvorimod miljøressourcer mest har karakter af offentlige goder med faktisk eller potentiel betydning for et meget stort antal agenter. Endog ufødte generationer kan påvirkes af ændringer i forsyningen med miljøgoder. Dette giver flere slags problemer i forbindelse med anvendelsen af Coase teoremet til løsning af forureningsproblemer.

Eksempelvis kunne man forestille sig, at det som udgangspunkt blev vedtaget, at man i en bestemt storby har ret til forurenende luften. Som udgangspunkt vil alle forurenere derfor forurene det privatøkonomisk optimale. Prisen på forureningen betales jo af andre. For at nå et optimalt forureningsniveau må der en forhandling til mellem alle forurenere, og de som lider under osen. Forhandlingen skal fastsætte den kompensation, som forurenere

skal have for at indskrænke produktionen eller ændre teknologi. Men hvordan skal man fastsætte prisen? Og hvordan skal de som lider under forureningen fordele udgiften til kompensationen mellem sig?

Ifølge neoklassisk velfærdsøkonomi er værdien af en miljøforbedring – her renere luft – summen af de enkelte forbrugeres³ nytte af dette gode⁴. Da hver enkelt forbruger vil værdsætte renere luft meget forskelligt, vil også betalingsvilligheden være individuel. Det er imidlertid uhyre svært at identificere de individuelle præferencer for renere luft.

En nærliggende mulighed er naturligvis at spørge den enkelte forbruger direkte⁵. Problemet ved den fremgangsmåde er, at uanset hvilken pris, den enkelte egentlig er villig til betale, vil man ikke kunne udelukke nogen fra at drage nytte af, at luften bliver renere. Forbrugeren vil derfor have et incitament til at » snyde « ved for eksempel at give udtryk for at være ligeglad med luftens kvalitet. Den pris, som man vil opgive som rimelig for miljøforbedringen, bliver derfor for lille, i forhold til den personlige nytte, som man rent faktisk får. Muligheden for at lade andre betale og selv stå over kalder man et »Free Rider« problem.

Et andet problem er, at der er et meget stort antal agenter, som har interesse i sagen. De praktiske problemer med at bringe en forhandling i stand er store og i mange tilfælde nærmest uoverstigelige. Det vil derfor blive urimeligt dyrt med at få gennemført en forhandling mellem alle parter. Coase selv peger da også på, at disse såkaldte *transaktionsomkostninger* er en væsentlig hindring for at få aftaler i stand. Ifølge Coase vil der kun blive handlet om rettighederne, hvis transaktionsomkostningerne er mindre end den øgning i produktionsværdi, som man får ud af at handle. Det betyder dog også, at den initiale distribution af rettigheder alligevel kommer til at

spille en rolle for forureningsniveauet, da den, som oprindeligt har – eller tager – rettighederne, vil udnytte dem, indtil værdien af en aftale overstiger transaktionsomkostningerne. En aftale vil kun blive indgået, hvis den samlede gevinst, som kan opnås, er større end transaktionsomkostningerne. Hvis vi vender tilbage til figur 1 betyder det, at trekanten mellem kurverne, »A«, skal være større end transaktionsomkostningerne for at en handel med fordel kan finde sted.

Disse komplikationer omkring anvendelsen af Coase teoremet kan i praksis gøre en *central forvaltning* af miljøressourcer mere økonomisk effektiv end handel baseret på definition af ejerrettigheder. Selvom staten med en offentlig regulering kan gå ind og sænke transaktionsomkostninger, f.eks. ved at udstede omsættelige forureningsrettigheder, kræver løsningen dog stadig en estimering af det ønskede (efficiente) forureningsniveau. Og da free rider problemet stadig eksisterer, kan dette vise sig som en umulig opgave. Hertil kommer, at de økologiske sammenhænge i tilknytning til et givet miljøproblem ofte er komplekse, hvilket gør, at vurderingen af såvel kort som langsigtede konsekvenser af et givet forureningsniveau bliver usikker.

4. Værdifunktion af tab og gevinst

En af forudsætningerne for Coase's konklusioner er, at det historiske udgangspunkt ikke påvirker folks syn på nytteniveauet i forskellige tilstande. Hvis man imidlertid antager, at udgangspunktet har betydning for, hvor meget alternativer er værd, vil fordelingen af brugsrettigheder ikke længere være ligegyldig for udfaldet af en forhandling mellem de berørte parter også, selvom der ses bort fra transaktionsomkostninger. En sådan antagelse forsvares af Knetsch (1990).

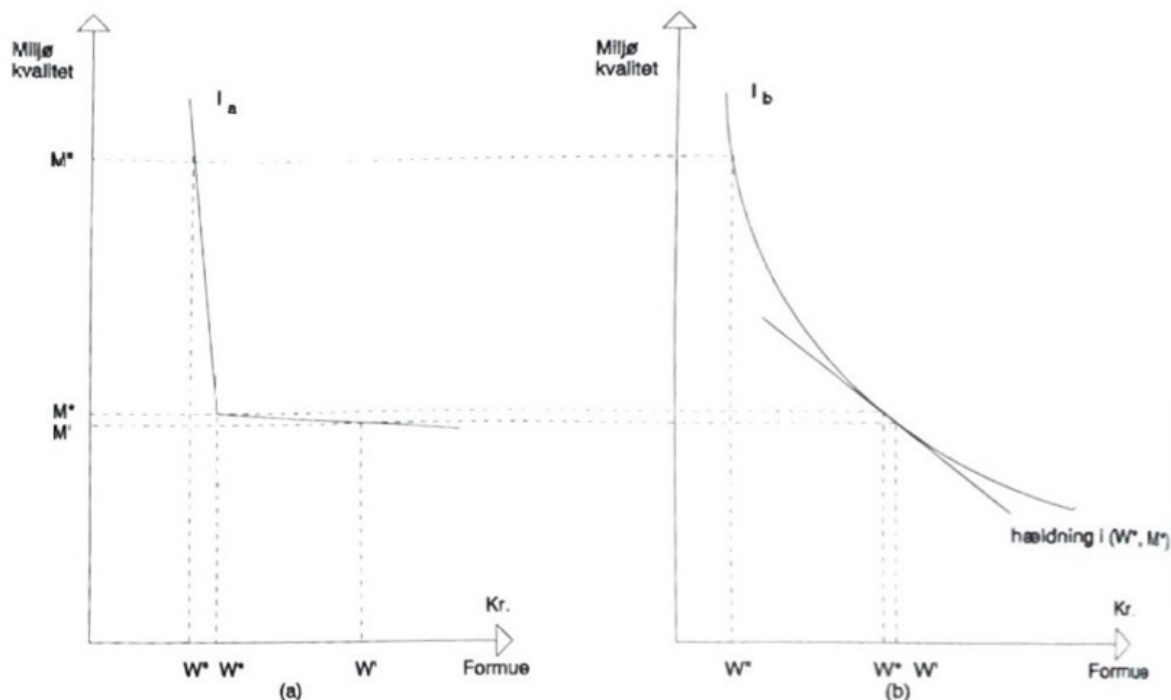
Knetsch tager udgangspunkt i, at empiriske undersøgelser af hvor meget folk er villige til

at betale for en given miljøforbedring, eller hvormeget de skal have for at acceptere en given miljøforringelse, viser, at der er stor forskel mellem de to størrelser⁶. Denne konklusion støttes af andre forsøg, som ikke kun gælder miljøgoder, men erhvervede rettigheder generelt.

I de eksempler som Knetsch trækker frem, er kravene til kompensation for at opgive en rettighed, ofte 3-10 gange større, end hvad man vil at betale for en tilsvarende rettighed. De forsøg, som der referes til, udelukker free-rider problemer og flere involverer betalinger, som rent faktisk finder sted. Knetsch udleder heraf, at nytten af forbedringer vurderes markant lavere end den nytte, man giver afkald på ved et tilsvarende tab. I relation til miljøgoder vil dette betyde, at folk føler, at de har hævdt på det gældende forureningsniveau, og vil føle en voldsom modstand mod forringelser, mens viljen til at betale for et renere miljø er ret ringe.

Knetsch påstand er forskellig fra antagelsen om marginalt aftagende substitutionsforhold. Hvis man kunne måle folks nytte ved forskellige forureningsniveauer, vil Knetsch teorier betyde, at hvis man havde et givet miljøniveau, kaldet A, og forbedrede det med én enhed, så man nåede B, vil den nyttegevinst man herved opnår være mindre, end det nytte tab som er forbundet med at gå fra B til A. Frem og tilbage er altså ikke længere lige langt. Hvor antagelsen om faldende marginalnytte almindeligvis betyder konvekse indifferenskurver, argumenterer Knetsch for et »knæk« i nyttefunktionen (se figur 2). Knæket sker netop i udgangstilstanden, som derved kommer til at repræsentere en slags hævdevunden ret.

Figur 2a og 2b



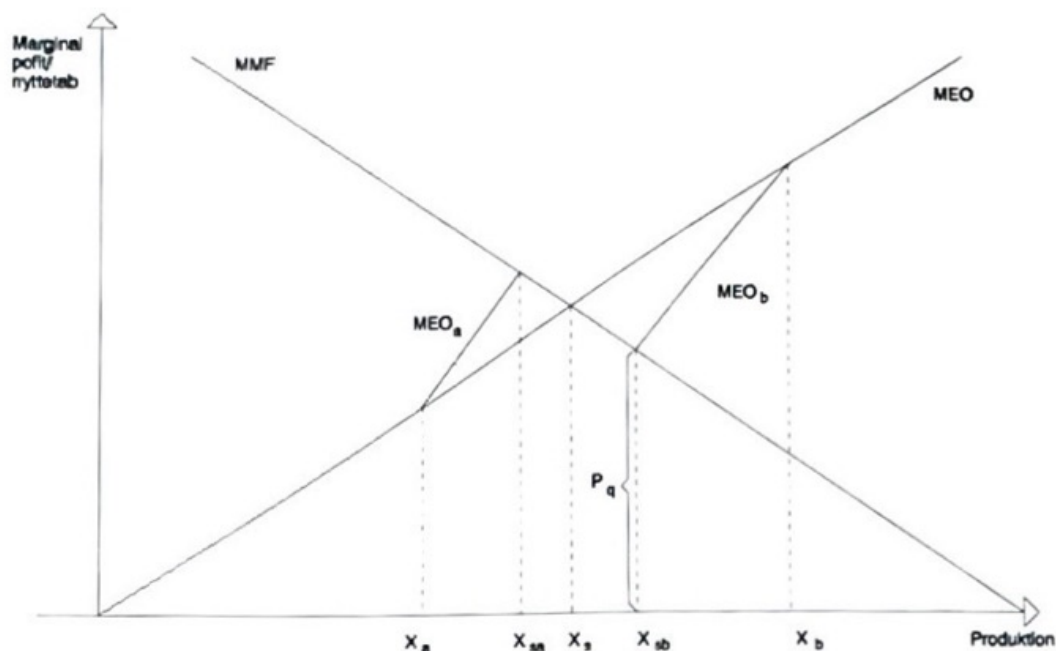
I (a) er indtegnet en personlig isonyttekurve (I_a) under antagelse af et knæk i nyttefunktionen. Hvis personen skal acceptere en miljøforringelse fra niveau M^* til M' og stadig være på samme nytte niveau, kræves en ret stor kompensation svarende til afstanden $W^* W'$. Derimod vil man kun være tilbøjelig til at afgive ganske lidt af den personlige formue for en forbedring i tilstanden. Her vil man kun være villig til at betale et beløb svarende til afstanden $W'' W'$ for en miljøforbedring svarende til at gå fra M^* til M'' . I selve udgangssituationen (W^*, M^*) er det trade-off mellem miljø og formue afhængig af, hvilken side man betragter det fra.

Sammenlign med (b) hvor en normal isonyttekurve er indtegnet. P.g.a. kurvens konveksitet er der også her forskel på betalingsvilje og kompensationskrav ved større ændringer. Dog er der ikke noget knæk i isonyttekurven, og ved små ændringer kan trade off mellem formue og miljø findes som kurvens hældning i (W'', M'').

Udgangssituationen bliver hermed afgørende for, hvilket forureningsniveau der kan forhandles frem til, også selvom der ses bort fra transaktionsomkostningerne. Begge parter vil kræve meget stor kompensation for at opgive historiske rettigheder, hvorimod de vil betale meget mindre for en udvidelse af deres rettigheder. Bliver der i udgangspunktet forurennet »for lidt«, vil der også efter en handel blive forurennet mindre, end hvis der i det historiske udgangspunkt er forurennet »for meget«.

Disse konsekvenser er afbilledet i figur 3, der i grundtræk svarer til figur 1, men er udvidet med konsekvensen af Knetsch' påstand. Effekten af påstanden er, at Coase teoremet i nogen grad sættes ud af kraft. Jo større forskel der er mellem den subjektive værdi af en forbedring i ens historiske rettigheder og nytte tabet ved en forværring af dem, jo mindre vil ressourceanvendelsen kunne ændres, selvom man følger Coase's anvisninger. Dette problem er ikke indeholdt i det begreb, Coase angiver som »transaktionsomkostninger«.

Figur 3



Figuren viser forhandlingsresultatet ved to forskellige udgangstilstande. Kurven MMF er defineret som i figur 1, mens MEO er kurven over nyttetab, hvis den faktiske tilstand er ukendt og der derfor ikke eksisterer nogen form for hævde. Et knæk i nyttefunktionen vil indebære at forurenere i det kendte udgangspunkt X_a vil forlange meget høj kompensation for en miljøforringelse. Det svarer til at nyttetabet ved de ekstra eksterne effekter forhøjes, hvilket er afbilledet som den stejlere kurve MEO_a . En forhandling langs denne kurve vil indebære at resultatet vil blive en produktion med omfanget X_{sa} , dvs. lavere end X_s . Havde udgangspunktet istedet været X_b , ville den forbedring af miljøtilstanden, som kunne opnås ved at sænke produktionen, ikke vurderes særlig højt, og de »forurenede« ville kun være villige til at betale marginal prisen P_q for en forbedring forbundet med produktionsnedgang fra X_b til X_{sb} . (Kurven MEO_b). Produktionen bliver derfor højere end det af Coase forudsagte ligevægtpunkt X_s .

Knetsch' udsagn kan som anført ikke umiddelbart kombineres med gængse mikroøkonomiske grundsætninger, men støttes af andre empiriske studier, der bruger betegnelsen kognitiv dissonans (se f.eks. OECD 1989). Hans iagttagelse kan ikke blot forklares som et udslag af »free rider« problemer eller af tagende marginalt substitutionsforhold. Det virker derfor rimeligt at forholde sig seriøst til Knetsch's uortodokse tilgang, idet det er klart, at miljøøkonomer, der arbejder med at udvikle økonomiske styringsmidler, må tage virkelighedens mulige »irrationelle« natur med i deres overvejelser.

5. Konklusion

Det fremgår, at Coase teoremet ikke kan levere en generel opskrift på, hvordan man i praksis kan løse miljøproblemerne. Den type handler, som Coase diskuterer, lader sig bedst gennemføre for private goder, idet den enkelte agents forbrug lader sig identificere, og fordi de enkelte agenter kan udelukkes fra at drage nytte af godet, såfremt de ikke vil betale for det.

Skulle disse problemer bliver løst, vil to andre forhold alligevel påvirke det endelige resultat. Det ene problem peger Coase selv på

som transaktionsomkostningerne. Disse kan blive meget høje i forbindelse med miljøgoder og vil påvirke det endelige resultat i retning af, at den som initialt har fået retten til en ressource, vil være tilbøjelig til at overudnytte sin ret. Det andet problem opstår, hvis der er større nyttetab ved at forringe status quo end nyttegevinsten ved en tilsvarende forbedring. I så fald bliver forhandlingsresultatet trukket i retning af status quo. Udgangssituationen og rettighedsfordelingen er dermed ikke ligegyldig for resultatet.

Denne indsigt er et signal om, at markedet alene ikke er nok til at sikre anvendelsen af ressourcer effektivt, og at politisk styring sagtens kan være mere optimalt.

Noter

1. For en udvidet diskussion af Coase Teoremet se f.eks. Cooter 1982.
2. Offentlige goder skal ikke forveksles med *offentlige ydelser* som f.eks. uddannelse, sygehusvæsen, forsvar, m.v. Offentlige ydelser er ikke nødvendigvis offentlige goder, men kan være det.
3. Udtrykket »forbrugere« henviser til de personer som forbruger et miljøgode som f.eks. luft.
4. Se f.eks. Pearce 1976, og Hardwick et al. 1986. Det skal også nævnes, at ifølge *Arrows umulighedssætning* findes der ikke nogen teoretisk forsvarlig måde at aggregere forbrugeres præferencerelationer på (se f.eks. Keiding 1989, Bonner, 1986).
5. Der er udviklet forskellige teknikker til vurdering af menneskers betalingsvilje eller kompensationskrav i forbindelse med ændring af udbuddet af miljøgoder. Disse betegnes *direkte værdifastsættelsesteknikker* (»Contingent Valuation methods«). Se bl.a. Cummings et al. 1986, eller Mitchell, R.C. & R.T. Carson 1990.
6. I princippet kan der tales om fire forskellige mål for velfærdsændringer: Betalingsvillighed (WTP) for at undgå en given miljøforringelse eller for at opnå en given forbedring i miljøkvaliteten, eller mindste krav til kompensation (WTA) for at acceptere en given miljøforrin-

gelse eller for at give afkald på en forbedring af miljøkvaliteten. Ifølge velfærdsøkonomisk teori svarer WTP for at undgå en miljøforringelse til WTA for at give afkald på en miljøforbedring og vice versa.

Referencer

- Bonner, J. (1986): *Politics, Economics and Welfare*; Brighton.
- Coase R.H. (1960): »The Problem of Social Costs«; *Journal of Law and Economics* vol 3. pg 1-44, Univ of Chicago.
- Cooter R. (1982): »The Cost of Coase«; *Journal of Legal Studies* Vol XI p. 1-33, Univ of Chicago.
- Cummings, R.G. & D.S. Brookshire & W.D. Schulze (1986): »Valuing environmental goods. An assessment of the contingent valuation method«; USA.
- Hardwick, P., Khan B. Langmead J. (1986): »An Introduction to Modern Economics«; London.
- Keiding H. (1989): »Mikroøkonomi-allokering og optimalitet«; 2. udgave, Akademisk forlag.
- Kneetsch J.L. (1990): »Environmental Policy Implications of Disparities between Willingness to Pay and Compensation Demanded Measures of Values«; *Journal of Environmental Economics*, vol. 18, pg. 227-237.
- Mitchell, R.C., Carson R.T. (1990): »Using surveys to value public goods. The contingent valuation method«; *Resources for the future*. Washington D.C.
- OECD (1989): »Environmental policy benefits: Monetary valuation«; OECD. Paris.
- Pearce, D.W. (1976): »Environmental economics«; London.
- Veljanovski C. G.: »The Coase Theorems and the Economic Theory of Markets and Law«; *Kyklos*, Vol 35, 1982 p 53-74.

Kvoter og syreregn

Gert Tinggård Svendsen, kandidatstipendiat,
Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning¹

Traditionelt sker miljøreguleringen i Danmark via *normstyring*. I denne styringsform fastsætter myndighederne individuelle udledningsnormer for hver enkelt forurener, jf. Basse (1987). Problemet er, at normstyret forureningsbekæmpelse ikke finder sted på den billigste måde, dvs. omkostningseffektivt, fordi myndighederne ikke har noget nærmere kendskab til de enkelte forurenere omkostninger ved at reducere forureningen.

To forurenere, der afbrænder lige meget kul, vil således blive pålagt at reducere lige meget af stoffet, f.eks. SO₂ (svovldioxid), selvom den ene forurener kan reducere udledningen af SO₂ til lavere omkostninger, end den anden forurener kan¹. Afgørende er, at forurenere ikke får noget økonomisk incitament til at reducere forureningen under sin norm. Han vil forurene helt op til den fastsatte udledningsgrænse, eftersom det koster penge at gennemføre reduktionsforanstaltninger. En reduktion af udledningen sker derfor kun ved kommando eller påbud fra den styrende myndigheds side.

Et marked for »omsættelige forureningskvoter«, *kvotemarkedet*, må derimod forventes at give forurenere et økonomisk incitament til at reducere forureningen og investere i ny reduktionsteknologi, idet en forurener kan tjene penge ved at reducere udledningen og sælge denne reduktion eller kvote videre til andre forurenere. På denne måde ventes foru-

reningsbekæmpelsen ledt hen til de steder i samfundet, hvor den kan ske billigst².

Spørgsmålet bliver herefter, om kvotemarkedet kan gennemføres i praksis. Den eneste principielle styringsmæssige forskel mellem normstyring og kvotemarkedet kan siges at være *ejendomsretten* over rettighederne til at forurene. Under normstyring besidder kilderne uomsættelige kvoter, mens kvotemarkedet betyder overførsel af ejendomsrettigheder og dermed omsættelighed, dvs. ret til frit at disponere over kvoten, f.eks. videresælge eller gemme kvoter til senere brug.

Markedet kan således iværksættes via en overførsel af ejendomsrettighederne til forurenere. Overførslen kan ske ved auktion (salg til højstbydende) eller ved en gratis overførsel af ejendomsrettighederne, f.eks. ved at give virksomhederne en formel ret til at overdrage de kvoter, de allerede besidder under normstyring. Under normstyring har forurenere blot ikke fået råderet til at handle med kvoterne eller dele heraf, fordi samfundet ikke har givet afkald på retten til at forurene det omgivende miljø. Hvis retten til at fordele forureningskvoterne overføres til forurenere, må forurenere, i egen økonomisk interesse, ventes at handle kvoter indbyrdes, indtil prisen på en kvote svarer til de marginale reduktionsomkostninger. Kvotemarkedet ventes med andre ord at fungere omkostningseffektivt under fuldkommen konkurrence, jf. Hjorth-Andersen (1989).

Et aktuelt eksempel kunne være SO_2 (svovldioxid) og NO_x (kvælstofoxider), særligt set i lyset af striden mellem Danmark og Sverige omkring Barsebäck versus kulfyrede kraftværker i Danmark³. F.eks. vil en yderligere reduktion af SO_2 og NO_x i Danmark betyde, at der skal investeres store beløb i installation af rensningsanlæg i ældre kraftværker. Sådanne omkostninger ved SO_2 - og NO_x -reduktion kan muligvis reduceres væsentligt i et kvotemarked, fordi forurenerne frit får mulighed for at handle og dermed fordele reduktionen mellem sig på den billigste måde.

Under forudsætning af fuldkommen konkurrence tyder amerikanske undersøgelser således på enorme samfundsøkonomiske besparelser, jf. Tietenberg (1985). Hvis f.eks. reduktionen af SO_2 og NO_x ventes at koste samfundet ca. 15 mia. kr. frem til år 2005, vil denne omkostning ideelt set kunne reduceres med en faktor 5, dvs. til 3 mia. kr. Denne omkostningseffektivisering vil være højt sat, fordi betingelserne for fuldkommen konkurrence alene er en teoretisk konstruktion, som aldrig vil være opfyldt i praksis, men f.eks. vil en faktor 3 omkostningseffektivisering i to rimeligt velfungerende kvotemarkeder reducere de samlede investeringer i reduktionsteknologi fra 15 til 5 mia. kr.

2. Målgruppe og kontrolsystem

Der synes altså at være gode samfundsøkonomiske argumenter for at se nærmere på kvotemarkedet. En eventuel praktisk gennemførelse heraf vil i første omgang afhænge af det allerede eksisterende kontrolsystem under normstyring.

Målgruppen for regulering via kvotemarkedet må således svare til de virksomheder, der allerede er normstyrede pga. SO_2 - og NO_x -udledninger og omfattede af Miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, lov nr. 358 af 6. juni 1991 om miljøbeskyttelse med senere ændringer

(Mbl)⁴. »Virksomheder« dækker i denne sammenhæng nærmere over kraftværker (alle offentlige el- og varmeproducerende anlæg) samt private energiproducenter (privat, industriel energianvendelse til procesformål). Mindre og mobile energiproducenter, dvs. husholdninger og transportsektor, er ikke normstyrede og holdes uden for kvotesystemet.

For kapitel 5-virksomhederne gælder, at de ikke må anlægges eller påbegyndes, før godkendelse er meddelt, og de må ikke udvides eller ændres bygningsmæssigt eller driftsmæssigt på en måde, som indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt, jf. Mbl §33, stk. 1.

Tilsynet med kapitel 5-virksomhederne føres af kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, idet godkendelsesmyndigheden svarer til tilsynsmyndigheden, jf. Mbl §65 og §66. Disse myndigheder håndhæver de fastsatte vilkår. Hvis en virksomhed overtræder de ved bekendtgørelsen eller vilkårene fastlagte krav, kan der iværksættes anmeldelse til politiet med mulighed for efterfølgende domfældelse i en straffesag, hvor straffen kan have form af bøde, hæfte eller fængsel efter Mbl §110. I et potentielt kvotemarked skal den tilsynsførende myndighed godkende de enkelte handelsaktiviteter på markedet, og dette svarer til at godkende en ændring i udledning af et givet stof efter Mbl §33, stk. 1. Alt i alt må normstyringens kontrolsystem derfor kunne danne udgangspunkt for SO_2 - og NO_x -kvotemarkeder.

3. Incitament

Jeg omtalte indledningsvist de potentielle samfundsøkonomiske fordele ved at lade markedsmekanismen fordele forureningsbekæmpelsen, så at forureningsreduktionen ledes derhen, hvor den kan ske billigst.

En anden væsentlig fordel er, at forurenerens økonomiske tilskyndelse eller *incitament* til at overholde sin norm og reducere udledningen yderligere forstærkes over tid, eftersom overskydende kvoter kan videregives. Incitamentsvirkningen til at reducere udledningen kan analyseres i to kategorier:

- a) *Incitamentet til at bruge eksisterende reduktionsteknologi*
- b) *Incitamentet til at udvikle ny reduktionsteknologi*

ad a)

For så vidt angår incitamentet til at bruge eksisterende reduktionsteknologi, gives under normstyring to muligheder: enten at modsætte sig den tildelte norm eller at overholde den.

En forurenende virksomhed kan under normstyring forsøge at undgå strenge vilkår ved at argumentere for, at strenge krav er uhensigtsmæssige ud fra konkurrencehensyn, eller ved at hævde, at det ikke er teknisk muligt for at opfylde udledningsnormen.

Under kvotemarkedet derimod har virksomheder med store marginale reduktionsomkostninger mulighed for at opkøbe kvoter, og denne løsning kan gøre det relativt billigere at overholde udledningsnormen end under normstyring. Virksomhederne havde under normstyring ingen mulighed for at købe, selvom deres marginale reduktionsomkostninger lå langt over prisen i et potentielt kvotemarked.

Kvotemarkedet overlader det til virksomheden selv at vælge, om den vil investere i ny reduktionsteknologi eller købe udledningsreduktioner. Derved får virksomheden bevisbyrden i modsætning til gældende dansk strafferetspraksis, hvor anklagemyndigheden skal bevise, at virksomheden har gjort sig skyldig i en overtrædelse af reglerne.

Ud over bevisbyrden er et andet stort problem i straffesagerne beregningen af virksomhedens fortjeneste ved lovovertrædelsen og dermed strafudmåling. De danske strafferetlige sanktioner har således ikke virket efter hensigten i miljøreguleringen, jf. Hjorth-Andersen (1988). Kvotemarkedet muliggør, at bodens størrelse kan beregnes ud fra den forventede omkostningsbesparelse ved overtrædelse. Bodens størrelse kan fastsættes i forhold til markedsprisen på forurening. Fortjenesten ved at udlede forurening ulovligt kan således ganges med en afstraffende faktor, f.eks. en faktor 2. Alt i alt må kvotemarkedet derfor forventes at tilskynde en hurtigere tilpasning til en given udledningsnorm frem for normstyring.

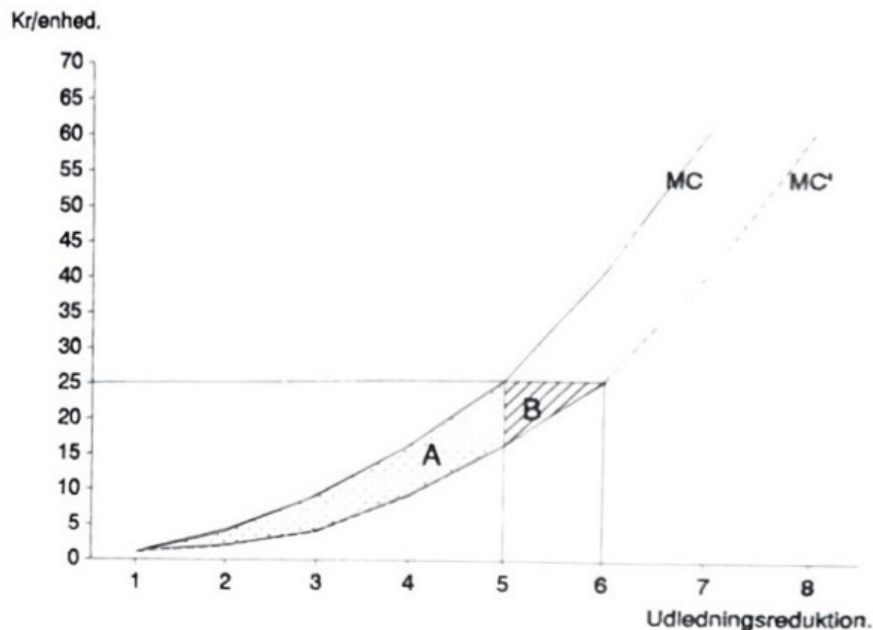
ad b)

Hvad angår incitamentet til hurtigere at udvikle ny reduktionsteknologi, så vil virksomheden investere, hvis den økonomiske fordel overstiger købsprisen på ny reduktionsteknologi. En virksomhed kan med en kendt pris på forureningskvoterne let udregne den økonomiske fordel ved at nedbringe forureningen med en vis størrelse: den økonomiske fordel er kvoteprisen gange udledningsreduktion. Situationen, hvor virksomheden overvejer at investere i ny reduktionsteknologi, fremgår af figur 1 nedenfor.

Før investeringen har virksomheden reduceret sin udledning med 5 enheder, og dens marginale reduktionsomkostninger er afbildet som *MC*. Efter investeringen mindskes virksomhedens marginale reduktionsomkostninger til *MC'*. Hvor meget tjener virksomheden ved skiftet under henholdsvis normstyring og kvotemarked?

Under normstyring vil virksomheden kun tjene A ved at skifte til ny reduktionsteknologi. Den tjener ikke ved at reducere ud over de 5 enheder fra før, selv om den godt kan, for den ekstra udledningsreduktion kan ikke

Figur 1. Investering i ny reduktionsteknologi



Kilde: Tietenberg (1985, s.33).

sælges. Hvis virksomheden derimod får mulighed for at sælge udledningsreduktioner til prisen 25 i kvotemarkedet, vil den spare et areal svarende til A + B.

A afspejler de lavere omkostninger ved brug af ny teknologi, når udledningen reduceres med 5 enheder. B udgør virksomhedens profit ved at sælge én ekstra reduceret enhed (fra 5 til 6). Omkostningseffektiviseringen, svarende til B, bevirker, at incitamentet til at investere i nyudviklet reduktionsteknologi er større under kvotemarkedet end under normstyring.

4. Andre potentielle anvendelsesområder

De potentielle samfundsøkonomiske fordele og incitamentsvirkningen til at investere i ny teknologi kan muligvis også komme på tale for andre stoffer. Inden for luftforurening vil kvotemarkedet muligvis kunne bygge videre på normstyringens kontrolsystem for andre luftforurenende stoffer såsom uorganisk støv

af farlig art, damp- eller gasformige uorganiske stoffer, organiske stoffer og støv i øvrigt jf. nærmere luftvejledningens hovedgruppe 2 Miljøstyrelsen (1990). Markedstilgangen vil også eksempelvis kunne tages i anvendelse mod de såkaldte »drivhusgasser«, bestående af CO₂ (kuldioxid), CFC-gasser, lattergas og metan.

Derimod vil direkte normstyring fortsat være nødvendig for stoffer af farligere karakter, hvor hurtig indgriben kan være påkrævet. En væsentlig undtagelse forekommer således, hvis forureningen drejer sig om særligt forurenende eller risikable stoffer, hvor direkte offentlig kontrol og præcis normstyring er nødvendig af sikkerhedsmæssige grunde, jf. f.eks. luftvejledningens hovedgruppe 1.

Et andet oplagt potentielt anvendelsesområde i Danmark er den omdiskuterede Vandmiljøplan fra 1987, hvori er opstillet ambitiøse målsætninger for reduktionen af kvælstof og fosfor, som ikke kan realiseres med de nu-

værende tiltag, se f.eks. Andersen (1993). For så vidt angår NO_x , kunne eventuelt tillades handel med energiproducenter. Måske ville det være billigere for f.eks. kraftværkerne at nedbringe NO_x -forureningen, end det er for landmændene. Et andet eksempel fra landbruget er pesticider (bekæmpelsesmidler), som Knudsen (1988) har været inde på.

Tilplantning af landbrugsarealer/marginaljorder med skov udgør også en mulighed for at begrænse syrerregn, idet voksende træer optager og binder organiske stoffer som SO_2 og NO_x . Her kunne man forestille sig, at f.eks. kraftværkerne opkøbte eller lejede marginaljorder med henblik på at reducere udledningen ad denne vej frem for de langt større investeringer, det måske ville være at mindske udledningen fra selve energiproduktionen.

Også støjniveauet kan gøres til genstand for handel, f.eks. mellem en lufthavn og beboerne. Her vil den billigste løsning sandsynligvis være at isolere og støjdampe beboernes boliger frem for at skulle opfylde de normale støjkrav. Her findes et dansk eksempel vedrørende vejstøj. I 1975 kostede det ca. 10.000 kr. at støjdampe en lejlighed, mens en tilsvarende udendørs foranstaltning omkring vejen ville koste ca. 190.000 kr., jf. Hjorth-Andersen (1982).

5. Miljøbeskyttelse og økonomisk vækst

Normstyringens kontrolsystem synes således umiddelbart at kunne danne baggrund for iværksættelsen af kvotemarkeder for SO_2 og NO_x , idet den fornødne lovgivning for individuel kontrol af alle normstyrede virksomheder, dvs. kraftværker og private energiproducenter, er til stede. Målgruppen er således omfattet af kontrolsystemet i Miljøbeskyttelsesloven som værende »kapitel 5-virksomheder«.

I første omgang må kilder med høje marginale reduktionsomkostninger ventes at opkøbe kvoter fra kilder med lavere marginale reduktionsomkostninger, og resultatet er en fastlåsning af det eksisterende antal kvoter i omløb. Hvis nu myndighederne ønsker at reducere udledningen af stoffet yderligere, hvordan skal dette da ske?

I kvotemarkedet får kilderne et økonomisk incitament til at skabe overskydende udledningsreduktioner, hvilket muliggør opkøb fra staten eller andre interesserede, f.eks. naturfredningsgrupper som Danmarks Naturfredningsforening, miljøaktivister, interesseorganisationer, fonde m.m. En anden mulighed er, at myndighederne tidsbegrænser kvoterne, som det allerede kan ske efter Miljøbeskyttelsesloven. En tildelt kvote efter Mbl er tidsbegrænset og har, som udgangspunkt, gyldighed i 8 år, hvorefter vilkårene kan skærpes, jf. Mbl §41, stk.4 og 5. Virksomhederne får på denne måde tid til at indrette sig efter de skærpede udledningskrav, hvilket er en forudsætning for ro og stabilitet på markedet. Forureningens omfang kan på denne måde styres præcist som en samlet kvote via antallet af kvoter i omløb og kvoternes pålydende værdi.

Kvotemarkedet rummer, i forhold til traditionel normstyring, mange progressive og fleksible styringsmuligheder og ventes på denne baggrund at mindske konflikten mellem miljøbeskyttelse og økonomisk vækst, dvs. tilkomsten af nye eller ekspanderende virksomheder. Ved økonomisk vækst vil prisen på kvoter stige i kvotemarkedet, hvorimod udledningen vil stige under normstyring.

Økonomisk vækst kan på denne måde finde sted inden for rammerne af antal kvoter i omløb og den incitamentsbaserede udvikling af ny reduktionsteknologi. Nye eller ekspanderende virksomheder tvinges til at købe sig ind og får følgelig mulighed for at etablere sig (eller udvide) i et område, der ellers ville

være lukket i de nødvendige politiske bestræbelser på at skabe en økologisk bæredygtig udvikling. På længere sigt vil kvotemarkeder i f.eks. Danmark kunne udstrækkes til andre lande med veludviklede kontrolsystemer for miljøstyringen. Her synes et samarbejde mellem de nordiske lande en oplagt mulighed, og måske på endnu længere sigt EU og verden som helhed.

Drømmen om at takle globale miljøproblemer billigt og effektivt bliver måske til virkelighed en dag i form af verdensomspændende kvotemarkeder.

Litteratur

- Andersen, M.S. (1989): »Omsættelige forureningskvoter«. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 70, 124-132.
- Andersen, M.S. (1993): *Governance by Green Taxes*. Ph-D. dissertation, Institute of Political Science, Aarhus University.
- Andersen, P. (1987): »Miljøøkonomi – samfundsøkonomiske principper for miljøregulering«. Basse, E.M. (red.), *Erhvervsmiljøet*, 261-312, G.E.C. Gad, Kbh.
- Basse, E.M. (1987): *Miljøankenævnet. En analyse af nævnets organisation, arbejdsgrundlag og funktionsmåde ud fra retlige og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler*. G.E.C. Gad, Kbh.
- Hjorth-Andersen, Chr. (1982): »Miljøøkonomi«. Niels Haarløv (red.): *Miljøforvaltning*, 43-69. DSR-Forlag, København.
- Hjorth-Andersen, Chr. (1988): »Miljøbøder: Danske erfaringer«. *Miljøøkonomi i Norden*, nr. 1, 5-8.
- Hjorth-Andersen, Chr. (1989): »Omsættelige forureningstilladelser«. *Samfundsøkonomen*, nr. 5, 23-30.
- Johansson, M. (1989): *Miljøreguleringens instrumenter*. Specialeopgave ved Statskundskab, Århus Universitet.
- Knudsen, Martin S. (1988): *En studie i cost-efficiency ved reducere af landbrugets anvendelse af kemiske bekæmpelsesmidler*. Afhandling ved Københavns Universitet, Økonomisk institut.
- Miljøstyrelsen (1990): »Begrænsning af luftforurening fra virksomheder«. *Vejledning fra Miljøstyrelsen*, nr. 6.
- Mortensen, J.B. og Sørensen, P.B. (1991): *Økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken*. Miljøministeriet.
- Tietenberg, T.H. (1985): *Emissions Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy*. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Tinggård Svendsen, G. (1991): *Indførelse af tilladelsesmarkeder i Danmark? – med normstyrede energiproducenters udledning af CO₂, SO₂ og NO_x som eksempel*. Specialeopgave ved Statskundskab, Århus Universitet.
- Tinggård Svendsen, G. (1992): »Omsættelige forureningstilladelser i USA«. *Samfundsøkonomen*, nr. 3, 26-31.
- Tinggård Svendsen, G. (1993a): »Fordele ved et CO₂-kvotemarked«. *Samfundsøkonomen*, nr. 7, 5-9.
- Tinggård Svendsen, G. (1993b): »The Danish CO₂ Tax and Emissions Trading«. Paper presented at the international IIASA conference »Economic Instruments for Air Pollution Control«, 18-20 October 1993 in Laxenburg, Austria. Working paper C 60, Department of Applied Economics, The Aarhus School of Business.

Noter

1. Tak til Energistyrelsens forskningsprogram, »Energi og Samfund«, og tak til mine 2 vejledere: Dekan, professor Chr. Hjort-Andersen, Økonomisk institut, Københavns Universitet, og docent Hans Lindenroth, Institut for erhvervs- og samfundsbeskrivelse, Handelshøjskolen i Århus. Endelig tak til professor og centerleder Ellen Margrethe Basse, Juridisk institut/CESAM, Aarhus Universitet.
2. Under normstyring skal den regulerende myndighed i princippet kende al teknologi for alle forureningstyper, kende alle marginale omkostningskurver for forureningsreduktion og kende til alle innovationer, hvilket ikke er praktisk muligt. Forureneren selv har i praksis mere information end den regulerende myndighed, og kan netop derfor bedst selv finde billigere måder, hvorpå han kan reducere udledningen af uønskede stoffer.

3. Af speciallitteratur på området kan henvises til Hjorth-Andersen (1989), Andersen (1987), Mortensen og Sørensen (1991), og Tinggård Svendsen (1991), (1993a) og (1993b). Systemet kendes i modificeret form fra USA, hvor det siden midten af 70'erne har været taget i brug inden for luftforurening som en videreudvikling af normstyring. Angående de amerikanske erfaringer på området, se Andersen (1989) samt Tinggård Svendsen (1992). En generel indføring til økonomisk teori om ejendomsrettigheder gives af Foss i dette nummer af Økonomi & Politik.
4. SO_2 og NO_x reagerer med atmosfærens brint i katalytiske processer, og danner syreregn, der består af HNO_3 (salpetersyre) samt H_2SO_4 (svovlsyre). Både SO_2 og NO_x udledes ved afbrænding af fossile, ikke-vedvarende brændsler (kul, olie og naturgas) til energiproduktion, og den hovedsageligt kulbaserede danske energiproduktion medfører således nedfald af syreregn i bl.a. Sverige og Norge som følge af den dominerende vestenvind.
5. Den nærmere udfyldning af Miljøbeskyttelsesloven angående målgruppen er sket ved *bekendtgørelse nr. 885 af 18. december 1991 om begrænsning af svovldioxid og kvælstofoxider fra kraftværker* (udstedt i medfør af Mbl §7, §80 og §107), *bekendtgørelse nr. 689 af 15. oktober 1990 om begrænsning af udledninger af svovldioxid, kvælstofoxider og støv fra store fyringsanlæg* (udstedt i medfør af Mbl §6, §48, stk. 2, og §56 under henvisning til EF-direktivet 88/609/EØF om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg), samt *Miljøstyrelsens luftvejledning om begrænsning af luftforurening*, nr. 6, 1990.

Den offentlige sektors organisation

Olaf Johansen, pensioneret økonomichef fra Ministeriet for Grønland

1. Indledning

Den offentlige sektor i Danmark har mange tusinde forskellige opgaver i flere tusinde institutioner. F.eks. i statslige, amtskommunale, kommunale og fælleskommunale institutioner, andelsselskaber, aktieselskaber, selvejende institutioner, foreninger, arbejdsløsheds-kasser, fonde og lignende.

En rationalisering af arbejdet i den offentlige sektor kan ske på mange måder. En af de vigtigste er efter grundige undersøgelser, overvejelser og debat at fordele opgaverne mere hensigtsmæssige bl.a. ved:

- en ændret fordeling af de overordnede opgaver mellem de forskellige ministerier (afsnit 2)
- en ændret fordeling af opgaverne inden for de enkelte ministerier og deres institutioner (afsnit 3)
- en sammenlægning af offentlige institutioner (afsnit 4)
- en ændret fordeling mellem central og decentral administration (afsnit 5)
- en ændret fordeling mellem den offentlige sektor og den private sektor (afsnit 6).

2. Fordelingen mellem ministerierne

I mange tilfælde involverer lovgivningen og administrationen af de enkelte sager flere ministerier (inkl. underinstitutioner). Praksis viser, at dette ofte besværliggør, forsinker og fordyrer både lovgivningen og administrationen væsentligt samt forflygtiger ansvaret. Ud fra et rationelt synspunkt bør både lovgivningen og de enkelte sager fordeles således mellem ministerierne, at det i størst muligt omfang bliver overflødigt at forelægge lovudkast og enkeltsager for andre ministerier for at sikre den nødvendige koordinering. Dette er specielt vigtigt, når ministerierne ledes af ministre med forskellige politiske synspunkter. Det vil dog aldrig være muligt at fordele opgaverne, så man helt undgår koordineringsproblemer mellem ministerierne.

Ved en gennembladning af bl.a. finansloven og anmærkningerne hertil, Hof- og Statskalenderen og Ministeriernes telefonbog kommer man i virkelig mange tilfælde i tvivl om de enkelte ministeriers arbejdsopgaver og målsætninger og om arbejdsopgaverne er hensigtsmæssigt fordelt mellem ministerierne.

Er det f.eks. hensigtsmæssigt:

- at børnefamilieydelse (ca. 2,7 mill. udbetalinger årligt) hører under Skatteministeriet, mens børnetilskud (ca. 0,5 mill. udbetalinger årligt) til de samme familier hører under Socialministeriet?
- at næsten ens efteruddannelseskurser udbydes af både Arbejdsministeriet (på arbejdsmarkedsuddannelsescentrene) og Undervisningsministeriet (på handelsskolerne og de tekniske skoler)?
- at levnedsmiddellovgivningen og levnedsmiddelkontrollen er fordelt på Landbrugsministeriet, Fiskeriministeriet og Sundhedsministeriet?
- at lovgivningen om kreditforeninger hører under Boligministeriet, mens lovgivningen om pengeinstitutter og forsikringsselskaber hører under Industri- og Samordningsministeriet?
- at Arbejdsskadestyrelsen hører under Socialministeriet, mens Arbejdstilsynet, der medvirker til at forebygge skaderne, hører under Arbejdsministeriet?
- at Christiansø i henhold til nogle meget gamle bestemmelser hører under Forsvarsministeriet (sociale udgifter dog under Socialministeriet) og ikke under en nordbornholmsk kommune og hermed under Indenrigsministeriet?
- at Hovedstadens Udviklingsråd hører under Statsministeriet og ikke under Indenrigsministeriet?
- at Statens Indkøb hører under Finansministeriet og ikke under Industri- og Samordningsministeriet, som ellers varetager handel og EU's regler for offentlige indkøb?
- at bygningsfredning hører under Miljøministeriet (Skov- og Naturstyrelsen) og ikke under Kulturministeriet (Nationalmuseet)?
- at et stort antal erhvervsfremmeordninger (omkring 140) er spredt på en halv snes forskellige ministerier i stedet for at være samlet i ét ministerium?

at fem ministerier har bevillinger til arbejdet med flygtninge og indvandrere?

at Miljøministeriet varetager miljømæssig bistand til Østeuropa i stedet for Ministeriet for Udviklingsbistand, der ellers varetager bistand til østlandene?

at Miljøministeriet varetager det miljømæssige arbejde i stedet for ressortministerierne?

Der er vistnok aldrig foretaget en undersøgelse af fordele og ulemper ved en anden fordeling mellem ministerierne af statens mange tusinde overordnede opgaver. Måske på grund af beskeden politiske interesse herfor. Eller måske fordi man på forhånd har opgivet at kæmpe mod en forventet åben eller skjult modstand fra bl.a. ministerier og ministre, som skal afgive arbejdsområder. Blandt andet ved systematisk at indsamle oplysninger om de virkelige mange opgaver, der vedrører flere ministerier, og ved at sammenligne med opgavefordelingen mellem ministerierne i andre lande, ville man utvivlsomt få inspiration til forskellige andre fordelinger af opgaverne i Danmark, som væsentligt reducerer behovet for forelæggelser af lovudkast og enkeltsager for andre ministerier. Samtidigt ville det antagelig vise sig fordelagtigt at reducere vore 24 ministerier (22 ministre) til færre ministerier ligesom i de fleste vesteuropæiske lande.

Er det f.eks. hensigtsmæssigt:

at have både et Energiministerium og et Miljøministerium (energi og miljø er jo to sider af samme sag)

at have et Landbrugsministerium, et Fiskeriministerium og et Industri- og Samordningsministerium i stedet for ét fælles erhvervsministerium?

at have både et Finansministerium og et Økonomiministerium?

at have et særligt Ministerium for Kommunikation og Turisme i stedet for at fordele opgaverne på de øvrige ministerier?

at have et særligt Forsikringsministerium i stedet for at fordele opgaverne på de øvrige ministerier?

Statsministeren har i henhold til grundlovens § 14 ret til uden lovændringer at oprette og nedlægge ministerier og fordele »forretningerne« mellem dem. Selv om der er stort behov for en langt bedre koordinering af centraladministrationens opgaver og hermed også for at undgå kompetence- og ansvarsproblemer mellem ministerierne, vil det dog være urealistisk at forvente, at en statsminister ved regeringsdannelse, som normalt skal ske hurtigt, altid vil prioritere en rationel fordeling af opgaverne højere end en politisk hensigtsmæssig fordeling. Dette gælder også, selv om det er betydeligt lettere at flytte opgaver mellem ministerierne og nedlægge eller oprette ministerier i forbindelse med en regeringsdannelse end på et senere tidspunkt.

Men mon ikke alle fremtidige statsministre i et vist omfang vil tage hensyn til forslag til en mere rationel fordeling af opgaverne, hvis der forelå en grundig, kritisk og systematisk undersøgelse af statens mange opgaver med alternative skitser til grupperinger af samhørende arbejdsopgaver og skitser til samling af grupperne i færre ministerier?

3. Fordelingen inden for ministerierne

Ligesom fordelingen af opgaverne mellem ministerierne er fordelingen af opgaverne indenfor de enkelte ministerier og deres mange underinstitutioner (statsvirksomheder, direktorater, inspektorater, styrelser, kontrolvirksomheder, tilsyn, undervisnings- og forskningsinstitutioner, råd, nævn etc.) ofte historisk bestemt, og ofte er afgrænsningen af de enkelte opgaver mellem institutionerne uklar.

For bl.a. at undgå dobbeltarbejde og kompetenceproblemer er det vigtigt, at opgavefordelingen mellem de enkelte ministeriers departement og de enkelte underinstitutioner og mellem disse indbyrdes bliver så klar og overhovedet muligt. Blandt de væsentlige måder at løse dette problem på er dels at delegerede beføjelser og ansvar fra departementerne til institutionerne og dels at sammenlægge de mange ofte små institutioner. Her ved opnås også stordriftsfordele som specialisering, standardisering, mekanisering eller automatisering, et bedre overblik både for topledelsen og brugerne samt udjævning af spidsbelastninger og tomgang. Sådanne ændringer er i de senere år gennemført i et vist omfang i f.eks. Industri- og Samordningsministeriet og Landbrugsministeriet og bør utvivlsomt også gennemføres i andre ministerier.

For at opnå yderligere stordriftsfordele vil det i en del tilfælde også være hensigtsmæssigt at lægge ensartede institutioner sammen. F.eks. vore 82 byretter og en række af vore ca. 1.300 postkontorer. Og som et ganske lille eksempel kan nævnes, at det måske ville være hensigtsmæssigt, hvis Rigsrevisionen og Statsrevisoratet, der begge yder Folketingets statsrevisorer bistand, blev slået sammen. Måske kunne Udenrigsministeriets næsten 100 repræsentationer også reduceres ved samarbejde med de øvrige nordiske lande eller eventuelt med andre EU-lande. Måske burde man også overveje, om det er hensigtsmæssigt som nu, at små kollegiale råd og nævn undertiden også har egen selvstændig administration.

Det enkelte ministerium bør have en så god kommunikation og koordinering mellem departement og institutioner, at det hurtigt kan ændre målsætning, planlægning, opgavernes fordeling, antal institutioner m.v. i overensstemmelse med ændrede politiske signaler og ændringer i arbejdsomfang. Ligesom de

store erhvervskoncerner bør det enkelte ministerium både udadtil og indadtil fungere som en samlet naturlig enhed for herved bl.a. bedre at kunne opfylde dets mål og begrænse anvendelsen af ressourcer.

Indenfor de enkelte departementer og institutioner vil der ligeledes i en del tilfælde utvivlsomt være stordriftsfordele ved i videre omfang end nu at sammenlægge de ofte små kontorer, sektioner m.v. og ved at gøre den interne organisation mere »flad«.

4. Sammenlægning af offentlige institutioner

Udover mulighederne for at sammenlægge ministerier og statsinstitutioner kan f.eks. også rejses følgende spørgsmål:

Er det hensigtsmæssigt med ca. 40 arbejdsløshedskasser med ikke færre end ca. 1500 afdelingskontorer til at administrere udbetalingen af arbejdsløshedsdagpenge og efterløn (administrationen koster medlemmerne ca. 2 milliarder kroner årligt)? Mon ikke vore 275 kommuner, der allerede administrerer bl.a. sygedagpenge, bistand til ikke-arbejdsløshedsforsikrede og supplerende bistand til nogle af de arbejdsløshedsforsikrede ville kunne klare administrationen bedre og billigere?

Og er det til varetagelsen af levnedsmiddelkontrollen nødvendigt og hensigtsmæssigt med 38 fælleskommunale levnedsmiddellaboratorier, 3 statslige og 11 private udover en række erhvervsvirksomheder med egne laboratorier (betænkning nr. 1217 om Modernisering af Levnedsmiddelkontrollen i Danmark)?

Er det endvidere hensigtsmæssigt, at den offentlige pensionsadministration udover nogle departementer er fordelt på bl.a. kommunerne (folkepension, førtidspension, del-

pension), statsamterne (visse sager om førtidspension), arbejdsløshedskasserne (efterløn), Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP-ydelser), Statens Regnskabsdirektorat (stats-tjenstemandspensioner) og en række nye administrationsorganer for de meget omfattende pensionsordninger for arbejdsmarkedet? Allerede nu får flere hundredtusinde pensionister månedligt deres offentlige pension fra 2 eller 3 forskellige administrationsorganer foruden fra private pensionsordninger. Det må være muligt, og administrativt fordelagtigt, at koordinere og forenkle lovbestemmelserne, så beregningerne, udbetalingerne, skatteopgørelserne m.v. af pensionerne sker fra ét eller i hvert fald fra færre administrationsorganer og fra ét fælles edb-system.

Da staten yder meget store tilskud (f.eks. 100 pct. til seminarier, handelshøjskoler og teknika) til et meget stort antal selvejende institutioner under mange ministerier, ville det være naturligt at undersøge, om der også kunne opnås fordele ved sammenlægninger af disse. Undervisningsministeriet yder således 9 milliarder kr. i årligt tilskud til ca. 620 selvejende institutioner (De af Folketinget Valgte Statsrevisorer: Beretning 11/90 om selvejende institutioners retlige stilling). En sammenlægning af f.eks. nogle af vore mange tekniske skoler, handelsskoler og arbejdsmarkedsuddannelsescentre ville antagelig give bedre undervisningstilbud, højere belægningsprocenter, bedre udnyttelse af lokaler og udstyr samt besparelser. Tilsvarende gælder nok også for de mange oplysningsforbund, aftenskoler m.v. i de enkelte kommuner.

Der kan også ske en meget væsentlig reduktion af antallet af offentlige institutioner, hvis man som foreslået af bl.a. tidligere statsminister Poul Schlüter nedlægger vore 14 amtskommuner, der nu beskæftiger omkring 150.000 hel- og deltidsansatte medarbejdere. Amtenes nuværende arbejdsopgaver omfatter bl.a. sygehusvæsenet (største opgave), sygesi-

kring (praktiserende læger, speciallæger, tandlæger, medicin m.v.), sociale rådgivningscentre, dag- og døgninstitutioner for børn og unge, institutioner for voksne med handicap, plejehjem, revalideringsinstitutioner, forsorgshjem, gymnasier, HF-undervisning, enkeltfagsundervisning, specialundervisning for børn, voksne og indvandrere, vejvæsen, kollektiv trafik og miljø. De mange amtskommunale opgaver må så overtages af staten, kommunerne eller eventuelt private virksomheder, hvilket antageligt i ret vidt omfang kan ske ved sammenlægninger med og udvidelser af allerede eksisterende institutioner. Herved opnås bl.a. en mere overskuelig offentlig administration, bedre koordinering, stordriftsfordele, ét skatteudskrivende led færre og afskaffelse eller reduktion af uheldige refusionsordninger.

For at styrke kommunale muligheder for overtagelse af amternes opgaver vil der formentlig frivilligt ske en række sammenlægninger af kommuner og hermed en yderligere reduktion af antallet af offentlige institutioner med de fordele, der knytter sig hertil. Afskaffelsen af amterne og sammenlægninger af kommunerne vil alt andet lige også reducere antallet af lokalpolitikere og kan indebære politiske magtforskydninger.

I øvrigt har mange kommuner i de senere år i ret vidt omfang reduceret antallet af udvalg og forvaltninger bl.a. ved sammenlægninger af socialudvalg og udvalg for undervisning og kultur eller ved overflytning af børneområdet til udvalget for undervisning og kultur (bl.a. Henrik Larsen: Nye organisationsformer i kommunerne. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1993/2).

5. Fordelingen mellem central og decentral administration

Samtidigt med at ændre fordelingen af vore offentlige opgaver og sammenlægge eller

nedlægge ministerier, institutioner, amter, kommuner m.fl. bør man overveje, om opgaverne bør løses centralt med de fordele, det giver (f.eks. stordrift, specialisering og ensartethed), eller decentralt med de fordele, det giver (f.eks. lokalkendskab, lettere personkontakt og fremme af nærdemokrati). Politikerne må efter en grundig kortlægning af problemerne tage stilling til dette svære valg, der ikke alene er et rationaliseringsproblem, men i høj også et politisk problem. Selv om Danmark iflg. Moderniseringsredegørelsen af 1992 er det land i verdenen, som har den mest decentraliserede offentlige sektor, bør centraladministrationen måske yderligere »slankes«.

Efter nærmere undersøgelser og overvejelser vil man måske finde, at det er muligt med yderligere decentralisering af beføjelser f.eks. økonomiske beføjelser. Hvorfor får f.eks. de fleste statsinstitutioner ikke samme økonomiske beføjelser og ansvar som f.eks. statsvirksomhederne? Praksis vil sikkert vise, at giver man institutionerne større beføjelser og ansvar, »vokser« de med den større tillid.

Politikerne må også tage stilling til, om den decentrale administration bør varetages af statsinstitutioner (politi- og dommerkontorer, told- og skatteregioner, statsamter, postkontorer, embedslægeinstitutioner etc.) eller af kommunkontorer og deres underinstitutioner eller fællesinstitutioner. Som et enkelt men næppe typisk eksempel kan nævnes skatteliggingen af personer og selskaber. Mon ikke den ville blive mere effektiv, ensartet og retssikker, hvis den overgik fra kommunerne til regionale statsinstitutioner, der ikke skal være bange for, at store skatteydere på grund af god ligning flytter til en anden kommune?

I de senere år er kommunerne i vidt omfang overgået til målstyring og har decentraliseret beføjelser vedrørende bl.a. økonomi og personale fra udvalg og forvaltninger til de enkelte

institutioner og deres eventuelle bestyrelser. Herved formindskes kommunalpolitikernes indflydelse på den daglige administration, og institutionerne kommer til at ligne selvejende institutioner med faste tilskud. Samtidigt får institutionernes medarbejdere måske et mere udfordrende arbejde og bliver måske også mere omkostningsbevidste.

6. Fordelingen mellem den offentlige sektor og den private sektor

Den sidste Schlüter-regering lagde stor vægt på, at de offentlige institutioner blev »slanket«, hvis deres opgaver kunne løses billigere af private virksomheder efter licitation. Kan man sikre kvaliteten og priserne på lidt længere sigt, vil det normalt være fornuftigt at vælge den billigste løsning efter licitation. For at opnå størst mulig konkurrence bør licitationerne selvfølgelig altid være åbne for reelt omkostningsdækkende tilbud også fra de udbydende institutioner selv og fra andre offentlige institutioner. F.eks. fra sygehuse og gymnasier på tværs af amtsgrænser, fra kommunale vuggestuer, børnehaver, skoler og plejehjem på tværs af kommunegrænser og fra Hovedstadens Trafikselskab og DSB's rutebildektion for betjeningen af hovedstadens og andre kommuners buslinjer. Det er meningsløst, hvis kommunalfuldmagten skulle hindre den bedste og billigste løsning.

Efter mit skøn ville Schlüter-regeringen nok have opnået større »slankninger« og besparelser, hvis man i stedet for udliciteringer blot havde krævet, at de enkelte institutioner altid skulle debiteres for alle omkostninger ved deres drift. Herved ville man få mere retvisende regnskaber for den enkelte institution, for dens enkelte opgaveområder og for omkostninger pr. sag, patientsag, elev eller lignende. Der er stort behov herfor, da offentlige institutioner i deres budgetter og regnskaber ofte ikke medtager store beløb til afskrivninger og forrentning af investeringer i anlæg,

forrentning af driftskapital m.v. De mere retvisende regnskaber ville give et rigtigere og mere direkte grundlag for overvejelser om behov for licitation, for Folketingets og kommunalbestyrelsernes bevillingsgodkendelser og for institutionernes takstfastsættelser, omkostningsrefusioner og lignende. Endvidere ville institutionernes medarbejdere, politikerne og offentligheden af regnskaberne og budgetterne kunne se de reelle og højere omkostninger og hermed få et stærkere incitament til rationaliseringer og besparelser.

En anden måde at »slanke« den offentlige sektor på er at overdrage offentlige opgaver til aktieselskaber, der for statslige opgaver så normalt vil gå udenom finansloven og Folketinget. Som eksempler fra de senere år på samfundsøkonomiske meget betydningsfulde overdragelser kan nævnes Dansk Olie og Naturgas, Københavns Lufthavne, Storebælts- og Øresundsforbindelserne, TeleDanmark, Girobank, Datacentralen og EKR (Eksportskreditsrådets kommercielle virksomhed). Inden længe får vi måske også 3 DSB-statsaktieselskaber for henholdsvis rederi, busser og rejsebureauer.

Statsaktieselskaber og andre selskabsformer (f.eks. Danmarks Radio, der er en »selvstændig offentlig institution«) kan imidlertid også drives forretningsmæssigt og konkurrencedygtigt som almindelige statsvirksomheder over finanslov og Folketing, hvis de ønskede og politisk godkendte ekstra dispositionsfriheder af den ene eller anden slags blot nævnes i anmærkningerne til finansloven.

Af samfundsmæssige fordele herved kan bl.a. nævnes bedre økonomisk overblik over de samlede statslige opgaver, bedre styring af løn- og ansættelsesvilkår, større sikkerhed for at arbejdet ikke går i stå under arbejdskonflikter, bedre muligheder for samfundsøkonomisk prioritering af større anlæg, billigere lånoptagelser, bedre samarbejde og koordi-

nering med statsadministrationen i øvrigt, sikkerhed for at monopolfordele tilfalder det offentlige og ikke mindst større åbenhed for kritik og mere demokratisk kontrol med arbejdsopgaver, takstfastsættelser, licitationer, planlægning, investeringer, driftsbudgetter, regnskaber m.v. Efter mit skøn synes der således normalt ikke at være fordele ved at erstatte statsvirksomheder med statsaktieselskaber. Er det specielt for at få en bestyrelse eller lignende er der også mulighed for at knytte en sådan til en statsvirksomhed. Hvis hensigten med oprettelsen af statsaktieselskaber kun er at lette et senere salg af aktierne, jf. Statsanstalten for Livsforsikring, kan en overgang til statsaktieselskab dog være hensigtsmæssig.

I nogle tilfælde vil det nok være hensigtsmæssig i videre omfang end nu at flytte offentlige opgaver eller ressourcer til nyoprettede selskaber mellem det offentlige og private virksomheder til udvikling, salg og systemeksport af offentlig viden og erfaring med f.eks. miljøkontrol, forureningsbekæmpelse, bortskaffelse af affald, fødevarekontrol, byggeri, vejanlæg, personnummersystem, skatte- og afgiftskontrol, sociale problemer og hjælpemidler til ældre og handicappede.

I stedet for overdragelse af offentlige opgaver til eller samarbejde med den private sektor kan det i enkelte tilfælde måske være fordelagtigt at gå den modsatte vej. F.eks. vil én offentligt administreret arbejdsskadeforsikring ligesom i mange andre lande nok give en billigere administration og hermed lavere præmier end dem, de forsikringspligtige arbejdsgivere nu må betale til deres indbyrdes konkurrerende private forsikringsselskaber.

7. Afslutning

En gennemførelse af forannævnte og lignende muligheder for en mere hensigtsmæssig fordeling af vore offentlige opgaver og sammen-

lægninger af offentlige institutioner vil utvivlsomt bl.a. give en bedre og hurtigere service, reducere behovet for medarbejdere, give væsentlige besparelser og gøre mulighederne for andre former for rationaliseringer større. Samtidig vil der dog opstå en del overgangsproblemer og måske også midlertidige ekstraomkostninger på grund af bl.a. forskellige institutionskulturer, flytteudgifter og ændringer i edb-systemer. De bør dog med lidt god vilje og samfundssind kunne løses, så den offentlige sektor opnår en bedre organisation.

Ønsker regeringen, som nævnt i »Nyt syn på den offentlige sektor«, at udvikle den offentlige sektor til en af verdens bedste, er det imidlertid ikke nok med en bedre offentlig organisation. Der må mere til. Vi må også stræbe mod bl.a. klarere politiske målsætninger, klarere adskillelse mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt, mindre administrationskrævende lovgivning, mere retvisende budgetter og regnskaber og bedre forretningsgange herunder bedre edb-systemer og blanketter. Endvidere må vi stræbe efter udbygning af dialog mellem ledelse og medarbejdere, væsentligt flere beføjelser og større ansvar til de enkelte institutioner, fællesindkøb for alle offentlige institutioner, ydelse af tilskud efter objektive kriterier i stedet for refusioner samt ikke mindst stræbe mod stadig dygtigere, mere målbevidste og mere engagerede ledere og medarbejdere.

Politisk kronik 2. halvår 1993

Lars Bille, lektor,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Medens det første halvår af 1993 havde budt på nok så skelsættende politiske forandringer i form af et regeringsskifte uden folketingsvalg, dannelsen af den første flertalsregering siden 1971, vedtagelsen af omfattende reformer på skatte- arbejdsmarkeds- og dagpengeområdet samt endnu en folkeafstemning om Maastricht- og Edinburghaftalerne, blev det andet halvår – udover kommunalvalget den 16. november – først og fremmest præget af en række enkeltsager, hvor oppositionen satte spørgsmålstejn ved regeringens troværdighed, eller hvor regeringspartiernes evne og vilje til at holde sammen på og bevare deres meget spinkle flertal blev sat på prøve.

Regeringens flertal var dog ikke på nogen måde truet da regeringens forslag til folketingsbeslutning om »...at det danske engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det forhenværende Jugoslavien udvides gennem udsendelse af dansk militær styrke, under forhold hvor mulighederne for magtanvendelse er forøget med henblik på at fremme gennemførelsen af Sikkerhedsrådets vedtagelser...« blev drøftet den 16.- 17. august. Der var nemlig bred enighed om nødvendigheden af at tage dette historiske skridt, der indebar, at danske soldater blev bemyndiget til under FN's ledelse at deltage i deciderede kamp-handlinger uden for landets grænser. Kun Fremskridtspartiet og SF gik imod. Ved sam-

me lejlighed besluttedes også en dansk deltagelse i en fællesnordisk FN-styrke.

Men ellers var det et efterår, der stod i enkeltsagernes og meningsmålingernes tegn. Den første af disse sager udspandt sig i avisernes agurketid i slutningen af juli og begyndelsen af august. Den angik en overdækning af den motorvejsgennemskæring af Tårnby kommune, som anlægget af landarbejderne i forbindelse med bygningen af Øresundsbroen nødvendiggjorde. De konservative ledere Henning Dyremose og Hans Engell fandt, at denne overbygning var for dyr, at ikke alle oplysninger var givet til Folketinget af regeringen, og at den således var »lusket« igennem den politiske følgegruppe, der var nedsat i forbindelse med forliget om Øresundsbroen. De antydede tillige, at vedtagelsen af overdækningen var et resultat af en regeringsintern lobbyvirksomhed udøvet af statsministerens rådgiver Ralf Pittelkow og dennes kone, socialminister Karen Jespersen, som var valgt netop i Tårnby kommune. Efter konservativ opfattelse rummede sagen således elementer til en demonstration af, at også den nye regering anvendte metoder, som ikke alle var lige fine i kanten.

De konservative kom imidlertid til at stå alene i denne sag. Venstre valgte at forholde sig tavs. Regeringen kunne dokumentere, at sagen havde været forelagt på et møde i føl-

gegruppen den 7. april og de konservatives repræsentant i gruppen, tidligere trafikminister Kaj Ikast erkendte, at han nok »havde sovet i timen«. På et møde den 5. august sluttede sagen. De konservative accepterede, at der arbejdedes videre med Tårnbyløsningen, som de dog fandt uklog, og Henning Dyrmosse fastholdt, at han den 7. april havde taget et specifikt forbehold over for den dyre udgave af Tårnbyløsningen. Men det blev ved det. De konservatives profileringsaktion var ikke blevet nogen succes. Snarere tværtimod.

Set i lyset af det kommende kommunalvalg var der lidt mere politisk kød på den anden af sensommerens politiske sager, Hvidovresagen. Det socialdemokratiske flertal i kommunalbestyrelsen i Hvidovre havde besluttet at indføre et stop for anvisning af boliger til flygtninge og indvandrere i kommunens almenlystige boliger. Hensigten var at undgå en for stor koncentration af disse befolkningsgrupper i bestemte bebyggelser, eller, som det også blev benævnt, at undgå ghettodannelser. Beslutningen var klart ulovlig, og tilsynsrådet for Københavns Amt truede med at idømme kommunalbestyrelsesmedlemmerne tvangsbøder, hvis beslutningen blev opretholdt. Men flertallet stod fast med den begrundelse, at der var en helt urimelig skæv fordeling mellem de enkelte kommuner i Københavns Amt med hensyn til de omkostninger, som indsatsen overfor flygtninge og indvandrere førte med sig. De bedrestillede kommuner – f.eks. Søllerød, Hørsholm, Gentofte, – burde frivilligt påtage sig en større del af byrderne. Hvis de ikke ville det, måtte staten gribe ind.

Denne aktion satte for alvor fokus på hele indvandrer- og flygtningespørgsmålet, såvel som på grænserne for det kommunale selvstyre. Begge nok så principielle spørgsmål. Derfor undrede det offentligheden, at statsminister og partiformand Poul Nyrup Rasmussen forholdt sig tavs så længe. Det var jo trods alt hans partifæller, der stod for aktio-

nen og dermed havde sat et spørgsmålstejn ved, hvad der var gældende socialdemokratisk politik på området. På et socialdemokratisk sommerstævne på Himmelbjerget den 8. august udtalte Poul Nyrup Rasmussen imidlertid, at han ikke kunne støtte den ulovlige aktion, men han udtalte også, at hvis kommunerne i Københavns Amt ikke frivilligt kunne blive enige om en bedre fordelig af flygtninge og indvandrere, så måtte regering og Folketing påtage sig at løse denne helt nødvendige opgave på den bedst mulige måde. Altså statsindgreb af en eller anden art. Denne udtalelse fik kommunalbestyrelsen i Hvidovre til at ændre beslutning, og på møder mellem borgmestrene i amtet opnåedes der en vis skrøbelig enighed om en anden fordeling. Desuden besluttedes det på regeringsniveau, at nedsætte et »by-udvalg«, der skulle undersøge mulighederne for samt koordinere en koncentreret indsats til afhjælpning af problemerne i de socialt hårdest belastede byområder.

Sagen, og den debat den skabte, vidnede om, at flygtninge- og indvandrerspørgsmålet kunne blive et centralt tema i den forestående kommunale valgkamp, hvad nogle frygtede og andre håbede. Den vidnede også om, at det var et ømtåleligt emne for Socialdemokratiet både indadtil i partiet og udadtil i dets forhold til de andre regeringspartier.

Dette blev demonstreret i forbindelse med de politiske kommentarer, der i en lind strøm ledsagede de for regeringspartierne meget nedslående opinionstal, der offentliggjordes i løbet af august og begyndelsen af september. Meningsmålingerne viste nemlig samstemmende, at tilslutningen til Socialdemokratiet fortsatte med at falde og nu lå på et niveau omkring 30 procent, medens Venstres fremgang var vokset til 28-29 procent. Kristeligt Folkeparti lå vedvarende under spærregrænsen på 2 procent og CD nærmede sig denne magiske grænse. Af regeringspartierne var det

kun de radikale, som formåede at fastholde et i forhold til det sidste valgresultat uændret niveau. Fortsatte den tendens, som målingerne afspejlede, tegnede der sig i horisonten en helt ny parlamentarisk mulighed, nemlig at Venstre, Det konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet tilsammen kunne få flertal. Selvom alle selvfølgelig kraftigt understregede, at meningsmålinger præcis kun var meningsmålinger og ikke valgresultater, gav de alligevel anledning til politiske vurderinger og for tilbagegangspartierne tillige interne selvransagelser.

CD's gruppeformand Bente Juncker såvel som Merethe Due Jensen fra Kristeligt Folkeparti havde et par gange i sommerens løb kraftigt angrebet Socialdemokratiet. Den tvivl, udtalelser af denne art kunne skabe om de to partiers fulde tilslutning til regerings-samarbejdet og dettes eventuelle fortsættelse efter et valg, fik fornyet næring, da Kristeligt Folkepartis gruppeformand Henning Lysholm Christensen den 17. august erklærede, at partiet kun ville fortsætte i regeringen efter et valg, hvis den fortsat var en flertalsregering. Tilsvarende udtalte CD's leder, Samordningsminister Mimi Jakobsen efter et sommergruppemøde den 24. august, at CD befandt sig fint i den nuværende regering, at dets indflydelse var stor, men at partiet på den anden side ville være parat til at indgå i en regering med Venstre og Det konservative Folkeparti, hvis det næste valg resulterede i et VKZ-flertal. På samme måde som CD var gået ind i den nuværende regering for at holde SF uden for indflydelse, ville CD også forhindre, at Fremskridtspartiet fik indflydelse på en borgerlig regering.

Disse udtalelser blev selvfølgelig overmåde positivt modtaget af lederne af Venstre og Det konservative Folkeparti. De tolkede dem bevidst som tegn på opløsningstendenser i regeringen, og de gjorde deres til at fremme denne proces ved samstemmende at erklære,

at deres favorit-regering var en genoplivning af den gamle firkløverregering fra 1982 – 1988.

Selv begrundede statsminister Poul Nyrup Rasmussen de dårlige opinionstal, dels med at de positive effekter af forårets omfattende reformer endnu ikke havde vist sig for befolkningen, dels med flygtninge- og indvandrerspørgsmålet, som der burde tages en åben og fordomsfri diskussion af. Den sidste forklaring blev omgående imødegået af CD og de radikale, som ikke ville være med til en stramning af udlændingeloven. Også fra nogle i Socialdemokratiet blev der lagt luft til partiformandens udtalelser, bl.a. af miljøminister Svend Auken, som mente, at de lave opinionstal snarere skyldtes mangel på klare budskaber om det, der optog folk i deres hverdag. Derved knyttede han an til den i medierne ofte gentagne kritik af statsministeren for at udtale sig »uldent«. At lige præcis den kritik, fremsat af den detroniserede partiformand, ramte et ømt punkt fremgik af, at statsministeren omgående offentligt irettesatte miljøministeren.

August måneds offentlige debat illustrerede tydeligt, at det bestemt ikke var lykkedes for regeringen at skabe nogen begejstring eller musketérand, al den der prægede den borgerlige firkløverregering i dennes første tid. Sammenholdet i regeringen fremstod for offentligheden mere som en sur nødvendighed end som en oprigtig tilskyndelse.

Det var i dette klima, *Socialdemokratiet* afholdt sin *ekstraordinære kongres* i Odense den 3.- 5. september. Det kan være en af forklaringerne på, at det, der burde have været en »jubelkongres« efter generobringen af regeringsmagten, i stedet blev en kongres præget af en vis mathed og mangel på begejstring. Kongressen var indkaldt, for at de 532 delegerede kunne tage stilling til partiets kommunalpolitiske program forud for kom-

munevalget den 16. november, ændringer af partilovene, kandidatopstillingen til Europaparlamentsvalget i juni 1994 samt selvfølgelig den generelle politiske situation.

Det kommunalpolitiske idékatalog med decentralisering, rammestyring og selvforvaltning som hovedelementer blev vedtaget uden større debat. Et forslag om at vælge partiets formand ved direkte valg blandt medlemmerne blev forkastet med stort flertal. Et forslag om at ophæve kønskvoteringen i partiet blev også forkastet. 15 kandidater til Europaparlamentet blev opstillet på en sideordnet liste med Kirsten Jensen som spidskandidat.

Men det var ikke disse vedtagelser, der prægede mediernes reportager fra kongressen. Her var interessen først og fremmest koncentreret om den politiske drøftelse, herunder især om flygtninge- og invandrer-spørgsmålet ville blive taget op, og i givet fald hvorledes partiledelsen og de delegerede ville håndtere en sådan debat. Poul Nyrup Rasmussen tog direkte fat om problemet og placerede det centralt i debatten ved i den politiske beretning at erklære, at Socialdemokratiet fortsat stod på humanismens grund, at internationale konventioner skulle overholdes til punkt og prikke, og at solidaritet vedblivende var partiets varemærke. Men han understregede samtidig, at de »reelle problemer« skulle erkendes og debatteres, at regeringen var indstillet på at se på bl.a. reglerne for familiesammenføring og problemerne med ghettodannelser. Han spurgte retorisk, om partiet – optaget af pæne principper – verdensfjernt havde overladt opgaven til dem, der havde mindst overskud til at løse den. En række borgmestre udtalte deres tilfredshed med, at partiet nu åbent erkendte og tog fat om de konkrete problemer, kommunerne havde med at tage imod og integrere de fremmede, medens andre delegerede advarede imod bl.a. en stramning af reglerne for familiesammenføring.

En vis lettelse over, at det i det hele taget var muligt at drøfte problemer af denne art, kunne spores på kongressen. Partiledelsen udtrykte sin udelte tilfredshed, ja nærmest stolthed, over forløbet af debatten. Iøvrigt opfordrede den de delegerede til ikke at lade sig gå på af de dårlige meningsmålinger og af den interne uro, der havde været i regeringen. Omfattende reformer var vedtaget, og når de positive effekter heraf efterhånden viste sig for befolkningen, ville stemningen vende. Poul Nyrup Rasmussen forsikrede, at et valg ikke ville blive udskrevet foreløbig, og han formanede de delegerede til at bruge tiden indtil da til at markere partiets synspunkter klart og tydeligt, således at kongressen kom til at fremstå som et vendepunkt.

Et vendepunkt var også hvad *Det konservative Folkeparti* håbede på, da partiet holdt *landsrådsmøde* den 11.- 12. september på Frederiksberg i København. Tamilrapporten havde ramt partiet hårdt, og det havde siden ligget underdrejet med en svigtende vælger-tilslutning i meningsmålingerne. Efter Poul Schlüters pludselige tilbagetræden stod partiet med et akut lederproblem. Den meget situationsbestemte løsning herpå blev en deling af magten i partiet mellem Hans Engell som gruppeformand, Henning Dyremose som politisk ordfører og partiets statsministerkandidat, og endelig en ny partiformand som skulle vælges til afløsning for Poul Schlüter på landsrådsmødet.

Det var en konstruktion partiet tidligere havde benyttet sig af, bl.a. i begyndelsen af 1970'erne. Dengang havde partiet været ved at slide sig selv op i en intern magtkamp mellem gruppeformanden Erik Ninn-Hansen og partiformanden Erik Haunstrup Clemmensen, om hvilken politisk linie partiet skulle følge. Medierne var ikke sene til at drage en parallel mellem dengang og nu. Forventningen om, hvornår en lignende intern magtkamp brød ud, lå derfor latent i pressens dækning af

partiets adfærd. Bl.a. i erkendelse heraf og på baggrund af pressens citering af anonyme kilder i folketingsgruppen og disses utilfredshed med Henning Dyremoses håndtering af partiets oppositionspolitik, meddelte han den 16. august, at han trak sig som politisk ordfører. Den 19. august blev Hans Engell valgt til også at beklæde denne post. Han stod nu som partiets ubestridte politiske leder. Som dets organisatoriske leder, partiformand, valgtes på landsrådsmødet tidligere kirke- og kommunikationsminister Torben Rechendorff, som havde den ønskede erfaring fra sin tid som partiets generalsekretær fra 1981 til 1988.

Landsrådsmødet indledtes med en overvældende hyldelse fra de 2.300 delegerede og gæster til Poul Schlüter for hans indsats som landets statsminister i godt 10 år og som partiets leder siden 1974. Vanen tro formåede Poul Schlüter i sin afskedstale at fremkalde et optimistisk billede af partiets muligheder under den nye ledelse. Hans Engell angreb i sin tale skarpt regeringen og ironiserede over dens sammenhold. Han appellerede kraftigt til CD og Kristeligt Folkeparti om igen at vende tilbage til firkløversamarbejdet, medens et samarbejde med Fremskridtspartiet ikke blev kommenteret. Hans hovedbudskab var, at partiet skulle fortsætte Poul Schlüters midtsøgende linie, således at der, byggende på et fortsat tæt samarbejde med Venstre, igen kunne dannes en borgerlig regering efter næste valg. Spørgsmålet om, hvem der i givet fald skulle lede en sådan regering, lod han stå åbent. Fraværet af ansvaret for at være det parti, der skulle holde sammen på en flerpartiregering, blev markeret med skarpere indlæg på landsrådsmødet, end det var vanligt, uden at de dog havde et omfang og en karakter, der indebar en kursændring af partiets generelle politiske linie, men nok en skærpelse på det rets-, flygtninge- og indvandrerpolitiske område.

Samtidig med de konservative afholdt *Det radikale Venstre landsmøde* i Nyborg i en behersket optimistisk og tilfreds stemning. Som det eneste af regeringspartierne havde partiet nemlig ikke oplevet et dyk i opinionstallene. Den rodfæstede tradition som det magtgivende pendulparti i dansk politik gjorde det tilsyneladende nemmere for de radikale tilhængere at acceptere regeringsdeltagelsen, end det var tilfældet hos de to andre små regeringspartier.

I politisk henseende var det mest markante under landsmødet det ualmindeligt kraftige angreb, som Marianne Jelved rettede mod Venstres leder Uffe Ellemann-Jensen for at forholde sig tavs om, hvad Venstre ville gøre for at få flere i arbejde, afskaffe statens underskud, skabe et mere flexibelt arbejdsmarked m.v., problemer som ifølge Marianne Jelved Venstre gennem ti år i regering ikke havde formået at løse. Og hun erklærede sarkastisk, at hun ikke var interesseret i at høre Venstres »løjtnant-svar«, d.v.s. svar fra Anders Fogh Rasmussen eller Peter Brixtofte, men svar fra formanden selv. Angrebet udløste landsmødets største bifald. Efter den svada og den respons fra de godt 200 delegerede, forekom det endnu vanskeligere at forestille sig, at Uffe Ellemann-Jensen skulle kunne blive statsminister med de radikales støtte. Dernæst var det også værd at notere, at landsmødet unisont tog skarpt afstand dels fra meldingerne på Socialdemokratiets kongres om en stramning af udlændingepolitikken, dels fra generelt at gøre de fremmede til syndebukke for sociale problemer, som ifølge de radikale havde helt andre årsager.

Landsmødet valgte efter kampafstemning ny landsformand. Det blev den 25-årige Margrethe Vestager, som afløste Grethe Erichsen, der kun havde beklædt posten i 2 år. Som partiets spidskandidat til Europaparlamentet valgtes Lone Dybkjær.

Venstres landsmøde i Herning d.25.-26.9. formede sig som et sandt triumftog for parti-formanden Uffe Ellemann-Jensen. Han blev af de ca. 3000 delegerede og gæster tilskrevet hovedæren for, at partiet siden januar havde oplevet en eksplosiv vækst i opinionsundersøgelserne og i nogle af dem nu figurerede som landets største parti. Desuden kunne partisekretæren oplyse, at partiet havde fået ca. 12.000 nye medlemmer. Fremgangen vakte selvfølgelig optimisme og begejstring i hele organisationen, men i det stille kunne der dog spores en vis bekymring for, om succesen og gejsten kunne fastholdes helt frem til næste folketingsvalg.

I sin politiske beretning angreb partiformanden – som det sig hør og bør for et rigtigt oppositionsparti – regeringen. Knap så meget i detaljen på helt konkrete forhold som for dens generelle politiske linie og økonomiske politik, dens mangel på sammenhold, og frem for alt for den måde hvorpå den var kommet til magten. I det spil, der gik forud for dens dannelse, blev Det radikale Venstre entydigt udpeget som skurken og forræderen. Venstre gav de radikale igen, råbte for usødet. Et uforsonligt modsætningsforhold havde udviklet sig mellem disse to partier, som givetvis vil få afgørende indflydelse på den næste regeringsdannelse. Derimod appellerede Uffe Ellemann-Jensen på linie med de konservative Hans Engell kraftigt til CD og Kristeligt Folkeparti om at vende tilbage til firkløversamarbejdet. Det flertal af VKZ, der var konstateret i nogle af meningsmålingerne, skulle ikke, hvis det holdt til valget, omsættes i et regeringssamarbejde. Dertil var afstanden mellem Fremskridtspartiet og Venstre på bl.a. det udenrigs-, sikkerheds- og Europapolitiske område alt for stor. Men selvfølgelig skulle Fremskridtspartiets mandater tælles med, når en borgerlig regeringsdannelse skulle sikres. I sin afsluttende tale angreb han kraftigt Socialdemokratiet for at bruge udlændingene som syndebuk for dette partis vigende vælger-

tilslutning i meningsmålingerne, ligesom han tog kraftigt afstand fra »smarte« bemærkninger af racistisk tilsnit fremsat i et hyggeligt lag. Men partiet var dog rede til at støtte en skærpelse af udlændingeloven, hvis regeringen fremsatte forslag, der var i overensstemmelse med Venstres holdninger.

Den eneste mislyd af nogen betydning, der kom til udtryk under landsmødet, var spørgsmålet om Klaus Riskær Pedersens kandidatur til Europaparlamentet. Han havde, overraskende for mange i organisationen, slået Bertel Haarder ved opstillingsmødet i Østre Storkreds den 23.9. Men – bl.a. på grund af en verserende sag mod Riskær Pedersen – var der flere, der mente, at han ville være en belastning for partiet og, hvis han ikke selv trak sig, i hvert fald burde placeres i bunden af den endelige kandidatliste, som et ekstraordinært EF-landsmøde skulle beslutte i februar 1994. Selv anførte han, at partiorganisationen var forstenet og ude af trit med de mange nye venstremedlemmer og -vælgere. Uenigheden mellem ham og partiorganisationen udviklede sig hastigt i løbet af efteråret og den 4.12 traf Venstres hovedbestyrelse med 49 for, 3 imod og een undlod beslutning om at ekskludere ham af partiet. Han erklærede herefter, at han ville forsøge at skaffe de knapt 65.000 underskrifter, der skulle til, for at han kunne stille op på sin egen liste.

Fremskridtspartiet holdt *landsmøde* samtidig med Venstre. Det forhold, at visse meningsmålinger havde vist et flertal af VKZ, fik partiets politiske leder Pia Kjærsgaard til forud for landsmødet at erklære, at partiet var parat til at træde ind i en borgerlig regering, hvis disse partier også havde et solidt flertal efter valget, og hvis Fremskridtspartiet samtidig øgede sit mandattal. Et par pæne forbehold, men alligevel en indikator på, at partiledelsen vejrede en svag morgenluft for at komme ud af isolationen.

Det var dog ikke hos alle de 450 delegerede, at udsigten til at forlade den hævdvundne og traditionelle »protestlinien« og begive sig ind i et forpligtende regeringssamarbejde vandt genklang. Valget til den magtfulde hovedbestyrelse kan tolkes i den retning, idet to af de fire ledige pladser blev besat med personer, som ikke umiddelbart blev betragtet som ubetinget loyale støtter for Pia Kjærsgaard. Magtbalancen kunne nu tippe. Det lykkedes dog ledelsen at hindre vedtagelsen af et forslag om at udvide hovedbestyrelsen fra 7 til 19 medlemmer, hvoraf ingen måtte være lønnede partimedarbejdere eller medlemmer af Folketinget. Iøvrigt krævede partiet bl.a. en markant stramning af udlændingeloven, ingen offentlig støtte til modersmålsundervisning, stop for opførelsen af flygtninge-barakbyer, fjernelse af ikke-nordiske statsborgeres valgret til kommunalvalg og væsentlige indskrænkninger i tildelingen af statsborgerskab.

Som det sidste i rækken af efterårets *landsmøder* afholdt *Centrum-Demokraterne* sit den 6.-7. november i en særdeles trykket og kriseagtig stemning. En tilværelse i nærheden af – eller lige under – spærregrænsen og en udsigt til et elendigt kommunalvalg virkede ikke just befordrende på humøret hos de 334 delegerede, d.v.s. ca. 20 procent af partiets medlemmer. I sin traditionelt store politiske tale forsvarede Mimi Jakobsen varmt det rigtige i, at partiet var indtrådt i den socialdemokratiske ledede regering. Det var dermed lykkedes at holde SF uden for indflydelse, at holde Socialdemokratiet på midterlinien og at opnå den største indflydelse partiet havde haft i dets 20-årige eksistens. Hun erkendte dog, at det havde knebet gevaldigt med at forklare og synliggøre partiets indsats og resultater. Men partiet ville ikke forlade regeringen i utide. Hun advarede stærkt imod det angreb på velfærdssamfundet, som hun fandt kom til udtryk i den nyliberale egoisme, som bl.a. Venstre forsøgte at profilere sig på, og hun forsikrede, at partiet også ville gøre alt for at

forhindre, at den anden yderfløj i dansk politik – Fremskridtspartiet – skulle få nogen indflydelse. Trods en viden om at standpunktet ikke var lige populært i alle kredse af partiet, forsvarede og fastholdt hun partiets klare og markante holdning i flygtninge- og indvandrerspørgsmålet.

Ved tidligere landsmøder havde store taler af Erhard Jakobsen eller Mimi Jakobsen formået at vende en stemning, men denne gang syntes hendes tale ikke helt at have haft den samme effekt. Der var fortsat nogen mismod, murren og tvivl tilbage hos tillidsfolkene, og det blev bestemt ikke bedre, da resultatet af kommunalvalget forelå. Se tabel 1.

Spændingen om udfaldet af *kommunalvalget den 16. november* var af flere grunde nok lidt større, end den plejer at være. For det første var det ikke sket siden kommunalreformens ikrafttrædelse i 1970, at der afholdtes kommunalvalg på et tidspunkt, hvor der var gået næsten tre år, siden der sidst havde været afholdt folketingsvalg. For det andet havde der været to folkeafstemninger, som viste, at der for en række af partierne var en ganske stor afstand mellem det, som partiet anbefalede dets vælgere at stemme, og det disse faktisk stemte. For det tredje var der sket et regeringsskift, uden at vælgerne var blevet hørt i forvejen. Og endelig, for det fjerde, havde de forskellige meningsmålingsinstitutter som tidligere nævnt samstemmende registreret usædvanligt store bevægelser i vælgerkorpset, bevægelser der vidnede om opbrud, grøde og usikkerhed. På den baggrund må de samlede forskydninger ved kommunalvalget egentlig vurderes som værende relativt beskedne og i hvert fald ikke synderligt overraskende.

Stemmeprocenten blev 72 og brød dermed den nedadgående tendens, der havde vist sig ved de foregående valg. Der skete en stigning – fra 62 til 85 – af antallet af kommuner,

hvor der var rent flertal for ét parti. Konstitutionsforhandlingerne i ugerne efter valget re-

sulterede i en fordeling af borgmesterposterne, som fremgår af tabel 2.

Tabel 1. Stemme- og mandatfordelingen ved kommune- og amtsrådsvalget 1989 og 1993.

	Kommune*		Amt	
	1989	1993	1989	1993
Socialdemokratiet	35,7 (1753)	35,1 (1694)	35,8 (146)	35,0 (136)
Det Radikale Venstre	2,7 (73)	2,9 (82)	3,5 (10)	4,0 (16)
Det konservative Folkeparti	14,6 (602)	13,0 (495)	14,3 (53)	12,3 (44)
Centrum-Demokraterne	1,5 (23)	0,6 (3)	2,5 (4)	1,0 (0)
Socialistisk Folkeparti	10,0 (298)	8,1 (226)	9,8 (35)	8,3 (30)
Kristeligt Folkeparti	1,4 (45)	1,2 (30)	2,0 (7)	1,7 (5)
Slesvigsk Parti	0,2 (9)	0,1 (8)	0,2 (1)	0,2 (1)
Venstre	18,0 (1261)	25,7 (1587)	19,4 (89)	28,9 (125)
Fremskridtspartiet	5,6 (217)	4,3 (132)	7,3 (23)	3,6 (15)
Andre	10,3 (456)	9,0 (427)	5,1 (6)	3,6 (2)

Kilde: 1989-tallene: Statistiske Efterretninger. Befolkning og valg, 1990:5. 1993-tallene er baseret på dagspressens opgørelser og »Danmarks Amtsråd« nr. 19, 30. november 1993, da Indenrigsministeriets officielle tal endnu ikke foreligger.

* Inkl. Københavns og Frederiksberg kommuner.

Tabel 2. Fordelingen af borgmesterposter i kommuner og amter 1989 og 1993.*

		SD	RV	KF	SF	V	Lokal
Kommune	1989	122	1	23	0	108	21
	1993	106	1	25	1	117	25
Amt	1989	7	0	2	0	5	0
	1993	6	2	1	0	5	0

Kilde: Kommunernes Landsforening og »Danmarks Amdsråd« nr.19 30 november 1993.

* Kun overborgmesteren i Københavns kommune er talt med.

Generelt var resultatet et vidnesbyrd om, at de dagsaktuelle sager, som medierne med flid kolporter, ikke er af altafgørende betydning for, hvor vælgerne sætter deres kryds. Eksempelvis var flygtninge- og indvandrer-spørgsmålet spået at få en fremtrædende plads i kampagnen og en stor indflydelse på valget. Dette blev bestemt ikke tilfældet. Der var overordentlig lille tilslutning til de få nydannede »anti-fremmede« lister, og Fremskridts-partiet gik tilbage. Endvidere kan Socialdemokratiets fremgang i Hvidovre egentlig lige så godt tolkes som udtryk for lokalpatriotisme og opslutning om en borgmester, der talte Roma midt imod, som den kan tolkes som tilslutning til en »anti-fremmed« politik.

Valgresultatet var i mangt og meget en bekræftelse af den generelle tendens, der igennem flere årtier har gjort sig gældende i dansk politik. Der har nemlig altid været to hovedblokke, en borgerlige og en ikke-borgerlig. Balancen mellem dem har altid været meget snæver. Denne balance blev ikke – på landsplan – forrykket nævneværdigt ved kommunevalget. Et markant træk var selvfølgelig Venstres store fremgang, men den skete imidlertid for langt hovedpartens vedkommende på bekostning af de andre partier

i den borgerlige lejr. Frænde er stadigvæk frænde værst.

Det væsentligt nye træk ved kommunevalget var selvfølgelig, at Venstre havde så massiv en fremgang i hovedstadsområdet. Her havde Venstre ikke hidtil været i stand til at markere sig nævneværdigt. Den omstillingsproces, som Venstre for et par årtier siden påbegyndte fra at være et decideret landboparti til også at være et parti med appel til byvælgere, så nu ud til at være slået endeligt igennem. Heri ligger der et videre perspektiv. En del af Venstres nye vælgere i hovedstadsregionen var de unge. Vi ved fra vælgerforskningen, at de holdninger, der grundlægges i de unge år, for en dels vedkommende har det med at hænge ved. Derfor vil Venstre i de kommende år have udsigt til fortsat at stå stærkere i hovedstadsområdet, end partiet traditionelt har gjort. Men ellers gælder det, at en meget hurtig og voldsom stemmefremgang for et parti som regel ikke har kunnet fastholdes. 20 – 25% af vælgerne skifter parti fra valg til valg, og det vil de nok også gøre næste gang.

At Socialdemokratiet trods spådomme om det modsatte stort set holdt skansen viste igen partiets evne til at hente en del stemmer hjem

i den allersidste fase af en valgkamp. En stor, vidtforgrenet og velfungerende partiorganisation er trods alt ikke at kimse af. De små partier oplever hver gang, der er lokalvalg, at de bliver trængt kraftigt af de store partier. De har ikke den organisatoriske styrke og bredde, der skal til for at opstille kandidater og føre valgkamp i alle 275 kommuner. Men i en valgkamp op til et folketingsvalg har de adgang til de nationalt dækkende medier, som kan bringe deres budskaber rundt i hele landet. Det kan blive f.eks. CD's redning, således som det har været i alle de foregående år. Derfor er det forkert på grundlag af kommunevalgresultatet på forhånd at afskrive CD, selvom partiet næsten blev totalt udraderet af det lokalpolitiske billede. Lokalpolitik og landspolitik er forskellig.

På det landspolitiske plan kan kommunevalgets resultat dog med forsigtighed tolkes således, at alt nu var lagt til rette for en skarp og ideologisk præget konfrontation mellem Socialdemokratiet og Venstre. Dansk politik vil frem til næste valg blive domineret af dette sværvægtsopgør.

Folketingsarbejdet var selvfølgelig præget af denne modsætning, men forløb iøvrigt uden de store nyheder. Der var ingen større reformer på dagsordenen. Regeringen lagde i forbindelse med dens første egentlige trontale sit lovkatalog frem den 5.oktober. Den efterfølgende åbningsdebat forløb ganske traditionelt med en tilpas dosis af politisk uenighed og krydret med endnu et nok så skarpt opgør mellem Venstre og Det radikale Venstre om forløbet af regeringsdannelsen i januar 1993. Spændingen blev leveret af Kristeligt Folkepartis Inger Stilling Petersen som erklærede, at hun ikke kunne støtte regeringens forslag om en pasningsgaranti for børn på institutionernes ventelister, med mindre der også blev givet et tilskud til de familier, der ønskede selv at passe deres børn. Hun anså sagen for så vigtig, at hun var parat til om

nødvendigt at blive løsgænger, hvis hendes synspunkt ikke blev imødekommet. Regeringens flertal var dermed væk. Udgangen blev, at spørgsmålet blev henvist til de forhandlinger, regeringen skulle føre med kommunerne om ordningens konkrete udformning. Altså, ingen umiddelbar løsning, men en udskydelse. Episoden var endnu en illustration af regeringens skrøbelighed og dens tilbagevendende problemer med at styre enkeltmedlemmer af regeringspartierne.

Efterårets traditionelle gyser, vedtagelsen af finansloven, med de dertil hørende natlige kriseforhandlinger udeblev. Regeringen havde sit, omend spinkle, flertal og oppositionen indrettede sig herefter. Finansloven blev derfor den 16.december vedtaget med alle partiers stemmer undtagen de sædvanlige nej-sigere, SF og Fremskridtspartiet. Men debatten vidnede om, at valgkampen allerede var godt i gang.

Dramatikken i efteråret udspillede omkring yderligere et par enkeltsager. Den ene havde sit afsæt i, at Sparekassen Nordjylland hævdede, at Told- og Skattestyrelsen med skatteminister Ole Stavads billigelse havde lovet sparekassen et skattefradrag på 173 mio. kroner i forbindelse med dens overtagelse af den krakkede Himmerlandsbanken. Et sådant arrangement var i strid med skattelovgivningen og Ole Stavad benægtede da også, at et sådant tilsagn var givet. Påstand stod mod påstand. Oppositionen, anført af Fremskridtspartiets Kirsten Jacobsen og Kjeld Rahbæk Møller fra SF, forlangte den 29.oktober, at statsministeren indenfor 48 timer drog konsekvensen af affæren, d.v.s fyrede skatteministeren. Regeringens svar var at tilbyde Sparekassen Nordjylland fri proces, således at uenigheden kunne afgøres ved en domstol. Men sparekassen afviste denne fremgangsmåde og oppositionen fastholdt, at det politiske ansvar skulle placeres omgående. Regeringen kunne vanskeligt benytte sig af dens

spinkle flertal i en sag af denne karakter. Dertil stod de udtalelser, regeringspartiernes politikere var kommet med i forbindelse med sagerne mod Anders Fogh-Rasmussen og Paul Schlüter, i alt for frisk erindring. Den politisk-moralske standard der forlangtes af andre, måtte de nu selv leve op til. Følgelig besluttedes det på et møde i regeringens koordinationsudvalg den 31. oktober, at der skulle indledes en uvildig undersøgelse af skatteministeriets rolle i sagen. Oppositionen satte en frist på maximum 10 dage for den del af undersøgelsen, der skulle afklare, om sparekassen havde fået tilsagnet eller ej. Ellers ville den stille et mistillidsvotum til skatteministeren for at undgå at sagen trak i langdrag. I denne efterhånden temmelig op-hedede og mistroiske stemning opnåedes der den 2. november enighed mellem regering og opposition om at etablere en undersøgelsesret, men der skulle endnu en del timers hårde natteforhandlinger til, før der kunne opnås enighed om formuleringen af kommissoriet. Oppositionen måtte renoncere på den meget korte tidsfrist, da en tilbunds-gående under-søgelse under ledelse af SØ- og Handelsret-tens præsident nødvendigvis måtte tage mindst tre måneder.

Beslutningen udløste en højst usædvanlig reaktion fra Højesterets præsident Niels Pontoppidan. I et brev til Folketingets præsidium udtrykte han betydelige principielle betænkeligheder ved beslutningen, og han understre-gede, at det kun var med den største betænke-lighed, at Højesteret bestemte sig for ikke at modsætte sig domstolenes medvirken, samt at domstolene iøvrigt forbeholdt sig deres stil-ling til fremtidige undersøgelsesretter, såfremt der ikke skabtes nye og klare retningslinier for deres virke. Denne alvorlige indsigelse mod at lade domstolene være stedet, hvor politiske uenigheder blev afgjort, betød, at samtlige partier – samtidig med at undersø-gelsesretten blev nedsat – tilsluttede sig, at et udvalgsarbejde blev påbegyndt desangående.

Den sidste af efterårets sager var ret beset af meget beskeden rækkevidde. Den 29. oktober traf EU's ministerråd beslutning om, at EU's miljøagentur skulle placeres i Danmark. Her havde det hele tiden været den almindelige opfattelse, at det skulle placeres ved Risø. Men i slutningen af november traf regeringen beslutning om at placere det i det indre af København. Det affødte stærke protester på tværs af partiskel, og endnu en gang måtte regeringen konstatere, at det var yderst tvivl-somt, om den kunne bevare flertallet. Den lille sag var dermed blevet stor. Samråd med miljøminister Svend Auken og med forsk-ningsminister Svend Bergstein blev afholdt. Spørgsmål skulle besvares i Folketingets spørgetid. Den radikale folketingsgruppe mente, at der skulle et nyt aktstykke til i fi-nansudvalget, hvis placeringen blev en anden end Risø. Dette synspunkt tilsluttede bl.a. Venstre sig, som dog ikke stillede sig helt af-visende overfor nyplaceringen, såfremt re-geringen også ville oprette en Europa-skole i København. En højlydt undren over at re-geringen endnu en gang havde interne pro-blemer kunne ikke tilbageholdes hos opposi-tionen. Pressen kunne referere, at flere af regeringspartiernes medlemmer valgt i Ro-skilde amt ville stemme imod den nye pla-cering. Det lykkedes statsministeren at for-handle sig frem til en aftale med Det radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis grupper om, at de ville støtte en dagsorden, der gan-ske enkelt fastslog, at beslutningen om agen-turets placering skulle tages af regeringen. Forudsætningen for aftalen var dog, at samt-lige regeringspartiers 90 mandater også stem-te for denne dagsorden. Det var kun efter et betragteligt pres, at Helen Beim fra Socialde-mokratiet gav sig, medens det ikke lykkedes at overtale Jette Pors fra CD. De radikale og Kristeligt Folkeparti besluttede alligevel at stå ved aftalen. Herefter var det derfor kun i kraft af, at seks fra SF's gruppe undlod at stemme, at dagsordenen den 14. december kunne få flertal på 59 stemmer mod 56.

Regeringen fik således sin vilje, men den fik i tilgift tilfulde udstillet sin egen indre mangel på sammenhold, samt hvilke konsekvenser der kan flyde af et dårligt politisk håndværk. Og det er vel egentlig en ganske træffende

opsummering af hele efterårets politiske forløb. Paradoksalt nok havde regeringen således haft bedre held med de store reformer, medens det havde knebet gevaldigt med de små enkeltsager.

Manuskriptet afsluttet 1.2.1994.

Anmeldelser

Wilh. Christmas Møller:

**»CHRISTMAS: Christmas Møller og
Det Konservative Folkeparti.
Bind I 1920-36:**

**Vor klinge og vort skjold (263 s). –
Bind II 1936-48: Et stridens tegn«**

Gyldendal 1993. 356 s.

Denne afhandling, der efter forsvar 02.09.1993 belønnedes med den filosofiske doktorgrad på Københavns Universitet, er skrevet af hovedpersonens 40 år yngre nevø i fortsættelse af dennes tidligere bog om »Christmas Møllers politiske læreår« (1978). Den kan betegnes som en lodig politisk biografi, mere præcist en politikerbiografi, da den indgående udredning af JCMs personlighed og privatliv – især det meget tætte og klart belyste kærligheds- og venskabsforhold til hustruen Gertrud – er tydeligt rettet mod forklaring af hans reaktioner og politiske bane. Overhovedet er det klarlægningen af JCMs relationer til sine omgivelser, der er tyngdepunkt og fortjenesten i bogen, der først og fremmest bygger på en righoldig korrespondance m.v. i partiets arkiv og i JCMs eget.

Bogen kredser om det politologiske »rollebegreb«, som lader systemfunktionen forme og motivere ledende politikeres adfærd, men den finder ikke nogen klar bekræftelse. Langt mere ser forf. en nøgle i de filosofisk/psykologiske teser, der er fremlagt om driften mod »at træde i eksistens« (Kierkegaard) – eller, som svar på voksende tomhedsfølelse, at lade det oprindeligere »selv« skyldes det i ungdommen valgte »jeg« tilside engang hen mod livets eftermiddag, en tanke, der udvikles i en læseværdig afsluttende ekskurs.

Mere eksakt er den bærende problemstilling, om ikke JCM var en fejltagelse som konservativ fører – og hvordan han i så fald kunne nå frem til at beherske partiet i så høj grad som han gjorde 30'erne igennem. Svarene, sådan som jeg læser og langt hen billiger dem, samt mine indvendinger lyder som følger:

1. JCM havde en for sin tid ret enestående livslang karriere som professionel politiker på heltid: da han brugte hele sin legendariske energi på at oparbejde KU 1916-22, fra 1920 på folketingsarbejde (skønt han endnu var student), fra 1923 som partiets allestedsnærværende forretningsfører (til 1941). Hans personlige indsats som organisator og agitator bar partiet oppe og skabte ham en unik stilling med et stærkt og vidtstrakt net af kontakter og støtter. Omend hjulpet af ret hensynsløse intriger mod konkurrenter som Victor Püschel, var det fra denne basis, JCM 1927-32 i flere tempi erobrede pladsen som partiformand (til 1939). Man tænker uvilkårligt på Stalin, der også blev sit partis generalsekretær i 1923 og herfra også formåede at udmanøvrere nok så kløgtige medbejlere som Trotsky, Zinovjev og Bukharin bl.a. ved skiftevis at spænde ben for deres politik og selv overtage den. Ligesom Stalin fik også JCM en ret enevældig position med mange tilhængere – og mange dulgte fjender, både rivaler og utilfredsstillede erhvervstalsmænd. JCM fik magten ved ambition og energi – ikke ved en ny politik, thi den formede han først i sin senere stræben efter at nå toppen i dansk politik.

2. JCM var konservativ, men i en abstrakt forstand, hvor almene moralske værdier gik foran interessepleje og vælgertække. Hvilket gjorde ham uegnet til i længden at lede (eller følge) et erhvervsmæssigt broget, men socialt klart elitært parti, der vel kunne følge en ret udoktrinær og pragmatisk økonomisk politik, men ikke med sit kernevælgerkorps i behold gå med til massiv social udligningspolitik eller bureaukratisk planøkonomi. Slet ikke når han også meget håndfast afskrev traditionelle mærkesager for partiet – der var formet i 1870'erne for at modvirke den almindelige valgrets enehærdedomme, og vogtede kravet om at genvinde Slesvig som en arv fra de nationalliberales dage.

3. Som udtrykt i »faneeden« ved den karismatiske KU-leder Aage Kiddes begravelse i 1918, lå JCMs politiske doktrin fast på denne nærmest spejderagtige konservatisme, der stærkest karakteriseredes ved dyrkelsen af nationale og kristeligt-moralske

værdier og kun i anden række ville værne ejendomsretten og erhvervsfriheden. Her lå også den ene grundpille, illusorisk som den skulle vise sig, til den tro, at det konservative parti for alvor kunne hugge ind på de brede befolkningslag, der i 20'erne og 30'erne fylkedes om Socialdemokratiet, bare ved at opføre sig moderat og demokratisk. Forsvarstanken var netop da svær at sælge (og sagligt set svær at forsvare, som selv officererne jo lod JCM vide under hånden), og i bredere forstand stødte S-R-regeringen mindre an end før mod det borgerligt-nationale værdisæt. Skulle det være, måtte man vel have drejet skarpere med »højre«, netop udfordre det herskende social-liberale demokrati for dets svaghed over for tidens problemer. Det var hvad det voksende KU en tid ønskede, og fra det politiske håndværks alen kan man nok betvivle holdbarheden i JCMs strategi, at køre den modsatte vej: Både »aflusningen« af KU, det fremsynede grundlovsprojekt og de store og modige udspil under krigen og den sobre Sydslesvigpolitik betragtes idag af næsten alle som både hæderværdige og nødvendige gerninger. Men en leder, der kendte og respekterede sit bagland bedre og ikke nærrede nogen illusioner om at stjæle Socialdemokratiets position, havde nok udført de fleste af dem mere forsigtigt og taktfuldt.

4. Til forklaring af JCMs kurs er det berettiget at inddrage både personlighedstræk, familieforhold og andre personlige relationer – bl.a., at den hyldet og støttet, som fra kadrene slog op om JCMs sjældne kombination af professionalisme og karisma, i længden skabte ikke blot fjendskab og jalousi i dele af rigsdagsgruppen, men også en umiskendelig arrogance eller »forkælelse« med føremykker hos ham selv. Det er dog mindst lige så frugtbart at forbinde hans efterhånden svigtende rodforbindelse med mangelen på politisk ståsted i de spørgsmål, som var mest relevante 30'erne i gennem, og delvis igen 1945-47, nemlig de økonomiske. Her er en af manglerne i afhandlingen. Med valget af parti- og privatarkivet som hovedbasis har forf. i for ringe grad benyttet det alment tilgængelige stof fra Rigsdagstidende, som i høj grad belyser dette emne. Han har heller ikke søgt den information, som vedrører forholdet til de nærtstående interesseorganisationer – Industrirådet, Arbejdsgiverforeningen m.v.

Som det allerede fremgår af min egen oversigtsfremstilling »Industri, Stat og Samfund 1870-1939« (1991) er det selvsagt relevant for bestemmelsen af partiets (og JCMs) mål og strategi at klarlægge disse forbindelser, som tidvis var meget komplekse og problemfyldte. Men forf. omtaler dem kun helt summarisk – bortset fra den rigtige påpegning af JCMs i grunden meningsløse forkærlighed for gårdsejerstanden, hvor partiets muligheder var meget små. Selv tror jeg, det var et stort held – måske ikke bare held? – for JCM, at rigsdagspolitikens forløb fra Kanslergadeforliget nærmest havde hægtet ham af i den økonomiske politik, hvor han utvivlsomt ville være kommet i klemme mellem stærkt modstridende ønsker fra sit bagland m.h.t. valutacentralen, arbejdsmarkeds- og indkomstpolitik o.m.a., men nu længe kunne køre på agitatorisk frihjul.

5. Ved at gennemgå forhistorien i 30'erne samt de private og personlige relationer og hændelser i de følgende år, lykkes det alligevel forf. at bidrage væsentlig til at forklare den hidtil urørlige og stensikre partileders mere og mere »excentriske« politiske adfærd gennem hans sidste ti leveår fra 1938. For så vidt angår de senere år – JCMs tid i Frit Danmark og i BBC i London, hans overfyldning af udenrigsministerrollen 1945 og den umulige tilbagevenden som midtsøgende konservativ partileder – har forløbets personlige vinkel allerede været fremdraget af andre, og bogens udmærkede skildring følger relativt lidt nyt til. Bl.a. måske fordi bogens hovedkilde, korrespondancen, her svigter. Der er heller ikke her nogen klaring på, hvornår og hvordan JCM lagde sig fast på sin oprørrerrolle engang i august/september 1940. For JCMs tilbagevenden til partiet anføres mangelen på både politiske og privatøkonomiske alternativer – men ingen forsøg på at finde sådanne. Vi får heller ingen god grund til at JCM førte sin fejde mod Knud Kristensen så langt som han gjorde 1945-47, eller til at han fik lov til at gøre det – her savnes dybere indtrængen i partiets ideologiske forvildelse ved denne tid og måske også i dets ejendommelige svage personbestykning.

Idet hele taget skal partiets forhold og udvikling nok stå mere i centrum, når nogen søger at nå videre i udredningen af det stykke historie, der rummede JCMs ret eventyrlige karriere som politi-

ker og danner rammen om denne alt i alt lødige, forstandige og velskrevne politikerbiografi.

Niels Thomsen
prof., dr.phil.
Historisk Institut
Københavns Universitet

Søren Eigaard:
»Idealier og Politik. Historien om Grundloven af 1953«

Odense Universitetsforlag 1993, 373 sider, 275 kr.

Det er aldeles berettiget, at der i forbindelse med Statens Humanistiske Forskningsråds initiativ, Dansk politik under forandring 1945–85, udkommer en fremstilling af grundlovsrevisionen i 1953. At det sker i 40-året og på et tidspunkt, hvor der igen har været luftet ideer om en revision, er næppe helt tilfældigt. Med Søren Eigaards ph.d.-afhandling får læseren en solid, troværdig og særdeles detaljeret gennemgang af de talrige forhandlinger, der – langt om længe – førte til et kompromis. De fire såkaldte gamle partier fandt uden den større begejstring sammen om et forslag, der lige akkurat kunne mobilisere det tilstrækkelige antal vælgere ved folkeafstemningen i maj 1953.

Eigaards materiale er omfangsrigt og ret selvfølge- ligt. Forfatningskommissionens mødereferater og bilag, regeringens og partigruppernes protokoller udgør grundstammen. Dertil kommer diverse politikererindringer, der sandt at sige ikke er videre givende. Avisernes rolle som indikatorer på op- niomen og som medier for politiske signaler er naturligvis også brugt. Kort sagt: Det er ikke sand- synligt, at der i fremtiden vil kunne findes meget nyt materiale, der kan danne grundlag for en re- vision af Eigaards beskrivelse.

Det var ganske mange enkeltspørgsmål, der skulle findes acceptable løsninger på. Eigaard følger dem igennem forhandlingsfaserne og bryder ind imel- lem det kronologiske forløb, men ikke mere end at læseren får indblik i, hvordan der i hele forløbet var en vekselvirkning mellem det generelle politi- ske klima og viljen til kompromis i forfatnings- kommissionen og dens underudvalg. Han har blik

for enkelte politikeres indsats – eller mangel på samme – og for betydningen af personlige sym- og antiparti. Hans karakteristik af politikerne er strøet rundt i teksten, af og til som forklaringsfak- torer og somme tider uden anden funktion end at være krydderi for læseren. Det sidste kan der nok være behov for ved gennemlæsningen af ganske mange sider, hvor der ikke sker ret meget.

Hvis Eigaard med sin fremstillingsteknik vil bi- bringe læseren den opfattelse, at forhandlingerne mange gange var en march på stedet og nyttesløse gentagelser af velkendte principielle standpunkter, så har han nået sit mål. Man kunne ønske ham en Christian Winther'sk evne til forkortelser – »så gik der da en vinter, og så kom der en vår«. Det ville skærpe kravet om mere dybdeborende analyser af nogle af problemerne eller af de forklaringsfak- torer, der anføres.

Eigaard skriver f.eks. flere gange, første gang side 59, at forhandlingerne foregik i »mindretallets epoke«, og at politikerne skulle vænne sig til min- dretalsvilkår. Nu kan man for det første diskutere, hvor mange regeringer siden Systemskiftet, der var flertalsregeringer, om f.eks. ministeriet Stauning- Munch havde en flertalsregerings vilkår før 1936. Hvor vænnet til flertalsregeringer var politikerne? For det andet lykkes det ikke Eigaard at beskrive, hvad det egentlig var i »mindretallets epoke«, der påvirkede forhandlingerne om grundloven, eller hvordan det påvirkede. Problemet i grundlovsfor- handlingerne var jo, og det understreger Eigaard da også gentagne gange, at et flertal ikke var nok. De fire gamle partier skulle med alle fire, og frafaldet – specielt i de to borgerlige partier – skulle være meget lille, fordi I.C. Christensens revisionsblo- kerende 45% af de stemmeberettigede vælgere skulle hales frem til valgstederne ved folkeafstem- ningen.

Problemerne med forklaringer er i det hele taget ikke bogens stærke side. Eigaard er tilstrækkeligt vidende om vilkårene for Christiansborgpolitikken til, at han kan se nogle sammenhænge og ind imel- lem, specielt i detaljen, også beskriver dem. Men han viger tilbage for den mere vovelige opgave at prioritere faktorerne. Til tider er hans forklaringer tæt ved at være tomme. Når Hedtofts indlæg i debatten karakteriseres som »præget af labilitet« (side 153), så er det ikke en forklaring, men den

samme konstatering blot med andre ord, at (med et citat fra Tage Kaarsted) »Hedtoft synes at have været i syv sind«.

I »Sammenfatning og konklusion« må det naturligvis tages op, hvorfor det ikke blev Hedtoft, der kom til at sætte sit navn under den nye grundlov. Det skyldes, skriver Eigaard, at de radikale »Rigmæglingsmænd« (og her nok især Dahlgaard) ikke havde tillid til Hedtoft som regeringchef. Forklaringen fortsættes med, at de mente, at kun en borgerlig statsminister formåede at få de borgerlige vælgere til at stemme ja ved folkeafstemningen. Så langt så godt. Men på samme side forklares Hedtofts fiasko med at sætte skub i forhandlingerne i sommeren 1950 med, at »den politiske virkelighed forårsagede hans »skred i smørret« i oktober måned«. Videre forklares det med, at de borgerlige partier på det tidspunkt ikke havde nogen tvingende grund til at fremme sagen. Det er sikkert også rigtigt; men det er jo en slutning ud fra det resultat, der skal forklares. Det forklarer altså ikke noget, uden at man forklarer, hvilke tvingende grunde de så havde to år senere. Var det alene Erik Eriksens vilje, der udgjorde den tvingende grund?

Det er nok ikke rimeligt at forlange systematiske forklaringsskemaer med alle rubrikkerne udfyldt, når det drejer sig om et langt politisk forløb. Men hvem er nærmere til at afveje de forskellige faktorer i forhold til hinanden end Eigaard? Her lader han i vidt omfang læseren i stikken enten ved anføre for mange sideordnede faktorer, eller ved uklart sprog. Flere gange hales »de politiske realiteter« frem som den betydningsfulde forklaring; men uden nærmere specifikation er det ikke megen hjælp. I sin konklusion (side 331) karakteriserer han forhandlingsforløbet med to parallelle linier, »de politiske idealer« (partiernes principielle holdninger og demokrati) og »de politiske realiteter«. Ville det ikke være mindst lige så meningsfyldt at kalde dem »de politiske idealer« og »de parlamentariske realiteter« (de til enhver tid gældende magtstrukturer).

Eigaard mener, at »de politiske realiteter« spillede den største rolle for resultatet, hvad der kan være rigtigt nok, når man vel at mærke gør den tilgrundliggende konstatering, at der i virkeligheden ikke var store forskelle mellem de ledende politikeres

demokratiopfattelse (Knud Kristensen måske undtaget).

Sådanne indvendinger må ikke tolkes som en advarsel mod Eigaards bog. Vi har fået den grundige og kyndige fremstilling af grundlovsrevisionen, som sagen fortjener. Det må hellere tolkes som en opfordring til forfatteren om nu at lægge den lidt florumvundne ydmyghed til side og give sine argumenterede forklaringer passende gennemslagskraft i kommende historiske arbejder.

Henrik S. Nissen
lektor, dr.phil.
Historisk Institut
Københavns Universitet

Marcus Schmidt:
»Direkte demokrati i Danmark. Om indførelse af et elektronisk andetkammer«

Nyt Nordisk Forlag/Arnold Busck, Kbh. 1993,
172 s, 198 kr.

Forfatteren, som er lektor i markedsanalyse ved Handelshøjskole Syd i Kolding, har også i en årække været konsulent ved analysebureauet »Observa« (nu GfK Danmark). I denne bog gennemgår han først i en rask og letfattelig form den moderne meningsmålings teknik og problemer. Han lægger særlig vægt på faldgruberne og formaner til kritik i tolkning af dem – men hele bogen bygger alligevel på en sammenstilling af de meldinger, befolkningen i de senere år har givet ad denne vej om deres holdninger og ønsker – med de love og foranstaltninger, politikerne har gennemført.

Det er en smal sag for Schmidt – og en underholdende lektur for os andre – at få fremdraget sne-sevis af eksempler på ret frontale sammenstød mellem folkets klare svar på konkrete spørgsmål i opinionsundersøgelser, og så den politik, der føres: Fra karaktergivning i folkeskolen og nærløs på bilen om dagen, over forbud mod aktiv dødshjælp og milde straffe til voldsforbrydere, til Palæstina-serloven og Unionsafstemningen 1992. Der meddeles også tilfælde af overensstemmelse – men ikke nær så mange. Og vi får langt fra alle de

tilfælde, hvor de fleste idag vil mene, at politikerne dengang så længere end deltagerne i folkeafstemninger – f.eks. den om jordlovene 1963. Ej heller andre sager, hvor politikerne sandsynligvis ville have disponeret ringere (eller endnu ringere), hvis de havde haft folkeafstemningen tættere inde på livet – således Sydslesvigsagen 1946-47, huslejestopet i tyve år efter krigen, og talrige indgreb i indkomstmekanismerne.

Udvalget af cases er næppe foretaget med den upartiskhed, man kræver af den seriøs og balanceret undersøgelse. Forf. synes at have ligget under for ensidighedens (forbigående) polemiske kraft og underholdningsevne. Hans umiskendelige »populisme« træder endnu klarere frem i en meget hård, næsten hånlige karakteristisk af vort nuværende folketingsstyre. Han stiller spørgsmål ved politikernes legitimitet, dels ud fra de kendte målinger af publikums skepsis og manglende opslutning – dels ved at vise deres manglende repræsentativitet, idet de tæller alt for mange mænd, midaldrende og akademikere. Han øjner en massiv foragt og mistillid fra politikerne mod vælgerne både i Grundlovens kraftige begrænsninger i adgangen til folkeafstemninger og i den måde, de målbevidst omgår et nej til deres egen mening – f.eks. valgretsændringerne og unionsafstemningen 1992.

I et forsøg på at finde et bedre system end det danske gør Schmidt derpå systematisk op med de gængse indvendinger med direkte demokrati, som han især henter fra G. Sartori og andre politologer:

At deltagerne i folkeafstemninger i forhold til de valgte politikere skulle være mere egoistiske, mere ødsle (»budgetproblemet«), mere stemningsbetonede, mindre hensynsfulde mod mindretal, mere kortsynet-konservative, mere inkonsekvente over tid, samt uegnede til at overskue komplicerede problemsæt. Disse syv punkter imødegås her med opinionsdata og forskellige historiske erfaringer hentet både fra Danmark, USA og oldtidens Athen-ske demokrati, som i høj grad har interesseret og inspireret forf. De fremførte argumenter dækker rimeligt godt på nogle punkter, men ikke på alle – især kniber det med at respektere og modificere een gang givne friheds- og selvstyretigheder.

Schmidt selv finder de syv indvendinger klaret med de givne svar, og han drager den konklusion,

at man kan og bør skabe et virkeligt folkestyre ved brug af moderne informationsteknik – et »tryknappedemokrati«, hvor alle større sager og bevillinger underkastes en bindende folkeafstemning via telefonapparaterne. Han argumenterer overbevisende for gennemførligheden, både teknisk og økonomisk, af denne tanke, som forf. delvis henter fra fremtidensforskere som Naisbitt og Alvin Toffler med spor helt tilbage til 1940.

Det mest indlysende af operationaliseringsproblemerne – nemlig dagsordensætningen, beslutningen om hvilke spørgsmål, der skal forelægges vælgerne – imødegår Schmidt med en kunstfærdig og original nyskabelse: Alle landets vælgere skal ved lodtrækning efter tur indgå i et »elektronisk andetkammer« eller »Mini-Danmark« med 70.000 medlemmer. Disse borgere, der skal have særlig let adgang til information om offentlige anliggender, skal stemme om alle de love, Folketinget vedtager – og dem, de forkaster skal ud til rigtig folkeafstemning. Faktisk foreslås det, at Mini-Danmark også skal stemme om de forslag, Folketinget forkaster, og kunne vedtage at sende dem til folkeafstemning.

Selv uden denne sidste bestemmelse – der garanteret vil kunne skabe totalt kaos i samfundet – er forslagene som man vil forstå mere radikale end alle tidligere forslag til at reformere demokratiet uden direkte at afskaffe det. Jeg er ikke i tvivl om, at forf. er kommet for nemt om ved sin plan. Han har som allerede antydnet næsten helt overset det afgørende krav til en brugbar og human nutidig styreform, som vedrører afgivelse og delegation af beslutningsret både »opad« og »nedad« – til overnationale og lokale myndigheder, men også til domstole m.v. Her vil nok det direkte demokrati savne både den nødvendige evne til kompromisløsning og justering – og anlæg for at garantere retssikkerhed, ligestilling og frihedsrettigheder. Uanset dette og trods de stedvis primitive argumentations- og udtryksformer er bogen værd at læse i kraft af gode og skarpe kritiske iagttagelser. Og man kan vist godt regne med at høre mere om folkeafstemninger, når vore gamle indflydelseskanaler nu sander til.

Niels Thomsen,
professor dr.phil.
Historisk Institut, Københavns Universitet

Erik Oddvar Eriksen:

»Den offentlige dimension – Verdier og styring i offentlig sektor«

TANO 1993. 174 s.

Debatten om den offentlige sektor og om forvaltningspolitikken – både den danske og den internationale – har gennem 80'erne i høj grad haft fokus på den del af den offentlige sektor, der producerer noget konkret til borgere og virksomheder. Man har derfor i højere grad koncentreret sig om direktorater, institutioner, statsvirksomheder, statslige aktieselskaber, offentlige værker, lokale kontorer o.l. fremfor departementer i den statslige centraladministration eller centralforvaltninger på kommunale rådhus. Sat på spidsen har indfaldsvinklen været: »Hvad gør Levnedsmiddelstyrelsen for dig?« fremfor »Realiserer Levnedsmiddelstyrelsen sine politiske mål?« De gennemgående temaer i denne diskussion er velkendte: brugerorientering, service, ledelse og styring.

Debatten har ikke været uden gnister. Den øgede vægt på styring gennem markedslignende mekanismer og opfattelsen af den offentlige chef som »direktør« har været kraftigt inspireret af liberale ideologiske strømninger, af administrative modebølger som »New Public Management« og af teoretiske retninger som Public Choice. Reaktionen er ikke udeblevet. Inden for de senere år har denne linie fremprovokeret en ny diskussion af, hvad der er særlige »offentlige værdier«.

Synspunkterne på, hvad der så er »offentlige værdier«, kan naturligvis være meget forskellige. Men en fællesnævner er et forsøg på at gentænke den offentlige sektors normative grundlag; at genindplacere »løsrevne serviceproducenter« i en større struktur præget af værdier som f.eks. solidaritet, demokratisk ansvarlighed, stabilitet, retssikkerhed o.l.

Erik Oddvar Eriksens bog ligger centralt i denne diskussion og er ganske repræsentativ for reaktionen mod management-trenden. I et glimrende indledningskapitel om »den offentlige sektor - management eller demokrati« diskuteres konsekvenserne af det afmoraliserede samfund, og han spørger, om legitimitet kan sikres ved effektivitet alene.

Et centralt argument er, at politik ikke alene må indeholde en *empirisk* (pragmatisk) dimension (spørgsmålet om hvordan vi bedst vælger mellem forskellige goder ud fra givne præferencer) men også en etisk og en moralsk dimension.

Den *etiske* dimension angår evaluering og udvikling af præferencer (det gode liv, personlig karakter, værdighed og selvindsigt). Denne dimension har en klar kollektiv forankring, fordi den er knyttet til socialiserings- og dannelsesprocesser og kulturelle værdier. Den etiske dimension er imidlertid ikke tilstrækkelig.

Når der opstår interesse modsætninger og værdikonflikter, aktualiseres den *moralske* dimension. Denne vedrører ikke spørgsmålet om, hvad det gode liv er, men hvad der er rigtigt og retfærdigt. Her stiller Eriksen demokrati eller konsensusbaserede beslutninger i fokus. Det er Eriksens tese, at især denne dimension – som den mest centrale i moderne multikulturelle samfund – systematisk forsømmes af mikroøkonomisk inspireret teori og af 80'ernes effektivitets- og ledelsesprægede forvaltningsreformer.

I resten af bogen uddybes denne problemstilling. Eriksens væsentligste bidrag er her en præsentation og videreudvikling af Habermas' teori om den kommunikative rationalitet og en dertil knyttet diskussion af institutionelt design som et alternativ til økonomiens strategiske handling og liberalismens individegoistiske menneskesyn (trods Margaret Thatcher: »there is no alternative«). I anden halvdel af bogen præsenteres en empirisk undersøgelse af forsøg på at indføre »moderne« reformer (målstyring) på et sygehus.

Får vi så et klart (og nyt) fundament i diskussionen om den offentlige sektors »umistelige værdier«? Vel egentlig ikke. Der er mange men lidt spredte bud på, hvad der er det særlige ved den offentlige sektor og politik i forhold til marked. Men for det første forekommer det vanskeligt udelukkende at udlede disse normativt-teoretisk. For det andet er resultaterne af den empiriske undersøgelse tvetydige. På det undersøgte sygehus reageres der kraftigt imod managementreformen, men en organisation, der er præget af stærke fagpolitiske interesser, vil formentlig reagere mod hvad som helst, der truer

den eksisterende orden. Også kommunikativ handling.

Eriksen får rejst en række vedkommende problemstillinger og puster mere liv i diskussionen, om vi blot kan reformere den offentlige sektor ud fra »managementværdier«. Han argumenterer for, at politik – og dermed forvaltningen af politik – indeholder en kollektivistisk kerne, som gør at »statsborgerskab« ikke kan reduceres til en klient-, bruger- eller kunderolle. Og det virker intuitivt rigtigt.

Men man kan godt spørge, om der er noget galt med denne reaktion, som Eriksen repræsenterer? Eller med det fænomen, der reageres mod? Svaret er vel ja til begge spørgsmål, for så vidt der er en risiko for *enten* at anvende et rent mikroperspektiv (offentlige sektor som producent af service) *eller* at anvende et rent makroperspektiv (offentlige sektor som bærere af samfundsmæssige værdier). Sker denne adskillelse – og den er meget nærliggende – forsimples problemstillingen. Såvel ud fra en teoretisk som ud fra en forvaltningspolitisk synsvinkel må det rigtige være at skabe en helhedsforståelse af offentlige organisationer, der placerer dem i et spændingsfelt mellem »makroværdier« og »mikroværdier« og som direkte fokuserer på, hvorledes et sammenstød håndteres.

Torben Beck Jørgensen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

»Styring og finansiering af det danske sundhedsvæsen i 1990'erne«

DJØF's forlag med støtte fra Lundbeckfonden, 224 sider kr. 175,00.

Lundbeckfondens prisopgave med ovenstående tema har blandt besvarelserne valgt at belønne 3 bidrag nemlig:

- Kjeld Møller Pedersen, som har skrevet om »Nye økonomiske mekanismer og ændret politisk-administrativ struktur«.

- Øjvind Lidegaard og Jens Peter Steensen, som har skrevet om »Sundhedsvæsenet mod år 2000 – kvalitet, differentiering og incitamenter«.

og endelig har:

- Torben Larsen skrevet om »Udviklingsfinansiering gennem klinisk produktivitetsudvikling«.

De tre bidrag er samlet i en bog som med støtte fra Lundbeckfonden er udgivet på Jurist- og Økonomiforbundets Forlag:

Bogens overordnede tema er 90'ernes sundhedssektor placeret i »krydsilden« mellem kliniske muligheder og beslutningskriterier og heraf afledte stærke ressourcekrav og opstillingen af økonomiske beslutningskriterier og overordnede administrative strukturer, der gør det muligt at finansiere de øgede behandlingsmuligheder til fælles bedste.

Kjeld Møller Pedersens bidrag, som er blevet belønnet med kr. 150.000,- fylder ca. halvdelen af bogens samlede sidetal på ca. 220 sider. Dette afsnit gennemgår meget overskueligt og særdeles grundigt de sidste 10-15 års diskussion om sundhedssektorens mulige udviklingsstrategier. På en forudsætning om ca. uændret ressourceforbrug til sektoren som helhed gennemdrøftes næsten alle de forslag, der har været fremført med det sigte at sikre bedre ressourceudnyttelse og højere effektivitet. Dette for at sikre, at sektorens fornyelse ikke standses af ressourcemangel, ikke mindst når det tages i betragtning, at befolkningens gennemsnitsalder stiger. Ikke mindst finansieringsmodellerne både på det overordnede niveau og betalingen for sygehusdrift og drift af almen praksis drøftes nøje igennem. Overordnet er det finansiering via et »lønsumsskattesystem« kombineret med skattefinansiering for grupper, der ikke dækkes heraf – der holdes op mod forskellige »forsikringsordninger« eller »øremærkede skatter«.

Almen praksis foreslås finansieret via »udvidede praksisbudgetter« dvs. tilmåling til den enkelte praksis af beløb, der alders- og kønsstandardiseret repræsenterer det i gennemsnit forventede omkostningsforbrug inkl. bidrag til røntgen- og ambulatorieydelser, speciallægeydelser, ambulante sygehusydelser i øvrigt etc.

Sygehusene foreslås finansieret i en model, hvor pengene følger patienterne. Det antal behandlingsforløb, der ventes på det enkelte sygehus udmålt i gennemsnitlige omkostninger for den enkelte behandling udgør det budgettal, som siden må korrigeres, hvis patienterne udebliver.

Den administrative struktur med amterne som driftsherre foreslås bibeholdt – dog med et reduceret antal amter på sigt (8-10 amter) for at sikre »bæredygtige« enheder.

Dette bidrag kunne sagtens fortjene sin egen bog, ikke mindst fordi dette ville levne plads til en mere udførlig drøftelse af de politiske muligheder i de stillede forslag. Med udgangspunkt i det eksisterende systems svage og stærke sider, er det nærliggende at drøfte politik og strategi/fremkomme-lighed på dette forslag.

En sådan bog ville have vundet herved!

Sværere kan det være at forstå, hvorfor de 2 øvrige bidrag absolut skal præsenteres i samme bog. Bortset fra naturligvis at også disse bidrag er blevet belønnet og endda rigeligt i forhold til, hvad de kunne fortjene, når der sammenlignes med bogens første bidrag.

Øjvind Lidegaard og Jens Peter Steensens bidrag om »kvalitet, differentiering og incitamenter« er blevet belønnet ligeledes med kr. 150.000,-, på et bidrag der ikke noget sted løfter sig udover behandling af de problemstillinger, der enten udspringer af simple fremskrivninger, eller af organiseringen af sundhedssektoren i en række andre lande som USA, UK, Holland og Sverige.

Torben Larsens bidrag, som omhandler »udviklingsfinansiering gennem produktivitetsudvikling«, er blevet belønnet med kr. 100.000,-, hvilket er om muligt endnu mere storsindet. En perspektivering med udgangspunkt i det fynske strukturprojekt på sygehusområdet koblet med diverse betragtninger over det samlede bevillingssystemets forskellige reformmuligheder og problemerne omkring almen praksis visitationsordninger – det hele anskuet i international målestok – kunne efterlade det indtryk, at Lundbeckfonden har belønnet alle bidrag, der overhovedet blev leveret til besvarelse af Lundbeckfondens prisopgave.

Hvorfor de 3 bidrag skal publiceres i samme publikation, kan det være svært at forstå -. Men bogens første bidrag kan sagtens bære prisen.

Lektor Jens Gunst
Institut for Erhvervsøkonomi og Ledelse
Handelshøjskolen i København

**Red.: Per Andersen &
Terkel Christiansen:**
**»Styring & Regulering på udbudssiden
i Sundhedssektoren«**

Odense Universitetsforlag, 170 sider, kr. 198,00

Bogen har antologiens karakter og rummer bidrag fra en konference på Odense Universitet afholdt i efteråret 1990, med ovenstående tema.

Sundhedsministerens bidrag rummer de sædvanlige forsigtigt udformede almindeligheder om at bevare det bedste af det bestående og alligevel få plads til det mest spændende af det nye, kombineret med en genoplivning af det meget klare tankegods, der i en lille overset betænkning fra det gamle indenrigsministerium om praksissektorens organisation (betænkning 1080, nov. 1986) omhandlede forskellige modeller til at frigøre sygehusene fra amtskommunerne.

Per Andersen gennemgår forskellige modeller vedrørende betydningen af incitamenter på udbudssiden i sundhedssektoren. Jes Søgaard sammenligner sundhedsudgifterne i de vestlige lande, vi sædvanligvis sammenligner os med, og gør det noget mere talentfuldt og veldokumenteret end de grove »politikerskøn«, vi sædvanligvis udsættes for i medierne – og som altid fastslår, at vi har verdens bedste og billigste sundhedssektor. Terkel Christiansen gennemgår de aktuelle reformer i Holland og UK og hæfter sig især ved, at den engelske entreprisemodel for sygehusfinansiering og »udvidede praksisbudgetter«, jvf. omtale af Kjeld Møller Pedersens bidrag til Lundbeckfondens prisopgave kunne have muligheder i Danmark.

Konsekvenserne af at afskaffe den særlige Københavneroverenskomst i almen praksis gennemgås af Marlene Gyldmark. Jens Thorup gennemgår en

mulig udbudsregulering via de fra det amerikanske sygehussystem kendte Diagnoserelaterede Grupper (DRG). Kjeld Møller Pedersen diskuterer »Health maintenance Organisations« som de kendes fra USA i styringen af almen praksis og Jørgen Lotz diskuterer de forskellige myndigheders muligheder i relation til udbudsstyring via »entreprisemodellen« dvs. hvor den ansvarlige myndighed ikke selv står for driftsopgaven, men udbyder de i konkurrence til forskellige sundhedsfaglige entreprenører.

Bogen er på godt og ondt en antologi, ujævn omend samlet om den fælles opgave at diskutere styring på udbudssiden. For den læser, der har fulgt debatten om sundhedssektorens forhold de senere år, er der næppe noget nyt at hente her. Men når de pæne mennesker nu har holdt en konference, bør bidragene naturligvis udgives. Ny vin på gamle flasker? – Nej, snarere suppe på en pølsepind.

Lektor Jens Gunst
Institut for Erhvervsøkonomi og Ledelse
Handelshøjskolen i København

Ole Jess Olsen: »Regulering af offentlige forsynings- virksomheder i Danmark«

Jurist og Økonomforbundets Forlag, København
1993. 699 s.

Ole Jess Olsen bog om regulering af offentlige forsyningsvirksomheder dækker et centralt området indenfor de seneste 10-15 års internationale debat om den offentlige sektor. Den primært engelske og amerikanske diskussion om privatisering og deregulering har også længe rumsteret i den danske debat. Det teoretiske grundlag har dog ofte været tyndt eller helt fraværende, derfor er det også meget fortjenstfuldt, at Ole Jess Olsen har taget emnet op til behandling. Bogen, der har indbragt forfatteren den administrationsvidenskabelige doktorgrad ved Roskildeuniversitetscenter, falder i 3 afsnit. Efter en teoretisk indledning præsenteres den danske reguleringsmodel, som sammenlignes med den amerikanske og engelske. Endelig behandler bogens sidste del de tre traditionelle danske forsyn-

ningsmonopoler: jernbaner, telesektoren og ledningsbunden energi.

Bogens første del indledes med en præsentation af de teoretiske begrundelser for regulering af offentlige virksomheder med naturligt monopol. Udover den traditionelle velfærdsøkonomis allokeringsmæssige begrundelser gennemgås regulering ud fra et retfærdighedsargumentet samt fordelingspolitiske og industriøkonomiske hensyn. I de to efterfølgende kapitler systematiseres de direkte og indirekte reguleringsmåder. Det første giver den længe savnede pædagogiske fremstilling på dansk af de grundlæggende ideer bag økonomernes formler for optimal pris- og mængdestyring.

I kapitel om den indirekte (incitamentbaserede) styring introducerer en række teorier, som bliver vigtige pejlemærke for at afdække reguleringsbehovet. Eksistensen af en potentiel konkurrence (contestable markets), mindsker således behovet for regulering af naturlige monopoler, dette argument har specielt været anvendt i den amerikanske dereguleringsdebat. Tilsvarende kan der introduceres et konkurrenceelement ved at udbyde eneretbevillinger i licitation (Demsetz-konkurrence). Også dette kapitel dementerer dogmet om at videnskabelige arbejder på disputatsniveau nødvendigvis må fremstilles så kompliceret, at arbejdet er uanvendeligt til andre formål. Fremstillingen af teoriene er klar, og Ole Jess Olsen kunne sagtens have tilladt sig en mere hårdhændet behandling af forudsætningerne bag de opstillede reguleringsmetoder. Eksempelvis giver Ole Jess Olsen en instruktiv gennemgang af det engelske prisreguleringssystem (RPI-X), men nævner blot i forbifarten, at mekanismen indeholder oplagte muligheder for strategisk adfærd fra virksomhederne (s. 126). Netop dette punkt er vigtigt for metodens anvendelighed over flere perioder og kunne have fortjent en teoretisk videreudvikling.

I bogens 2. del opbygges argumenterne for det danske uformelle reguleringssystems fortræffeligheder sammenlignet med det engelske og amerikanske system. De udenlandske systemer er formelt rationelt opbygget som »arm's length styring« med en skarp rolleadskillelse og klar kompetencefordeling mellem myndigheder og virksomheder. Kontrollen vedrører en række præcise mål opstillet for de pågældende forsyningsvirksomheder. Ole

Jess Olsen påviser, at der er store historisk betingede variationer i det danske reguleringssystem, men i det omfang man kan tale om et fælles dansk reguleringsmodel, fremstår den som det rationelle systems diametrale modsætning. Det er uklart, hvem der har ret til at styre, og hvad der skal styres, med det resultat at politikere kan blande sig i stort og småt.

Umiddelbart ser det slemt ud, men det er Ole Jess Olsen opfattelse, at det danske system har mange dyder. Det tvinger virksomhederne til at gardere sig ved aftaler med reguleringsmyndigheder og politikere. Målsætninger og adfældsregler initialiseres som normer hos reguleringsmyndigheder og virksomheder; der kommer en konsensusstyring, hvor nye konflikter løses med en snak, hvorefter normerne tilpasses. Derved fremkommer et system, med betydelige formelle styringsbeføjelser, men hvor en virksomhederne i praksis bliver selvregulerende.

I og for sig er der ingen grund til at betvivle Ole Jess Olsens vurdering af den danske model. Men frem for at basere vurdering af den danske konsensus-hygge på nogle noget luftige påstande om de sociologiske realiteter, ville forfatteren nok have tjent sin sag bedre, hvis han havde taget springet fuldt ud og udnytte den teori, som refereres i de tidligere kapitler. Med den valgte analyseform når Ole Jess Olsen aldrig frem til at få afdækket, om danske forsyningsvirksomheder tilsyneladende opfører sig pænt, fordi man anstændigvis bør gøre det; eller om det er ren opportunisme, hvor virksomhederne hele tiden tilpasser sig for at være med på den vindende koalition, fordi de ved, at politikerne gennem regulering har hånds- og halsret over selskaberne.

Snarere end at afskrive public choice-teoriene som indskrænket, hvilket man et langt stykke af vejen sagtens kan være enig i, ville det måske have været mere frugtbart at anvende teoriene konsekvent, og se hvor langt de kunne bære. Becker (1989) opfatter deregulering som udtryk for at effektivitetstab ved regulering er blevet så stort, at de ramte grupper har haft et incitament til at samle sig til politisk modstand. Findes der et frit marked for interessedannelse kan et åbent interessespil virke som et korrektiv på inefficente beslutninger. Side 199 henviser Ole Jess Olsen til, at der ikke findes

mere systematiske undersøgelser af denne variant af den interessebaserede reguleringsteori, men spørgsmålet er, om han ikke netop her havde et velegnet udgangspunkt til beskrivelse af den danske konsensus.

I bogens sidste del viser Ole Jess Olsen sin detaljerede empiriske viden om de tre forsyningsområder. Det empiriske materiale underbygger påstanden om, at de danske forsyningsvirksomheder, trods den svage reguleringsmåde, klarer sig godt i internationale sammenligninger. Selv om man ikke føler sig helt overbevist, når Ole Jess Olsen for jernbanerne lader sig nøje med et mål for antal kørte togkilometer. Når dereguleringen alligevel har fået betydning i Danmark, skyldes der derfor ikke som i England og Amerika problemer med de enkelte virksomheder men et internationalt pres, især etableringen af EFs indre marked. DSBs og P&Ts dobbeltrolle, som producent og tilsynsførende myndighed med området vil således ikke være forenelig med EFs målsætning om et gennemslagsigt marked.

Kapitlerne giver en solid oversigt over de tre områder, men tynges noget af fyldstof, som for eksempel tabellerne 8.2-8.4, der gengives uden nærmere forklaring af indhold og relevans. Generelt kunne man nok have ønsket sig, at Ole Jess Olsen i større omfang selv havde vurderet det empiriske materiale fremfor at overlade det til læseren. På s. 343 omtales således et regneeksempel, der viser at jernbaner på en strækning på 15 km. er konkurrencedygtige med bustransport selv ved forholdsvis lave passagertal. Fordelen forsvinder imidlertid helt, hvis bussernes hastighed 3-dobles. Dette er utvivlsomt rigtigt, men det er ikke umiddelbart indlysende, hvad udsagnet kan bruges til. Betyder det, at HT-busser hvor de konkurrerer med S-tog på tilsvarende strækninger, stadig vil være at foretrække selv om hastigheden reduceres til 1/3? eller betyder det, at bussernes gennemsnitshastighed skal 3-dobles, før de er samfundsøkonomisk fordelagtige? I det sidste tilfælde bliver det ikke morsomt at være bilist eller cyklist.

Kommentarerne til behandlingen af det empiriske materiale, bør dog ikke overskygge, at Ole Jess Olsen med sin disputats har ydet et vigtigt bidrag på et meget væsentligt område. Samtidig er fremstillingen så klar og pædagogisk, at bogen varmt

kan anbefales til alle, som ønsker at komme à jour med den internationale reguleringsdebat.

Lektor dr.polit.
Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Dag Sourander: »EF Leksikon. Den europæiske integration fra A til Å«

Fremad, København, 1993, 248 s. (288 kr.).

Endelig har et dansk forlag taget initiativ til at udgive et EF-leksikon. Der er ganske vist tale om import fra Sverige – leksikonets forfatter er den svenske journalist, Dag Sourander, som arbejder for Göteborg-posten. Men det er der ingen grund til at begræde. Den danske oversætter, lic.jur. Peter L. Vesterdorf, har leveret en stilsikker oversættelse, og desuden har han bidraget med opslag, der vil have særlig interesse for et dansk publikum. Det gælder bl.a. opslagsord som Markedsudvalget, Niels Ersbøl, Junibevægelsen for at nævne nogle få.

EF-leksikonet informerer både i bredden og i dybden. Her er oplysninger om EF's vigtigste institutioner, traktater, historie, politikker, rapporter. Leksikonet forklarer et væld af EF-begreber, integrations-teorier og sætter fokus på beslutningsprocedurer i EF. Tilmed leverer det biografiske data om personer, der har spillet en vigtig rolle for den europæiske integration så som Robert Schuman, Jean Monnet, Paul-Henri Spaak, Alterio Spinelli og Jaques Delors.

Leksikonet er overskueligt. Krydsreferancerne er gennemførte og et emneregister fremmer værkets brugervenlighed. Bogens tilrettelægger, Erik Justesen, har gjort et nydeligt stykke arbejde. Redaktøren har dog været en smule sjusket i kanterne. I litteraturlisten mangler f.eks. for en del værkers vedkommende vigtige data som udgivelsessted og år. Det er skæmmende, men det hører heldigvis til småtingsafdelingen.

Det vigtigste er naturligvis at leksikonet i en håndvendning giver læseren mulighed for at skaffe sig overblik over stort set alle EF-relevante spørgsmål. Bogen vil næppe bidrage med ny viden for de, som beskæftiger sig med EF på forskerniveau. Men selv for forskerne vil den dog uden tvivl være nyttig. Ikke mindst for de glemsomme for hvad var det nu Werner-rapporten, Fouchetplanen eller Fællesakten helt præcis gik ud på? Eller hvad var det nu *Aquis communautaire* og *Erga Omnes* betød? Det er oplysninger man ellers kan bruge lang tid på at grave frem i det bundløse ocean af mere eller mindre overskuelige EF-publikationer.

Alt i alt bør leksikonet derfor stå på hylderne hos alle, der har interesse for EF eller dagligt beskæftiger sig med EF-spørgsmål. Det gælder studerende, politikere, journalister, embedsmænd, jurister, forskere osv.

Trods roserne må der dog også dryppes lidt malurt i bægeret: Litteraturlisten er elendig. Den er hverken fugl eller fisk og forlæggeren havde gjort sig selv en tjeneste ved helt at undvære den. Den lille håndfuld udvalgte bøger, hvoraf nogle endda kun ganske perifert berører EF (Bjøls verdenshistorie), vil absolut ikke være nogen hjælp for læseren, som ønsker at gå videre i EF-litteraturen. »Begynderen« vil savne helt elementære grundbøger som Derek Urwin: *The Community of Europe* og Neil Nugent: *The Government and Politics of the European Community*. Og »viderekommende« vil ikke kunne orientere sig om den nyeste special-litteratur.

Den rubrik der hedder »Supplerende litteratur«, hensætter denne anmelder i dyb undren. Her nævner oversætteren, Peter L. Vesterdorf, sine egne publikationer. Det er fint nok, men hvor er systematikken? Hvis ideen er at vise eksempler på dansk EF-litteratur er det uforståeligt hvorfor bøger af så vigtige danske EF-forskere som Nikolaj Petersen, Peter Nedergaard, Finn Østrup, Thomas Pedersen m.fl. ikke nævnes.

Det er synd og skam, at forfatteren ikke har gjort sig den ulejlighed at fremstille en gennemarbejdet litteraturliste. Det havde været en nyttig guide for alle læsere.

Også bogens mangel på illustrationer kan kritiseres. EF-stoffet byder på så oplagte muligheder

for at benytte sig af figurer og tabeller, der ofte er mere præcise end ord. Det kunne være illustrationer, der viste EF-budgettets størrelse, budgetoverførelser til de enkelte lande, udviklingen i landbrugsstøtten, EF's intra- og extrahandel, parlamentets sammensætning anno 1993/4 (partitilhørsforhold og nationalitet), Eurobarometerets bevægelser de sidste 10 år, en grafisk fremstilling af Maastricht-traktaten. Mulighederne er uendelige. Et foto ved person-biografierne ville også have pyntet.

Endvidere mangler centrale opslagsord. Det nationale Kompromis, danske EF-afstemninger, Tindemann-rapporten, Genscher-Columbo-planen er nogle eksempler. Maastricht-traktaten behandles også noget overfladisk.

Disse indvendinger rækker dog ikke ved den kendsgerning, at EF-leksikonet har fortjent at blive et standard-værk i den danske EF-litteratur. Småfejlene kan forlaget således nå at rette i senere oplag.

Tom Swienty, cand.mag.
Handelshøjskolen i København

Modtagne bøger

- Berg, Jørgen; Christiansen, Marianne: Lov om afgift af arv og gave: Med kommentarer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1991.
- Bitsch Olsen, Poul: Nordisk arbejdesmiljøregulering: i økonomisk og internationalt perspektiv. Frederiksberg: Samfundslitteratur. 1992.
- Bitsch Olsen, Poul: Six Cultures of Regulation: Labor Inspectorates in Six European Countries. Copenhagen: Handelshøjskolens Forlag. 1992.
- Blomquist, Helle; Ingeman, Per: Forvaltningshistorisk antologi. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1993.
- Bouchet, Dominique; Klaudi Klausen, Kurt: Temaer i den samfundsvidenskabelige debat: Kronikker fra en møderække på Odense Universitet. Odense Universitetsforlag. 1992.
- Bro, Henning; Gregers Friisberg, Søren Kolstrup: Produktion og fordeling i velfærdsstaten. Columbus. 1993.
- Bygvrå, Susanne: Grænsehandel ved porten til Europa. Aabenraa: Institut for grænseregionsforskning. 1992.
- Carstensen, Poul: Kommunerne og erhvervspolitikken. København: G.E.C Gads Forlag. 1993.
- Christensen, Flemming; Fristrup, Peter; Hougaard, Jens Leth: Produktivitetsanalyser. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 1991.
- Christensen, Michael: Obligationsinvestering: Teoretiske overvejelser og praktisk anvendelse. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1992.
- Espelund, Morten; Thaarup-Hansen, Carl: Europa-Perspektiv 93: Status og perspektiver for samarbejde i Europa. København: Handelshøjskolens Forlag. 1993.
- Feldbæk, Ole: Danmarks økonomiske historie 1500-1840. Herning: Systime. 1993.
- Georg, Susanne: Når løsningen bliver problemet: - miljøregulering i økonomisk perspektiv. Frederiksberg: Samfundslitteratur. 1993.
- Greve, Bent: Skatteudgifter i teoretisk og empirisk belysning: Et studie i ulighed og manglende styring af de offentlige udgifter og indtægter. Frederiksberg: Samfundslitteratur. 1993.
- Greve, Bent (ed.): Social Policy in Europe: Latest Evolution and Perspectives for the Future. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research. 1992.
- Hansen, Ebbe; Benny Jacobsen: 90'ernes mennesker og samfund. Columbus. 1992.

- Hansen, Erik Jørgen: War between the generations? Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research. 1992.
- Haue, Harry; Skovgaard-Petersen, Vagn: Uddannelses historie 1992. 26.årbog fra Selskabet for dansk Skolehistorie. Odense Universitetsforlag. 1992.
- Hedman; Pär: Cash Management. København: systime/gad. 1992.
- Heide-Jørgensen, Mogens: Den kommunale interesse: Studier over kommunalrettens udvikling. København: G.E.C Gad. 1993.
- Hilden, Adda; Nørr, Erik: Lærerindeuddannelse: Lokalsamfundenes kamp om seminariedriften. Dansk læreruddannelse 1791-1991, bind 3. Odense Universitetsforlag. 1993.
- Jensen, Susanne: Regionale effekter af nyetablerede virksomheder. Aabenraa: Institut for grænseregionsforskning. 1993.
- Jensen, Susanne: Turismens økonomiske betydning i Danmark i 1991. København: Industri- og Handelsstyrelsen. 1993.
- Johansen, Helle; Rasmussen, Annegrethe: Det indre marked og Danmark. Forlaget Politiske Studier. 1991.
- Johansen, Jens Christian V.; Erling Ladewig Petersen; Henrik Stevnsborg: Clashes of cultures: Essays in Honour of Niels Steensgaard. Odense: Odense University Press.
- Just, Flemming: Landbruget, staten og eksporten 1930-1950. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag. 1992.
- Jørgensen, Gert; Hansen, Christian; Pedersen, Morten Steen: Fra fiskeri til turisme?: Fiskeriaktionens gennemførelse og relevans. Aabenraa: Institut for grænseregionsforskning. 1992.
- Kampmann, Tage: Kun spiren frisk og grøn: Læreruddannelse 1945-1991, bind 2. Odense Universitetsforlag 1991.
- Kjeldsen-Kragh, Søren: Danmark i Unionen? København: Fremad. 1992.
- Kongshøj Madsen, Per: The Politics of Economic Modelling: Use and abuse of economic science in policy-making. University of Copenhagen: Forlaget Politiske Studier. 1991.
- Kulavig, Erik: Propaganda og hverdagsliv i Rusland 1924-36: Studier i sovjetisk masseoffentlighed. Odense Universitetsforlag. 1991.
- Manus, Patrick Mac: Heksenes genkomst: – om afrikanske udviklingsperspektiver. Frederiksberg: Samfundslitteratur. 1993.
- Martensen-Larsen, Florian; Karl Peder Pedersen, Ditlev Tamm: De kongelige amtmænd: – en erindringsbog om amtmænd og amter før 1970. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1992.
- Merklin, Jussi: »Farvel, hr. minister!«: En lærebog i demokrati med tamil-skandalen som grundlag. Herning: Systime. 1992.
- Møller, Lasse; Wolffsen, Poul: Beslutninger i organisationer: – offentlige og private. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1991.
- Nielsen, Orla: Organisationers købsadfærd i grundtræk. Frederiksberg: Samfundslitteratur. 1991.
- Nordentoft, Johs.; Rasmussen, Søren H.: Kampagnen mod Atomvåben og Vietnambevægelsen 1960-1972. Odense universitetsforlag. 1991.
- NordREFO 1992:1: Kulturens spændetrøje: Om kultur og kulturforskning i Norden. Redigeret af Peter Duelund. København: Akademisk Forlag. 1992.
- Nørager-Nielsen, Jacob; Theilgaard, Søren: Købeloven: Med kommentarer. G.E.C Gads Forlag. 1993.
- Petersen, Jørn Henrik: Efficiens og atomistisk konkurrence. Odense: Odense Universitetsforlag. 1992.
- Plovsing, Jan: Home care in Denmark. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research. 1992.
- Riis, Thomas: A special brew: Essays in honour of Kristof Glamann. Odense University Studies in History and social Sciences. Vol. 165. 1993.
- Riishøj, Søren: Post-kommunisme: – den vanskelige vej til markedsøkonomi. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag. 1992.
- Rold Andersen, Bent: Fremtidens ældrepolitik: Lundbeckfondens prisopgave 1992. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1993.
- Schans Christensen, Jan: Ledelse & Aktionærer: 6 essays om den moderne selskabs- og børsret. København: G.E.C Gad. 1992.
- Taksø-Jensen, Finn: Mit testamente. København: G.E.C Gad. 1992.
- Tamm, Ditlev: Retsvidenskaben i Danmark: – en historisk oversigt. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1992.
- Thastrup, Tom Erling: Fremtidssforskning: – hvorfor og hvordan. Herning: Systime. 1991.
- Thinggaard, Frank: Mark-tomarket?: Værdiansættelse af »afledte« finansielle instrumenter i det eksterne årsregnskab. København: G.E.C Gad. 1993. Med appendix.

Vedung, Evert: Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur. 1991.

Vestergaard Andersen, Per: Risikostyring: Ved valuta- og kapitalmarkedsaktiviteter og international handel. Jurist- og Økonmoforbundets Forlag. 1992.

Østrup, Finn: The Development of the European Monetary System. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag DJØF Publishing. 1992.

von der Lieth, Lars; Kuschel, Rolf; Petersen, Arne Friemuth: Kommunikationens veje: Om basale kommunikationsformer hos mennesker og dyr. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck. 1993.

Tendens: Tidsskrift for KulturSociologi. 1992, 4.årg. nr.1.

Tendens: Tidsskrift for KulturSociologi. 1993, 5.årg. nr.1.