
Konsekvenserne af en monetær union

Finn Østrup

**Skattelettelser eller offentlig service:
hvor meget støtter danskene velfærdsstaten?**

Peter Nannestad og Martin Paldam

Socialisme og økonomisk teori:

Østrigerne revurderet

Nicolaj Juul Foss

**Arbejdsløshedsforsikringen
og dens betydning for organisationsgraden**

Michael Darmer

Økonomisk kronik

Jeppe Christiansen

Anmeldelser

Økonomi & Politik 1990

Redaktør: Steen Thomsen,
Instituttet for Fremtidsforskning.

Bestyrelsesformand:
Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, København

Redaktionsudvalg:

- Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Egil Fivelsdal, Institut for Organisation, Handelshøjskolen i København
- Hans Jørgen Nielsen, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Christian Thune, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet

Økonomi og Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, som udkommer 4 gange årligt. Tidsskriftet søger at holde læserne orienterede om centrale danske og internationale samfundsforhold i grænsfeltet mellem økonomi og politik.

Anmeldelsesredaktionen:

Lars Bille, Institut for Samfundsfag.

Abonnement & produktion:

Steffen Lüders, Instituttet for Fremtidsforskning, Løngangstræde 25, 1468 København K. 33 11 71 76.

ISSN 030-1906

Indhold

Konsekvenserne af en monetær union 3

Finn Østrup

Skattelettelser eller offentlig service: hvor meget støtter danskene velfærdsstaten? 25

Peter Nannestad og Martin Paldam

Socialisme og økonomisk teori: Østrigerne revurderet 41

Nicolaj Juul Foss

Arbejdsløshedsforsikringen og dens betydning for organisationsgraden 52

Michael Darmer

Økonomisk kronik 61

Jeppe Christiansen

Anmeldelser 67

Konsekvenserne af en monetær union

Finn Østrup, Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

1. Indledning

I december 1990 indledes i EF en regeringskonference om en økonomisk og monetær union. En økonomisk union har ifølge Delors-rapporten fire basale elementer: (1) et fælles marked med fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital, (2) konkurrencepolitik og andre foranstaltninger rettet mod styrkelse af markedsmekanismen, (3) fælles politikker rettet mod strukturel forandring og regional udvikling, samt (4) koordination af den makroøkonomiske politik, herunder bindende regler for budgetpolitikken (Committee for the Study of Economic and Monetary Union, s. 20). En monetær union karakteriseres i Delors-rapporten ved tre elementer: (1) fuld konvertibilitet af valutaer, (2) frie kapitalbevægelser, samt (3) fastlåsning af valutakurser (Committee for the Study of Economic and Monetary Union, s. 18).

Definitionen af en økonomisk union svarer i store træk til indholdet af EØF-traktaten fra 1957 med de senere udbygninger, der er sket i EF-samarbejdet med opbygningen af bl.a. en regionalpolitik fra 1975. Regionalpolitikken blev traktatfæstet med Den Europæiske Fælles Akt fra 1987, hvor også fri personbevægelighed blev føjet til den oprindelige EØF-traktats bestemmelser om fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og arbejdskraft. Den væsentligste nyskabelse for så vidt angår den økonomiske union vil således væ-

re bindende regler for budgetpolitik. En monetær union indebærer en væsentlig nyskabelse i form af fastlåste valutakurser, mens fri kapitalbevægelighed (der går igen fra definitionen af en økonomisk union) blev vedtaget med kapitaldirektivet fra 1988.

Inden for EF blev der allerede ved Haag-topmødet mellem EFs stats- og regeringschefer i december 1969 opnået enighed om gennemførelsen af en økonomisk og monetær union senest i 1980. Werner-rapporten fra oktober 1970 anbefaler en gennemførelse i etaper. Werner-rapportens konklusioner blev med enkelte ændringer officielt vedtaget med en rådsresolution fra marts 1971. Som bekendt blev arbejdet med en økonomisk og monetær union bragt til standsning i 70'erne.

I artiklen diskuteres en række af de vigtigste konsekvenser af en monetær union: at penge- og valutapolitik ikke kan anvendes som instrumenter i stabiliseringspolitik, at valutakursinstrumentet ikke kan anvendes som middel til at forfølge betalingsbalancemål, påvirkningen af autonomien med hensyn til rentefastsættelse, påvirkningen af inflationen, mikroøkonomiske effekter (konsekvenser for international arbejdsdeling og de finansielle markeder) samt konsekvenser for finanspolitikken. I afsnit 9 diskuteres problemerne omkring udformningen af en fælles pengepolitik, herunder prioriteringen af prisstabilitet. Spørgsmålet om en monetær

union må ses på baggrund af fremtidsudsigterne for EMS, hvilket diskuteres i afsnit 10. Artiklen vil i første række tage en dansk synsvinkel.

2. Penge-og valutapolitik som stabiliseringspolitisk instrument

Ved at etablere en fælles pengepolitik bliver der ikke længere mulighed for at gøre national brug af pengemængdeændringer (inflation) og valutakursændringer som middel til at reducere ledigheden.

Det grundlæggende spørgsmål er, om det er muligt gennem ændringer i efterspørgslen at påvirke produktionen. I økonomisk litteratur har det gennem mange år været den overvejende opfattelse, at det i hvert fald ikke på længere sigt er muligt at påvirke ledigheden gennem efterspørgselsændringer, idet ledigheden bestemmes af strukturelle forhold (naturlig ledighed). Hvis denne tankegang accepteres, fjernes et af de tidligere hovedargumenter mod valutaunioner, nemlig at nationale forskelle med hensyn til prioriteringen af inflation og ledighed gør det optimalt for hvert enkelt land at opretholde sin egen inflationstakt (jfr. f.eks. Johnson 1972).

Synspunktet om, at pengemængdeændringer ikke direkte påvirker beskæftigelsen, henter støtte fra empiriske undersøgelser. Således konkluderer Chouraqui, Driscoll og Strauss-Kahn (1988) på basis af ca. 30 større økonomiske modeller: »....Most structural models predict that monetary policy has little effect on the unemployment rate in the short run, while in the medium run the improvement in output is never sufficient to make a substantial impact on employment....« (Chouraqui, Driscoll og Strauss-Kahn 1988, s. 21). Derimod tyder gennemgangen af de ca. 30 modeller på, at pengepolitik gennem valutakursændringer øver en vigtig indflydelse på den reale sektor, hvilket

kunne støtte anvendelsen af valutakurser til at imødegå strukturelle ændringer i økonomien (jfr. nedenfor).

Problemstillingen i nyere økonomisk litteratur er, om pengepolitik kan anvendes til at imødegå uventede »chok« i form af strukturændringer i økonomien, der bringer ledigheden væk fra den naturlige ledighed. Denne problemstilling er særlig af betydning, idet det er sandsynligt, at en en-gangs forøgelse af ledigheden kan føre til permanent forøgelse af den naturlige ledighed (hysteresis). F.eks. er arbejdsgivere tilbøjelige til at ansætte lang-tids-ledige på grund af bl.a. forældede kendskaber, ligesom »insiderne« på arbejdsmarkedet presser lønniveauet i vejret ved at udnytte virksomhedernes modvilje mod at ansætte personer, hvis kvalifikationer ikke kendes.

Spørgsmålet om anvendelse af valutapolitik til imødegåelse af strukturændringer i økonomien rejses første gang af Mundell (1961), der fremfører, at valutakursjusteringer bør anvendes i situationer, hvor en sektor står over for manglende efterspørgsel, og hvor manglen på efterspørgsel som følge af lønstivhed ikke kan imødegås gennem en real-lønsnedgang og på grund af lav arbejdsmobilitet ikke kan imødegås gennem vandring til andre sektorer. Mundells teori leder frem til forholdsvis små valutaområder. Kenen (1969) fremhæver, at der ved afgrænsningen af et optimalt valutaområde bør lægges vægt på produktdiversifikation, idet det er lettere i en økonomi med diversificeret produkt-sammenhæng at finde alternative beskæftigelsesmuligheder, således at behovet for devalueringer reduceres. I senere økonomisk litteratur er Mundells argumentation blevet udbygget, således at det nu er den fremherskende opfattelse, at faste valutakurser er hensigtsmæssige for at imødegå chok, der stammer fra den monetære del af økonomien (særlig ændringer i pengeefterspørgslen),

mens det i tilfælde af reale choks (tilfældet der analyseres af Mundell) er hensigtsmæssigt med valutakursjusteringer (Marston 1985; Wihlborg og Willett 1990).

Den teoretiske litteratur giver således kun delvis tilslutning til en fastlåsning af valutakurser set ud fra et stabiliseringsmæssigt synspunkt.

Det er imidlertid spørgsmålet, om den teoretiske litteratur kan anvendes som ledesnor for praktisk økonomisk politik. Problemet i praktisk økonomisk politik er ofte, at man ikke inden for den relevante beslutningsperiode ved, om strukturændringer er af real eller monetær karakter, og at det derfor er svært at »skræddersy« en politik, der sigter mod at imødegå en særlig form for chok. Ses der på erfaringerne fra de senere år, har særlig den monetære del af økonomien været kendetegnet af ændringer på grund af stor ustabilitet i pengeefterspørgselsfunktionen samt vanskeligheder ved at styre bankernes kreditudbud. Dette taler for en fast-kurs-politik. Det er netop vanskelighederne ved at styre pengemængden, som har medført, at flere lande, der tidligere fulgte en monetaristisk politik, nu tillægger valutakursen større vægt. Det mest afgørende skift er sket i UK, som siden 1985 i varierende omfang har anvendt valutakursen som pengepolitisk mål, og som i oktober 1990 gik ind i valutakurssamarbejdet inden for EMS. Også USA har siden Plaza-mødet i september 1985 – ligeledes i varierende omfang – styret efter valutakursmål.

Endvidere er det spørgsmålet, om hensynet til en effektiv ressourceallokering/høj produktivitetsstigning trækker i retning af ikke at anvende Mundells argumentation som grundlag for den økonomiske politik. Hvis ressourcer gennem devaluering – eller lønnedgang – fastholdes i en sektor, kan man hindre overflytning af ressourcer til sektorer

med højere produktivitetsstigninger, hvorved der bliver lavere produktivitetsstigning i økonomien, omend der i hvert fald overgangsvis bliver større produktion.

Endelig må spørgsmålet om valutakurs som middel til imødegåelse af svigtende efterspørgsel ses på baggrund af den lønfleksibilitet, der findes i et land. Det vil som alternativ til valutakursændringer være muligt gennem tilpasninger af reallønnen at forbedre konkurrencestillingen. I Delors-rapporten trækkes det klart frem, at der er behov for en lønfastsættelsesprocedure, således at lønstigninger svarer til produktivitetsstigninger: ».....As regards wage formation and industrial relations, the autonomous negotiating process would need to be preserved, but efforts would have to be made to convince European management and labour of the advantages of gearing wage policies largely to improvements in productivity....« (Committee for the Study of Economic and Monetary Union, s. 24).

Det fremføres hos Gros og Thygesen (1990), at reale chok i stigende grad vil blive fælles for landene, således at chok kan imødegås alene gennem bevægelser i den fælles valutakurs over for tredjelande, hvorved der ikke bliver behov for en landespecifik valutapolitik til imødegåelse af for lav efterspørgsel. Der kan dog modsat også nævnes en række faktorer, som gør det tvivlsomt, om dette vil blive tilfældet inden for en overskuelig tidshorisont. F.eks. vil en eventuel afvikling af landbrugsstøtten gennem de kommende år have forskellig virkning for EF-landene, ligesom også integrationen af de østeuropæiske lande i den internationale markedsøkonomi kan føre til betydelige ændringer i produktionsmønstret for EF-landene, særlig hvis de østeuropæiske lande specialiserer sig i fremstilling af bestemte varer. Det kan også tænkes, at det indre marked i de kommende år vil føre til en stigende specialisering mellem lan-

dene, hvilket i højere grad gør enkelte lande følsomme over for svigt i efterspørgslen efter bestemte varer.

Spørgsmålet om valutakursjusteringer som middel til at dæmme op for stigende ledighed kan måske især få betydning i perioden umiddelbart efter etableringen af en monetær union. Hvis der f.eks. blandt arbejdsmarkedets parter er tvivl om myndighedernes vilje til at blive i en monetær union, kan der tænkes aftalt lønstigninger, som ligger over produktivitetsstigningen. Det kan være vanskeligt for arbejdstagere i et land at omstille forventningerne til lavere inflation, og der kan derfor fra arbejdstagerne være stort pres for højere lønstigninger. En mulighed for at tilpasse forventningsdannelsen kunne være en møntreform, hvor en ny fælles valuta indføres med det samme. I flere sydamerikanske lande er en møntreform indgået som et vigtigt element i planer for nedbringelse af inflationen, i visse tilfælde med succes (Dornbusch 1988). En lang anden fase inden den endelige fastlåsning af valutakurser, som der er lagt op til ved mødet i Det Europæiske Råd i oktober 1990, kan yderligere bidrage til at skabe tvivl om den politiske vilje til at blive i en monetær union, hvis det er forbundet med omkostninger i form af stigende ledighed.

For at afhjælpe vanskeligheder i lande med stigende ledighed som følge af fastlåste valutakurser foreslås traditionelt en udbygning af strukturpolitikken inden for EF, eventuelt med etablering af nye instrumenter. Det er spørgsmålet, om en udbygning af strukturpolitikken er hensigtsmæssig set fra et EF-synspunkt, da de hidtidige erfaringer fra EFs udgiftskrævende ordninger viser, at fordelingen af midler ofte fører til konflikt mellem landene. Det er tvivlsomt, om opbygningen af nye udgiftskrævende politikker – f.eks. nye fonde – er i dansk interesse, da det formentlig vil være begrænset, hvor

store midler der kan ventes overført til de mere velstående EF-lande.

3. Betalingsbalancetilpasning

Ved at fastlåse valutakurserne vil det ikke være muligt at anvende valutakursinstrumentet til at forfølge et betalingsbalance-mål.

En første forudsætning for at anvende valutakursændringer som middel mod betalingsbalanceuligevægte er, at det er muligt at påvirke produktionen gennem ændringer i efterspørgslen (jfr. diskussionen i afsnit 2).

For det andet er det spørgsmålet, om valutakursjusteringer kan påvirke eksport- og importmængder så meget, at det opvejer virkningen af et eventuelt forringet bytteforhold (lavere eksportpriser i fremmed valuta). En lang række udenlandske undersøgelser peger samstemmende i retning af, at ændringer i konkurrencestillingen på grund af valutakursændringer har en signifikant påvirkning af betalingsbalancen. Det er således konklusionen hos Goldstein og Khan (1985) på basis af en række økonometriske undersøgelser: »....over a period of two to three years, relative prices do play a powerful role in the demand for total imports and exports. As such, the potential contribution of expenditure switching policy instruments (the exchange rate, tariffs and subsidies) to trade adjustment is a strong one....« (Goldstein og Khan 1985, s. 1076).¹ Hos Chouraqui, Driscoll og Strauss-Kahn (1988) er det konklusionen: »....The only consistent result for each study is that the sum of import and export price elasticities after 2 years exceeds unity, supporting the view of »elasticity optimism«....« (Chouraqui, Driscoll og Strauss-Kahn 1988, s. 12). De danske erfaringer fra omlægnin-gen af arbejdsgiverafgifter i december 1987, der var medvirkende til en stærk stigning i eksporten, samt den senere stagnation i eks-

porten som følge af højere effektiv kronekurs, peger i samme retning.

For det tredje er det spørgsmålet, om valutakursjusteringer – selv om de er i stand til at påvirke betalingsbalancen (jfr. ovenfor) – er det bedst egnede instrument til at forfølge et betalingsbalancemål. Det er denne problemstilling, der ligger bag McKinnons teori om optimale valutaområder (McKinnon 1963). McKinnon betoner, at det i et lille land vil være mere effektivt at anvende penge- og finanspolitik til at tilvejebringe betalingsbalanceligevægt, mens valutakursjusteringer er mere hensigtsmæssige i et stort område, hvor prisvirkningerne af en devaluering er mindre på grund af en mindre andel af varer, der er udlandskonkurrerende ('non-traded goods').

For det fjerde er det spørgsmålet, om det er nødvendigt at forfølge et betalingsbalancemål. I nyere økonomisk litteratur – se f.eks. Boughton (1989) – har det synspunkt været fremført, at betalingsbalancens løbende poster er irrelevant som målvariabel. Det er op til husholdninger og erhvervsvirksomheder selv at sørge for tilbagebetaling af lån, herunder også lån optaget i udlandet. Ved beslutning om låntagning må man formode, at husholdninger og virksomheder ud fra en vurdering af fremtidige indkomstforhold finder det muligt at klare tilbagebetalingerne, og hvis dette måtte vise sig ikke at være tilfældet, er der tale om et privat mellemværende, som ikke bør påvirke den økonomiske politik. Det offentlige har udelukkende til opgave at sørge for tilbagebetaling af den offentlige gæld.

Denne argumentation om, at betalingsbalancens løbende poster ikke har betydning som samfundsøkonomisk målvariabel, kan imødegås ud fra den betragtning, at der er eksterne effekter knyttet til udenlandsk låntagning. Der kan formentlig nævnes to så-

danne tilfælde, hvor det kan argumenteres, at husholdninger og virksomheder modtager forkerte signaler og derfor optager for store udenlandske lån. For det første er der ved faste, justerbare valutakurser risiko for, at samfundet løber ind i en valutakrise, der stiller krav om en uønsket hurtig tilpasning.² For det andet er det muligt, at de private agenter har en forkert forventning til den fremtidige valutakursudvikling, f.eks. er der måske ikke tiltro til en fastkurspolitik, hvorved omkostningerne ved udenlandsk låntagning systematisk undervurderes.

Begge de nævnte eksterne hensyn falder imidlertid bort ved etableringen af en monetær union. Der vil således ikke længere være risiko for valutakriser, og der vil ikke længere – forudsat at den monetære union er troværdig – være forventninger om en devaluering. På denne baggrund kan det argumenteres, at betalingsbalancemålet under en monetær union virkelig bliver irrelevant. Det er muligt, at en regering generelt finder, at låntagningen i et område i den monetære union er for høj, men dette skulle være ud fra et generelt hensyn til løn- og prisstigninger og ikke ud fra et snævert betalingsbalancehensyn.

Selv om betalingsbalancesaldoen ved etableringen af en monetær union falder væk som direkte mål, vil der fortsat i en monetær union være behov for kreditgivning på tværs af grænserne, hvilket må antages at øve indflydelse på efterspørgslen i et land. Det bliver herved spørgsmålet, om der for et land under en monetær union er større mulighed for låntagning i udlandet, end det nu er tilfældet under faste, justerbare kurser, dvs. om der er mulighed for at holde et større betalingsbalanceunderskud. Formuleret anderledes er det spørgsmålet, om landene under en monetær union i højere grad vil være tvunget til tilpasning af produktion/efterspørgsel for at rette op på betalingsbalanceunderskud fremfor at basere sig på finansiering.

Formentlig kan to synspunkter gøres gældende. På den ene side kan det argumenteres, at en monetær union kan skabe større tillid til, at låntagere i et land har mulighed for at tilbagebetale et lån, dvs. at »den politiske risiko« vil falde. F.eks. vil der være mindre usikkerhed med hensyn til, om et land skulle genindføre valutarestriktioner for at finansiere betalingsbalanceunderskud, ligesom der også kan være større sikkerhed om andre dele af den økonomiske politik, der ikke længere skal rettes mod betalingsbalance- og valutakursmål. Erfaringerne fra guldstandarden med fastlåste valutakurser før 1. verdenskrig tyder på, at der i denne periode var mulighed for større betalingsbalanceuligevægte end i perioden siden 1945. På den anden side kan det argumenteres, at et land under en monetær union vil have mindre mulighed for netto-låntagning i udlandet, fordi det ikke længere vil være muligt for staten at optræde som låntager i udlandet udover, hvad der er nødvendigt for at finansiere budgetunderskud (se afsnit 8). Statens reducerede mulighed for at låne mindsker et lands »kreditkapacitet«.

4. Autonomi med hensyn til rentefastsættelse

Muligheden for national autonomi med hensyn til rentefastsættelsen har ofte stået i centrum for den danske pengepolitiske diskussion, jfr. f.eks. Det økonomiske Råd (1985).³ Flere spørgsmål synes at have været sammenkædet i diskussionen.

For det første er det spørgsmålet, om renten udelukkende er fastsat ud fra den udenlandske rente med et tillæg, der afspejler valutakursforventninger samt risiko omkring fejlslagne forventninger, dvs. at renten ikke bestemmes af indenlandske faktorer som f.eks. den indenlandske investerings/opsparringsbalance eller – hvis der fokuseres specifikt på obligationsrenten – eventuelt obligationsefterspørgsel/udbud.

En række udenlandske undersøgelser har været foretaget, om renten i et land svarer til den udenlandske rente med tillæg af forventninger om valutakursændringer (uncovered interest rate parity).⁴ Problemet ved undersøgelserne er, at det er nødvendigt at basere sig på antagelser vedrørende forventningerne til den fremtidige valutakursudvikling. Undersøgelserne viser dog forholdsvis samstemmende – uafhængig af antagelserne vedrørende valutakursforventninger – at det er vanskeligt at forklare rentedannelsen udelukkende på grundlag af den udenlandske rente og kursforventninger, medmindre det antages, at der er tale om en stærkt varierende risikopræmie, som ikke kan forklares nærmere. Det kan således ikke på grundlag af undersøgelserne afvises, at der er uafhængighed i rentedannelsen forstået på den måde, at rentedannelsen bestemmes også af andre, specifikt indenlandske faktorer. Lignende resultater gælder for den danske obligationsrente, hvor der ligeledes har været rentebevægelser, som er vanskelige at forklare med ændringer i den udenlandske rente og i valutakursforventninger.

For det andet er det spørgsmålet, om en eventuel uafhængighed i rentedannelsen – jfr. ovenfor – kan udnyttes systematisk til at føre pengepolitik, dvs. påvirke rentedannelsen. Svaret på dette spørgsmål må være benægtende. Det har ikke været muligt i de udenlandske undersøgelser at forklare, hvilke indenlandske faktorer der skulle bestemme renten, f.eks. kan rentedannelsen tilsyneladende ikke forklares ved ændringer i f.eks. obligationsudbud og efterspørgsel (jfr. bl.a. Thomas og Wickens 1989).

Endelig for det tredje er det spørgsmålet, om et land har brug for autonomi med hensyn til rentedannelsen, dvs. om et land har mål for renten, der afviger fra andre lande. En lavere rente kan eventuelt ses som et stabiliseringspolitisk middel til at mindske ledigheden

gennem større erhvervsinvesteringer. Som omtalt ovenfor er det imidlertid tvivlsomt, i hvilket omfang det er muligt at påvirke ledigheden. En selvstændig rentedannelse kan også ses som et middel til at påvirke opsparringen og de fremtidige forbrugsmuligheder. En selvstændig rentedannelse forudsætter i dette tilfælde, at der i et land er afvigende præferencer med hensyn til de fremtidige forbrugsmuligheder end i udlandet. Det er ikke umiddelbart indlysende, hvorfor der i et land skulle være sådanne afvigende præferencer.

I den danske debat har det ofte været set som positivt, at en monetær union vil føre til en lavere rente. Det fremføres, at en lavere rente vil føre til højere vækst, dvs. at en monetær union gennem en lavere rente skulle give anledning til større investeringer.

Det er imidlertid spørgsmålet, om det i den nuværende danske økonomiske situation er ønskeligt med et lavere renteniveau. En lavere rente virker i retning af mindre privat opsparring og dermed mindsket formueopbygning i form af indenlandsk kapitalakkumulation eller forøgelse af nettofordringerne over for udlandet. Lavere rente kan også – på grund af den afledede forbedring af statens budgetstilling – føre til stærkere politisk pres for en udvidelse af det offentlige forbrug. Hertil kommer, at bl.a. erfaringerne fra begyndelsen af 80'erne tyder på, at en rentesækning i Danmark kan have en betydelig ekspansiv effekt på det private forbrug og boligbyggeriet.

Endvidere er det ikke givet, at en lavere rente på grund af en monetær union rent faktisk fører til større erhvervsinvesteringer. Det må antages, at investor ved placering i en svag valuta kræver et rentetillæg af to grunde. For det første vil der være usikkerhed omkring debtors tilbagebetalingsevne, når man låner til debitorer i et land, der har en stor gæld.

Dette rentetillæg vil ikke blive påvirket af en monetær union. For det andet vil investorer kræve et rentetillæg som kompensation for dels den forventede devaluering af en valuta, dels et yderligere tillæg som kompensation for risikoen ved, at devalueringsforventningerne eventuelt ikke opfyldes. Dette sidste rentetillæg – kompensation for forventet devaluering og risikopræmie for fejlslagne devalueringsforventninger – falder bort i en monetær union, men dette vil ikke sig selv føre til større investeringer, da rentetillægget for kreditor modsvares af en tilsvarende gevinst for debitor, nemlig udsigten til at realværdien af gælden reduceres på grund af en devaluering med heraf følgende højere inflation. Erhvervsvirksomheder i Danmark har i forvejen mulighed for udenlandsk låntagning og ville udnytte denne mulighed, hvis de fandt den mere fordelagtig end låntagning i danske kroner.

5. Nedgang i inflationen

Der har i den økonomiske litteratur været angivet to hovedbegrundelser for, at en monetær union – ligesom iøvrigt også EMS – kan reducere inflationen. Et synspunkt har været, at politikerne fører en for ekspansiv økonomisk politik, dvs. prioriterer det kortsigtede hensyn til ledigheden for højt og hensynet til inflationsbekæmpelse for lavt. Dette skyldes, at en sådan ekspansiv politik øger sandsynligheden for genvalg. En mulighed for at komme ud af denne situation vil – som fremhævet bl.a. af Rogoff (1985a) – være at fjerne pengepolitik fra politisk indflydelse og at sikre en uafhængig centralbank, hvor man som centralbankchef bør udpege en »conservative banker«. En europæisk centralbank – der ligger uden for et enkelt lands politiske rækkevidde – vil være endnu mere fjernet fra politisk indflydelse og derved endnu mere egnet til at sikre en anti-inflationspolitik (Thygesen 1989b).

En anden begrundelse for, at en monetær union kan sikre en lav inflation er, at arbejdsmarkedets parter vil indse, at det fremover vil være umuligt for myndighederne i et enkelt land inden for den monetære union at opretholde beskæftigelse/konkurrencestilling gennem devalueringer og således tilpasse lønkravene til 0-inflation. Lønkrav på arbejdsmarkedet antages for øjeblikket bestemt ud fra forventningerne til myndighedernes valutakurspolitik, som påvirker beskæftigelse/konkurrencestilling. Der er her ved tale om et »spil«, hvor regeringen eventuelt kan finde det optimalt – på baggrund af de aftalte lønstigninger – at fravige en tidligere erklæret politik og devaluere for at undgå ledighed. For regeringen må det i et sådant »spil« gælde om at øge troværdigheden til, at man virkelig vil tilvejebringe en lav inflation og undgå devalueringer. En mulighed for at øge troværdigheden kunne være gennem en EMS-tilknytning at øge de politiske omkostninger ved devalueringer.⁵ En anden mulighed kunne være helt at opgive den valutariske handlefrihed ved at indgå i en monetær union. Det er sandsynligt, at troværdigheden af en 0-inflationspolitik vil være stor i en monetær union, idet en europæisk centralbank ikke kan ventes at genoprette konkurrencestillingen som følge af lønstigninger i et enkelt land ved at øge inflationen på europæisk niveau. Ifølge denne forklaring får samfundet således uden omkostninger en lavere inflation »foræret« på grund af større troværdighed omkring anti-inflationspolitikken i en monetær union.

Som argumenteret ovenfor er det formentlig lettere at nå en lav inflation i en monetær union. Dermed er det imidlertid ikke givet, at den økonomiske politik i en monetær union vil blive tilrettelagt på en sådan måde, at der rent faktisk bliver en lavere inflation. Der kan fremføres en række argumenter for, at pengepolitikken under en monetær union – medmindre den følges op af særlige regler

med henblik på at garantere en anti-inflationspolitik – ikke vil komme til at sigte mod lavere inflation.

En begrundelse for højere inflation under en monetær union er fremført af von Hayek (1978). Von Hayek accepterer tankegangen om, at politikere er fristede til at føre en for ekspansiv politik. For von Hayek vil det bedste middel til at sikre en politik rettet mod inflationsbekæmpelse imidlertid være konkurrence mellem valutaer: hvis et land holder en højere inflation end i udlandet, vil dette medføre, at det pågældende lands valuta fortrænges til fordel for mere stabile valutaer kendetegnet ved lav inflation.

Andre begrundelser for højere inflation under faste valutakurser fremføres i nyere teoretisk litteratur bl.a. af Rogoff (1985b) samt af Canzoneri og Henderson (1988). Det argumenteres, at inflationen vil ligge lavere under flydende valutakurser. Hvis der for et enkelt land er mulighed for at ændre valutakursen, vil der være et ekstra incitament til at føre en revalueringspolitik, idet revaluering fører til lavere inflation uden tab af produktion og beskæftigelse i hjemlandet. Denne tankegang kan i et vist omfang hente støtte fra EMS-samarbejdet siden 1983, hvor der i flere tilfælde har været konflikter mellem Tyskland og de øvrige EMS-lande, som ikke har ønsket at devaluere. Problemstillingen i internationalt økonomisk samarbejde har således i 80'erne snarere været at undgå konkurrerende revalueringer med henblik på at holde inflationen nede end at undgå konkurrerende devalueringer.

Overføres tankegangen til EFs monetære union, kan der også her være en tilskyndelse til at holde en højere inflation. Når den europæiske centralbank først er etableret, kan fortalere for en højere inflation – afhængig af de regler for sikring af 0-inflation, der iøvrigt indlægges i systemet – presse en infla-

tionspolitik igennem, uden at det får negative konsekvenser for konkurrencestillingen i et enkelt land.

Fristelsen til at holde en højere inflation under et fastkurssamarbejde understreger behovet for, at en europæisk centralbank følges op af garantier for, at der gennemføres en politik rettet mod inflationsbekæmpelse. Det er imidlertid spørgsmålet, om sådanne yderligere »garantier« vil være holdbare (jfr. nedenfor). Modsat er det dog også klart – som argumenteret af Padoa-Schioppa (1988) – at selve det forhold, at EF kun råder over et begrænset budget, i sig selv reducerer risikoen for, at en fælles centralbank vil blive udnyttet som en monetær finansieringskilde til finansiering af regeringsudgifter (i dette tilfælde EF-udgifter).

De konflikter, der har været mellem EMS-lande om at undgå devalueringer, er et selvstændigt argument for at afgive suveræniteten med hensyn til penge- og valutapolitik, således at landene i fællesskab kan nå til enighed om en hensigtsmæssig inflationstakt i stedet for gennem konkurrerende revalueringer at »eksportere« inflation.

6. Påvirkning af international arbejdsdeling

Fordelene omkring en monetær union kan i første række findes i forøget effektivitet på mikroniveau. Den mindre valutausikkerhed kan have en positiv effekt på varehandelen og dermed bidrage til øget international arbejdsdeling. Valutakurssikkerhed bevirker større gennemsigthed omkring priserne i de forskellige lande og kan derved øge konkurrencen på tværs af landegrænserne og eventuelt fjerne muligheder for prisdifferentiering. Endelig kan den større sikkerhed eventuelt lede frem til dynamiske effekter i form af større erhvervsinvesteringer.

Det er vanskeligt at vurdere, hvad denne forøgelse af den mikroøkonomiske effektivitet betyder i praksis. Undersøgelser over effekten af valutakursusikkerhed på udenrigshandelen peger med enkelte undtagelser i retning af, at valutakurstabilitet ikke har betydet en reduktion af udenrigshandelen (IMF 1984; Pereé og Steinherr 1989).

Det er dog tvivlsomt, om denne manglende empiriske sammenhæng mellem valutakursfluktuationer og udenrigshandel kan fortolkes på en sådan måde, at der ikke er negative effekter af valutakursusikkerhed. Den manglende effekt kan – jfr. Krugman (1989) – skyldes, at virksomheder bliver »hængende« på et marked i forventning om, at valutakursen senere ændres, hvilket imidlertid er udtryk for en mindre effektiv international arbejdsdeling. En anden forklaring på den manglende sammenhæng mellem valutakurstabilitet og udenrigshandel tager udgangspunkt i, at udenrigshandel kan opfattes som en option, hvor en virksomhed kan udnytte en gunstig kursudvikling til at foretage eksport og herved opnå en stor indtjening, mens virksomheden i tilfælde af en ugunstig kursudvikling indskrænker produktionen. Hvis denne sidste forklaring holder, vil resultatet set fra et samfundsmæssigt synspunkt være uheldigt, idet konsekvensen vil være, at virksomheder opretholder et uhensigtsmæssigt stort produktionsapparat for at kunne udvide produktionen ved en gunstig valutakursudvikling.

Ses der på konsekvenserne også for tredjelande, kan stabile valutakurser mellem EF-landene tænkes at fremme udviklingen i særlig de østeuropæiske lande. Et afgørende problem i de kommende år vil blive, hvordan de østeuropæiske lande kan indpasses i den globale arbejdsdeling med mindst mulige omkostninger. Det vil i denne forbindelse være væsentligt for de østeuropæiske lande, at investeringer kan afholdes med sikkerhed

om, at der ikke sker uventede kursjusteringer i afsætningslandene, dvs. i første række inden for EF. Det er formentlig ingen tilfældighed, at netop perioden med guldstandard før 1. verdenskrig var kendetegnet ved, at økonomisk udvikling blev spredt til et bredt antal lande.

7. Konsekvenser for de finansielle markeder

En monetær union kan ventes at få en række – formentlig temmelig omfattende – konsekvenser for de finansielle markeder og de finansielle virksomheder.

For det første betyder fastlåsnings af valutakurser mellem EF-landene, at investorer frit kan placere i en hvilkensomhelst EF-valuta uden at skulle tage hensyn til valutakursusikkerhed. Investor har ud fra hensynet til at undgå valutakursusikkerhed et incitament til at placere i valutaer, der svarer til valutasammensætningen af de forventede fremtidige udgifter, og det må ventes, at investor kræver et ekstra rentetillæg, hvis der er afvigelser fra denne valutasammensætning (international capital asset pricing model). Dette har hidtil medført en tilskyndelse til særlig at placere i den nationale valuta, da fremtidige udgifter i hovedsagen vil blive afholdt i den nationale valuta. Denne nationale »præference« vil nu blive afløst af en »EF-præference«. Investor vil fremover placere på de EF-kapitalmarkeder, hvor der – ud fra en given skatte- og risikoprofil – ved en given rente er størst likviditet og lavest omkostninger. Fastlåsnings af valutakurser vil således bevirke en integration af de finansielle markeder.

Integrationen af kapitalmarkederne bevirker bedre placeringsmuligheder for investorer og giver låntagere større mulighed for at dække specielle finansieringsbehov. Eventuelt kan der tænkes en koncentration af kapitalmarkederne på grund af stordriftsfordele

ved opbygningen af markeder, og da bredere kapitalmarkeder giver større mulighed for at udbyde specialiserede produkter. Dybere markeder vil ligeledes trække i retning af mindre renteudsving.

I hvilket omfang der herved bliver en mere effektiv allokering af kapital (dvs. at kapital placeres i de projekter, der giver det højeste afkast) er tvivlsomt, idet beslutninger om udlån fortsat afhænger af den information, der findes i de finansielle virksomheder. Også forskellig beskatning i EF-landene kan hindre en effektiv kapitalallokering og bl.a. føre til skattesegmentering på tværs af landegrænserne. Tendensen til international skatteomgåelse vil dog formentlig i stigende omfang gøre skatteforvridninger irrelevant og herved trække i retning af mere effektiv kapitalallokering (Østrup 1990).

Muligvis kan integrationen af kapitalmarkederne ændre rentestrukturen, idet låntagere, der har haft særlig let ved at optage lån på et nationalt kapitalmarked, kan imødesee større konkurrence ved låntagning på integrerede europæiske kapitalmarkeder.

For det andet trækker fastlåsnings af valutakurser i retning af større konkurrence for finansielle institutioner. Det vil blive lettere for udenlandske finansielle institutioner at trænge ind på et nationalt marked, da det ikke for en udenlandsk institution vil være nødvendigt at sørge for overensstemmelse mellem aktiver og passiver i en national valuta for at undgå valutakursrisiko. Etableringen af en europæisk centralbank kan herudover gøre det sværere for nationale centralbanker at øve skjult diskrimination mod udenlandske finansinstitutioner (hindre adgang til interbankmarked og betalingsformidlingssystem etc.).

Udover større konkurrence på tværs af landegrænserne trækker en række andre fakto-

rer i retning af, at finansielle institutioner får mindre indtjening i forbindelse med en monetær union. Således kan finansielle institutioner miste indtægter i forbindelse med vekselomkostninger (jfr. nedenfor) samt i forbindelse med arbitrageforretninger, hvor man har udnyttet renteforskelle i EF-valutaer, der går ud over valutakursændringer. Effektiviseringen af de internationale kapitalmarkeder vil formentlig give anledning til, at flere virksomheder anvender obligationsudstedelse som finansieringskilde, mens flere investorer vil udnytte det internationale kapitalmarked til at foretage placering. I begge tilfælde vil der blive en negativ påvirkning af bankernes indtjening. Da der formentlig særlig på placeringssiden er substitutionsmuligheder mellem indlån og anbringelse i værdipapirer, er det realistisk at forestille sig, at konsekvensen måske især vil blive højere rente på indlån. Endelig vil integrationen af de internationale kapitalmarkeder formentlig skabe grundlag for en effektivisering af kapitalmarkederne og herved eventuelt større gennemsigthed, hvilket reducerer indtjeningsmulighederne. Omvendt må det ventes, at investorer i tredjelande i højere grad vil udnytte et dybere og mere effektivt europæisk kapitalmarked, hvilket bevirker større forretningsmuligheder for europæiske finansinstitutioner. Hvis en fælleseuropæisk valuta får stilling af reservevaluta, kan det eventuelt styrke konkurrencestillingen for europæiske finansvirksomheder.

For det tredje kan en monetær union indebære ændringer i statsgældspolitikken. Som omtalt må der ventes et forbud mod monetær finansiering af budgetunderskud, hvilket rejser spørgsmålet, hvad der er definitionen af »penge«. En mulighed vil være, at der kun tillades udstedelse af statspapirer til finansiering af budgetunderskud med en vis mindsteløbetid. Det vil herved være spørgsmålet, om det f.eks. i Danmark er muligt at fortsætte med udstedelsen af skatkammer-

beviser og statsgældsbeviser. Også udstedelsen af variabelt forrentede statspapirer er diskutabel, da det er spørgsmålet, om disse papirer på grund af deres kurssikkerhed i realiteten har karakter af »penge«. Hvis den danske stat i højere grad tvinges til at låne langsigtet vil der blive større statslige renteudgifter, hvilket må holdes op mod den reduktion i udgifterne, der kan fremkomme ved en eventuel reduktion i realrenten (jfr. ovenfor).

For det fjerde vil en ensartet pengepolitik i EF-landene betyde mere ensartede kursudsving for obligationer samt muligvis også for aktier. Der vil herved blive mindre mulighed for at opnå risikospredning gennem placering i en portefølje af EF-værdipapirer. Interessen for ECU-papirer og ECU-transaktioner må ventes at gå ned: formålet med en ECU-position er at opnå sikkerhed mod valutakursudsving for EF-valutaer. Hvis EF-valutakurserne fastlåses, må der ventes faldende interesse for ECU-positioner, specielt da ECU-markederne er præget af ringe dybde.

For det femte kan der opnås større stabilitet i det internationale finansielle system, hvis en fælleseuropæisk centralbank under internationale finansielle kriser kan fungere som »lender of last resort«. En fælleseuropæisk centralbank kan styrke de nationale myndigheder i deres rolle med hensyn til regulering af finansielle institutioner.

Hvis en fælleseuropæisk centralbank gradvist overtager de nationale centralbankers rolle som »lender of last resort«, kan der eventuelt tænkes videre konsekvenser for den europæiske integrationsproces, idet man da kan forestille sig, at finansielle institutioner i de enkelte lande gradvist vender loyaliteten mod de fælleseuropæiske myndigheder og herved kommer til at virke som »banebrydere« for europæisk integration (svarende til den neofunktionalistiske filosofi om euro-

pæisk integration, hvor det er grundtanken, at aktørerne gradvist vender loyaliteten mod EF).

Endelig for det sjette betyder fastlåsnings af valutakurser overgangen til et gennemgående mere effektivt valutarisk system. En række af de ressourcer, der nu anvendes til at opretholde stabiliteten i systemet med justerbare kurser, overflødiggøres. Behovet for valutaeserver går således ned. I de finansielle institutioner overflødiggøres arbejdskraft, der hidtil har været beskæftiget med analyser af økonomien i de enkelte EF-lande med henblik på at forudse og håndtere valutakriser. Det vil ikke længere i EF-landene være nødvendigt med ændringer i rentesatserne for at hindre valutakriser inden for EMS, hvilket fjerner et usikkerhedselement omkring rentedannelsen og eventuelt gør den korte rente mere effektiv som instrument til at nå andre mål. Også usikkerhed omkring en eventuel genindførelse af valutarestriktioner fjernes. Den større usikkerhed under et system med faste justerbare valutakurser kan give en tilskyndelse til særlig at placere kortsigtet. En monetær union må således isoleret set ventes at føre til mere langsigtede placeringer og derved mindre ustabilitet.

Fastlåsnings af valutakurser medfører også, at der bliver mindre ressourceforbrug omkring valutasikring og i forbindelse med vekselomkostninger. Det mest omfattende forsøg på at måle omfanget af sparede omkostninger i forbindelse med valutasikring og vekslinger er gjort af EF-Kommissionen (1990). Det er konklusionen, at det vil være muligt at foretage besparelser svarende til 0,4 pct. af bruttonationalproduktet i EF varierende mellem 0,1-0,2 pct. af BNP for de større lande og 1 pct. af BNP for små økonomier og lidt udviklede økonomier.

Beregningerne fremlagt af EF-Kommissionen er imidlertid klart urealistiske. Hvis EF-

Kommissionens skøn over besparelser for et lille land – 1 pct. af BNP – skulle overføres til Danmark, ville det – hvis man ser bort fra ressourceforbruget i erhvervsvirksomhederne, der næppe er stort (jfr. størrelsen af virksomhedernes finansafdelinger) – være ensbetydende med, at ca. hver fjerde ansat i den finansielle sektor var beskæftiget med transaktioner udelukkende i EF-valutaer, hvilket klart ikke er korrekt.

Der kan peges på flere elementer i EF-Kommissionens beregninger, som kunne give anledning til en overvurdering. En fejl er, at der ses på de indtægter, som finansielle virksomheder modtager i forbindelse med valutasikring og vekslinger, mens det korrekte ved en måling af den samfundsmæssige besparelse må være at tage udgangspunkt i den mængde ressourcer, der anvendes til valutasikring og vekslinger, idet det er disse ressourcer som under en monetær union kan anvendes til andre formål. EF-Kommissionens vurdering på grundlag af indtjening og ikke ressourceforbrug bevirker en overvurdering, idet det er sandsynligt, at finansielle virksomheder henter en uforholdsmæssig stor indtjening fra valutaforretninger, idet man f.eks. udnytter manglende information hos virksomheder/husholdninger eller en monopolstilling. Dette er således formentlig tilfældet i Danmark. En anden fejl i EF-Kommissionens undersøgelse er, at man går ud fra, at samtlige omkostninger i forbindelse med overførsler til udlandet kan spares. Dette er fejlagtigt, da der jo under alle omstændigheder – også selv om valutakurserne fastlåses – bliver et ressourceforbrug i forbindelse med checktransaktioner i andre lande og i forbindelse med overførsler til pengeinstitutter i udlandet. Endelig er det spørgsmålet, om de ressourcer, der frigøres i den finansielle sektor i forbindelse med færre valutatransaktioner, kan overføres til anden aktivitet.⁶

EF-Kommissionens beregninger peger dog

klart i retning af, at en monetær union kan få betydelige følger for de finansielle virksomheders indtjening (jfr. ovenfor).

8. Finanspolitisk handlefrihed

En centraliseret pengeudstedelse gør det umuligt for et land at finansiere budgetunderskud gennem pengeudstedelse. En række andre faktorer trækker imidlertid i retning af, at det for at sikre holdbarheden af en monetær union vil være nødvendigt med en videregående koordination af finanspolitikken, der går udover blot et forbud mod monetær finansiering af budgetunderskud.⁷

For det første vil det være nødvendigt med overensstemmelse mellem penge- og finanspolitik. Hvis det f.eks. er hensigten med en stram pengepolitik at opretholde en generelt kontraktiv efterspørgselspolitik, vil det være ineffektivt, hvis de enkelte lande samtidig har mulighed for at ændre finanspolitikken i ekspansiv retning. Resultatet kan blive en uhensigtsmæssig »policy-mix« med f.eks. en for stram pengepolitik (hvilket reducerer investeringerne) og en for ekspansiv finanspolitik (med for stort offentligt og/eller privat forbrug). Disse koordinationsproblemer eksisterer også ved udformningen af pengepolitikken på nationalt niveau, men det er sandsynligt, at koordinationsproblemerne vil blive endnu større på EF-plan, hvor der bliver en skarpere adskillelse mellem pengepolitiske og finanspolitiske myndigheder.

For det andet har et af de hensyn, der hidtil har hindret en mere ekspansiv finanspolitik, været, at et land herved kan løbe ind i valutakriser og/eller betalingsbalanceproblemer. Som eksempler kan nævnes, at faldet i pundkursen ved midten af 70'erne var stærkt medvirkende til omlægningen af britisk økonomisk politik, mens de politiske problemer i forbindelse med devalueringspolitikken i 1979-82 formentlig også var medvirkende til

skiftet i den danske finanspolitik fra 1982. Denne bremse på en ekspansiv finanspolitik vil fremover være fjernet. Hertil kommer, at incitamentet til at føre ekspansiv finanspolitik i en situation med ikke-integrerede kapitalmarkeder afsvækkes ved, at budgetunderskud giver anledning til negative effekter i form af højere rente. Denne negative effekt vil i en monetær union ikke falde tilbage på det pågældende land alene, men vil blive spredt over alle lande i den monetære union. Hertil kommer, at opbygningen af dybere og mere effektive kapitalmarkeder som følge af en monetær union (jfr. afsnit 7) kan gøre det lettere at finansiere budgetunderskud. Også herved vil en hidtidig bremse på ekspansiv national politik blive fjernet.

For det tredje vil store budgetunderskud i et land kunne udgøre en trussel mod eksistensen af den monetære union. Hvis der er en stor offentlig gæld, vil der være en fristelse for regeringen til at trække sig ud af den monetære union og gennem inflation/devalueringer reducere realværdien af gælden.

For det fjerde vil store forskelle mellem landene med hensyn til gældsætning skabe interesse modsætninger med hensyn til realrente og inflation og herved gøre det sværere at nå til enighed om en fælles pengepolitik.

For det femte kan etableringen af en monetær union gøre det lettere for et land at føre en ekspansiv politik, idet der blandt markedsdeltagerne vil være en forventning om, at landet i tilfælde af en soliditetskriser i sidste ende vil modtage støtte gennem EF. Sådanne forventninger vil formentlig eksistere, også selv om muligheden for en »bail-out« på forhånd udelukkes. De andre lande i en monetær union vil selv have en interesse i at hjælpe et land i betalingsvanskeligheder, da kreditorerne formentlig i stort omfang findes blandt de andre landes finansinstitutter/borgere, og da reduceret kreditværdig-

hed for et land kan have en afsmittende effekt på kreditværdigheden for andre lande. Gennem markedets tiltro til, at de andre lande i en monetær union kommer et kriseramte land til undsætning, sker der i realiteten en indkomstoverførsel fra »solide« til »usolide« lande.

For det sjette kan der under en monetær union være en indbygget tendens til forøgelse af de offentlige udgifter. Dette skyldes, at offentlige udgifter har en positiv effekt i form af større beskæftigelse og velfærd i det land, der øger de offentlige udgifter. Udvidelsen af de offentlige udgifter sker på bekostning af mindre produktion af markedsførte varer i det pågældende land. Ulemperne ved denne nedgang i produktionen af markedsførte varer falder imidlertid ikke alene på det land, der udvider de offentlige udgifter, men der vil også blive en negativ effekt for andre lande gennem en relativ prisstigning på de markedsførte varer og eventuelt gennem en formindskelse af produktudbuddet. Resultatet bliver, at en forøgelse af de offentlige udgifter i et land fører til en velfærdsnedgang i andre lande (Casella og Feinstein 1989).

Endelig for det syvende kan det som et generelt argument fremføres, at finanspolitikken under faste valutakurser har indflydelse på målene i andre lande, inflation og ledighed, hvilket skaber behov for koordination. Hvis finanspolitikken forfølger et mål om mindre ledighed, kan det argumenteres, at landene under faste valutakurser fører en for restriktiv politik, hvis finanspolitikken er ukoordineret, idet en del af den ekspansive effekt vises sig i andre lande. Kun gennem koordination vil det være muligt at sikre en finanspolitik i de forskellige lande, hvor der tages hensyn til den virkning, der falder i andre lande. Overgangen fra justerbare til faste kurser trækker i retning af en mere ekspansiv politik, fordi virkningen af en ekspansiv politik under flydende kurser modvirkes af en ten-

dens til real revaluering (jfr. Mundell-Fleming-modellen).

Bl.a. på baggrund af de omtalte argumenter foreslår Delors-komiteen, at der – udover forbud mod monetær finansiering af budgetunderskud – bør være bindende regler for størrelsen af budgetunderskud i medlemslandene. Argumenterne ovenfor synes at give god støtte til en sådan videregående koordination af finanspolitikken. Det er imidlertid spørgsmålet, om størrelsen af budgetunderskud er velegnet som mål for finanspolitikken, bl.a. fordi det er vanskeligt at afgrænse den offentlige sektor, og fordi budgetunderskud ikke står under umiddelbar kontrol af myndighederne. Som en alternativ mulighed kunne tænkes en EF-godkendelse af de samlede offentlige budgetter, hvilket dog kan støde på politiske problemer, idet det herved bliver uoverskueligt for landene, hvilken finanspolitisk suverænitet der skal afgives. Under alle omstændigheder vil det på baggrund af argumenterne ovenfor være realistisk at regne med, at der under en monetær union – uanset de formelle forpligtelser der opstilles – vil blive et stigende pres for at sikre en stærkere koordination også af finanspolitikken (jfr. Christen Sørensen 1990).

Det er på baggrund af argumenterne for finanspolitisk koordination ikke overraskende, at der i rådsresolutionen af 22. marts 1971 vedrørende en økonomisk og monetær union lægges op til en langt mere vidtgående overførsel af finanspolitisk kompetence til EF end blot grænser for budgetunderskud, idet det forudses, at der skal træffes beslutninger på EF-niveau vedrørende ».....budgetary and fiscal policies as related to the policy of stability and growth; as regards budgetary policy proper, the margins within which the essential elements of public budgets as a whole should lie, in particular the variation of their amount, and the size, mode of financing and use of balances...«. I flere

forbundslande er der enten fra centralt hold fastsat bindende regler for delstaternes budgetsaldo (Australien) eller delstaterne har selv fastsat sådanne regler (Tyskland og USA) (Lamfalussy 1989).

Set ud fra et hensyn om at sikre stabilitet i EF-samarbejdet kan det argumenteres, at det er hensigtsmæssigt med klare, forud forhandlede regler for finanspolitikken. Hvis der ikke forud opstilles klare regler for et enkelt EF-medlemslands finanspolitiske kompetence, kan resultatet blive langvarige konflikter inden for EF, hvilket i sidste ende kan føre til en stigende negativ holdning i de enkelte medlemslande over for EF. Hvis disse spændinger ender med et sammenbrud for EFs monetære union, kan der komme en videre negativ psykologisk reaktion, som muligvis kan lamme EF-samarbejdet også på andre områder, jfr. situationen i EF efter sammenbruddet for den økonomiske og monetære union i begyndelsen af 70'erne, der blev fulgt af stagnation i EF-samarbejdet frem til midten af 80'erne.

Det kan argumenteres, at der vil være større fordele ved at indlede et samarbejde om finanspolitik inden for EF end om pengepolitik. Med hensyn til penge- og valutapolitik er der en høj grad af enighed om mål mellem landene. Dette letter et samarbejde, men medfører samtidig, at fordelene ved samarbejdet bliver mindre, da de enkelte lande i vidt omfang (omend måske med noget større vanskelighed, jfr. diskussionen tidligere) formentlig ville gennemføre den politik alene, som der lægges op til på fællesskabsplan. Derimod er der større forskelle mellem landene med hensyn til målene for finanspolitik, hvilket netop kan skabe større udbytte ved et samarbejde, omend der samtidig bliver en større fristelse til at forlade et samarbejde (Carraro 1989).

Flere forhold kan dog samtidig vanskeliggøre

netop et finanspolitisk samarbejde. En væsentlig hindring for finanspolitisk koordination er således en omstændelig beslutningsprocedure i de enkelte lande. Det er muligt, at der i de kommende år vil blive større tendens til budgetunderskud, hvis det indre marked og international omgåelse med hensyn til kapitalindkomstbeskatning bevirker et bortfald af skatteindtægter. Omfordeling af produktion mellem landene som følge af det indre marked eller den monetære union kan ligeledes bevirke svigtende indtægter og/eller større udgifter til f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse i et land.

9. Udformningen af en fælles pengepolitik

På baggrund af forhandlingssituationen må det anses for realistisk, at målet for en fælles pengepolitik bliver prisstabilitet.

Prioriteringen af prisstabilitet har optaget en væsentlig plads i den danske diskussion, bl.a. har Christen Sørensen (1990) kritiseret prioriteringen af lavere inflation på bekostning af ledighed. Det er imidlertid som omtalt spørgsmålet, om der på længere sigt er en negativ sammenhæng mellem inflation og ledighed. Det er også spørgsmålet, om de mål der opstilles for en europæisk centralbank i sig selv er interessante. Christen Sørensen (1990) giver selv en række eksempler på mål for centralbanker i forskellige lande, der stiltiende er blevet opgivet. Formentlig er det af større vigtighed at se på de regler, der indlægges i en monetær union for at sikre målene. Der er dog heller ikke på dette område nogen entydig sammenhæng mellem f.eks. inflationen i et land og centralbankens uafhængighed: f.eks. har centralbankerne både i Italien og USA en stærk stilling.

Omvendt er det spørgsmålet, om lav inflation bør tillægges så stor positiv betydning. Et traditionelt argument har været, at infla-

tion har en negativ indflydelse på væksten, fordi det empirisk har vist sig, at højere inflation bevirker større udsving i inflationstakten og derved større usikkerhed. Heroverfor kan det imidlertid argumenteres, at de større udsving i inflationen kan skyldes landenes økonomiske politik, der traditionsmæssigt har været rettet mod inflationsbekæmpelse. Også argumentet om, at inflation under et nominelt skattesystem vil virke hæmmende på erhvervsinvesteringerne, er tvivlsomt (Hochman og Palmon 1983). En omfattende teoretisk litteratur peger i retning af, at højere inflation medfører lavere realrente og derved højere kapitalintensitet/vækst.⁸

Den største betænkelighed ved en streng efterlevelse af lav inflation som økonomisk-politisk mål ligger formentlig i, at der kan blive modstrid med et ønske om stabile valutakurser over for tredjelande. Det er den normale antagelse, at det ikke på en gang er muligt at styre valutakurs og pengemængde. Hvis målet om prisstabilitet derfor forfølges strengt i EF, kan resultatet blive en opbremsning af den proces hen mod mere stabile valutakurser på verdensplan, som blev indledt med Plaza- og Louvre-aftalerne i henholdsvis september 1985 og februar 1987. Hvis det ikke på globalt plan lykkes at nå en fælles forståelse om valutakursudviklingen, kan resultatet blive større protektionisme.

Hvis EF-landene er åbne over for stabilisering af valutakurser på verdensplan, vil etableringen af en monetær union i EF formentlig øge sandsynligheden for at nå også global valutastabilitet. Det vil være sværere for USA at vende tilbage til en valutapolitik baseret på »benign neglect« svarende til den amerikanske valutapolitik 1981-85, når EF optræder som en samlet penge- og valutapolitisk blok, og når investorer får bedre placeringsmuligheder i EF i kraft af de integrerede europæiske kapitalmarkeder.

Den manglende mulighed for på en gang at forfølge et pengemængdemål og et valutakursmål har den yderligere konsekvens, at en kompetencefordeling som forudset i Delors-rapporten, hvor EFs økonomi- og finansministerråd får kompetencen for valutapolitik og centralbanken ansvaret for pengepolitik under overholdelse af et mål om prisstabilitet, ikke er konsistent. Udover spørgsmålet om »demokratisk kontrol« trækker hensynet til at samordne valutapolitikken med EFs handelspolitik i retning af, at EFs minister-råd bør have indflydelse på penge- og valutapolitik.

Pristabilitet vil bevirke, at staten får en mindre indtjening i forbindelse med udstedelse af penge. Hidtil har det virket som en skat, at husholdninger og virksomheder har været villige til at holde en stadig større uforrentet primær pengemængde i forbindelse med inflation ('inflation tax'). For nogle af de sydeuropæiske lande vil der blive tale om et betydeligt bortfald af skatteprovenu. Det er dog spørgsmålet, om de sydeuropæiske lande under alle omstændigheder ville blive tvunget til at opgive dette skatteprovenu. I de sydeuropæiske lande er størrelsen af »inflation tax« høj, fordi der for bankerne er pligt til at placere i statspapirer, og det er sandsynligt, at de sydeuropæiske lande under alle omstændigheder vil blive nødsaget til at opgive denne placeringspligt i forbindelse med kapitalliberaliseringen inden for EF (Drazen 1989). For Danmark vil tabet af »inflation tax« være lille. Mængden af udestående sedler, mønt og postgiroindskud udgjorde ultimo 1989 35,5 mia. kr. svarende til ca. 5 pct. af bruttonationalproduktet. Antages en stigning i denne primære pengeforsyning svarende til en inflation på 4 pct. årligt, vil det årlige provenutab andrage ca. 0,2 pct. af bruttonationalproduktet.

Den praktiske gennemførelse af en fælles pengepolitik er forbundet med en række

vanskeligheder. Det er vanskeligt at forestille sig en fælles centralbank anvende open-market operations (dvs. køb og salg af værdipapirer), da dette bl.a. indebærer, at der vil blive tale om et valg mellem køb af forskellige landes statsobligationer. Der bliver her ved tale om monetær finansiering af budgetunderskud. Det er også vanskeligt at forestille sig en fælles centralbank træde i direkte kontakt med pengeinstitutter og anvende udlån til enkelte pengeinstitutter som instrument. Givet det store antal pengeinstitutter i EF forekommer en sådan udformning uoverskuelig. Formentlig vil det mest realistiske være et two-tier-system, hvor den fælles centralbank fastsætter delmål for de nationale centralbanker og eventuelt gennem instrumenter – f.eks. tvungen finansiering i den fælles centralbank eller varierende kassereservekrav – sikrer opfyldelse af disse delmål (jfr. Ciampi 1989 og Thygesen 1989c).

På baggrund af de betydelige ændringer, der gennem det sidste tiår har været i strukturen af de finansielle systemer, forekommer det hensigtsmæssig med en høj grad af fleksibilitet ved indretningen af en fælles pengepolitik. Eventuelt kan det blive et problem at sikre en sådan fleksibilitet, hvis pengepolitikken undergives for stramme regler.

Selv efter etableringen af en fælles europæisk centralbank er det muligt, at de nationale centralbanker beholder kompetencen med hensyn til nogle pengepolitiske instrumenter. Det er f.eks. muligt, at de nationale centralbanker fortsat gennem henstillinger og/eller aftaler om kreditgivning, reklamering for udlån m.v. kan bevare en vis handlefrihed. I nyere pengepolitisk litteratur fokuseres der meget på asymmetrisk information, hvilket understreger betydningen af kreditrationering som instrument (jfr. bl.a. Fazzari, Hubbard og Petersen 1988). Gennem ændringer i beskatning af kapitalindkomst eller i rentefradragsret er der ligeledes

mulighed for at påvirke efterspørgslen. For flere af disse instrumenter gælder det, at internationaliseringen skaber omgængeligheder, men det er muligt, at netop det forhold, at der etableres nye relationer mellem centralbankerne, og at foranstaltninger iværksat af et land derfor måske kan blive støttet af andre centralbanker, kan give mulighed for større effektivitet for visse af disse instrumenter.

10. Alternativet til en monetær union

En stillingtagen til en monetær union må afhænge af de alternativer, der eksisterer. Der er flere faktorer, som trækker i retning af, at en videreførelse af EMS i den nuværende form vil give anledning til voksende problemer.

Flere forhold tyder på, at EMS har virket asymmetrisk, idet Tyskland har øvet en dominerende indflydelse. Der har således gennem de senere år været flere eksempler på, at andre lande har været tvunget til at ændre centralbankrentesatserne efter en tysk renteændring. Flere studier – bl.a. Mastropasqua, Micossi og Rinaldi (1988) samt Russo og Tullio (1988) – viser, at Tyskland har steriliseret kapitalbevægelser, dvs. at virkningen af valutainterventioner på den primære pengemængde i Tyskland er blevet neutraliseret, mens andre lande i højere grad har undladt at foretage sterilisation.⁹ Det er spørgsmålet, om et sådant tysk førerskab på det monetære område på længere sigt er politisk acceptabel for de andre EF-lande, specielt efter at den tyske indflydelse efter genforeningen på andre områder må ventes at vokse.

Hertil kommer, at den økonomiske problemstilling i dag er anderledes end gennem 80'erne. Gennem 80'erne var hovedproblemet at nå en lavere inflation, og i denne periode var de andre EF-lande villige til at underka-

ste sig tysk førerskab, idet tilknytningen til DM kunne øge troværdigheden og bevirke, at inflationen blev bragt ned mod det tyske niveau. I 1990 er problemstillingen anderledes. I de fleste EF-lande er der nu nået en lav inflation, og inflationen ligger i flere af EMS-landene lavere end i Tyskland. Der har gennem de senere år været en betydelig kapitalindstrømning til lande, som tidligere blev anset for »valutarisk« svage, hvilket mindsker behovet for en stram pengepolitik i disse lande. Dette rejser spørgsmålet, dels om andre mål bør gives højere prioritet – bør man søge at stimulere efterspørgslen? – dels om den bedste metode til at sikre en lav inflation vil være en fortsat tilknytning til DM. Under alle omstændigheder gør den nye situation det nødvendigt med en egentlig koordination i EMS (ikke blot en politik om at følge Tyskland), hvilket mest effektivt kan ske gennem oprettelsen af en fælles centralbank, hvor lande tvinges til en fælles politik. Også udvidelsen af EMS-valutasamarbejdet med Spanien (1989) og UK (1990) taler for en styrkelse af EMS (Gros og Thygesen 1990).

Permanent højere oliepriser kan bevirke, at betalingsbalancehensynet påny får en fremtrædende plads i den økonomiske politik, hvilket ligeledes kan øge ustabiliteten i EMS. Et af de områder, hvor der i EF har været manglende konvergens, har netop været med hensyn til udligning af betalingsbalanceuligevægte, men stabiliteten af EMS er hidtil blevet begunstiget af den betalingsbalanceforbedring, som EF-landene under et har oplevet på grund af faldende oliepriser samt tidligere stærk økonomisk ekspansion i USA og Japan.

Endelig er det sandsynligt, at Tysklands mulighed for at spille rollen som »monetært anker« i Europa vil blive reduceret. Sandsynligvis er der i de kommende år også i Tyskland udsigt til større ustabilitet i pengeefterspørgselsfunktionen på grund af strukturrefor-

merne på de tyske finansielle markeder siden midten af 80'erne samt på grund af genforeningen. Også en eventuel udvikling hen mod »currency substitution« (dvs. at borgere i et land i stigende omfang holder fremmed valuta) kan bidrage til ustabilitet.

En række bidrag i den økonomiske litteratur har fremhævet, at den fri bevægelighed af kapital mellem EF-landene (gennemført med kapitaldirektivet vedtaget i juni 1988) kan destabilisere EMS, hvorfor det er nødvendigt med en udbygning. Således har Padoa-Schioppa (1983) fremhævet den »inkonsistente trio«, dvs. at det er umuligt på en gang at opretholde frie kapitalbevægelser, faste valutakurser og kontrol med pengemængden. Erfaringerne gennem de senere år tyder imidlertid ikke på, at kapitalliberaliseringen har indsnævret handlefriheden i pengepolitikken, og det er spørgsmålet, om valutarestriktionerne tidligere havde virkning. Som påpeget bl.a. af Giavazzi og Giovannini (1989) har der i perioder op til valutakriser været en forskel mellem den korte rente på off-shore-markederne (dvs. markedet uden for regulering) og den indenlandske rente, hvilket kan tolkes som udtryk for, at valutarestriktionerne har været virkningsfulde. Det er imidlertid værd at holde fast ved, at renteforskellene kun har eksisteret over kortere perioder.

11. Nogle synspunkter vedrørende debatten i Danmark

Forslaget om en europæisk centralbank blev internationalt i 80'ernes økonomiske diskussion lanceret af Niels Thygesen i et arbejdspapir fremlagt på en konference om europæisk monetær integration i maj 1987 (publiceret som Niels Thygesen 1989a). Det er på denne baggrund bemærkelsesværdigt, at den danske debat hidtil har været præget af få bidrag. Blandt de vigtigste har været Christen Sørensens nyligt publicerede bog (Christen Sørensen 1990).

Det er et hovedsynspunkt hos Christen Sørensen (1990), at en monetær union vil bryde sammen, medmindre den følges op af en politisk union. Dette begrundes med erfaringerne fra tidligere valutaunioner: den skandinaviske møntunion, den latinske møntunion samt den »monetære forening« af Tyskland og Italien. Der er flere indvendinger mod synspunktet. Erfaringerne med de hidtidige møntunioner viser snarere, at der ikke har været nogen entydig sammenhæng mellem politisk statsdannelse og møntområde. F.eks. blev der i realiteten først skabt en »ens« valuta i USA med oprettelsen af Federal Reserve System i 1913, idet hver bank tidligere udstedte egne pengesedler, der blev solgt med en »discount« over for hinanden. Den italienske møntunion blev ligeledes først skabt i 1893, dvs. over 30 år efter dannelsen af den italienske stat. Går man tilbage til perioden før 1850, var der i mange tilfælde – bl.a. i Danmark – tale om »konkurrerende« anvendelse af mønter udstedt af statsoverhoveder fra forskellige lande. Flere af eksemplerne fra 1800-tallet viser, at møntunioner blev betragtet »ikke-politisk«: der var formentlig ingen, som havde bagtanker om etablering af en »latinsk« stat, ligesom skandinavismen politisk var skrinlagt ved dannelsen af den skandinaviske møntunion i 1873. Det er iøvrigt vanskeligt at sammenligne forholdene i 1800-tallet med situationen i dag. Muligheden for pengeudstedelse var formentlig dengang af større betydning end nu, da »inflation tax« tilvejebragt gennem pengeudstedelse var et middel til at finansiere krige og derved sikre statens overlevelse.

12. Konklusioner

Hovedargumenterne for en monetær union ligger formentlig i første række på det mikroøkonomiske plan: en monetær union kan lette samhandelen og kan bidrage til mere effektive finansielle markeder. En monetær union vil endvidere gøre det lettere at nå en

lavere inflation. Den mindre pengepolitiske autonomi samt den mindske mulighed for at nå betalingsbalancemål vil formentlig ikke give anledning til negative effekter.

Det kan som en principiel holdning fremføres, at det er forkert, at en fælles europæisk centralbank ikke undergives større demokratisk kontrol. Derimod er det tvivlsomt, i hvilket omfang der er omkostninger i form af større ledighed ved at forfølge et mål om prisstabilitet, og der er ikke historiske sammenhænge, som tilsiger, at en monetær union udvikler sig til en politisk union, selv om det er klart, at en monetær union indebærer et yderligere skridt i retning af europæisk integration og dermed et forenet Europa.

Endelig er det sandsynligt, at der kan ventes en betydelig psykologisk effekt i form af svækket erhvervstillid og herved lavere produktion/beskæftigelse, hvis et enkelt land ikke tilslutter sig en monetær union inden for EF. Denne effekt kan blive af væsentlig betydning. Der har tidligere været eksempler på en betydelig psykologisk effekt, f.eks. skete der gennem 60'erne en markant stigning i samhandelen mellem EF-landene, som ikke kan forklares med afviklingen af de forholdsvise beskedne toldskranker. Det er også sandsynligt, at diskussionen omkring EFs indre marked gennem de senere år har haft en betydelig psykologisk effekt og har været en af hovedfaktorerne bag konjunkturopsvinget i de centrale EF-lande fra 198.

En monetær union kan især føre til problemer på to områder. For det første gives der afkald på valutakursjusteringer som et stabiliseringspolitisk instrument til at fastholde beskæftigelsen.¹⁰ Dette hensyn må dog holdes op mod andre hensyn, bl.a. hensynet til en høj produktivitetsstigning, ligesom betydningen af valutainstrumentet som stabiliseringsinstrument må ses på baggrund af den lønfleksibilitet, det er muligt at tilveje-

bringe i en økonomi.¹¹ For det andet er det som argumenteret ovenfor sandsynligt, at det for at sikre funktionen af en monetær union vil være nødvendigt med en videre afgivelse af finanspolitisk kompetence, hvilket af principielle grunde kan anses for betænkeligt.

Noter

1. En dansk undersøgelse foretaget af Knudsen (1989) giver tilsvarende resultat.
2. En valutakrise, hvor det med kort varsel ikke længere er muligt at opnå finansiering i udlandet, forudsætter formentlig, at udenlandske kreditorer tidligere har fejlvurderet debitors tilbagebetalingsmuligheder, idet man ellers må forestille sig en periode med gradvist strammere kreditvilkår og lukning af kreditmuligheder. En fejlvurdering af debitors tilbagebetalingsmuligheder er formentlig ikke urealistisk i praksis, jfr. erfaringerne med udviklingslandenes gældskrise fra 1982.
3. Spørgsmålet har iøvrigt været diskuteret bl.a. af Blomgren-Hansen (1984), Jespersen (1984) samt Østrup (1988).
4. For en oversigt, se f.eks. Marston (1988).
5. En betydelig teoretisk litteratur er gennem de senere år opstået om dette emne, jfr. bl.a. Giavazzi og Pagano (1988) samt Giavazzi og Giovannini (1989).
6. EF-Kommissionen (1990) bemærker vedrørende dette spørgsmål noget selvmodsigende, at de overflødiggjorte ressourcer kan anvendes til ECU-transaktioner. Hvis dette er tilfældet, vil den positive samfundsmæssige effekt i form af mindsket ressourceforbrug imidlertid helt falde væk (bortset fra i det omfang anvendelsen af ECU bevirker en større markedsandel for europæiske finansvirksomheder i udlandet).
7. For en diskussion af behovet for finanspolitisk koordination, se bl.a. Buiter og Kletzer (1990), Glick og Hutchison (1990) og Lamfalussy (1989).
8. Klassiske bidrag er Mundell (1963) og Tobin (1967).
9. For en oversigt over funktionen af EMS, se Gros og Thygesen (1988).
10. I Delors-rapporten bemærkes det: »...the implications of such a move would be far-reaching. The permanent fixing of exchange rates would deprive individual countries of an important instrument for the correction of economic balances and for independent action in the pursuit of national objectives, especially price stability...« (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989, s. 20).
11. Delors-rapporten fremhæver uden nærmere begrundelse, at »...governments, for their part, would refrain from direct intervention in the wage and price formation process...« (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989, s. 24). Modsat kan det imidlertid også argumenteres, at en central lønfastsættelse – og eventuelt en indkomstpolitik – kan være hensigtsmæssig netop for at sikre løntilbageholdenhed i en situation med svigtende efterspørgsel efter et lands produkter.

Litteratur

- Blomgren-Hansen, N. (1984), »Dansk pengepolitik – teori og erfaringer«, Samfundslitteratur.
- Boughton, J. A. (1989), »Policy Assignment Strategies with Somewhat Flexible Exchange Rates« (optrykt i M. Miller, B. Eichengreen og R. Portes (red), »Blueprints for Exchange-Rate Management«, Academic Press, 1989, s. 125-154).
- Buiter, W. H. og Kletzer, K. M. (1990), »Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency«, Centre for Economic Policy Research, discussion paper no. 418, May 1990.
- Canzoneri, M. B. og Henderson, D. W. (1988), »Is Sovereign Policymaking Bad?«, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 28 (1988), s. 93-140.
- Carraro, C. (1989), »The Tastes of European Central Bankers« (optrykt i M. de Cecco og A. Giovannini (red), »A European Central Bank? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS«, Cambridge University Press, 1989, s. 162-189).

- Casella, A. og Feinstein, J. (1989), »Management of a Common Currency« (optrykt i Marcello de Cecco og Alberto Giovannini (red), »A European Central Bank? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS«, Cambridge University Press, 1989, s. 131-156).
- Chouraqui, J., Driscoll, M. og Strauss-Kahn (1988), »The effects of monetary policy on the real sector: An overview of empirical evidence from selected OECD countries«, OECD working paper no. 51.
- Ciampi, C. A. (1989), »An operational framework for an integrated monetary policy in Europe« (optrykt i Committee for the Study of Economic and Monetary Union, »Report on economic and monetary union in the European Community« (Delors-rapporten), 1989, s. 225-232).
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union, »Report on economic and monetary union in the European Community« (Delors-rapporten), 1989.
- Dornbusch, R. (1988), »Exchange Rates and Inflation«, The MIT Press.
- Drazen, A. (1989), »Monetary policy, capital controls and seigniorage in an open economy« (optrykt i Marcello de Cecco og Alberto Giovannini (red), »A European Central Bank? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS«, Cambridge University Press, 1989, s. 13-32).
- EF-Kommissionen, »One market, one money«, European Economy, no. 44, oktober 1990.
- Fazzari, S. M., Hubbard, R. G. og Petersen, B. C. (1988), »Financing Constraints and Corporate Investment«, Brookings Papers on Economic Activity, 1, s. 141-195.
- Giavazzi, F. og Pagano, M. (1988), »The Advantage of Tying One's Hands«, European Economic Review, 32, s. 1055-1082.
- Giavazzi, F. og Giovannini, A. (1989), »Limiting Exchange Rate Flexibility: The European Monetary System«, The MIT Press.
- Glick, R. og Hutchison M. (1990), »Fiscal Constraints and Incentives with Monetary Coordination: Implications for Europe 1992«, arbejdspapir til konference om »Financial regulation and monetary arrangements after 1992«, Marstrand, maj 1990).
- Goldstein, M. og Khan, M. S. (1985), »Income and Price Effects in Foreign Trade« (optrykt i R. W. Jones og P. B. Kenen (red), »Handbook of International Economics«, vol. II, Elsevier Science Publishers, 1985, s. 1041-1075).
- Gros, D. og Thygesen, N. (1988), »The EMS – Achievements, Current Issues and Directions for the Future«, Centre for European Policy Studies, CEPS Paper no. 35.
- Gros, D. og Thygesen, N. (1990), »The Institutional Approach to Monetary Union in Europe«, arbejdspapir til konference om Financial regulation and monetary arrangements after 1992, Marstrand, maj 1990).
- Hochman, S. og Palmon, O. (1983), »The Irrelevance of Capital Structure for the Impact of Inflation on Investment«, The Journal of Finance, vol. XXVIII, no. 3, s. 785-794.
- International Monetary Fund (IMF) (1984), »Exchange Rate Variability and World Trade«, IMF Occasional Paper no. 28.
- Jespersen, J. (1984), »Statsgældspolitik i de nordiske lande«.
- Johnson, H. G. (1972), »The Case for Flexible Exchange Rates, 1969« (optrykt i H. G. Johnson, »Further Essays in Monetary Economics«, George Allen & Unwin, 1972, s. 198-228).
- Kenen, P. B. (1969), »The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View« (optrykt i R. A. Mundell og A. K. Swoboda (red), »Monetary Problems of the International Economy«, University of Chicago Press, 1969, s. 41-60).
- Knudsen, D. (1989), »Estimation af industrieksportens priselastisitet«, Nationaløkonomisk Tidsskrift, nr. 2.
- Krugman, P. (1989), »Exchange Rate Instability«, The MIT Press.
- Lamfalussy, A. (1989), »Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary union in Europe« (optrykt i Committee for the Study of Economic and Monetary Union, »Report on economic and monetary union in the European Community« (Delors-rapporten), 1989, s. 91-125).
- McKinnon, R.I. (1963), »Optimum Currency Areas«, American Economic Review, vol. 53 (September 1963), s. 717-725.
- Marston, R. C. (1985), »Stabilization policies in open economies« (optrykt i R. W. Jones og P. B. Kenen (red), »Handbook of International

- Economics», vol. II, Elsevier Science Publishers, 1985, s. 859-956).
- Marston, R. C. (1988), »Exchange Rate Coordination« (optrykt i M. Feldstein (red), »International Economic Cooperation«, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 1988, s. 79-136).
- Mastropasqua, C., Micossi, S. og Rinaldi, R. (1988), »The Role of Exchange-Rate Regime in a Disinflation: Empirical Evidence on the European Monetary System« (optrykt i F. Giavazzi, S. Micossi og M. Miller (red), »The European Monetary System«, Cambridge University Press, 1988, s. 252-287).
- Mundell, R. A. (1961), »A Theory of Optimum Currency Areas«, American Economic Review, vol. 51 (September 1961), s. 656-665.
- Mundell, R. A. (1963), »Inflation and real interest rate«, Journal of Political Economy, June 1963.
- Padoa-Schioppa, T. (1983), »Europäische Kapitalmärkte zwischen Liberalisierung und Restriktion«, Integration nr. 1/83, s. 10-23.
- Padoa-Schioppa, T. (1988), »The European Monetary System: A Long Term View« (optrykt i F. Giavazzi, S. Micossi og M. Miller (red), »The European Monetary System«, Cambridge University Press, 1988, s. 369-384).
- Rogoff, K. (1985a), »The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target«, Quarterly Journal of Economics, vol. 100, s. 199-217.
- Rogoff, K. (1985b), »Can International Monetary Policy Cooperation be Counterproductive?«, Journal of International Economics, 18 (1985), s. 199-217.
- Russo, M. og Tullio, G. (1988), »Monetary Policy Coordination within the European Monetary System: Is there a Rule?« (optrykt i F. Giavazzi, S. Micossi og M. Miller (red), »The European Monetary System«, Cambridge University Press, 1988, s. 292-356).
- Perée, E. og Steinherr, A. (1989), »Exchange Rate Uncertainty and Foreign Trade«, European Economic Review 33, s. 1241-1264.
- Sørensen, C. (1990), »Danmark – delstat i Europa?«, Fremad.
- Thomas, S. H. og Wickens, M. R. (1989), »International CAPM: Why has it failed?«, Centre for Economic Policy Research, discussion paper no. 354, November 1989.
- Thygesen, N. (1989a), »Decentralization and Accountability within the Central Bank: Any Lessons from the US Experience for the Potential Organization of a European Central Banking Institution?« (optrykt i P. de Grauwe og T. Peeters (red), »The ECU and European Monetary Integration«, Macmillan Press, 1989, s. 91-114).
- Thygesen, N. (1989b), »Panel Discussion on the Prospects for a European Central Bank« (optrykt i Marcello de Cecco og Alberto Giovannini (red), »A European Central Bank? Perspectives on monetary unification after ten years of the EMS«, Cambridge University Press, 1989, s. 354-364).
- Thygesen, N. (1989c), »A European central banking system – some analytical and operational considerations« (optrykt i Committee for the Study of Economic and Monetary Union, »Report on economic and monetary union in the European Community« (Delors-rapporten), 1989, s. 157-175).
- Tobin, J. (1967), »Money and growth«, Econometrica, 1967.
- Von Hayek, F. A. (1978), »Denationalization of Money – the Argument Refined«, Institute of Economic Affairs.
- Wihlborg, C. og Willett, T. (1990), »Optimum Currency Areas Revisited« arbejdsrapport til konference om »Financial regulation and monetary arrangements after 1992«, Marstrand, maj 1990).
- Økonomiske Råd (1985), »Dansk pengepolitik under forvandling«.
- Østrup, F. (1988), »Den private kapitalimport 1977-1987«, finans/invest 1/88.
- Østrup, F. (1990), »Internationale vinkler på skatteproblematikken 1-2«, Sparekassen, nr. 3-4.

Skattelettelser eller offentlig service: hvor meget støtter danskerne velfærdsstaten?

Resultater fra to spørgeskemaundersøgelser i 1990.

Peter Nannestad, Institut for Statskundskab, og
Martin Paldam, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

I. Introduktion

Det følgende præsenterer nogle foreløbige resultater vedrørende danskernes tilslutning og politiske støtte til velfærdsstaten i 1990. Resultaterne er baseret på en spørgeskemaundersøgelse med det generelle formål at belyse økonomiske faktoreres rolle i forbindelse med politiske holdninger og politisk adfærd på masseplanet.¹

Tidligere undersøgelser af støtten til den danske velfærdsstat, for eksempel Goul Andersen (1982; 1988a; 1988b) eller Kristensen (1982), har gennemgående lagt størst vægt på befolkningens holdning til omfanget af de offentlige udgifter og har på denne baggrund fundet en markant, tværpolitisk opbakning omkring udgifter til velfærdsstaten (men normalt ikke til andre offentlige udgifter).² En opinionsundersøgelse offentliggjort i august 1988 viste, at der endog blandt Fremskridtspartiets vælgere var et flertal, der mente, at de sociale nedskæringer var gået for vidt (Goul Andersen, 1988c, p. 92). Nogle har, meget naturligt, fortolket de holdninger, der kommer til udtryk over for de sociale udgifter og andre dele af velfærdsstatens udgiftsside, som udtryk for altruisme og samfundssind.

Medens der således synes at være en solid vælgerstøtte til velfærdsstatens udgifts- eller ydelsesside isoleret set, er det knap så sikkert, at noget tilsvarende gælder finansierings- eller skattesiden, omend dette aspekt foreligger noget mindre velbelyst. Umiddelbart forekommer det f.eks., som om skattemoralen ikke helt står mål med de samfunds-solidariske holdninger, der tilkendes gives i forbindelse med offentlige udgifter. Der foreligger således den mulighed, at støtten til velfærdsstaten udspringer af en »free rider«-attitude: Man vil (naturligvis) gerne nyde godt af velfærdsstatens service, men mindre gerne være med til at finansiere den via skatterne.³

Det er vanskeligt at få et indtryk af udbredelsen af denne holdning i befolkningen, så længe man kun spørger om holdningen til offentlige udgifter (generelt eller på specifikke delområder) uden at inddrage finansieringsaspektet i selve spørgsmålet.⁴ Behovet herfor er naturligvis ikke blevet mindre af, at skattelettelser på det seneste er blevet et seriøst punkt på den politiske dagsorden. Det er derfor vigtigt at undersøge, i hvilket omfang støtten til velfærdsstaten holder, når alternativet er skattelettelser. Vi har i vor undersø-

gelse bedt respondenterne tilkendegive, hvorvidt de ville foretrække, at det nuværende udgiftsniveau sammen med det nuværende skattetryk blev bevaret, at begge dele blev sænket, eller at begge dele blev forhøjet. Herved håber vi at få et mere nuanceret og dækkende billede af støtten til velfærdsstaten i dens nuværende omfang end ved kun at se på holdningen til de offentlige udgifter. I forlængelse af dette trade-off-spørgsmål har vi endvidere spurgt om folks opfattelse af skattetrykket isoleret set.

En anden faktor, der kan have påvirket tidligere resultater vedrørende støtten til velfærdsstaten, og hvis betydning vi har ønsket at få belyst, er respondenternes viden om, eller opfattelse af, den faktiske udvikling med hensyn til den offentlige sektors størrelse. Dette spørgsmål skal ses i lyset af, at det stort set er lykkedes for regeringerne Schlüter at fastholde en konstant offentlig sektor i nu ca. 5 år.⁵ De senere års forskellige forsøg på at begrænse de offentlige udgifter er normalt forgået i betydelig og højroret politisk uenighed, hvor det har føjet med udtryk som »massakre« på bestemte udgiftsområder, for slet ikke at tale om »den sociale massegrav«, regeringen i forbindelse med nogle spareforslag for nogle år siden blev beskyldt for at ville grave. Det er således ikke utænkeligt, at en del af befolkningen er blevet bibragt et indtryk af massive nedskæringer i de offentlige udgifter, uanset at dette for de offentlige udgifter under ét ikke er korrekt. Det er videre tænkeligt, at respondenter, der tror, at der allerede har fundet betydelige nedskæringer af de offentlige udgifter sted, vil reagere anderledes på spørgsmålet om begrænsninger i den offentlige sektor end respondenter, der tror, at den offentlige sektor fortsætter med at vokse.

Sammenfattende er der således tre centrale spørgsmål, vi skal se nærmere på, dog uden illusion om på nuværende tidspunkt at kun-

ne besvare dem endeligt:

- (S1) Hvor stor er tilslutningen til velfærdsstaten i dag, når finansieringssiden indrages eksplicit og folk skal vælge mellem skattelettelser og offentlig service?
- (S2) Hvorledes er sammenhængen mellem folks holdning til velfærdsstaten og deres syn på skattetrykket?
- (S3) Hvordan har folk opfattet det, der er sket med den offentlige sektor i de senere år, og påvirker denne opfattelse deres holdning til velfærdsstaten i dag?

II. De stillede spørgsmål og hovedstrukturen i svarmaterialet

Vores undersøgelse er gennemført i slutningen af februar og i slutningen af august i år (1990). I hver spørgerunde er 600 respondenter interviewet.

II.1. Trade-off-spørgsmålet

Det centrale spørgsmål i forbindelse med omfanget af støtten til velfærdsstaten er trade-off-spørgsmålet. Svarfordelingen er gengivet i tabel 1. I forbindelse med spørgsmålet har vi eksperimenteret med to udformninger af de præsenterede svaralternativer: Første gang (i februar) var alternativet »samme skat, mere service« medtaget (og blev valgt af 38.8% af respondenterne). Anden gang (i august) var denne svarmulighed udeladt, og interviewererne var instrueret om at fortælle respondenterne, at de måtte vælge imellem de tre enten/eller-svar.⁶

Som det kan ses, har udelukkelsen af det »nemme« svaralternativ i august-undersøgelsen ikke ført til en stigning i andelen af »ved ikke«-svar. Der er således ikke noget, der tyder på, at dette svaralternativ i februar-runden især blev anvendt af respondenter, der ikke rigtigt havde nogen holdning til

Tabel 1. Hovedspørgsmål om støtte til velfærdsstaten.

Spm. 1. Velfærdsstats-støtte/trade-off spørgsmål:

Hvis De havde mulighed for at bestemme, hvad der skulle ske med skatter og afgifter, og den måde staten og kommunerne bruger pengene på, ville De så foretrække?

	A1	A2	A3	A4	A5
Svar	Lavere skat + off. service	Samme skat + off. service	Højere skat mere service	Samme skat	Ved ikke
Februar %	17.0	30.7	3.8	38.8	9.7
August %	28.8	54.6	7.4	-	9.2

Note: Alle procenter er beregnet af de 600 adspurgte, dvs. svarene summerer vandret til 100%. Svarmulighed A1 er »lavere service og tilsvarende lavere skatter«. På samme måde kæder A2 og A3 service og skatter sammen. A4 er den eneste mulighed, hvor skatter og udgifter ikke er sammenkædet. Denne mulighed er undertrykt i anden version af spørgsmålet, som diskuteres i teksten.

spørgsmålet. Sammenlignes svarfordelingerne fra februar- og august-runden ses, at udelukkelsen af det »nemme« svaralternativ øger andelen af respondenter, der går ind for lavere skat og lavere offentlig service, men også, og endnu kraftigere, andelen af respondenter, der går ind for uforandret skattetryk og uændret serviceniveau. Dvs. de respondenter, der valgte det »nemme« alternativ, fordeler sig nogenlunde som resten af respondenterne, når dette svaralternativ udelukkes.

Svarfordelingen afspejler en bemærkelsesværdig ulyst blandt respondenterne til at se det offentlige serviceniveau reduceret, selv om dette kombineres med skattelettelser. Til-lades både/og-svaret, er det kun 17%, der går ind for en reduktion i det offentlige. Udelukkes både/og-svaret, stiger denne procent, men kun til 28.8%. Der er stadig over dobbelt så mange der ønsker velfærdsstaten fastholdt eller ligefrem yderligere udbygget.

Samtidig med vores anden spørgerunde (sidst i august 1990) gennemførte Broager Kommune i Sønderjylland en meget konkret undersøgelse ved to yderst velbesøgte borgermøder i forbindelse med et budget, der indeholdt besparelser, der var nødvendige for at forhindre en skatteforhøjelse. Kom-

munen har en nogenlunde typisk politisk struktur, omend med et lille Socialdemokratisk flertal, og 12% mødte op. På møderne blev konkrete besparelsesforslag sammenstillet med de tilsvarende skatteprocenter. Resultatet blev, at besparelserne blev opgivet og kommuneskatten blev øget med et halvt point.

Både vor undersøgelse og Broagermøderne viser, at folk ønsker at bevare, hvad de allerede har. Noget andet er, hvad der sker, når man allerede har indbygget en ændring i forhold til status quo i spørgsmålet. Dette er gjort af Sensor (jvf. Jyllandsposten 27.9.90), hvor man først spurgte, om det budgetterede budgetunderskud (for staten) for 1991 på 16 milliarder kroner var acceptabelt. Det mente 82% af de adspurgte ikke, det var. Af disse 82% var der kun 4% (altså procent af de adspurgte), der mente, at budgetunderskuddet skulle klares ved skatteforhøjelser. 51% ønskede, at udgifterne skulle reduceres, og 20% at der skulle gennemføres en kombination af skatteforhøjelser og udgiftsreduktion.

II.2. Spørgsmålet om skattetrykket

Omfanget af støtten til velfærdsstaten blandt vore respondenter bliver ikke mindre bemærkelsesværdigt, når det sammenholdes med deres syn på skattetrykket. Det er ofte

hævdet, at skatterne er for høje i Danmark. Så vi har simpelthen spurgt folk, om de er enige i dette. 96% af de tilsammen 1200 adspurgte havde en mening herom. Af disse svarede 2/3 ja. Der var kun 1-2%, der svarede, at skatterne godt kunne være højere, medens 1/3 mente, at skatterne var passende. Det er betryggende, at vi finder præcist det samme svar, når spørgsmålet stilles med 1/2 års mellemrum – det er ikke kun, når folk lige har udfyldt selvangivelsen, at de synes, skatten er for høj.

Det er vel egentlig ikke overraskende, at folk synes, at skatterne er for høje – der er måske nogen, der vil mene, at det snarere er forbløffende, at ikke mindre end 30% siger, at skattens højde er passende. Helt trivielt er spørgsmålet imidlertid ikke. Som vi skal se, har holdningen til skattetrykket konsekvenser for holdningen til velfærdsstaten. I den forstand er svarene på spørgsmålet om skattetrykket altså ikke bare »tomme« tilkendegivelser.

Tabel 2. Spørgsmål om skattens højde.

Spm. 2. Skattetryk:

Mener De, at det, man betaler i skatter og afgifter (skattetrykket som det kaldes) er: for højt?/passende?/kunne være højere?

	A1	A2	A3	A4
Svar:	For højt	Passende	Kunne være højere	Ved ikke
Februar %	62.7	31.8	1.2	4.3
August %	64.1	29.4	2.0	4.5

Note: Alle procenter er beregnet af de 600 adspurgte, dvs. at tallene summerer vandret til 100%.

II.3. Har der været nedskæringer?

Tabel 3 viser fordelingen af svarene på spørgsmålet om, hvorvidt respondenterne tror, at der har været gennemført en nedskæring af den offentlige sektor i de senere år. Selv for økonomer er dette spørgsmål ikke helt let at besvare, for skønt O-andelen (den offentlige sektors andel af BFI) har været konstant i de sidste 5-6 år, er den offentlige beskæftigelse steget (lidt) – både absolut og relativt. Derimod er de offentlige lønninger faldet reelt, og visse områder er blevet klemte af ekspansioner på andre områder (jf. Paldam & Zeuthen, 1988). Udviklingen i størrelsen af den offentlige sektor er altså langt fra entydig, men det er vigtigt at vide, hvordan folk har opfattet den.

Det ses af tabel 3 øverst på næste side, at der her er en ganske bred vifte af opfattelser – ca.

halvdelen af respondenterne mener, at der har været nedskæringer. De, der mener, at der har været nedskæringer, er dobbelt så mange, som de der mener, at der har været vækst. Igen ses det, at svarmønstret er stabilt over de to interviewrunder: Mellem februar og august synes der ikke at være sket noget, der har forrykket det generelle indtryk af udviklingen i den offentlige sektor.

II.4. Krydstabuleringer.

Vi kan herefter se på, hvorvidt og hvordan respondenternes holdning til den offentlige sektor hænger sammen med deres opfattelse af skattetrykket og af den faktiske udvikling i den offentlige sektor igennem de senere år. Umiddelbart vil man formode, at respondenter, der mener, at skattetrykket er for højt, også må gå ind for skattelettelser og den dermed forbundne nedskæring i de of-

Tabel 3. Nedskæringer i den offentlige sektor.

Spm. 3. Kendskab til offentlige nedskæringer:

Der tales meget om nedskæringer i den offentlige sektor, staten og kommunerne. Hvad er der efter Deres opfattelse sket i de seneste år; er den offentlige sektor skåret ned, er den nogenlunde uændret, eller er den vokset?

	A1	A2	A3	A4	A5	A6
Svar:	Store nedsk.	Nedskær.	Uændret	Vækst	Stor vækst	Ved ikke
Februar %	12.8	31.3	25.0	22.5	1.8	6.5
August %	13.9	34.3	21.7	22.2	2.0	6.0

Note: Alle procenter er beregnet af de 600 adspurgte, dvs. at tallene summerer vandret til 100%.

fentlige serviceydelser, og at respondenter, der mener, at der allerede har været kraftige nedskæringer i den offentlige sektor, vil være mindre tilbøjelige til at gå ind for (yderligere) nedskæringer end respondenter, der mener, at der har været tale om en fortsat vækst i den offentlige sektor.

I tabel 4 vises sammenhængen mellem respondenternes opfattelse af den stedfundne udvikling i den offentlige sektor og resultatet af deres afvejning af ændringer i skatte- og serviceniveauet. Svarkategorierne »kraftig nedskæring« og »nedskæring« er slået sammen, og det samme er gjort med svarkategorierne »vækst« og »kraftig vækst« i forbin-

delse med spørgsmålet om opfattelsen af udviklingen i den offentlige sektors størrelse. Som det ses, finder vi en ret tydelig sammenhæng i den forventede retning: Andelen, der går ind for lavere skatter og et lavere offentligt serviceniveau, er næsten dobbelt så stor blandt de respondenter, der mener at der har været en vækst i den offentlige sektor som blandt dem, der mener at der har fundet en nedskæring sted. Meget tyder således på, at det i sig selv er ganske vigtigt for folks holdning til velfærdsstaten og resultatet af deres afvejning af lavere skatter mod et lavere serviceniveau, hvilket indtryk de har dannet sig – eller fået bibragt! – af udviklingen med hensyn til den offentlige sektors størrelse.

Tabel 4. Sammenhængen mellem opfattelse af udviklingen i og holdningen til den offentlige sektor.

Holdning til off. sektor		Opfattet udvikling i den off. sektor (spm. 3)		
spm. 1		A1+A2 Nedskæring	A3 Uændret	A4+A5 Vækst
A1: Skat ned service ned	Februar % August %	16.6 24.8	15.0 39.2	28.3 37.4
A2: Skat uændret serv. uænd.	Februar % August %	35.7 65.5	37.9 55.8	26.1 54.7
A3: Skat op service op	Februar % August %	6.6 9.7	1.4 5.0	2.2 7.9
A4: Skat uændret service op	Februar % August %	41.1 -	45.7 -	43.5 -

Note: De, der har svaret »ved ikke« til et eller begge spørgsmål, er udeladt (n = 519 i februar og 517 i august). Procenterne er herefter lavet sådan, at alle lodrette rækker summerer til 100% (for måneden).

Tabel 5. Sammenhængen mellem opfattelse af skattetrykket og holdningen til den offentlige sektor.

Holdning til off. sektor		Skattetryk (spm. 2)		
spm. 1		A1 For højt	A2 Passende	A3 Kunne være højere
A1: Skat ned service ned	Februar %	25.2	6.6	14.3
	August %	46.2	5.4	0.0
A2: Skat uændret serv. uænd.	Februar %	24.3	54.1	0.0
	August %	49.1	85.6	9.1
A3: Skat op service op	Februar %	1.7	6.1	42.9
	August %	4.6	9.0	90.9
A4: Skat uændret service op	Februar %	48.8	33.1	42.9
	August %	-	-	-

Note: Se tabel 4. n = 530 og 524 i hhv. februar og august.

Tabel 5 viser den forventede sammenhæng mellem opfattelsen af skattetrykket og holdningen til den offentlige sektor: som det ses, er andelen, der foretrækker en nedsættelse af skatterne kombineret med en forringet offentlig service, markant større blandt de respondenter, der synes at skattetrykket er for højt end blandt resten, og medens denne andel stadig er forholdsvis beskeden i februar-runden, er den i nærheden af 50% i august. Selv om det således er under halvdelen af de respondenter, der synes skattetrykket er for højt, som tager konsekvensen heraf og går ind for lavere skatter kombineret med et lavere serviceniveau, kan man sige at opfattelsen af et for højt skattetryk ser ud til at være en nødvendig (men altså ikke en tilstrækkelig) betingelse for at gå ind for skattenedsættelser, kombineret med serviceforringelser: Af dem, der går ind for dette alternativ (A1), finder tæt ved 87% i februar-runden og 95% i august-runden, at skattetrykket er for højt (mod i februar ca. 46% og i august ca. 54% blandt dem, der går ind for et uændret skatte- og serviceniveau, og endelig 30% i februar og 39% i august blandt dem, der ønsker et højere service- og skatteniveau).

Det klareste sammenhængsmønster findes i

data fra august-runden, takket være den ændrede formulering af svaralternativerne. Som det ses går ca. 85% af dem, der synes at skattetrykket er passende, ind for et uændret skatte- og serviceniveau, medens ca. 90% af dem, der synes at skattetrykket godt kunne være højere, også går ind for et højere service- og skatteniveau. Det er således kun de respondenter, der synes at skattetrykket er for højt, der tilsyneladende bryder mønstret ved ikke massivt at gå ind for lavere skatte- og serviceniveau.

En del af forklaringen herpå synes at ligge i, hvordan respondenterne opfatter den udvikling i den offentlige sektors størrelse, der har fundet sted igennem de senere år. Blandt dem, der i august-runden syntes, at skattetrykket var for højt, men som alligevel går ind for en bevarelse af det nuværende skatte- og serviceniveau, er der en andel på ca. 54%, der mener, at der har fundet nedskæringer sted, medens den tilsvarende andel blandt de respondenter, der synes at skattetrykket er for højt og går ind for en nedsættelse af skattetryk og offentligt serviceniveau kun er ca. 39%. Noget tilsvarende finder vi i vore data fra februar: blandt de respondenter, der finder at skattetrykket er for højt og som går

Tabel 6. Koefficientværdier mv. for probit model.

	Koefficient		S.E.	t-værdi
	Februar	August		
Konstant				
Februar	0.416		0.268	1.552
August		-0.802	0.252	-3.180
Spm 3/udv. off. sek.				
Februar	-0.153		0.062	-2.468
August		-0.180	0.056	-3.214
Spm 2/Skattetryk				
Februar	0.727		0.154	4.712
August		1.484	0.180	8.244
Fit				
-2LLR (0-model)	508.89	657.71		
-2LLR(fuld model)	475.10	549.66		
χ^2	33.80	108.05		
df	2	2		
p	<0.01	<0.01		

Note: Spm. 3 er kodet 1 for »kraftig nedskæring«, 2 for »nedskæring«, 3 for »uændret«, 4 for »vækst« og 5 for »kraftig vækst«. Spm. 2 er kodet 1 for »for højt«, 2 for »passende«, 3 for »kunne være højere«.

ind for en nedsættelse af skatte- og service-niveau, mener kun ca. 37%, at der har været offentlige nedskæringer (herunder 8% at der har været kraftige nedskæringer). Blandt dem, der ligeledes mener, at skattetryket er for højt, men som går ind for en bevarelse af det nuværende skatte- og serviceniveau, er de tilsvarende andele ca. 56% og ca. 14%. Og blandt dem, der mener, at skattetrykket er for højt og som ønsker et højere serviceniveau ved samme skattetryk, mener ca. 43%, at der har været offentlige nedskæringer, hvoraf ca. 12% siger »kraftige nedskæringer«.

II.5. Multipel analyse.

Et lidt mere præcist udtryk for hvordan opfattelsen af skattetrykket og af udviklingen i den offentlige sektors størrelse tilsammen påvirker sandsynligheden for en negativ holdning til velfærdsstaten, defineret som ønsket om lavere skattetryk og et lavere serviceniveau, dvs. svaralternativet A1 i vort trade-off-spørgsmål, kan fås ved at estimere

en probit-model med holdningen til velfærdsstaten som afhængig og de to førstnævnte variable som uafhængige variable.⁷ Koefficientværdier mv. er gengivet i tabel 6.

Koefficienterne til begge uafhængige variable er signifikante ($p < 0.01$). Tabel 7 på næste side viser hvordan sandsynligheden for en positiv holdning til lavere skatter i kombination med et lavere serviceniveau varierer med forskellige værdier på de to uafhængige variable. Som det ses påvirker de to uafhængige variable denne sandsynlighed på den »rigtige« måde: Jo større værdi på spørgsmålet om den offentlige sektor, og jo mindre værdi på skattetryksvariablen, desto større bliver sandsynligheden for at gå ind for skattelettelser kombineret med et lavere serviceniveau.

Tendensen er den samme i både februar- og augustmaterialet, selv om der er forskel på størrelsen af de konkrete sandsynligheder. Denne forskel skyldes naturligvis primært

Tabel 7. Sandsynlighed for positiv holdning til skattelettelse + lavere serviceniveau som funktion af forskellige svarkombinationer på spørgsmålene om opfattelsen af udviklingen i den offentlige sektor og om skattetrykket.

Opfattelse af udvikling i den offentlige sektor	Skattetryk		
	For højt (1)	Passende (2)	Kunne være højere (3)
Kraftig nedsk. (1)			
Februar	0.161	0.043	0.007
August	0.308	0.024	0.000
Nedskæring (2)			
Februar	0.202	0.059	0.001
August	0.374	0.035	0.000
Uændret (3)			
Februar	0.247	0.079	0.016
August	0.444	0.052	0.001
Vækst (4)			
Februar	0.298	0.105	0.024
August	0.516	0.074	0.002
Kraftig vækst (5)			
Februar	0.353	0.135	0.034
August	0.587	0.103	0.003

Note: Beregnede ssh. ud fra tabel 6.

forskellen med hensyn til formuleringen af svaralternativerne til trade-off-spørgsmålet. Flertallet af respondenterne er altså tilsyneladende alligevel ikke helt så inkonsistente i deres holdning til skattetrykket på den ene side og serviceniveauet på den anden side, som man kunne forledes til at synes, når man kun betragter de to spørgsmål hver for sig. Det generelle billede man får, når man sammenholder svarfordelingerne på spørgsmålene om hhv. holdningen til den offentlige sektor og opfattelsen af skattetrykket, er at danskerne støtter velfærdsstaten til trods for, at de finder skattetrykket meget højt. Alligevel påvirker skattetrykket opbakningen til velfærdsstaten negativt, når der tages højde for forskellene med hensyn til opfattelsen af udviklingen i omfanget af den offentlige sektor i de senere år.

III. Nogle baggrundsfaktorer

I tabel 8 vises sammenhængen mellem en række socio-økonomiske baggrundsfaktorer og støtten til velfærdsstaten som den kommer til udtryk i svarene på vort trade-off-spørgsmål. En lav andel af respondenter, der går ind for lavere skatter kombineret med et lavere serviceniveau (A1), og en høj andel af respondenter, der går ind for et konstant eller stigende skattetryk kombineret med et konstant eller stigende serviceniveau (A2 + A3), tages som udtryk for en høj grad af støttet til velfærdsstaten i en given kategori. Af særlig interesse er de tilfælde, hvor mønstret viser sig at være det samme i februar- og august-runden.

Det ses umiddelbart, at kvinder støtter velfærdsstaten i større udstrækning end mænd. Forskellen er ret beskeden i data fra februar-runden, men øges betydeligt med den ændre-

Tabel 8. Sammenhæng mellem baggrundsvariable og støtte til velfærdsstaten.

	Støtte til velfærdsstaten (trade-off)					
	A1	A2	A3	A4	A5	(n)
Køn						
FEBR.						
mand	18.0	28.4	3.8	43.5	6.5	278
kvinde	16.1	32.6	4.0	34.8	12.4	322
AUG.						
mand	33.8	55.2	5.5	-	5.5	290
kvinde	24.1	54.1	9.1	-	12.7	307
Alder						
FEBR.						
15-29	20.6	29.1	3.6	35.8	10.9	165
30-66	17.1	30.9	4.4	42.9	4.7	340
67	10.5	32.6	2.1	29.5	25.3	95
AUG.						
15-29	35.3	50.3	4.6	-	9.8	173
30-66	27.5	56.6	8.9	-	7.0	327
67	21.6	55.7	7.2	-	15.5	97
Uddan.						
FEBR.						
7 år	14.9	31.8	6.5	31.2	15.6	154
8-9 år	13.2	29.7	3.3	40.7	13.2	91
10 år	19.9	30.8	1.5	39.8	8.0	201
> 10 år	17.6	30.1	4.6	43.8	3.9	153
AUG.						
7 år	21.3	58.0	7.7	-	13.0	169
8-9 år	37.1	48.5	6.2	-	8.2	97
10 år	27.0	56.0	8.5	-	8.5	200
> 10 år	34.9	52.7	6.2	-	6.2	129
Beskæft.						
FEBR.						
Selvst.	22.9	22.9	0.0	45.8	8.3	48
Pr. ansat	20.2	29.2	2.8	45.5	2.2	178
Off. ans.	20.1	32.1	6.7	34.3	6.7	129
Arb. løs	13.2	39.5	5.3	36.8	5.3	38
Stud etc.	8.3	26.7	5.0	41.7	18.3	60
Pens.	10.6	32.6	2.3	33.3	21.2	132
Andet	40.0	40.0	10.0	10.0	0.0	10
AUG.						
Selvst.	42.9	45.2	9.5	-	2.4	42
Pr. ansat	37.8	51.9	3.8	-	6.5	185
Off. ans.	20.6	63.4	9.2	-	6.9	131
Arb. løs	24.3	51.4	5.4	-	18.9	37
Stud etc.	35.0	48.3	10.0	-	6.7	60
Pens.	19.0	57.1	7.1	-	16.7	126
Andet	18.8	50.0	25.0	-	6.3	16
Indkomst (i 1000 kr)						
FEBR.						
< 120	11.1	31.0	0.9	37.2	19.5	113
120-199	14.2	35.8	8.5	31.1	10.4	106
200-299	16.1	33.1	2.5	42.4	5.9	118
300-399	21.0	27.6	6.7	42.9	1.9	105
400 >	23.8	27.9	1.6	43.4	3.3	122
Uoplyst	11.1	25.0	2.8	27.8	33.3	36
AUG.						
< 120	18.1	56.4	7.4	-	18.1	94
120-199	27.0	58.0	10.0	-	5.0	100
200-299	29.7	56.3	7.0	-	7.0	128
300-399	23.8	59.0	9.0	-	8.2	122
400 >	51.0	43.8	3.1	-	2.1	96
Uoplyst	21.1	50.9	7.0	-	21.1	57

de formulering af svaralternativerne i august-runden. Som det ses var en langt større andel blandt mænd end blandt kvinder tilhængere af det »nemme« svaralternativ samme skat + højere serviceniveau, så det er nærliggende at formode, at det er fra denne gruppe stigningen i andelen af mænd, der går ind for lavere skat og lavere service, især kommer. Også med hensyn til alder findes et stabilt mønster. I begge interviewrunder stiger støtten til velfærdsstaten med alderen.

III.1. Uddannelse/beskæftigelse/indkomstkomplekset.

Tre socio-økonomiske karakteristika er normalt stærkt korrelerede: uddannelse, beskæftigelse og indkomst. På grund af denne multikollinearitet skal vi koncentrere os om den kategori, der giver det klareste mønster.

Der er ikke noget klart mønster i sammenhængen mellem uddannelse og støtte til velfærdsstaten, hverken når man ser på data fra hhv. februar- og august-runden hver for sig, eller når man sammenligner på tværs. Uddannelse er åbenbart ikke nogen nøglevariabel med hensyn til støtte til velfærdsstaten.

Sammenhængen er en del klarere, når der ses på beskæftigelse. I data fra begge interviewrunder finder vi, at respondenter, der må antages at føle skattetrykket forholdsvis lidt, og som har dårligst råd til at undvære de offentlige serviceydelser, nemlig arbejdsløse og pensionister, også ligger lavest med hensyn til andelen, der går ind for lavere skatter og et lavere serviceniveau. I februar-runden hører også studenter mv. til denne gruppe, men dette mønster er radikalt ændret i august-runden: her har studerende mv. en støtte til velfærdsstaten, der ligger klart under gennemsnittet for respondenterne som helhed. De selvstændige er i begge undersøgelser den gruppe, der støtter velfærdsstaten mindst.⁸

Bemærkelsesværdig er mønstret for de of-

fentligt ansatte. Det postuleres undertiden, at offentligt ansatte ud fra en velforstået egeninteresse (budgetmaksimering) må være modstandere af en reduktion af den offentlige sektor, og at denne holdning i kraft af de offentligt ansattes numeriske antal er en væsentlig forklaring på problemerne med politisk at styre den offentlige sektors størrelse. Vore data støtter imidlertid kun delvist forestillingen om, at offentligt ansatte er specielt stærke modstandere af en reduktion af den offentlige sektor.

I vore data fra februar-runden er de offentligt ansatte den beskæftigelseskategori, der med hensyn til svarmønstret ligger tættest på gennemsnittet. Der er kun en lille andel, der ligefrem ønsker den offentlige sektor forøget, og andelen af offentligt ansatte, der ønsker en nedsættelse af serviceniveau kombineret med skattelettelser, er tre gange så stor som andelen, der ønsker en forøgelse af begge dele. Bemærkelsesværdigt nok er andelen af respondenter, der går ind for et højere serviceniveau ved konstant skattetryk, forholdsvis lille – kun pensionisternes er i samme størrelsesorden. De offentligt ansatte har tilsyneladende noget mindre tiltro end andre respondentgrupper til, at der er effektiviseringsgevinster at hente i den offentlige sektor!

I data fra august-runden ses et andet billede. Her er de offentligt ansatte, sammen med pensionisterne, gruppen med den mindste andel af respondenter, der går ind for skattelettelser med ledsagende nedsættelse af serviceniveauet. Men stadigvæk er andelen af offentligt ansatte, der går ind for en udvidelse af den offentlige sektor, kun halvt så stor som andelen, der går ind for det modsatte, og den er ikke større end den tilsvarende andel blandt de selvstændige. Alt i alt må man således sige, at tendensen for de offentligt ansattes støtte til velfærdsstaten er uklar.⁹

Den tredje interessante kategori er indkomst (husstandsindkomst, brutto). Skønt indkomstvariablen sandsynligvis er den variabel, der har den laveste reliabilitet, giver svarfordelingerne et meget klart mønster. Den generelle tendens er at jo mere respondenternes husstand tjener, desto større bliver den andel af dem, der går ind for skattelettelse kombineret med en sænkning af det offentlige serviceniveau. I vore data fra februar-runden er der en perfekt sammenhæng, men i august-runden skiller indtægtsgruppen 300'000-399'999 kr. sig ud ved at have den næstlaveste andel af respondenter, der går ind for skattelettelse og servicenedsættelse (når der ses bort fra »uoplyst«-gruppen). Indtægtsgruppen over 400'000 kr. har her en markant højere andel af respondenter, der ønsker lavere skat og offentlig service.

Alt i alt skønner vi, at det blandt baggrundsvariablene i tabel 8 er husstandsindkomst, der opviser den klareste og mest stabile sammenhæng med støtte til velfærdsstaten. Spørgsmålet er, hvor megen forklaringskraft

denne variabel har, når den kombineres med de to holdningsvariable vedrørende hhv. skattetrykrets højde og udviklingen i den offentlige sektors størrelse.

III.2. Multipel analyse af uddannelse/ beskæftigelse/indkomstkompleset

Tabel 10 viser, at husstandsindkomst har en selvstændig, signifikant effekt på sandsynligheden for at gå ind for skattelettelse i kombination med med et nedsat serviceniveau i vor probit-model. Som illustration af indkomstvariablen effekt kan nævnes, at sandsynligheden for at gå ind for skattelettelse i kombination med en servicenedsættelse blandt respondenter fra februar-runden, der synes at skattetrykket er for højt, og at der har været en kraftig vækst i den offentlige sektor i de seneste år, kan beregnes til 0.5 for respondenter i den laveste indkomstkategori (<120'000 kr.) og til 0.76 for respondenter med en husstandsindkomst på 400'000 kr. eller derover, d.v.s. indkomsten gør en forskel på ca. 50% i sandsynligheden.

Tabel 10. Probitmodellen fra tabel 6 udvidet med indkomst.

	Koefficient		S.E.	t-værdi
	Februar	August		
Konstant				
Februar	-0.156		0.369	-0.423
August		-0.583	0.313	-1.863
Spm 3/Udv. off. sektor				
Februar	-0.171		0.082	-2.085
August		-0.150	0.060	-2.500
Spm 2/Skattetryk				
Februar	1.174		0.183	6.415
August		1.502	0.186	8.075
Indkomst				
Februar	-0.173		0.061	-2.836
August		-0.131	0.051	-2.569
Fit				
-2LLR(0-model)	353.55	590.08		
-2LLR(fuld model)	291.05	477.58		
χ^2	62.50	112.50		
df	3	3		
p	<0.01	<0.01		

Note: Kodningen af spm. 1 og 3 er den samme som tidligere. Indkomst er kodet som 1, 2, 3, 4 og 5 for de 5 intervaller, som fremgår af tabel 8.

III.3. Partipræference og støtte til velfærdsstaten

Afslutningvis skal der kort ses på sammenhængen mellem respondenternes partipræference¹⁰ og deres holdning til velfærdsstaten. Umiddelbart vil man her forvente dels en ret kraftig støtte til velfærdsstaten på tværs af partier (med Fremskridtspartiet som mulig undtagelse) og dels en tendens til faldende støtte i takt med, at man bevæger sig fra venstre mod højre i partirummet.

Tabel 11 bekræfter disse forhåndsforventninger. I februar-runden kommer andelen af vælgere, der går ind for en kombineret skatte- og servicesænkning, intetsteds blot tilnærmelsesvis i nærheden af 50%. På den anden side er andelen, der går ind for dette alternativ, klart større blandt tilhængerne af borgerlige partier, og her specielt Venstre og Fremskridtspartiet, end blandt tilhængerne af Socialdemokratiet og partierne til venstre for det. I data fra august-runden genfindes

Tabel 11. Sammenhæng mellem partipræference og holdning til den offentlige sektor.

Parti	Støtte til velfærdsstaten (trade-off) – spm 1				(n)
	A1 Skat, ser. ned	A2 Skat, ser. uæn.	A3 Skat, ser. op	A4 Både/og	
Små V^{a)}					
Februar	14.3	21.4	14.3	50.0	14
August	0.0	57.1	42.8	-	7
SF					
Februar	8.7	34.8	6.5	50.0	46
August	9.1	77.3	13.6	-	44
SocDem					
Februar	11.8	42.9	5.9	39.5	119
August	23.5	68.1	8.4	-	119
RadV					
Februar	0.0	54.5	0.0	45.5	11
August	38.5	46.1	15.4	-	13
Små CH^{b)}					
Februar	28.6	28.6	0.0	42.9	21
August	18.8	81.3	0.0	-	16
KonF					
Februar	26.5	27.9	2.9	42.6	68
August	38.8	61.2	0.0	-	67
Venstre					
Februar	30.0	28.3	1.7	40.0	60
August	47.2	45.3	7.5	-	53
FremP					
Februar	30.8	34.6	0.0	34.6	26
August	77.8	22.2	0.0	-	27

Noter: a) De små venstrepartier er de Grønne, DKP, Fælles Kurs og VS.

b) De små centrum/højrepartier er Retsforbundet, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti.

stort set samme mønster, idet dog udelukkel- sen af det »nemme« alternativ (samme skat, højere serviceniveau) blandt Fremskridts- parties vælgere bringer andelen af respon- denter, der går ind for en kombineret skatte- og servicesænkning, betydeligt op over halv- delen, medens den blandt Venstre-tilhæn-

gerne nærmer sig de 50%. Forskellen mellem partierne til højre og til venstre for midten bevares.

Medens der således trods alt er en vis forskel på, hvordan tilhængere af forskellige partier stiller sig til muligheden for en skattelettelse

i kombination med en nedsættelse af serviceniveauet, er der blandt tilhængerne af de større partier ikke videre forskel med hensyn til det forhold, at andelen, der går ind for et højere offentligt serviceniveau og et højere skattetryk, er (endnu) mindre end andelen, der går ind for en sænkning af begge dele (den eneste undtagelse er SF i august-runden, men også her er forskellen beskeden). På samme måde som der ikke er noget parti – med Fremskridtspartiet og muligvis Venstre som undtagelser – der umiddelbart ser ud til at kunne vinde noget ved at gå ind for en skattelettelse kombineret med en nedsættelse af serviceniveauet, er der heller ikke for øjeblikket noget parti der ser ud til at kunne vinde noget ved at gå ind for en skattefinansieret forhøjelse af det offentlige serviceniveau. Det sidste gælder helt klart for Socialdemokratiet, blandt hvis tilhængere der i begge interview-runder, d.v.s. uanset formuleringen af svaralternativerne, fandtes en meget ringe andel, der støtter en forhøjelse af skattetryk og offentligt serviceniveau.

Spørgsmålet er, om partipræference har en selvstændig effekt på holdningen til velfærdsstaten, i denne sammenhæng altså til holdningen til skattelettelser, der kombineres med nedsættelsen af det offentlige serviceniveau, ved siden af eller ud over den effekt, holdningen til skattetrykkets højde, opfattelsen af udviklingen i den offentlige sektors størrelse samt husstandsindkomsten har vist sig at have. På forhånd kan det formodes, at der vil være en betydelig grad af multikollinearitet mellem partipræference og de nævnte variable.

Denne formodning bekræftes delvist, når partipræference inkluderes blandt de uafhængige variable i vor probit-model.¹¹ Såvel med data fra februar-runden som med data fra august-runden får vi det resultat, at kun holdning til skattetrykkets højde og partipræference får en signifikant effekt på sand-

synligheden for at gå ind for en kombineret skatte- og servicenedsættelse. De tidligere signifikante effekter fra opfattelsen af udviklingen i den offentlige sektors størrelse og fra indkomst forsvinder. Vi kan således vælge mellem to forskellige modeller til forklaring af sandsynligheden for at gå ind for skattelettelser kombineret med servicenedskæringer. I den ene bruges opfattelsen af udviklingen i den offentlige sektors størrelse (spm 3), opfattelsen af skattetrykket (spm 2) samt indkomst som forklarende variable. I den anden bruges holdning til skattetrykkets højde og partipræference.

Valget imellem dem må afhænge af, hvordan vi forestiller os det kausale forhold mellem de enkelte variable. Hvis vi vælger den model, der siger, at sandsynligheden for at gå ind for en kombineret skatte- og servicenedsættelse afhænger af partipræference og holdningen til skattetrykkets højde, implicerer det at vi opfatter de to andre uafhængige variable – opfattelsen af udviklingen i den offentlige sektors omfang samt husstandsindkomst – som mellemkommende variable mellem partipræference og holdning til en kombineret skatte- og servicenedsættelse.

For så vidt angår opfattelsen af udviklingen i omfanget af den offentlige sektor er dette ikke urimeligt: man kan forestille sig, at respondenterne partipræference »smitter af« på deres opfattelse af, hvad der er sket med en offentlige sektor i de senere år, således at for eksempel tilhængere af partier til venstre for midten, som har viet offentlige nedskæringer stor opmærksomhed, overtager deres opfattelse af udviklingen i den offentlige sektor fra »deres« parti. Det omvendte er imidlertid lige så vel tænkeligt, dvs. at for eksempel respondenter, der oplever, at der er sket (store) offentlige nedskæringer, (bl.a.) af denne grund får en præference for et parti, der generelt ikke går ind for offentlige nedskæringer.

Det forholder sig anderledes med hensyn til indkomstvariablen. Medens det er rimeligt at forestille sig, at indkomst kan påvirke partipræference, er det i dagens Danmark vist temmelig udelukket at partipræference kan påvirke indkomst. Her må partipræference således være mellemkommende variabel.

På denne baggrund konkluderes, at vore data tyder på, at holdningen til velfærdsstaten i højere grad bestemmes af »kontante« variable – husstandsindkomst og holdningen til skattetrykkets højde, kombineret med hvordan respondenterne opfatter udviklingen i den offentlige sektors størrelse, end af ideologiske faktorer.

IV. Konklusion

Vore data viser, at der i den danske befolkning (stadigvæk) findes en betydelig opbakning til velfærdsstaten og dermed til en stor offentlig sektor.

Selv når folk stilles overfor muligheden af en fælles reduktion, der giver skattenedsættelser for et lavere offentligt serviceniveau, er det kun et mindretal på under 1/3, der går ind for denne mulighed. Denne konklusion holder på tværs af partiernes vælgergrupper med undtagelse af Fremskridtspartiets (i augustrunden). Ellers er andelen af vælgere, der går ind for en fælles reduktion, under halvdelen – Venstre er dog i august-runden tæt ved de 50%. På den anden side er det også værd at bemærke, at mellem hver fjerde og hver femte socialdemokratiske vælger i august-runden gik ind for en fælles reduktion.

Samtidig med den stærke støtte til velfærdsstaten finder imidlertid ca. 2/3 af de adspurgte også, at skattetrykket er for højt. Det kan umiddelbart forekomme at være inkonsistent med, at kun 1/3 går ind for en fælles reduktion. Der er dog mere økonomisk ra-

tionalitet i respondenternes holdning til skatter og offentlige ydelser end det måske umiddelbart ser ud til.

Vore data viser nemlig en klar sammenhæng mellem folks oplevelse af skattetrykket og deres præference for et nedsat, uforandret eller højere offentligt serviceniveau, kombineret med en tilsvarende ændring i skattetrykket. Artiklen peger på nogle tilsyneladende modsigelser i folks holdninger. For eksempel findes, at 49% af dem, der i vor august-runde tilkendegav, at de anså skattetrykket for at være for højt, alligevel ønskede et uforandret service- og skatteniveau. Til en betydelig grad kan disse modsigelser imidlertid henføres til, hvordan respondenterne opfatter den stedfundne udvikling i omfanget af den offentlige sektor i de seneste år: respondenter, der mente, at der (allerede) havde fundet nedskæringer (eller endog kraftige nedskæringer) sted, viste sig forholdsvis utilbøjelige til at gå ind for (yderligere) nedskæringer i serviceniveauet, uanset deres opfattelse af skattetrykkets højde. Opfattelsen af udviklingen i omfanget af den offentlige sektor ser således ud til at være en central, omend hidtil lidet påagtet, variabel i forklaringen af graden af støtte til velfærdsstaten.

Det tyder endvidere på en betydelig grad af økonomisk rationalitet i støtten til velfærdsstaten, at det viste sig at være de højeste indtægtsgrupper (altså de grupper, der antagelig føler skattetrykket stærkest og som har bedst råd til at undvære offentlige serviceydelser), der er mest tilbøjelige til at gå ind for et lavere serviceniveau i kombination med skattelettelser. På den anden side tillader vore data os ikke at konkludere, at det er de offentligt ansattes egeninteresse qua offentligt ansatte, der ligger bag ekspansionen af den offentlige sektor og vanskelighederne ved at stoppe den: Med hensyn til andelen af offentligt ansatte respondenter, der ønsker serviceniveauet øget, fastholdt eller sænket,

sammenlignet med respondenterne som helhed, er billedet uklart.

Der har i de senere år med forskellig udgangspunkt og i forskellige betydninger været talt og skrevet en del om »velfærdsstatens krise«. ¹² Hvis man ser på danskernes støtte til velfærdsstaten, som den kommer til udtryk i vore data, forekommer det vanskeligt at holde pessimismen oppe på dens vegne. Danskernes støtte til velfærdsstaten er massiv. På den anden side er det værd at bemærke, at den støtte til velfærdsstaten, vi har fundet, i høj grad ser ud til at være pragmatisk og instrumentel – »noget for noget« og ikke nødvendigvis samtidig indebærer en lige så entydig tilslutning til velfærdsstatens værdigrundlag.

Litteratur

- Breton, A., Galeotti, G., Salmon, P. og Wintroppe, R. (red.), 1991. *The Demand for Public Output*. Dordrecht (Holland). (under udgivelse) Budgetdepartementet, Finansministeriet, 1990. *Udgiftsanalyser 1990*. Kbh.
- Goul Andersen, Jørgen, 1982. Den folkelige tilslutning til socialpolitikken – en krise for velfærdsstaten?, i Anckar, D., Damgaard, E. Valen, H. (red.), *Partier, ideologier, væljare*. Åbo.
- Goul Andersen, Jørgen, 1988a. Vælgerens holdninger til den offentlige udgiftspolitik, i Bentzon, K.-H. (red.), *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. Kbh.
- Goul Andersen, Jørgen, 1988b. *The Sources of Welfare State Support. Self-Interest or Way of Life*, Rapport #13 fra projektet: Klassestruktur, klassebevidsthed og sociale modsætningsforhold, Århus.
- Goul Andersen, Jørgen, 1988c. *Vælgermosaik*. Småskrifter. Århus.
- Kristensen, Ole P., 1982. *Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship?*, *European Journal of Political Research*, vol. 10, pp. 35-52.
- Moran, Michael, 1988. *Review Article: Crises of*

the Welfare State, *British Journal of Political Science*, vol. 18, nr. 3, pp. 397-414.

- Mueller, Dennis C., 1989. *Public Choice II*. Cambridge (UK).
- Nannestad, Peter, 1989. *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-79*. Århus.
- Paldam, Martin & Hans E. Zeuthen, 1988. *The Expansion of the Public Sector in Denmark – A Post Festum?* Kap. 8 i J.A. Lybeck & M. Henrekson (red). *Explaining the Growth of Government*. Amsterdam.
- Sensor. *Vælgerundersøgelser af skatter og offentlige udgifter*. Offentliggjort i Jyllandsposten 27.9 og 2.11. 1990.

Noter

1. Data stammer fra de første to runder af en spørgeskemaundersøgelse, der er planlagt af forfatterne, finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og udført af Institut for Konjunktur-Analyse (IFKA) som telefoninterviews med en repræsentativ stikprøve på 600 personer. Stud.oecon. Jesper Iwersen har været medhjælper ved analysen. En tidligere udgave af artiklen, har været præsenteret på the Villa Colombella Group Conference om efterspørgslen efter offentlige goder (Montreal, august 1990) og på Budgetdepartementets konference om udgiftspolitik (Gentofte, september 1990). For gode råd og ideer takkes herved. Vi ønsker også at takke borgmesteren og kærneren i Broager Kommune for oplysninger. En lidt mere teknisk udgave vil senere fremkomme i Breton et al. (1991).
2. Mellem 70 og 75% af de offentlige udgifter kan klassificeres som velfærdsudgifter.
3. Begrebet »free rider« kommer af at køre gratis med bussen, når der er selvstempling. Der findes en omfattende litteratur, hvor dette begreb generaliseres, og »free rider«-ligevægte findes i mange situationer, jfr. Mueller (1989).
4. To nylige vælgerundersøgelser foretaget af Sensor for Jyllandsposten (offentliggjort heri den 27.9. og 4.11. i år) viser også, at støtten til velfærdsstaten bliver mere betinget, når skatterne inddrages.
5. Dét, der har været konstant, er de samlede offentlige udgifters andel af nationalproduktet.

To områder er vokset stærkt – det er rentebetalinger og miljøudgifter. Til gengæld er de offentlige lønninger og arbejdsløshedsunderstøttelsen reduceret ganske kraftigt, jvf. Budgetdepartementet (1990).

6. Vi har eksperimenteret noget med svaralternativerne til dette spørgsmål. Problemet er, om man skal give respondenterne mulighed for at svare, at de ønsker samme skattniveau, men højere ydelser. Imod dette taler, at det er et »billigt« alternativ at ønske mere af det hele til samme pris, og vi er interesserede i en afvejning af ydelser og skatter, ikke i ønsketænkning. På den anden side er det imidlertid også et realistisk alternativ af to grunde: For det første føler mange respondenter muligvis, at den offentlige sektor producerer en (for dem) uhensigtsmæssig output kombination. Ved at ændre denne ville de føle, at de fik mere for samme skatteomkostning. For det andet er det naturligvis muligt at øge effektiviteten i den offentlige sektor. Vi mener imidlertid ikke, at manglende effektivitet i den offentlige sektor generelt opfattes som et centralt problem. I internationale og tværsektorale sammenligninger fremstår den danske offentlige sektor ikke som specielt ineffektiv. Der kan utvivlsomt findes delområder med effektivitetsproblemer, men dette opfattes næppe som et generelt problem. I alt er der ni tænkelige alternativer, når vi kombinerer stigning, fastholdelse eller nedsættelse af skattetrykket med stigning, fastholdelse eller nedsættelse af serviceniveauet. Af dem har vi på forhånd set bort fra tre (højere skattetryk kombineret med samme eller nedsat serviceniveau, og uændret skattetryk kombineret med lavere serviceniveau), fordi vi går ud fra at ingen ønsker at betale mere for at få mindre. Videre har vi udelukket det utopiske alternativ at få mere for mindre (lavere skat – højere service).
7. Modellen er $\Pr(y_i = 1 | X_i) = \Phi(X_i\beta)$, hvor Φ er den kumulerede normalfordeling, y er en binær response-vektor, X er en datamatrix og β en koefficientvektor. Vi foretrækker denne model fremfor en almindelig (lineær eller ikke-lineær) regressionsmodel på grund af vor binære afhængige variabel. Der er dog et indlysende validitetsproblem i denne fremgangsmåde, idet vi er nødt til at behandle svarene på

de to uafhængige variable, som om de var målt på intervalskalaniveau, medens de i virkeligheden kun kan rangordnes. Derfor må resultaterne fortolkes med en vis forsigtighed.

8. Når der ses bort fra residualgruppen i februar-runden.
9. Når probit-analysen gennemføres på det samlede materiale fra de hidtidige to interview-runder, viser det sig, at der ikke kan påvises nogen selvstændig effekt af, hvorvidt respondenterne arbejder i den offentlige sektor eller ej. Kommende interview-runder vil vise, om enten februar- eller augustresultatet vedrørende de offentlige ansattes opfattelse af udviklingen i den offentlige sektor er en »forbier«, eller om de offentligt ansatte på dette punkt er ustabile i deres opfattelse.
10. Målt på konventionel vis ved at spørge, hvilket parti respondenterne ville stemme på, såfremt der var valg i dag. Vi har slået en række af de mindre partier sammen i grupper i overensstemmelse med deres placering på en højre-venstre skala, jf. Nannestad (1989).
11. Vi opererer med en firedeling af partierne på grundlag af deres placering på en højre-venstre dimension: Til venstre for Socialdemokratiet (VS, Fælles Kurs, DKP, SF, Grønne), Socialdemokratiet, Centrum-højre (RV, KF, V), og Fremskridtpartiet. CD, KrF og DR, hvis placering er stærkt svingende (Nannestad, 1989) er ikke medtaget.
12. Se Moran (1988) for en oversigt.

Socialisme og økonomisk teori: Østrigerne revurderet

Nicolai Juul Foss, Handelshøjskolen, København

1. Introduktion

Vi har i det forløbne år har været vidner til en verdenshistorisk temmelig unik streng af begivenheder: Det ret pludselige og næsten helt generelle sammenbrud af økonomier, der baserede allokering og fordeling af ressourcer på forskellige varianter af central planlægning. Dette motiverer spørgsmålet, om økonomisk teori kan hjælpe os i forklaringen af disse økonomiers øjensynlig iboende inefficienser på et generelt niveau? Og kan vi anvende generelle økonomiske principper i forklaringen af konkrete historiske tilfælde i centralt planlagte økonomiers udvikling? Var der – i et mere teoriehistorisk perspektiv – økonomer, der faktisk formulerede substantielle økonomiske kritikker af central planlægning af ressource-allokering? Eller må vi reservere forklaringen på sådanne økonomiers talrige mislykkede reformforsøg og nu deres ultimative kollaps for sociologer og adfærdsteoretikere?

Hensigten med disse introducerende spørgsmål er ikke at påbegynde en diskussion af universaliteten af økonomiske principper som sådan. Vore spørgsmål er (i første omgang) teoriehistorisk motiverede. For det er kun ca. to årtier siden, at institutionelle faktorer som ejendomsrettigheder, incitamentsstrukturer, principal-agent- og kontroltab-problemer etc. i hovedstrømmen af teori om socialistisk ressource-allokering i høj grad betragtedes som extra-økonomiske. Men dis-

se faktorerers relevans for centraliserede økonomiers performance er idag åbenbar, og de kan, som vi kort skal se i det følgende, gives et økonomisk indhold.

Oskar Langes yderst indflydelsesrige artikel, »Om Socialismens Økonomiske Teori« (1936/1937), bærer formentlig en betydelig del af ansvaret for denne selvpålagte begrænsning i hvilke problemer, økonomer qua økonomer kunne begrebsliggøre. På basis af et tidligt bidrag af den italienske økonom, Barone (1908), argumenterede Lange, at allokerings-problemet i en (kompetitiv) kapitalistisk økonomi kunne opfattes som »formelt identisk« med allokeringsproblemet i en (kompetitiv) socialistisk økonomi, eftersom et walrasiansk ligningssystem kunne beskrive begge. Men i modsætning til en kapitalistisk økonomi kunne en (markeds)socialistisk økonomi samtidigt honorere »social retfærdighed« og allokativ efficiens. Og Lange argumenterede ydermere, at en socialistisk økonomi gennem en centraliseret prisdannelses-procedure hurtigere ville kunne konvergere til en efficient ligevægt end en kapitalistisk økonomi. Skønt Joseph Schumpeter bestemt ikke var nogen ven af socialisme, kunne han derfor få år senere opsummere den konsensus, som Langes bidrag gav ophav til på følgende måde : »...as a matter of blueprint logic, it is undeniable that the socialist blueprint is drawn at a higher level of rationality« (1942, p.185). Men det var netop

denne fokuseren på formel »blueprint logic« – på idealiserede modeller – som ekskluderede diskussion af relevante institutionelle forhold (hvorom senere).

Langes bidrag var ikke en isoleret intellektuel begivenhed; det fremkom i en debatmæssig sammenhæng. Denne kontekst var den såkaldte »socialist-kalkulations-debat« (Lavoie 1985), den etablerede betegnelse for et korpus af økonomisk litteratur mellem 1920 og 1940, hvis hovedtema var problemet, hvorvidt en økonomi kunne fungere efficient uden frie markeder og uden private ejendomsrettigheder til kapitalgoder. I en række bidrag benægtede de østrigske økonomer, Ludwig von Mises og Friedrich von Hayek, dette, og i en endnu mere omfattende række bidrag advokerede økonomer som Lange, Lerner, Dickinson o.a. for muligheden af rationel socialistisk organisation. Konsensus i komparative systemers historiografi var længe, at det var disse sidste, der havde »vundet« debatten.

Det seneste årti har imidlertid markeret en fornyet, og revisionistisk orienteret, akademisk interesse for denne debat. Som Paul Samuelson således bemærker, var Schumpeter »...uncharacteristically naive in awarding Lange and Lerner victory over Ludwig von Mises on the issue of whether rational economic calculation would be possible under socialism« (1983, p.176). Og den prominente generel ligevægts-teoretiker, Frank Hahn, bemærker forbigående i en fascinerende ekskursion ud i politisk økonomi, at »...recent work on agency and information has strengthened rather than weakened the force of Hayek's arguments« (1990, p.142). Fra en ikke-neoklassisk position har ydermere Don Lavoie (1985) i et fundamentalt bidrag ført et massivt angreb på det traditionelle portræt af debattens forløb og udfald.

I det følgende vil jeg, informeret af den »nye

revisionisme« (primært Lavoie 1985), give et kort resumé af socialist-kalkulations-debattens temaer og forløb afsnit 2). Herefter tages et tema op, der kun antydningssvis er tilstede i den »nye revisionisme«: Det forhold, at nyere udviklinger i økonomisk teori i tiltagende grad formår at bibringe »østrigske« argumenter foretaget i kontekst af socialist-kalkulations-debatten præcist indhold. Disse nyere udviklinger er såvel neoklassisk ejendomsretsrelateret teori som mere heterodox evolutionær teori; Mises og Hayek argumenteres at have foregrebet aspekter af begge afsnit 3). Endelig afsluttes der med nogle metodologiske reflektioner afsnit 4).

2. Kalkulations-debatten: Historie og historiografi

For rationel virksomhedsdrift er »kalkulation« nødvendig. Management må fra tid til anden træffe beslutninger om installation af nyt kapitaludstyr, ændringer i produktionsprocesser, implicerende nye og andre inputkrav etc. Ofte skal ét alternativ ud af mange vælges. Hvordan skal management vælge ?

Det mest »efficiente« alternativ naturligvis. Men hvad vil det sige ? Antag, at vi leder en metalvirksomhed og skal opfylde en ordre på en legering med bestemte krav til f.eks. brudstyrke. Vores tekniske eksperter informerer os om, at to, og kun to, processer, X og Y, kan honorere de tekniske krav. Proces X anvender 20 tons bly og 15 tons stål, proces Y anvender 15 tons bly og 20 tons stål. For at udfinde den mest efficiente proces må vi gøre dem sammenlignelige, udtrykke dem i termer af en fælles enhed. Og det er klart, at fysiske standarder er irrelevante for vort forehavende. Vi behøver ikke at være udrustet med noget dybtgående kendskab til økonomisk teori for at se, at hvad vi er efter, er en komparativ evaluering af bly og stål i termer af, hvilke omkostninger, der er forbundet

med dem, deres knaphed eller måske endda deres sociale betydning. Ligeledes kan vi hurtigt se, at reference til et *prissystem* er et svar på vores kalkulationsproblem. Uden priser, med andre ord, har beslutningstagere ingen relevante indikatorer for den relative økonomiske betydning af forskellige faktorer i deres forskellige alternative anvendelser.

Det foregående simplistiske eksempel er en kondenseret version af en del af argumentationen i Ludwig von Mises' 1920-artikel, »Economic Calculation in the Socialist Commonwealth«, normalt opfattet som den første østrigske spærreild i socialist-kalkulations-debatten. Med en karakteristisk polemisk retorik, der afspejlede voksende utålmodighed med økonomisk naive centraeuropæiske marxister, fandt Mises det nødvendigt at gentage indsigten – før Mises betonede af ikke-socialistiske teoretikere som Max Weber, Pareto, Friedrich Wieser og Barone (1908) – at alle de økonomiske variable, der underligger ressourceallokering i et markedssystem baseret på spredte ejendomsrettigheder i kapitalgoder, også er relevante og nødvendige under socialistisk ressourceallokering. Specifikt argumenterede Mises, at det var naivt at forvente bortfald af priser og markeder for forbrugsgoder under socialistisk ressourceallokering, eftersom disse formentlig stadig ville være ejede af forbrugere. Det virkelige problem lå da i allokeringen og prissætningen af kapitalgoder :

»Where there is no free [capital] market, there is no pricing mechanism; without a pricing mechanism there is no economic calculation..we have the spectacle of a socialist economic order floundering in the ocean of possible and conceivable economic combinations without the compass of economic calculation..Socialism is the abolition of rational economy« (Mises 1920, p.110-111).

Omend præsenteret som ét argument kan Mises ræsonneren på et konceptuelt niveau adskilles i to delargumenter :

1) Påpegnelsen af nødvendigheden af reference til et prissystem for rationel kalkulation, et argument, der hurtigt accepteredes generelt, og senere assimileredes i den markedsocialistiske litteratur. Som den mest betydningsfulde bidrager til den tidlige del af denne litteratur, Oskar Lange, ikke undlod at notere, var denne del af Mises' argument ingen intellektuel innovation: Barone (1908) havde før Mises påpeget, at den samme (neoklassiske) økonomiske logik kan anvendes på kapitalisme såvel som på socialisme. I en sarkastisk bemærkning med seriøse overtoner udtrykte Lange dog håb om, at »en statue af professor Mises« ville komme til at »indtage en ærefuld plads i den store bygning tilhørende Socialiseringsministeriet i en socialistisk stat« som anerkendelse af hans reformulering af en negligeret indsigt (Lange 1936/1937, p.53).

2) Den anden del af Mises' argument – hans insisteren på, at kun priser dannet på kompetitive markeder i den rivaliserende proces mellem en flerhed af rettighedsejere tillader rationel kalkulation – var langt mere kontroversiel. Oskar Langes (1936/1937, p.57-8) latterliggørelse af Mises' essentielt ejendomsretsbaseerede argument definerede standarden for megen senere historieskrivning i komparative systemer. Paul Samuelson (1976), f.eks., efterlod således ikke megen tvivl om den obskurantistiske karakter af Mises' argument:

»Around 1900 Pareto showed that an ideal socialism would have to solve the same equations as competitive capitalism. Around 1920, Ludwig von Mises, perhaps unaware of Pareto's proof, set forth the challenging view that rational economic organization was *logically* impossible in the absence of free markets. Fred Taylor of Michigan, A.P. Lerner of England, and Oskar Lange of Poland an-

swered Mises with the view that socialism could conceptually solve the problems of economic organization by a decentralized process of bureaucratic trial and error« (p.92).

Ovenstående passage er en kondenseret version af, hvad kalkulations-debattens førende historiker, Don Lavoie (1985), betegner som »the standard account« (SA), dvs. det portræt af kalkulations-debattens forløb og temaer, der var dominerende indtil omkr. 1980 i generel teorihistorie, komparative systemer etc. Ifølge (Lavoies historiografiske rekonstruktion af) SA betegnede 1930'ernes engelske markedssocialistiske bidrag (Lerner, Dickinson, Durbin, Lange) en adækvat respons på Mises' oprindelige udfordring. Særlig Oskar Langes (1936/1937) klassiske bidrag markerede den definitive afslutning på kalkulations-debatten som en teoretisk kontrovers. Hertil kan føjes den polemiske pointe, at Mises' udfordring var mødt før den var fremsat, nemlig gennem Barones (1908) demonstration af den »formelle lighed« mellem allokering-problemerne i hhv. en økonomi med offentligt ejerskab af kapitalgoder og en økonomi baseret på spredte, private ejendomsrettigheder til sådanne. En socialistisk økonomi var forenelig med rationel kalkulation og optimal ressourceallokering – i det mindste på et konceptuelt niveau.

Barone havde ikke set det som sit formål at argumentere for eller imod socialisme som sådan; hans mere beskedne hverv var at klargøre naturen af det problem, der ville konfrontere et socialistisk planlægningsministerium. Barone efterlod dog ingen tvivl om, at planlægning på basis af walrasianske ligningssystemer var praktisk uigennemførlig. For selv om planlægningsministeriet skulle have held til at specificere »the system of equations of the equilibrium best adapted for obtaining the collective maximum in the well-known sense [dvs. Pareto-optimalitet,

NJF]«, ville det være »necessary to solve the problems afterwards. And that is the problem« (1908, p.286-7). Eller rettere: Barones beregningsmæssige vanskeligheder er ét problem.

Det er imidlertid fast inventar i SA, at Friedrich von Hayek og Lionel Robbins i kalkulations-debattens senere engel-saksiske fase (1933-1940) under indtryk af demonstrationen af den konceptuelle mulighed af rationel ressourceallokering i en socialistisk økonomi trak sig tilbage fra »professor Mises fuldstændige benægtelse af muligheden for økonomisk beregning under socialismen« (Lange 1936/1937, p.59). Hayek og Robbins' »forsvarslinie nummer to« (ibid.) bestod i rent ateoretiske henvisninger til, at løsningen af markedssocialistiske planlægningsmodellers »millioner af ligninger« lå uden for eksisterende beregningskapacitet. Heller ikke denne udfordring var af original karakter: Barone havde haft den samme reservation i 1908.

Langes klassiske bidrag, der efterfølgende opfattedes som den definitive afslutning på kalkulations-debatten som en teoretisk kontrovers, formåede at eliminere de beregningsmæssige problemer Barone/Hayek/Robbins havde identificeret. I Langes set-up skal planlægningsmyndighederne ikke løse gigantiske ligningssystemer på basis af på forhånd indhentet og yderst detaljeret information om individuelle teknologier, præferencer og ressourcebeholdninger (som i tidligere markedssocialistiske modeller). De behøver ikke kende overskudsefterspørgselsfunktioner på enkelte markeder, men skal blot gennem en auktionarius-lignende procedure finde markedsclearende kapitalgodepriser. Denne procedure udspiller sig under forudsætning af, at managers minimerer faktoromkostninger og overholder sædvanlige profitmaximeringsbetingelser, garanterende efficient ressourceudnyttelse og effici-

ent størrelse af produktive enheder. Sålænge managers på samme måde som producenter i fuldstændig konkurrence-markeder tager priser som parametriske vil deres samtidige overholden af Langes regler lede til samme ressourceallokering som under fuldkommen konkurrence med de implicerede optimumsegenskaber.

Den »forsøg-fejl«-procedure, hvormed ligevægtsprisvektoren findes i Langes model, er imidlertid fuldstændig uspecificeret, og det centrale analytiske fokus i efterfølgende markedssocialistisk litteratur har været specifikation af procedurer, hvorigennem lokal information kan udnyttes af et »center« gennem et minimum af informations-transferring. Det er imidlertid blevet klart, at særdeles restriktive forudsætninger er nødvendige for, at »dialogen« mellem »center« og individuelle producenter konvergerer mod en ligevægt (eller en approximation hertil). Hurwicz (1973) afslutter derfor beskedent sin oversigt over nyere forskning i markedssocialistiske modeller for ressourceallokering med at konkludere, at sådanne modeller bør betragtes »...somewhat like synthetic chemicals: even if not usable for practical purposes they can be studied in a pure form and so contribute to our understanding of the difficulties and potentialities of design« (p.27). Disse modeller har imidlertid generelt været betragtet som det ultimative teoretiske svar på den østrigske udfordring.

Det er mod den i det foregående resumerede historieskrivning, at Don Lavoie (1985) revolterer. Den mindst kontroversielle del af hans revisionisme er et forsøg på at vise, hvordan Mises, Hayek og Robbins' argumenter systematisk misrepræsenteredes igennem kalkulations-debatten og efterfølgende i SA. Fortolkningen af Mises' »umuligheds-postulat« er det mest flagrante eksempel: Hverken Mises, Hayek eller Robbins argumenterede nogensinde, at markedssoci-

alistiske modeller fra Barone (1908) og frem var inkonsistente givet deres forudsætninger. Hvad de fastholdt, var at rationel kalkulation under socialisme er »praktisk umulig«; markedssocialistiske modeller opfangede simpelthen ikke en tilstrækkelig mængde essentielle egenskaber ved den virkelige verden til at gøre dem applicerbare.

Deres henvisning til virkelige institutionelle faktorer afvistes imidlertid som enten ideologisk motiverede eller extra-økonomiske, som tilhørende sociologiens domæne. Dette kan ses som en ren metodologisk modsætning, som en kontrovers over bredden af økonomisk teoris legitime applikations-domæne. Det er imidlertid en central pointe i Lavoies revisionisme, at kalkulations-debattens metodologiske, terminologiske og konceptuelle forvirring har sin rod i for de deltagende parter uerkendte) fundamentale paradigmatisk forskelle. Den mere kontroversielle del af Lavoies bidrag er således hans insisteren på, at kalkulations-debatten må ses som et sammenstød mellem walrasiansk (markedssocialistisk) økonomisk teori og en specifik østrigsk teoridannelse, der imidlertid først som følge af kalkulations-debatten formåede at identificere de punkter, hvorpå den divergerede fra standard walrasiansk teori.

Hvor således markedssocialisterne begrebsliggjorde problemer relateret til socialist-allokering i termer af maximering, fuld information og statisk efficient allokering, fokuserede Mises og Hayek på markedet som en dynamisk og uligevægtig proces for genereringen, spredningen og koordinationen af ny viden (se Nelson 1981 for en lignende fortolkning). Armeret med den (neo)østrigske processuelle opfattelse af markedet (se f.eks. Kirzner 1973) forsøger Lavoie efterfølgende at vise, at walrasiansk markedssocialisme var et helt utilstrækkeligt svar på Mises og Hayeks udfordringer.

Lavoies rekonstruktion er suggestiv, men dens historiske nøjagtighed, specielt hvad angår hans indlæsning af neoøstrigske argumenter i Hayek og Mises' position, forekommer mig at kunne debatteres. Hvad dog selv en kursorisk læsning af de centrale østrigske bidrag (Mises 1920, 1936; Hayek 1935b, 1940, 1945) bekræfter, er at institutionelle og informations- og motivationsmæssige faktorer stod langt mere centralt for Mises og Hayek end for deres markedssocialistiske opponenter. Snarere end at adoptere Lavoies noget idiosynkratiske rekonstruktion af karakteren af de østrigske argumenter vil vi i det følgende afsnit argumentere, at mange af Hayek og Mises' argumenter konvergerer med nyere udviklinger i økonomisk teori, neoklassiske såvel som mere heterodoxe.

3. Østrigske positioner i lyset af moderne økonomisk teori:

Et fællestræk ved megen økonomisk teori de sidste to årtier er villigheden til at opgive den grundlæggende walrasianske model som såvel adækvat analytisk referenceramme som normativ standard. På et positivt niveau har den stadigt mere systematiske inddragelse af asymmetrisk information, transaktionsomkostninger, begrænset rationalitet, ejendomsrettigheder etc. forøget økonomisk teoris problemløsnings-kapacitet enormt: Det er nu muligt at give økonomiske rationaler for f.eks. institutioner som virksomheder, normer, penge etc., hvis eksistens det var vanskeligt eller umuligt at begrunde indenfor rammerne af den paradigmatiske walrasianske model. Der er her tale om f.eks. den såkaldte transaktionsomkostningsteori for virksomheden (Coase 1937, Williamson 1985) og principal-agent-teorier dirigeret mod en forståelse af kontraktlige relationer mellem »principaler« (f.eks. aktionærer), og de »agenter« (f.eks. managers), som engages af »principaler« og tildeles beslutningsmæssig kompetence. Det incitamentsmæssi-

ge problem i disse sidstnævnte teorier hidrører af det asymmetriske informationsforhold, der består mellem »principaler« og »agenter«, samt deres forskellige objektiver (Pratt/Zeckhauser 1985).

Det forekommer imidlertid stadig vanskeligt at opnå en adækvat forståelse af særlig teknologiske ændringsprocesser indenfor rammerne af selv en modificeret neoklassisk tilgang. Det mest kraftfulde advokatur for, at kun en distinkt evolutionær tilgang kan håndtere problemer relateret til teknologiske ændringsprocesser skyldes Nelson/Winter (1982).

I normativ henseende er et fællestræk for disse nyere teoridannelser enigheden om at afvise den walrasianske fuld informationsmodel som relevant normativ standard. Ny-institutionalister, som fx Williamson (1985), insisterer på, at det normative fokus istedet må være af komparativ-institutionel natur, dvs. tage udgangspunkt i, og sammenligne, *realiserbare* institutionelle alternativer og tilstande i termer af deres efficiensegenskaber. Og Nelson/Winter (1982) argumenterer med styrke, at statisk paretiansk velfærdsteori er en fuldstændig insubstantiel basis for vurderingen af kompetitiv kapitalisme, og, *mutatis mutandis*, for sammenligningen af alternative økonomiske systemer.

Lad os med det samme bemærke ligheden mellem disse nyere velfærdsteoretiske positioner og særlig Hayeks position under kalkulations-debatten: Hayek (1940, 1945) argumenterede med styrke, at markedssocialistiske modeller p.g.a. deres negligieren af relevante institutionelle omstændigheder var inadækvate såvel for velfærdsvurderinger af kompetitiv kapitalisme som for praktiske planlægningsformål. Og måske mere fundamentalt fremhævede han, at sådanne modeller ved at fokusere på koordinerede ligevægtstilstande fuldstændig negligerede proble-

met, hvorvidt det overhovedet var (logisk) muligt at koncentrere den fornødne vidensmængde hos de centrale planlægningsmyndigheder. Hayek benægtede dette sidste: Megen relevant økonomisk viden var af sin natur ikke kommunikerbar til et »center« (1935b), og »dialogen« mellem center og individuelle producenter ville generelt implicere store informationstab (1940). Det relevante velfærdsteoretiske spørgsmål var derfor det essentielt institutionelle, hvordan sådan lokal og idiosynkratisk viden kunne koordineres og udnyttes. Kapitalismens institutioner – argumenterede Hayek – tillod effektiv tilpasning til (uforudsete) ændringer i lokale omstændigheder, central planlægning gjorde det ikke (1945) (se Pelikan 1986 for en lignende position). Mises og Hayek anvendte i deres komparative diskussioner af kapitalismens og socialismens institutioner talrige gange, hvad der idag ville blive rubriceret som ejendomsrets-, principal-agent-, og kontroltabs-argumenter.

Mises' angreb på socialisme i betydningen fuldt offentligt ejerskab af kapitalgoder er essentielt afledt af hans overbevisning om, at alle kapitalismens institutioner er nødvendige for rationel kalkulation og efficient allokering; ikke blot priser og markeder (som i Langes markedssocialisme), men tillige private, spredte ejendomsrettigheder til kapitalgoder. Elimineres sådanne ejendomsrettigheder »...one does not preserve any part of the market« (Mises 1949, p.709). Mises' insistensen på den inseparable natur af kapitalismens institutioner præsenteres i temmelig obskure termer, men moderne ejendomsretsteori (Alchian 1965, Furubotn/Pejovich 1972) formår, tror jeg, at bringe indhold til Mises' argumentation.

Det er således en central konklusion i ejendomsretstilgangen, at spredte, veldefinerede private ejendomsrettigheder er et overlegent institutionelt set-up for kanaliseringen af

økonomiseringen ind i aktiviteter, der minimerer divergensen mellem sociale og private omkostninger/benefits. Og den mest efficiente udnyttelse af økonomiske ressourcer fordrer derfor fuld specifikation af ejendomsrettigheder: De bør være individuelle, eksklusive og fuldt omsættelige. Problemet med ikke-private institutioner i en efficienshenseende er præcis de manglende rettigheder for omsættelighed (»abusus«): Fraværet af mulighed for at handle ejendomsrettigheder til sådanne institutioner implicerer, at »ejere« intet motiv har for at allokere ressourcer fra mindre til mere produktive anvendelser, og dermed disciplinere potentielt X-inefficient management (Alchian 1969, De Alessi 1980).

Mange kommentatorer af Langes (1936/1937) markedssocialisme har påpeget fraværet af institutioner, der kan udgøre effektive »checks« på managers' diskretion. Langes omkostningsregler er ensbetydende med simpelthen at *antage* at managers handler efficient. Langes manglende blik for det potentielle principal-agent-problem mellem centrale planlægningsmyndigheder og managers, leder ham til implicit at antage, at der er kontinuerlig »incitaments-kompatibilitet« mellem disse. Mises, som kontrast, var akut bevidst om muligheden for inefficient management, og identificerede kapitalmarkeder og markeder for »corporate control« (1936, p.121-122, 182) som de institutioner, der ultimativt begrænser managers diskretion. Mises (ibid.) fremhævede tillige, at transfereringer mellem managers' under socialistisk organisation ikke kunne sidestilles med markedstransaktioner, idet sidstnævnte til forskel fra førstnævnte involverede transfereringer af ejendomsrettigheder; incitamentsstrukturen ville være tilsvarende forskellig (jvf. Furubotn/Pejovich 1972).

Både Hayek og Mises betonedes ydermere, at det var eksistensen af penge- og kapitalmar-

keder, der sikrede socialt ønskværdige holdninger til risiko: »This indeed is [their] main task: to serve the economic system as a whole, to judge the profitability of alternative openings and not blindly to follow what the managers of particular concerns, limited by the narrow horizon of their own undertakings, are tempted to propose« (Mises 1936, p.122; se også Hayek 1940). I fraværet af sådanne disciplinerende markeder kunne der argumenteres for, at socialist-managers enten ville være inefficent risiko-averse (Hayek 1940) eller besidde inefficent risiko-præference (Mises 1936). Bauers (1978) påvisning af konjunkturcykler i Ungarn, drevet af managers' »investment hunger«, Kornais (1980) diskussion af »the soft budget constraint«, hvor centrale planlægningsmyndigheder agerer som forsikringsinstans og overtager managers' »moral hazard«, og de mange omfattende diskussioner af de informations-strategier, der efterfølges af managers i planøkonomier, repræsenterer partiel valideren af Hayek og Mises' tidlige ejendomsrets- og principal-agent-indsigter.

Indtil videre er det implicit blevet antaget, at nytte- og produktionsfunktioner var stationære. Vores rekonstruktion af Mises og Hayeks argumenter i termer af moderne teori var centreret omkring informationsmæssige problemer – kontrol- og informationstab ved centralisering af decentral information, monitorerings-problemer etc. – for givne nytte- og produktions-funktioner. Innovation, og teknologiske ændringsprocesser generelt, rejser helt nye problemer; problemer, som p.g.a. deres dynamiske natur ikke lader sig håndtere adækvat med markedssocialisternes statiske ligevægts-konstruktioner specielt og neoklassisk teori generelt. Det er et teorem i økonomisk teori, at i fraværet af externaliteter, under fuldstændig konkurrence og med lineære stationære produktionsfunktioner er det ligegyldigt, hvor mange virksomheder, der producerer hvilke mæng-

der af givne produkter. Ydermere er der under statiske/stationære betingelser ingen brancher eller virksomheder, der skal indskrænkes, udvides, introduceres eller lukkes. Et sådant set-up var essentielt Oskar Langes udgangspunkt. Med ændringer i produktions- eller nyttefunktioner, externaliteter, nye goder etc. bliver virksomheds- og branchestørrelse, branchestruktur etc. imidlertid af betydning. Mises argumenterede, at effektive tilpasninger til (uforudsete) lokale ændringer i produktions- og nyttefunktioner fordrede kapitalmarkeder og profitmotiverede entreprenører : »...the problem of economic calculation is of economic dynamics« (1936, p.121), implicerende »...dissolving, extending, transforming, and limiting existing undertakings, and establishing new undertakings« (ibid., p.215). Og Hayek (1935b, 1940, 1945) fremhævede, at lokale ændringer i teknologi, præferencer etc. yderligere forstærkede problemerne ved transferering af information mellem planlægningsmyndigheder og individuelle producenter.

Det er formentlig lignende overvejelser, der underligger de argumenter for kompetitiv kapitalismes overlegne innovative egenskaber, som siden Schumpeter kendetegner komparative systemers mere uformelle retorik (ejendomsrets-betragtninger er naturligvis også relevante hér). Som Richard Nelson (1981) fremhæver, er disse argumenters teoretiske værdi og status relativt ringe, hvilket har en tæt sammenhæng med den stadig relativt begrænsede teoretiske forståelse af teknologiske ændringsprocesser. Nelson/Winters (NW) (1982) evolutionære virksomhedsteori repræsenterer imidlertid et vigtigt skridt fremad i vor forståelse af sådanne processer. Eftersom NW (1982, p.45) erkender en explicit intellektuel gæld til Hayek, vil det være passende kort at forsøge at udestillere nogle implikationer af deres arbejde, der er relevante for vor diskussion.

Polemik mod den neoklassiske fremstilling af virksomhedsadfærd står helt centralt hos NW : Snarere end at portrættere virksomheder som engagerede i kontinuerlig profitmaksimering – udvælgende bedste produktive teknikker fra et fuldt transparent og almindelig kendt »technology set« – insisterer NW på at fremstille virksomheder som rutinefølgende og som engagerede i lokal søgeadfærd. I komplekse/usikre omgivelser fortrænger rutineret adfærd kontinuerlig maksimering. Og virksomheder (eller planlægningsmyndigheder) har ikke direkte adgang til bedste produktive teknikker; sådanne må *opdages* gennem test i markedet. Som Hayek (1978) har argumenteret mere generelt, er dette således en *opdagelsesprocedure*: »...a device for conducting and evaluating experiments in economic behaviour and organization« (NW 1982, p.277). Dette er en evolutionær begrebsliggørelse af markedsaktivitet, fordi virksomheder ikke antages at have *ex ante*-viden om bedste produktive teknikker; det er markedets selektion af relativt effektive virksomheder, der *ex post* afslører disse. Relevansen af denne begrebsliggørelse for vor diskussion bliver klarere, når vi kombinerer det med NW's opfattelse af naturen af produktiv viden. For NW består produktiv viden i høj grad af »tavs« komponenter, dvs. af idiosynkratiske praktiske færdigheder, der ikke direkte kan kommunikeres (1982, kap.4). Producenter »ved« med andre ord mere end de kan artikulere. Virksomheden er essentielt en bærer af sådan rutineret »tavs« viden, og det er denne vidensbase, der dels begrænser dens søgeaktiviteter, dels definerer den som en selvstændig entitet over tid.

Næsten fire årtier før NW understregede Hayek (1945) den økonomiske relevans af »...knowledge of the kind which *by its nature* cannot enter into statistics« (p.83). Og han forklarede, at kompetitiv kapitalisme kunne udnytte sådan »tavs« produktiv viden uden

at fordre dens artikulation: Kapitalismens selektionskræfter – inkluderet penge- og kapitalmarkeder – ville over tid favorisere virksomheder med overlegne banker af »tavs« viden. Artikulation af denne vidensbase var imidlertid ikke nødvendig for, at denne selektionsproces kunne fungere effektivt (se Pelikan 1986 for en generalisering af Hayek-NW-positionen). Som kontrast behøver Langes markedssocialisme producenter, der i en meget reel forstand ved, hvad de gør. For den iterative procedure i markedssocialistiske modeller, hvorigennem en efficient ligevægt approximeres, kræver artikulation af produktiv viden: Producenter må respondere – gennem hvert trin i »dialogen« – med hvilke output-mængder, de kan producere med hvilke input-mængder for priser annonceret af planlægningsmyndighederne og overholdende sædvanlige profitmaksimerings-betingelser. Hvis NW's begrebsliggørelse af den rutinerede og »tavs« natur af produktiv viden er deskriptivt korrekt, er der al mulig grund til at betvivle, at producenter kan noget sådant.

NW undlader ikke at gøre opmærksom på berøringsfladerne mellem deres evolutionære fremstilling af markedsaktivitet og særlig Hayeks argumenter i kalkulations-debatten (1982, kap.14). Deres overordnede evaluering af den østrigske position i kalkulations-debatten er imidlertid reserveret: Hayek og Mises, hævder NW, funderede deres argumenter på idealiserede teorier om atomistisk konkurrence. Men vi ved, at »...the private-enterprise »solution« to the problem of economic organization is not always a market solution« (1982, p.364); store korporationers »synlige hånd« substituerer ofte markedets usynlige hånd. Mises og Hayeks argumenter i kalkulations-debatten er imidlertid ikke inkonsistente med det faktum, at kompetitiv kapitalisme indeholder varierende grader af marked og planlægning/hierarkier. Transaktionsomkostningsteorien for virksomhe-

den og dens grænser (dvs. grænserne for hierarki), initieret af Coase (1937), kan tværtimod siges at inkludere kalkulations-debatens centrale konklusion. I Coases analyse sammenligner entrepenører omkostninger ved at anvende prismekanismen med omkostninger ved non-pris-planlægning (hierarkier). Herved bestemmes virksomhedens grænser. Grænsen for vertikal integration bestemmes af det kalkulationsmæssige kaos som fuld non-pris-planlægning implicerer. Coases analyse indeholder således Mises og Hayeks centrale konklusion: Profit/tabs-kalkulation er umulig uden kompetitive input-markeder; gevinster ved hierarkisk organisation kan kun vurderes så længe faktormarkeder ikke er fuldstændigt eliminerede. Og som betonet af Mises (1936) og Pelikan (1986) er efficiente hierarkier og organisatoriske former ikke givne for centrale planlæggere, men opstår som et delvis uintenderet resultat af entrepenant profitmotiveret aktivitet på produkt- og kapitalmarkeder samt internt i organisationer.

4. Konklusion:

Før Mises' 1920-artikel var diskussion af økonomiske problemer under socialisme generelt af institutionalistisk eller historistisk karakter: Muligheden af at applicere kategorier anvendt i analysen af kapitalistiske markedsøkonomiers allokerings-problemer til socialistiske økonomiers organisation afvistes generelt. Mises' bidrag ændrede radikalt dette. Omend hans betoning af nødvendigheden af et prissystem for rationel kalkulation på ét niveau kan ses som et case i anvendt mikroteori, kan det på et andet niveau ses som udspringende af en klassisk østrigsk metodologisk position: At det universelle faktum, at mennesker handler rationelt under knaphedens betingelser implicerer nødvendige og systematiske relationer, som er uafhængige af spatio-temporale karakteristika, og som følgelig også må have

relevans for socialistisk økonomisk organisation.

Oskar Lange (1936/1937, p.57-8) misrepræsenterede derfor Mises alvorligt, da han afviste Mises' ejendomsrets- og principal-agent-insigter som tilhørende sociologiens domæne, og beskyldte ham for med sin benægtelse af muligheden for rationel kalkulation et socialistisk samfund at have fremsat et institutionalistisk argument. Langes polemik mod Mises afspejlede en tendens, der blev generel i neoklassisk økonomisk teori på omtrent det tidspunkt, hvor Lange skrev sin artikel: Økonomers interesse dirigeredes i tiltagende grad bort fra forsøg på at opnå en realistisk forståelse, informeret af teori, af institutioners *raison d'être* og virkemåde. Og neoklassiske økonomer begrænsede i stigende grad deres konceptualiseringer ud fra hvilke analytiske teknikker, der stod til rådighed; set gennem Langes overdrevent formalistiske briller fremstod Mises og Hayeks argumenter som extra-økonomiske. For Mises og Hayek pegede konceptualiseringer af problemer som kontrast på begrænsninger i for håndværende analytiske teknikker, og for dem var det dominerende intellektuelle motiv bag udviklingen af valgteoris universelle principper at opnå en realistisk forståelse af virkelige sociale institutioner. Denne forskellige videnskabsopfattelse er én af årsagerne til, at det skulle tage tre årtier før neoklassisk økonomisk teori blev istand til at håndtere problemer – relevante for socialistisk økonomisk organisation og derfor relevante for vores forståelse af de sidste års historiske begivenheder i Øst – som Mises og Hayek havde identificeret i kontekst af 1920'erne og 1930'ernes socialist-kalkulations-debat.

Litteratur:

- Alchian, A.A. (1965) : Some Economics of Property Rights. I *idem.* (1977).
- Alchian, A.A. (1969) : Corporate Management and Property Rights. I *idem.* (1977).
- Alchian, A.A. (1977) : *Economic Forces at Work*. Indianapolis.
- Barone, E. (1908) : The Ministry of Production in the Collectivist State. I *Hayek (1935a)*.
- Bauer, T. (1978) : Investment Cycles in Planned Economies. *Acta Oeconomica*: 243-260.
- Coase, R. (1937) : The Nature of the Firm. *Economica* 4: 386-405.
- De Alessi, L. (1980) : The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence. *Research in Law and Economics* 2: 1-47.
- Furubotn, E./S. Pejovich (1972) : Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature* 10: 1137-62.
- Hahn, F. (1990) : On Some Economic Limits in Politics. I Dunn, J. (ed.) (1990): *The Economic Limits to Modern Politics*. Cambridge.
- Hayek, F.A.v. (ed.) (1935a) : *Collectivist Economic Planning*. London.
- Hayek, F.A.v. (1935b) : The State of the Debate. I *idem.*(1948).
- Hayek, F.A.v. (1940) : The Competitive »Solution«. I *idem.*(1948).
- Hayek, F.A.v. (1945) : The Use of Knowledge in Society. I *idem.*(1948).
- Hayek, F.A.v. (1948) : *Individualism and Economic Order*. Chicago.
- Hayek, F.A.v. (1978) : Competition as a Discovery Procedure. I *idem.* (1978): *New Studies*. London.
- Hurwicz, L. (1973) : The Design of Mechanisms for Ressource Allocation. *American Economic Review, Papers and Proceedings*: 1-30.
- Kirzner, I.M. (1973) : *Competition and Entrepreneurship*. Chicago.
- Kornai, J. (1980) : The Dilemmas of a Socialist Economy: The Hungarian Experience. *Cambridge Journal of Economics*: 147-167.
- Lange, O. (1936/1937) : Om Socialismens Økonomiske Teori. I Lange, O./F.M. Taylor (1974) : *Om Socialismens Økonomiske Teori*. Red. B.J.Lippincott. Opr. amerikansk 1938. Vojens.
- Lavoie, D. (1985) : *Rivalry and Central Planning: The Socialist Calculation Debate in Perspective*. Cambridge.
- Mises, L.v. (1920) : Economic Calculation in the Socialist Commonwealth. I *Hayek (1935a)*.
- Mises, L.v. (1936) : *Socialism*. Opr. tysk 1922. London.
- Mises, L.v. (1949) : *Human Action*. London.
- Nelson, R.R. (1981) : Assessing Private Enterprise: An Exegesis of Tangled Doctrine. *Bell Journal of Economics*. Spring. pp. 93-111.
- Nelson, R.R./S.Winter (1982) : *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA.
- Pelikan, P. (1986) : Why Private Enterprise ? I Eliasson, G. (ed.) : *The Economics of Institutions and Markets*. Stockholm.
- Pratt, J.W./R.J. Zeckhauser (1985) : *Principals and Agents*. Boston.
- Samuelson, P.A. (1976) : *Economics*. 10th ed. New York.
- Samuelson, P.A. (1983) : Marx, Keynes and Schumpeter. *Eastern Economic Journal* 9: 166-179.
- Schumpeter, J.A. (1942) : *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York.
- Williamson, O.E. (1985) : *The Economic Institutions of Capitalism*. New York.

Arbejdsløshedsforsikringen og dens betydning for organisationsgraden¹

Michael Darmer

1. Indledning

Der har i de senere år været skrevet en del om strukturproblemerne på det danske arbejdsmarked, og i den forbindelse været foretaget internationale sammenligninger af de forskellige landes arbejdsmarkeder jvf. bl.a. DØR-rapporten juni 1988, Pedersens artikel i Økonomi og Politik (1989-2), Niels Helveg Petersen og Bent Rold Andersens diskussion i Nationaløkonomisk Tidsskrift (1989-3, 1990-1), og senest i OECD's landerapport om Danmark fra foråret 1990. For at forstå strukturproblemerne på det danske arbejdsmarked er det vigtigt at klarlægge, hvorfor det er organiseret som det er. Et at de mest fremtrædende karakteristika ved det danske arbejdsmarked er som bekendt den høje organisationsgrad. Pedersen har ved hjælp af økonometriske metoder vist, at for Danmarks vedkommende er årsagen til den høje organisationsgrad arbejdsløshedsforsikringens organisatoriske placering. Pedersen har endvidere vist, at dette ikke er et isoleret dansk fænomen, men at det kan genfindes i en række lande indenfor OECD-området.

Der vil i denne artikel blive argumenteret for, at Pedersens resultater skyldes valget af periode. Pedersen inddrager ikke i tilstrækkelig grad den samfundsmæssige baggrund for de konstruerede tidsserier og overser derved visse sammenhænge, for i andre tilfælde at se

sammenhænge, hvor der ingen er. Arbejdsløshedsforsikringens organisatoriske placering har derfor ikke den generelle betydning, man hidtil har tillagt forholdet, men må i bedste fald ses som en ad-hoc variabel for nogle få velafgrænsede perioder.

I afsnit 2 omtales Pedersens artikel i Økonomi og Politik (1989-2) om organisationsgraden i en række lande. I afsnit 3 omtales Pedersens behandling af organisationsgraden i Danmark (Pedersen 1984), mens der i afsnit 4 redegøres for den samfundsmæssige baggrund for en del af perioden. I afsnit 5 inddrages denne samfundsmæssige baggrund i vurderingen af Pedersens resultater, inden der afsluttes i afsnit 6.

2. Internationale tendenser i den faglige organisering

I artiklen i Økonomi & Politik behandler Pedersen (1989) udviklingen i organisationsgraden i Danmark og en række andre OECD-lande. Han finder, at de fire lande, der i efterkrigsårene har haft en markant stigende organisationsgrad, nemlig Belgien, Danmark, Finland og Sverige, samtidig er de fire lande, der har en faglig organisering af arbejdsløshedsforsikringen. I de øvrige lande er arbejdsløshedsforsikringen statslig or-

ganiseret, og da har organisationsgraden været konstant eller markant faldende. Det foranlediger Pedersen til at drage den konklusion, at organisationsgradens størrelse afhænger af arbejdsløshedsforsikringens organisatoriske placering, således at en faglig organisering er ensbetydende med en høj organisationsgrad, mens en traditionel statslig organisering er ensbetydende med en lavere organisationsgrad.

Landene Norge og Holland undersøges nærmere, da de begge adskiller sig fra de øvrige ved først at have haft en faglig organisering for senere at overgå til en statslig organisering. For Norges vedkommende sker overgangen i 1938, og for Hollands vedkommende i 1952. Ved at sammenligne Norge med et samlet gennemsnit for Danmark, Sverige og Finland foranlediges man til at tro, at Norge har haft et andet forløb end de øvrige nordiske lande, og at dette skyldes, at Norge overgik fra faglig til statslig organisering.

Med hensyn til denne sammenligning dækker det samlede gennemsnit for Danmark, Sverige og Finland over, at landene har haft en indbyrdes meget forskellig udvikling. Især Finland adskiller sig markant, som det fremgår af tabel 1. På grund af Finlands relativt sene faglige organisering, er ændringer-

ne i landets organisationsgrad så meget kraftigere end i de øvrige nordiske lande, at det giver et fortegnet billede af udviklingen i Danmark og Sverige at lade Finland indgå i gennemsnittet. Finlands organisering kommer først i gang efter 2. verdenskrig, hvor der sker en kraftig stigning i organisationsgraden fra 12% til 36% umiddelbart efter krigen. Først i 1980 hvor Finlands organisationsgrad når op på 81 pct. kan man sige, at den er på niveau med Danmarks og Sveriges. Fra 1930 og frem har både Danmark og Sverige en relativt jævn og en relativt ensartet udvikling. Organisationsgraderne har været stigende frem til 1960, hvorefter der er tale om en stagnation frem til 1970, inden de begynder at stige igen i 1970'erne.

Derudover er det bemærkelsesværdigt, at Norge har en kraftigere udvikling end både Danmark og Sverige i perioderne 1930-1940, 1940-1950², og at det konstante niveau først nås midt i 50'erne - ca. 20 år efter omlægningen. En stigning frem til omlægningen i 1938 og en efterfølgende stigning til midten af 1950'erne bringer for første gang Norges organisationsgrad på niveau med Danmarks og Sveriges. Disse forhold tyder på, at andre faktorer end omlægningen af arbejdsløshedsforsikringen har spillet en rolle for den stagnerende organisationsgrad i Norge.

Tabel 1. Udviklingen i forskellige landes organisationsgrad.

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1985
Sverige	4	7	24	32	48	59	63	66	78	80
Danmark	na	20	47	37	46	53	62	62	79	82
Finland	na	4	13	7	12	36	34	57	81	80
gns. S, D, F	na	10	28	25	35	49	53	62	79	81
Norge	na	na	20	19	37	50	63	63	63	63
Holland	na	na	36	30	29	42	39	36	31	24
Belgien	2	5	40	29	39	56	61	65	75	na

Anm: Den anførte organisationsgrad omfatter både arbejdere og funktionærer

Kilde: Pedersen (1989)

For Hollands vedkommende illustrerer artiklen, at der i efterkrigsårene næsten sker en

halvering af organisationsgraden, mens der i Belgien sker en kraftig stigning i organisa-

tionsgraden. Tidsmæssigt er sammenhængen for Hollands vedkommende mere direkte end tilfældet var med Norge. Umiddelbart efter 1952 falder organisationsgraden, og den er vedblevet med at falde siden. Her skal det bemærkes, at Holland allerede inden overgangen havde et relativt lavere niveau i organisationsgraden end de øvrige lande. Fra at have ligget i den europæiske top i 1920 med en organisationsgrad på 36% til at ligge helt i bund i 1950 - 2 år før overgangen fra faglig til statslig organisering. Så heller ikke for Hollands vedkommende virker sammenhængen mellem arbejdsløshedsforsikringen og fagforeningerne umiddelbart overbevisende. Pedersen konkluderer, at arbejdsløshedsforsikringens organisering specielt bidrager til at forklare den høje organisationsgrad i Belgien, Danmark, Sverige og Finland.

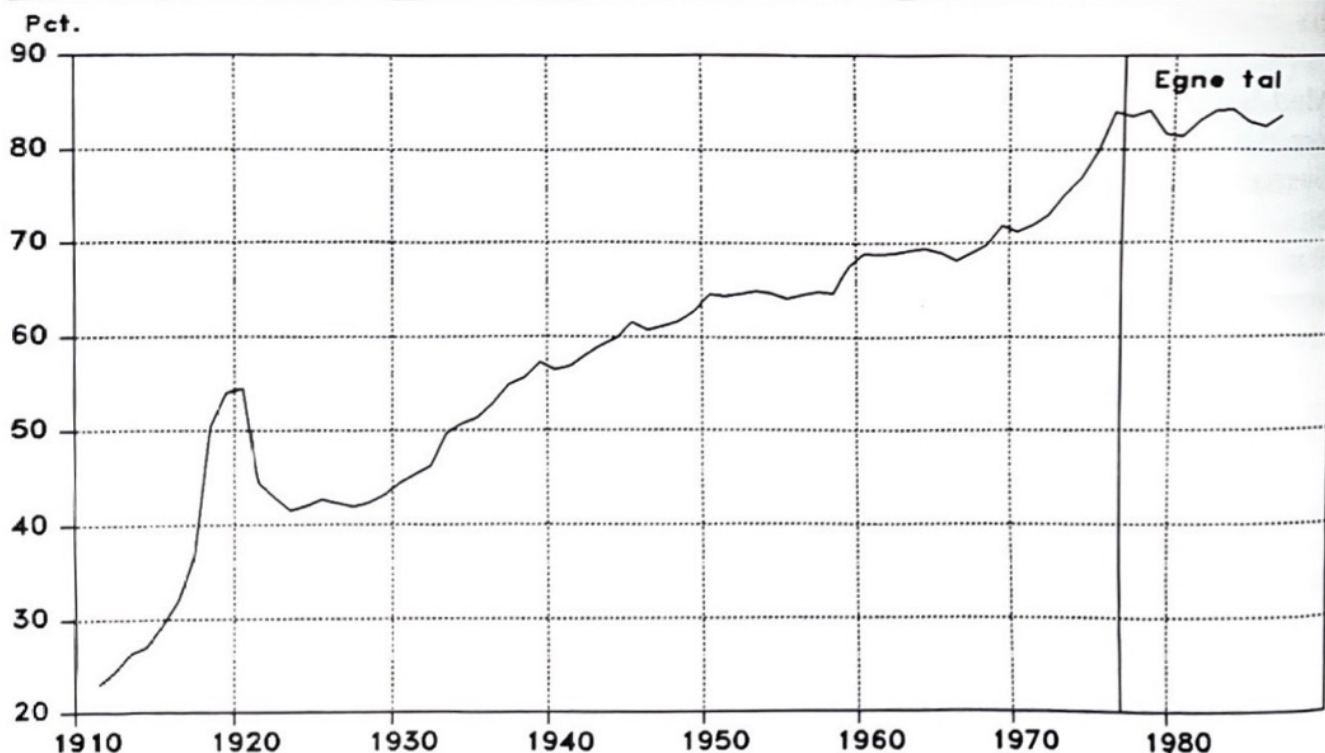
3. Organisationsgraden i Danmark

For Danmarks vedkommende har Pedersen (1984) også bidraget med resultater. Pedersen opnår den bedste beskrivelse af den danske organisationsgrad for arbejdere (vist i figur 1) med følgende model

$$D_t - D_{t-1} = \alpha + \beta_1 D_{t-1} + \beta_2 (KONB_t - KONB_{t-1}) + \beta_3 (UM_t - UM_{t-1}) KOMP_t + \beta_4 (KOMP_t - KOMP_{t-1}) UM_t + \beta_5 PC_t,$$

hvor D er organisationsgraden, $KONB$ er bruttokontingent til arbejdsløshedskasse målt i arbejdstimer, UM er arbejdsløshedsprocenten, $KOMP$ er kompensationsgraden for tabt arbejdsfortjeneste ved arbejdsløshed og PC er ændringen i prisniveauet. Notationen svarer til den hos Pedersen anvendte.³

Figur 1. Organisationsgraden for arbejdere i Danmark 1911 - 1986



Kilde: Pedersen (1984), samt egne beregninger på baggrund af Statistisk Årbog

Umiddelbart er der ikke nogen grund til at antage, at kontingentbetalingerne til arbejdsløshedsforsikringen og understøttel-

sens størrelse i tilfælde af arbejdsløshed skulle have nogen direkte indflydelse på antallet af organiserede medlemmer i fagbe-

vægelsen. Det forudsætter en implicit antagelse hos Pedersen om, at der er fuld overensstemmelse mellem det at være medlem af en arbejdsløshedskasse og det at være medlem af en fagforening. Eller i det mindste at kausaliteten løber fra arbejdsløshedskasse til fagforening, således at er en person først medlem af en arbejdsløshedskasse bliver personen medlem af en fagforening.

Er det tilfældet, kan man som Pedersen gå ind og regressere med antallet af medlemmer i en fagforening som responsvariabel, og med faktorer, som retteligt burde være bestemmende for medlemskab af en arbejdsløshedskasse, som forklarende variabel. Opnås et tilstrækkeligt signifikansniveau, opstår problemet med at forklare, hvad det er, der er forklaret, og hvordan resultatet skal fortolkes. Skal man som Pedersen nå den konklusion, at baggrunden for den høje organisationsgrad i Danmark er, at arbejdsløshedsforsikringen er fagligt organiseret, kræver det desuden en forudsætning om, at KOMP og KONB rent faktisk har betydning for antallet af medlemmer af arbejdsløhedskassen.

D.v.s. at under forudsætning af

- a) at KOMP og KONB har betydning for medlemskab af en arbejdsløshedskasse, og
- b) at der er fuld overensstemmelse mellem det at være medlem af en arbejdsløshedskasse og det at være medlem af en fagforening

kan Pedersens resultater fortolkes som, at årsagen til den høje organisationsgrad i Danmark er, at arbejdsløshedsforsikringen er fagligt organiseret.

Umiddelbart virker begge antagelser temmelig tilforladelige. Antagelse b) er imidlertid problematisk. Pedersens (1984) egne tal vi-

ser, at organisationsgraden i 1915 er ca. 30%, mens arbejdsløshedskasserne ifølge Hansen og Henriksen omfattede 57% af antallet af arbejdere. Det har ikke umiddelbart været muligt at undersøge baggrunden for forskellene i tallene nærmere⁴, men at arbejdsløshedskasserne er signifikant større end fagforeningerne stemmer godt overens med baggrunden for arbejdsløshedsforsikringen. Fagforeningerne krævede, at deres medlemmer var medlem af den tilhørende arbejdsløshedskasse, mens det fra politisk side var afgørende at sikre, at man kunne være medlem af en arbejdsløshedskasse uden at være medlem af en fagforening. D.v.s. at man godt kunne være medlem af en arbejdsløshedskasse uden at være medlem af en fagforening, men man kunne ikke være medlem af en fagforening uden at være medlem af den tilhørende arbejdsløshedskasse. Det synes derfor ikke utænkeligt, at kausaliteten løber den modsatte vej, og at det er en del af årsagen til forskellen mellem Pedersens organisationsgrad og Hansen & Henriksens tal for arbejdsløshedskassernes medlemsprocent i 1915. Andre tal fra Hansen og Henriksen tyder på, at der ikke var overensstemmelse mellem det at være medlem af en arbejdsløshedskasse og det at være medlem af en fagforening. Eksempelvis viser antallet af organiserede landarbejdere ved udgangen af 1939 kun ca. 10%, mens 20% var medlem af en arbejdsløshedskasse så tidligt som i midten af 1920'erne.

Det forhold, at fagforeningen krævede, at deres medlemmer meldte sig ind i den tilhørende arbejdsløshedskasse bidrog til at sikre, at det var muligt at opretholde et betydeligt element af selvfinansiering. Fra politisk side kalkulerede man direkte med, at fagforeningerne krævede medlemskab af arbejdsløhedskassen, så man var sikker på at opnå en tilstrækkeligt høj grad af selvfinansiering. For Norges vedkommende var årsagen til, at man i 1938 overgik fra faglig til statslig orga-

nisering af arbejdsløshedsforsikringen, at det ikke var lykkedes at opnå en tilstrækkelig grad af selvfinansiering. De personer, der havde relativt sikre job ønskede ikke at være medlem af arbejdsløhedskasserne, som der ved kun fik personer med en højere ledighedsrisiko som medlemmer. Da man ikke mente at kunne opnå tilsvarende andele af selvfinansiering som i Danmark og Sverige, opgav man tanken om selvfinansiering og overgik til statslig organisering af arbejdsløshedsforsikringen.

Man kan derfor stille spørgsmålstegn ved, om der er den forbindelse fra arbejdsløhedskasserne til fagforeningerne, der er en forudsætning for argumentationen om, at en stigning/fald i kompensationsgraden/kontingentbetalingerne medfører større tilslutning til fagforeningerne.

Ser man på Pedersens resultater er der to ting, der springer i øjnene. For det første den meget store forskel i forklaringsgraderne i de to delperioder jvf. tabel 2. I delperioden 1911 - 1939 opnås generelt høje forklaringsgrader på mellem 0,70 - 0,80, mens der i den anden delperiode, 1940 - 1976, kun opnås forklaringsgrader på under 0,20. Det får Pedersen til at konkludere, at modellen kan forklare udviklingen frem til 1939, men ikke udviklingen efter krigen. Det skyldes efter Pedersens mening, at andre forklarende faktorer bliver mere dominerende efter krigen. Her tænkes først og fremmest på afvandringen fra den lavt organiserede landbrugssektor til den højt organiserede bysektor. Dette sektorskift menes at kunne forklare 40% af stigningen i organisationsgraden efter krigen.

Tabel 2. Ændringen i organisationsgraden for arbejdere i Danmark.

VARIABLE	Modelling ΔD by RLS					
	1912 - 1976		1940 - 1976		1912 - 1939	
	COEFFICIENT	STD ERROR	COEFFICIENT	STD ERROR	COEFFICIENT	STD ERROR
CONSTANT	2.27229	.96120	-3.92533	2.45089	1.94979	1.71960
D_{t-1}	-.03728	.01660	.07121	.03598	-.03638	.03936
$\Delta KONB$	-.13829	.04098	-.01994	.07224	-.09075	.05927
$\Delta UM * KOMP$	.72370	.40512	.15156	.30344	.58203	1.31509
$UM * \Delta KOMP$	4.21507	1.03573	-.61822	1.09981	7.55144	1.61434
PC	.10389	.03340	-.01005	.04829	.16499	.04203
R^2		.48		.18		.78
DW		1.51		1.23		1.65
F		10.95		1.36		15.66
F Crit Val		2.37		2.53		2.66

Kilde: Pedersen (1984)

Den anden ting, der springer i øjnene, fremgår af figur 1, hvor organisationsgraden i perioden fra ca. 1917 - 1921 adskiller sig markant ved først at stige fra ca. 37% i 1917 til ca. 54% i 1919, og derefter falde til ca. 44% i 1921. D.v.s. vi har delperioden 1940 - 1976 hvor modellen er insignifikant og delperioden 1911 - 1939 hvor modellen er yderst signi-

fikant, og hvor der indgår nogle ekstreme observationer. For at vurdere hvilken indflydelse disse ekstreme observationer har på regressionerne, er det nødvendigt at se på, hvad der egentlig skete i den periode, og hvorfor disse observationer blev ekstreme.

4. Perioden 1917 - 1921

Den 1. lov om statsanerkendte arbejdsløshedskasser blev gennemført den 9. april 1907 og fik virkning fra 1. august samme år. Betingelsen for at opnå statsstøtte var, at der skete en adskillelse af fagforeningerne og arbejdsløshedskasserne. Statsstøtten udgjorde 1/3, og kommunernes andel kunne udgøre indtil 1/6 således, at den samlede offentlige støtte maksimalt kunne andrage 50%. Loven indeholdt bl.a. bestemmelser om karenstid, der ved denne første lov blev sat til et år.

I 1914 vedtoges en ny arbejdsløshedslov, som i store træk fortsatte loven fra 1907. Forskellige erfaringer fra den forløbne periode blev indarbejdet, og de generelle betingelser blev strammet op. Loven af 1914 trådte i kraft 1. april 1915, efter at verdenskrigen var brudt ud, og fik derfor ikke et normalt forløb. Arbejdsløshedssituationen blev forværret som følge af krigsudbruddet, men allerede i 1915 forbedredes situationen noget, og 1916 blev beskæftigelsesmæssigt et godt år. I begyndelsen af 1917 begyndte beskæftigelsessituationen atter at blive forværret. Årsagen var optrapningen af undervandskrigen fra februar 1917, herunder iværksættelse af en blokade af Nordsøen, der øjeblikkeligt medførte mangel på råvarer til industrien. Arbejdsløshedskasserne henvendte sig på den baggrund til arbejdsnævnet, der efter samråd med indenrigsministeren blev bedt om at udarbejde et forslag. Forslaget dannede senere baggrund for den første midlertidige lov af 27. oktober 1917.

Af nævnets overvejelser fremgår det, at individuel behovsundersøgelse på forhånd blev opgivet. Antallet af arbejdsløse var allerede af en sådan størrelse, at det blev anset for umuligt at fordele den ekstraordinære hjælp efter skønsprincippet. D.v.s. at man p.g.a. krisen blev tvunget til at indføre generelle regler efter retsprincippet. Overfor de

ledige måtte arbejdsløshedskasserne anses for det naturlige sted at formidle hjælpen. Nævnets synspunkt var, at alle der kunne hjælpes via arbejdsløshedskasserne skulle hjælpes herigennem fremfor af hjælpekasserne. Derved kunne hjælpekasserne koncentrere sig om dem, som ikke kunne opnå hjælp i arbejdsløshedskasserne. Denne arbejdsdeling m.h.t. hjælpearbejdet gjorde det samtidig nødvendigt, at få dem, som potentielt var berettiget til hjælp via arbejdsløshedskasserne, men som ikke var tilknyttet en, til at blive medlem. Det betød bl.a., at fag, der ikke allerede havde en arbejdsløshedskasse, som f.eks. landarbejdere, blev hjulpet økonomisk med at danne en arbejdsløshedskasse. Samtidig var det klart, at behovet for hjælp var akut, hvorfor man generelt måtte fravige kravet om en karenstid på 12 måneder.

I relation til de økonomiske incitamenters til at tilknytte sig en arbejdsløshedskasse skal 3 forhold nævnes:

- 1) Statens tilskud øgedes således, at den marginale byrde blev mindre for kasserne.
- 2) For det enkelte medlem udvidedes understøttelsen ved at dagpengesatserne og maksimumsgrænserne blev udvidet.
- 3) Betingelserne for at blive berettiget til understøttelse lettedes betydeligt. Karenstiden på 12 måneders medlemskab for at være berettiget til understøttelse fjernedes. Der indførtes desuden mulighed for, at sæsonarbejdere og arbejdere på nedsat tid kunne få understøttelse.

Nævnets indstilling blev næsten enstemmigt vedtaget på årsmødet for kassernes tillidsmænd og af arbejdsløshedsinspektøren den 15. september 1917, ophøjet til lov den 27. oktober 1917, og trådte i kraft den 1. november samme år med virkning til marts 1918.

Arbejdsløsheden vedblev at stige, og allerede i slutningen af 1917 kom der henvendelse fra de faglige organisationer til regeringen om at hjælpen var utilstrækkelig. Loven forlængedes på den baggrund først til og med juni 1918, og senere til udgangen af oktober 1918, og endnu senere til den 30. november 1918.

Ved lovændringen 1. juli 1918 genindførtes karenstiden, som blev sat til 2 måneder. I november 1918 indtrådte våbenstilstanden og den 30. november 1918 blev den sidste af de midlertidige love vedtaget. Loven havde til formål at afvikle de midlertidige love og skulle være gældende indtil den 31. december 1919. Man forventede da, at virkningerne af krigen ville være overstået, og at råvareleverancerne igen ville være normale. Loven medførte, at reglerne for at opnå arbejdsløshedsunderstøttelse samt kontrollen med de arbejdsløse skærpedes. Der indførtes en gradvis forøgelse af karenstiden, og arbejdsløshedskasserne fik mulighed for at begrænse tilgangen. Den ekstraordinære hjælp ændredes fra at have været en fast procentsats til at være et nominelt beløb. Den 22. december 1919 enedes partierne i rigsdagen om at forlænge arbejdsløshedskassernes muligheder for at udbetale ekstra hjælp frem til den 31. marts 1920, mod at arbejdsløshedskasserne selv dækkede 1/3 af udgifterne.

Tidspunktet for afviklingen af særlovene skulle vise sig at være heldigt valgt. I løbet af sommeren 1920 faldt arbejdsløsheden til et niveau, der svarede til det gode beskæftigelsesår 1916. Da arbejdsløshedskasserne fortsat havde en betydelig grad af selvfinansiering, var de ikke ubetinget glade for den store medlemstilgang. Mange af de nytilkomne måtte frygtes at være en nettoudgift for arbejdsløshedskasserne. Arbejdsløshedskasserne benyttede derfor den gode beskæftigelsessituation til at ekskludere personer der ikke regelmæssigt arbejdede indenfor det pågældende fag. Lovgivningsmæssigt betød

stramningen af reglerne bl.a., at retten til understøttelse bortfaldt for medlemmer, der ikke inden for de sidste 2 år før ledighedens indtræden havde haft arbejde i mindst 10 måneder. Derudover blev der indført en række stramninger for hvornår, der måtte udbetales understøttelse. Særlovenes betydning kan aflæses af arbejdsløshedskassernes medlemstal, som i regnskabsåret 1914/15 udgjorde ca. 140.000, i regnskabsåret 1919/20 312.930 og i 1920/21 283.557. Nedgangen i 1920/21 var reelt betydeligt større fordi tallene skjuler de tilførte medlemmer fra de genforenede sønderjyske landsdele.

5. Særlovenes betydning for organisationsgraden

Når man således ser på den historiske baggrund, er det ikke uforståeligt, at Pedersen opnår høje forklaringsgrader i perioden 1911 - 1939. Tilbage står at vurdere, hvor meget disse ekstreme observationer fra især 1917 - 1921 betyder for det samlede resultat for perioden. Man kunne a priori frygte, at de havde en meget stor betydning for estimationsresultatet. For at undersøge dette forhold nærmere, er der på Pedersens tal foretaget endnu en regression på perioden 1921 - 1939 jvf. tabel 3.

Som det fremgår af tabellen, er modellen ikke længere signifikant, ligesom ingen af de forklarende variable er det. F-værdien falder fra 15,66 til 2,30, hvilket er klart under den kritiske værdi. Det forhold, at modellen er insignifikant, kan ikke tilskrives færre observationer. Forklaringsgraden falder fra 0,78 til 0,49. Pedersens høje forklaringsgrad i perioden 1912 - 1939 ser derfor mere ud til at skyldes valg af periode end en generel forklaring af den høje organisationsgrad.

Det må derfor konkluderes, at det ikke er lykkedes at give en tilfredsstillende forkla-

Tabel 3. Ændringen i organisationsgraden for arbejdere i Danmark, 1922 - 1939.

VARIABLE	Modelling ΔD		by RLS			
	1922 - 1939					
	COEFFICIENT	STD ERROR	R ²	F Crit Val	F	DW
CONSTANT	-.78173	2.77193				
D _{t-1}	.03076	.05999				
$\Delta KONB$	-.01682	.03782				
$\Delta UM * KOMP$	.71948	.97559				
$UM * \Delta KOMP$	2.733	1.5932				
	63	3				
PC	.09124	.05319	.49	3.11	2.30	1.57

ring på den høje organisationsgrad i Danmark. Pedersens høje forklaringsgrad skyldes, at perioden 1917 - 1921 er indeholdt i sample-perioden. Dermed ikke sagt, at arbejdsløshedsforsikringens organisatoriske placering ikke har nogen betydning for organisationsgraden, men man kan ikke tillægge dette forhold den generelle betydning, som det tidligere har været gjort. Arbejdsløshedsforsikringen er i bedste fald en ad-hoc variabel, der kan forklare udviklingen i bl.a. perioden fra 1917 - 1921. En anden periode, hvor denne ad-hoc variabel kunne tænkes at være signifikant, om end i mindre grad, er perioden i begyndelsen af 1930'erne. Her blev karenstiden igen nedsat (fra 10 måneder til 26 uger indenfor de seneste 2 år), ligesom det offentlige gennem øgede tilskud til fortsættelseskasserne, gjorde det muligt at forlænge understøttelsesperioden markant. Der var igen tale om en bevidst politisk handling for at holde folk inden for arbejdsløshedskassesystemet, fremfor at de skulle overgå til det sociale system efter endt understøttelsesperiode.

6. Afslutning

Afslutningsvis skal det fremhæves, at Norge og Holland, som eksempler på en stagnerende organisationsgrad efter overgang fra faglig til statslig organisering af arbejdsløshedsforsikringen, ikke er særligt overbevisende.

For Norges vedkommende indtræder stagnationen først ca. 20 år efter overgangen, og for Hollands vedkommende havde de allerede inden overgangen et kraftigt fald i organisationsgraden.

Med hensyn til Pedersens regressioner stilles der spørgsmålstegn ved, om der er den entydige forbindelse fra arbejdsløshedskassen til fagforeningen, som er en forudsætning for at anvende kompensationsgraden og kontingentbetalingerne som forklarende variable for organisationsgraden. Andre tal, og baggrunden for at princippet om selvfinansiering kunne gennemføres, tyder på, at dette ikke nødvendigvis har været tilfældet.

Afsnittet om særlovene viser, at disse var kendetegnet ved, at man fra politisk side valgte at formidle den ekstraordinære hjælp til de arbejdsløse gennem arbejdsløshedskasserne fremfor gennem hjælpe-kasserne, som man tidligere havde benyttet. I den forbindelse gennemførtes en række meget vidtgående foranstaltninger for at få så mange som muligt til at melde sig ind i arbejdsløshedskasserne. De vigtigste foranstaltninger var fjernelsen af karenstiden, dannelsen af nye arbejdsløshedskasser og indførelsen af generelle regler for udbetaling af den ekstraordinære hjælp.

Sidst, men ikke mindst, viser en nærmere un-

dersøgelse af Pedersens tal, at den høje organisationsgrad i Danmark ikke kan forklares med, at arbejdsløshedsforsikringen er fagligt organiseret. Det betyder, at den høje organisationsgrad i Danmark stadig ikke er forklaret tilfredsstillende, og dermed mangler også en vigtig brik i at forstå baggrunden for de strukturelle problemer, som i dag findes på det danske arbejdsmarked.

Noter

1. Jeg vil gerne have lov til at takke især Jørgen Peter Christensen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, men også Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, Leif Jensen, Statsministeriet og Stud. Polit. Jesper Meyer for mange gode og kritiske kommentarer.
2. Stigningen fra 1950 - 1960 skyldes udvidelse af statistikken jvf. Pedersen.
3. Lidt bedre resultater opnås hvis ændringer i antallet af organiserede arbejdere anvendes som responsvariabel, men det ændrer ikke konklusionerne i Pedersens papir og resultaterne i denne artikel.
4. En del af forklaringen kan være forskellige afgrænsninger for gruppen af arbejdere. Det kan således have betydning om f.eks. husassistenter indgår i definitionen af arbejdere, og i hvor stort omfang landarbejdere indgår.

Litteratur

- Andersen, B. R., Om arbejdsløshedens karakter; Nationaløkonomisk Tidsskrift 1990-1.
 Danmarks Statistik, Statistisk Årbog; (div. årgange)
 Dreyer, E., 20 Aars Arbejdsløshedslovgivning; Socialt tidsskrift 1928
 Det Økonomiske Råd, Dansk økonomi; juni 1988
 Engberg, J. et. al., Dansk arbejderbevægelse - 6 foredrag; (1976)
 Gallenson, W., Arbejdere og arbejdsgivere i Danmark; (1953)
 Hansen, S. A., Økonomisk vækst i Danmark.

- Bind I og II; (1984)
 Hansen, S. A. & Henriksen, I., Dansk socialhistorie 1914 - 1939; (1984)
 Hornemann Møller, I., Klassekamp og sociallovgivning; (1981) Socialistiske økonomers tidsskriftserie nr. 5
 Indenrigsministeriet, Danmarks sociallovgivning; (1918)
 Johnston, J., Econometric methods; (1984)
 Kallestrup, L., Arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring; (1946)
 Kærgård, N., Økonomisk historie - mellem kildekritik og højere algebra; Nationaløkonomisk tidsskrift 1989-3
 Kærgård, N., Nogle grundproblemer i økonomisk historie; Økonomi og politik 1989-2
 Mogensen, G. V., Historie og økonomi; (1987)
 OECD, Economic Surveys - Denmark; 1990
 Pedersen, P. J., Arbejdsstyrke og beskæftigelse 1911 - 1970; Socialt tidsskrift 1977
 Pedersen, P. J., Aspekter af fagbevægelsens vækst i Danmark 1911 - 1976; i Arbejdsmarkedet - langtidstendenser og internationale tendenser; (1984)
 Pedersen, P. J., Langsigtede internationale tendenser i den faglige organisering og den politiske venstrefløj; (1989) Økonomi og politik nr. 1989-2
 Petersen, N. H., Den økonomiske politik i Danmark; Nationaløkonomisk Tidsskrift 1989-3.
 Vater, A. (Red.), Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark gennem 25 Aar 1907 - 1932; (1932)

Økonomisk kronik

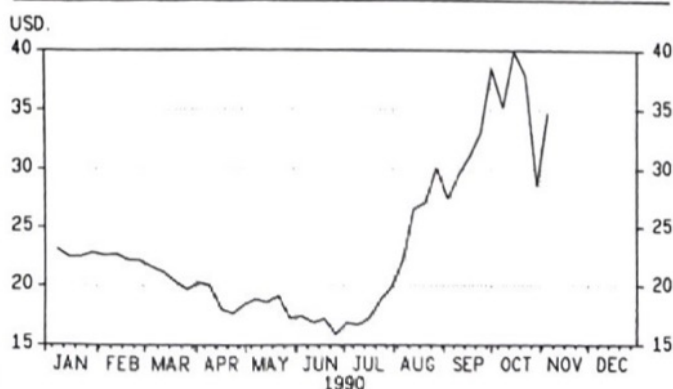
Jeppe Christensen, fondschef, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

Golfkrisen

De sidste 3 måneder har både økonomisk og politisk været præget af situationen i Golfen. Iraks angreb på Kuwait har udløst prisstigninger på oliemarkedet, som har haft væsentlige afledte virkninger. Økonomer referer ivrigt til de 2 tidligere oliekriser i 1973 og 1980, og på de finansielle markeder er der en betydelig nervøsitet med hensyn til udviklingen i BNP-vækst og måske særligt i inflation og rente.

Olieprisen er, som det fremgår af figur 1 nedenfor, steget markant inden for de sidste 3 måneder. Gennemslaget på inflationstallene i de forskellige lande har også fundet sted, idet inflationsraten i de førende OECD lande er steget med ca. 1%.

Figur 1. Olieprisudviklingen målt i dollars pr. tønde.



Kilde: The Economist.

Anm.: Databrud 1/10-1990.

Det er dog vigtigt at understrege, at »oliekrisen« anno 1990 adskiller sig fundamentalt fra de 2 foregående. I den nuværende situation skyldes prisstigningerne den alvorlige

konflikt mellem 2 OPEC lande, hvorved udbuddet af olie er faldet som følge af den internationale blokade af Irak. I de 2 foregående kriser var det helt anderledes, idet olieprisstigningerne havde sin baggrund i en OPEC enighed, som medførte, at man nedsatte udbuddet af olie og dermed pressede prisen op.

De langsigtede perspektiver af den nuværende krise er derfor helt anderledes, idet det må forventes, at konflikten mellem Saudi-Arabien og Irak vil bestå, næsten uanset udfaldet af den nuværende krise. Dette vil på sigt mindske OPEC's muligheder for at styre produktionen og dermed give tendens til olieprisfald på længere sigt.

Kan OECD landene styre inflationen ?

Den største fare i den nuværende situation er, at olieprisstigningerne varigt slår igennem i inflationen i OECD landene, og at det ikke vil være muligt via den økonomiske politik at styre denne udvikling. Dette var hovedproblemet i den første oliekrise, hvor inflationen specielt i de europæiske lande i et par år kom mere eller mindre ud af kontrol med den følge, at den økonomiske vækst blev hæmmet. Dette skal ses i sammenhæng med, at den relative prisstigning på olien var langt større i 1973 end i den nuværende situation.

Under den anden oliekrise var dette problem noget mindre, idet de førende OECD lande formåede at holde inflationen under kontrol

i et vist omfang. Dette skete dog ikke mindst ved en meget stærk stramning i pengepolitikken, som havde til følge, at renten specielt i USA steg betydeligt, hvorved den økonomiske aktivitet blev holdt nede, jfr. tabel 1.

Den nuværende situation vil pr. definition indebære betydelige engangs stigninger i inflationstakten. Dette er allerede sket i et vist omfang, og – såfremt olieprisen holder sit høje niveau – vil tendensen blive forstærket. Til gengæld er der tegn på, at den økonomiske disciplin i de fleste OECD lande i dag er så stærk, at det ikke bliver noget problem at fastholde det trods alt relativt lave inflationsniveau. Dette fremgår af tallene i tabel 1, som illustrerer, at man ikke forventer stærk stigende inflation i 1990/91. Hertil kommer, at dollarkursfaldet inden for det seneste år trækker i den anden retning for alle lande undtagen USA. Olieprisen afregnes i dollar, og kursfaldet på dollaren giver derfor isoleret set prisfald på olien.

Tabel 1. Inflationens udvikling under oliekriserne.

(i %)	Tyskland	USA	Frankrig	UK
1973	6,9	6,2	7,3	9,2
1874	7,0	11,0	13,7	16,0
1975	6,0	9,1	11,8	24,2
1976	4,5	5,8	9,0	16,5
*				
1979	4,1	11,3	10,8	13,4
1980	5,5	13,5	13,6	18,0
1981	6,3	10,4	13,4	11,9
1982	5,3	6,1	11,8	8,6
*				
1990°	2,8	5,4	3,6	9,5
1991°	2,8	4,6	3,3	6,2

Kilde: Warburg Securities.

Amerikansk tilbageslag ?

Allerede før Golfkrisens indtræden var der tegn på, at amerikansk økonomi var på vej i en recession. BNP væksten har i årets første 2 kvartaler været meget behersket, og tendensen til afmatning i den indenlandske efterspørgsel er meget udtalt. Boligbyggeriet er faldet, og investeringslysten er tilsyneladende begrænset. På den baggrund må man forvente, at rentestigningen, der er fulgt i kølvandet på Golfkrisen, vil forstærke disse tendenser yderligere, og samtidig vil selve forventningsdannelsen påvirke negativt. De fleste virksomheder i USA forventer nu en lavkonjunktur og vil som følge heraf indrette investeringspolitikken og kapaciteten efter disse forventninger.

Spørgsmålet er så, i hvilket omfang dette vil give en recession. Når det konjunkturmæssige tilbageslag i den private sektor i USA er på vej, og det yderligere følges op af væsentlige besparelser på de offentlige budgetter, kan det frygtes, at recessionen bliver betydelig. Amerikansk økonomi er mere cyklisk præget end europæisk og japansk økonomi, hvorfor reaktionen kan blive skarp. Nedenfor i tabel 2 er angivet varighed og forløb for de 5 recessioner, der har været i USA siden 1960. Det er karakteristisk, at der er tale om recessioner af ca. 1 års varighed med relativ stor nedgang i industriproduktionen. Noget lignende kan forventes at indtræffe inden for det næste år.

Tabel 2. USA's recessioner 1960-1990.

Recession	Varighed	BNP vækst p.a.	Industriprod. p.a.
April 60 - feb. 61	10 mdr.	- 0,9%	- 8,6%
Dec. 69 - nov. 70	11 mdr.	- 0,8%	- 7,0%
Nov. 73 - marts 75	16 mdr.	- 4,5%	- 14,8%
Jan. 80 - juli 80	6 mdr.	- 2,4%	- 5,8%
Juli 81 - nov. 82	16 mdr.	- 3,5%	- 9,0%

Kilde: Wall Street Journal, 5. nov. 1990.

Finansiell krise under opsejling ?

De internationale aktiemarkeder har reageret kraftigt på Golfkrisen. Aktiemarkederne er faldet omkring 20% i værdi i de fleste lande, dog mest markant i Tyskland og Japan.

I de fleste OECD lande har 1980'erne været præget af meget kraftige kursstigninger, dog med undtagelse af 1987, hvor et kursskred indfandt sig. Målt i traditionelle økonomiske termer er aktiemarkederne i dag dog væsentligt højere prisfastsat end ved indgangen til 1980'erne. På den baggrund kan man ikke afvise, at en eventuel indtjeningsstilbagegang i OECD landenes førende industrivirksomheder vil få kraftige afsmittende virkninger på aktiemarkederne. I dette efterår har vi allerede set et meget voldsomt kursfald inden for den finansielle sektor. De internationale banker har oplevet meget stærke kursfald. Som det fremgår af tabel 3, er der tale om, at specielt de japanske og amerikanske banker har været hårdt ramt inden for det sidste år. De japanske banker har så store reserver, at det formentlig er uproblematisk, men man skal nok ikke helt overse risikoen for en større finansiell krise.

Tabel 3. Bankernes krise – pct.vis fald i aktiekurser siden 31/12 1989

Dai'ichi Kangyo	- 42,8%
Bank of Tokyo	- 52,3%
Daiwa	- 36,0%
Chase Manhattan	- 64,9%
Citicorp	- 51,1%
Bank America	- 31,3%
J P Morgan	- 25,3%
Barclays	- 11,5%
Lloyds	- 6,6%
Midland	- 49,9%
Nat West	- 24,5%
Paribas	- 42,0%
Credit Lyonnais	- 18,3%
Deutsche Bank	- 28,4%
Commerzbank	- 23,7%

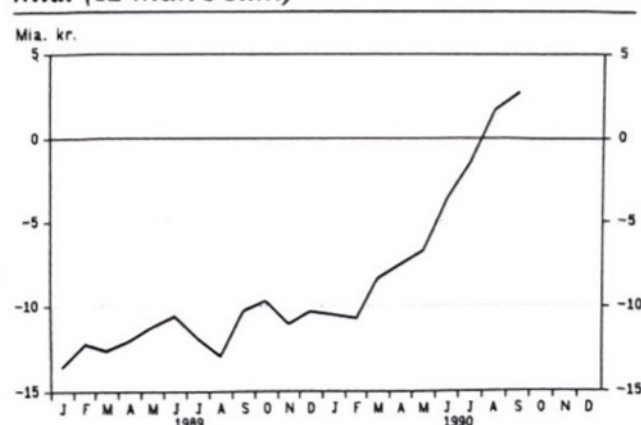
Kilde: Warburg Securities.

Dansk økonomi

Med brug af den målestok, vi normalt anvender, har dansk økonomi det godt. Betalingsbalancen nærmer sig med hast en situation med ligevægt. Som det fremgår af figur 2 nedenfor, er underskuddet for et glidende gennemsnit af de sidste 12 måneder positivt. Dette er i et historisk perspektiv imponerende. Det dækker selvfølgelig over, at aktiviteten i Danmark er meget behersket. I årene 1986 – 1989, hvor de fleste OECD lande havde en betydelig vækst, lå væksten i dansk økonomi langt under, og i 1990 vil dette formentlig gøre sig gældende i endnu større udstrækning. Dette giver en markant bedre situation for udenrigshandelen, idet importen afhænger af den danske aktivitet, og eksporten af den udenlandske aktivitet.

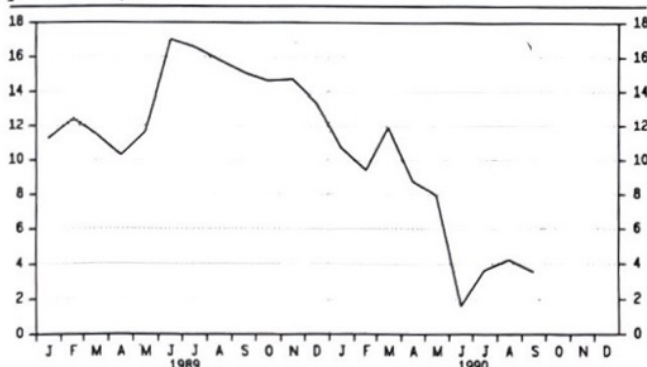
Samtidig har vi stor gavn af dollarkursfald og det råvareprisfald, som gjorde sig gældende indtil Golfkrisen. Disse 2 forhold har medført, at den danske import målt i værdi har været meget lav. Totalt set har eksporten i de første 3 kvartaler af 1990 udvist en vækst på 4,5%, mens importen er faldet med 1,2%. Ved nærmere analyse af handelstallene viser det sig, at særligt den tyske udvikling har været gunstig, idet halvdelen af eksportfremgangen kan spores til dette marked. Men også Frankrig, Holland og Italien har udvist en stor fremgang.

Figur 2. Betalingsbalancens løbende poster i mia. (12 mdr.'s sum)



Den danske industrieksport har til gengæld udviklet sig betænkeligt dårligt i de seneste måneder. Den årlige vækstrate er nede på et niveau omkring 2-4%, hvor den for blot 1 år siden lå på langt over 10%. Det skal selvfølgelig ses i sammenhæng med udviklingen på de nære markeder. Først og fremmest udviklingen i Sverige og England har givet dansk industri problemer. I England oplever man et betydeligt økonomisk tilbageslag, og i Sverige er konjunktursituationen netop ved at vende. Som nævnt, trækker udviklingen i Tyskland den anden vej, men ikke i et tilstrækkeligt omfang til, at det kan modsvare udviklingen i Sverige og England.

Figur 3. Eksporten af industrivarer (vækst i procent).

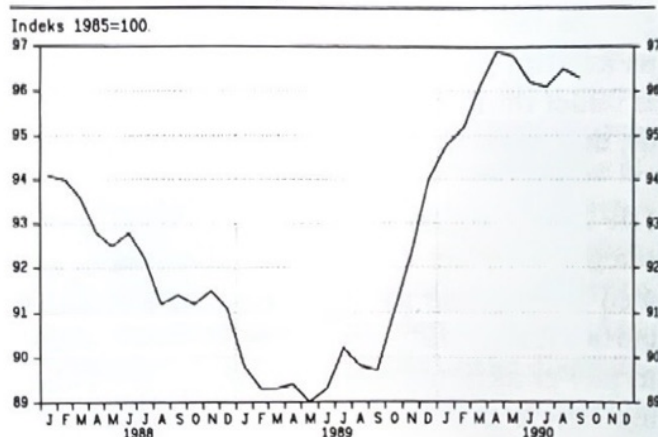


Kronekursen fastlåst på et højt niveau

Hovedforklaringen på den relativt beskedne udvikling i industrieksporten er selvfølgelig, at den danske konkurrenceevne er blevet svækket inden for det sidste år. Det skyldes, at dollarkursen er faldet, og den har trukket både den svenske og norske krone med sig. Samtidig er den danske krone inden for EMS'en styrket en smule. Dette har givet sig udslag i en styrkelse af den effektive kronekurs, som det er vist i figur 4.

I efteråret 1990 er der yderligere sket det, at både den norske krone og det engelske pund er blevet »medlemmer« af EMS'en. Dette er på langt sigt en positiv udvikling, idet man fra et dansk synspunkt får større sikkerhed for

Figur 4. Udviklingen i den effektive kronekurs (indekssværdi).



afsætningspriserne på 2 meget nære markeder. Til gengæld er den danske kronekurs herved blevet fastlåst på et højt niveau. Specielt den norske krone er svækket betydeligt i kraft af dollarfaldet, og når man på et tidspunkt, hvor denne svækkelse er indtruffet, låser den norske krone fast til de øvrige EMS valutaer, giver det selvfølgelig – set med danske øjne – en fastlåsning af den danske krone på et højt niveau i forhold til den norske krone. For det engelske pund er problemet af mindre betydning, idet pundet lå relativt stærkt før indtræden i EMS'en.

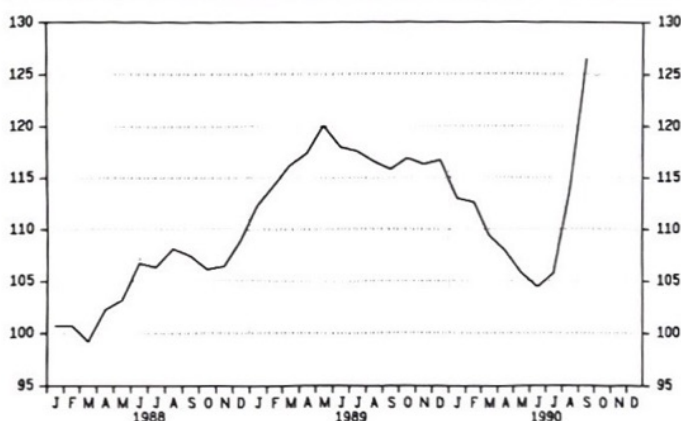
Der er nu meget stort sammenfald mellem de lande, som er dominerende i dansk udenrigshandel, og de lande der er medlemmer i EMS'en. En betydelig ændring i den effektive kronekurs er på den baggrund utænkelig. Af vore store samhandelspartnere er kun Sverige uden for EMS'en.

På denne baggrund er kravene om en løntilbageholdenhed i Danmark endnu stærkere. De 7%, som den effektive kronekurs er steget, kan kun hentes hjem via produktivitetsstigninger i Danmark, større end i udlandet, eller en større grad af løntilbageholdenhed.

Til gengæld er en af de positive følger af styrkelsen i kronekursen, at presset på inflationen mindskes. Råvarerne bliver målt i dansk regning billigere, og dette giver et nedadgå-

ende pres på inflationen. Denne situation har været gældende lige fra midten af 1989 til midten af 1990, hvor råvareprisindekset er faldet med næsten 15%. Dette er en af forklaringerne på de meget flotte danske inflationstal i samme periode. Situationen er dog radikalt ændret fra efteråret 1990, hvor Golfkrisen og de afledte olieprisstigninger har medført en stærk stigning i råvareprisindekset. Stigningen kan indtil videre måles til omkring 20%, og gennemslaget på inflationsraten fra dette vil være over 1%. Der er forhåbentlig tale om en engangseffekt, hvorfor inflationen i 1990/91 vil blive påvirket, forudsat at olieprisen ikke stiger yderligere.

Figur 5. Råvareprisindekset (indeks 1980 / 100).



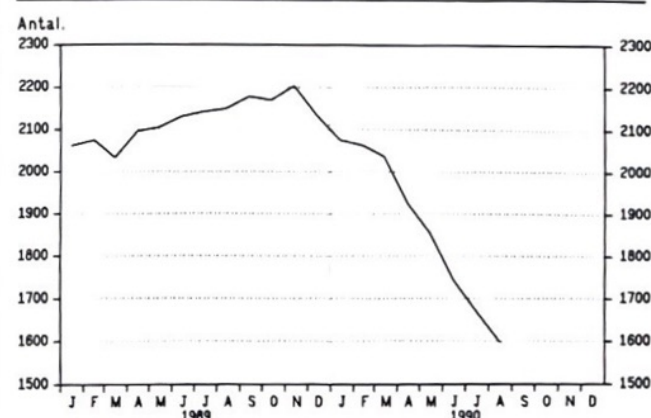
Den indenlandske efterspørgsel har udviklet sig meget behersket i de første 3 kvartaler af 1990. Detailomsætningen er stort set uændret, målt i mængder, og intet tyder på, at investeringsaktiviteten er stigende. Til gengæld har vi tal for boligbyggeriet, der taler sit helt tydelige sprog. Boligbyggeriet er på vej mod sin værste krise i mange år, idet antallet af påbegyndte boliger tilsyneladende falder kolossalt.

Målt på 12 mdr.'s glidende gennemsnit er der tale om et fald i størrelsesordenen 30-40% fra udgangen af 1989 indtil midten af 1990. Som det fremgår af figur 6 nedenfor, er faldet meget brat. Da der først og fremmest er tale om, at det er det private boligbyggeri,

som falder, må det i en vis udstrækning ses i sammenhæng med det yderligere fald i disponibel indkomst, som er sket for de største lønmodtagergrupper i de seneste år. Endvidere har stigningen i obligationsrenten et betydeligt gennemslag på ydelserne, og dermed prisen for nybyggeri.

Det skal dog bemærkes, at også antallet af påbegyndte byggerier inden for produktion og administration nu er klart faldende.

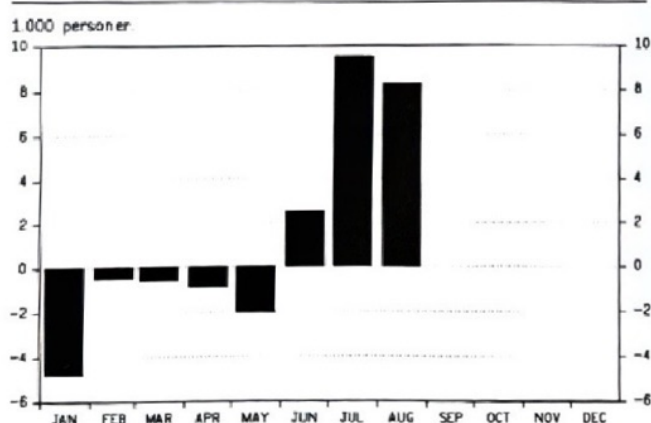
Figur 6. Antallet af påbegyndte boliger (12 mdr.'s gennemsnit)



Som følge heraf er beskæftigelsen inden for alle hjemmemarkedserhverv stagnerende. I de fleste brancher er der direkte tale om en faldende beskæftigelse, bl.a. inden for bygge- og anlægssektoren, hvor beskæftigelsen i 1990 ligger ca. 5.000 under niveauet sidste år. Med hensyn til antallet af arbejdsløse, er der tale om en klar vending i udviklingen. Hvor antallet af arbejdsløse i starten af 1990 lå under de tilsvarende tal for 1989, er der nu tale om, at arbejdsløsheden ligger på et niveau på ca. 10.000 højere end året forud. Dette fremgår tydeligt af figur 7 øverst på næste side, hvor det er opgjort, hvor store ændringer der er i antallet af arbejdsløse mellem 1989 og 1990.

Denne udvikling i indenlandsk efterspørgsel kombineret med den stagnerende eksport har givet sig udslag i lav indenlandsk aktivitet, og dermed overvæltet en del af proble-

Figur 7. Stigning i antallet af arbejdsløse 1989 – 1990. (Målt i 1.000 personer)



merne på den offentlige sektor. Statens indtægter er i meget stor udstrækning påvirket af konjunktursituationen, og som følge deraf er indtægtssiden blevet justeret jævnlgt i de officielle prognoser. Endvidere er de offentlige udgifter stigende som følge af den større arbejdsløshed og den stigende rente.

Dette forklarer, at Finansministeriets skøn for underskuddet på statsfinanserne i 1990 er blevet justeret meget inden for det sidste år. I oktober 1989 skønnede man, at underskuddet ville løbe op i godt 2 mia., og allerede ½ år senere, i maj 1990, var dette korrigeret til et underskud på knap 22 mia.kr. Disse tal fremgår af tabel 4 nedenfor, og det skal i øvrigt bemærkes, at de seneste skøn fra uvil-dige eksperter peger på et statsunderskud i størrelsesordenen 25 mia.kr.

Tabel 4. Finansministeriets skøn for underskuddet på statsfinanserne, 1990

Skøn	Mia. kr.
Oktober 1989	- 2,4
December 1989	- 7,0
Maj 1990	- 21,7
Oktober 1990	- 20,0

Dette kan ikke forventes at blive ændret i næste år, med mindre konjunktursituationen vender. På den baggrund er det selvfølgelig vanskeligt, ja nærmest umuligt, at forestille

sig, hvordan man i den givne situation skal finansiere de væsentlige skatte- og afgiftsomlægninger, som inden for en kort årrække vil blive konsekvensen af EF samarbejdet. Specielt er det vanskeligt at se, hvordan man skulle kunne afskaffe realrenteafgiften. Tilsvarende til kan man ud fra en snæver økonomisk vurdering have svært ved at se, hvor relevant den nuværende diskussion om skat-tenedsættelser egentligt er.

Anmeldelser

Erik Beukel: »American Perceptions of the Soviet Union as a Nuclear Adversary. From Kennedy to Bush«.

Pinter Publishers, London and New York. 1989. 408 s.

I december 1989 erhvervede Erik Beukel doktorgraden i statskundskab ved Aarhus Universitet efter at have forsvaret denne afhandling. Dens emne er blandt ét af de mest centrale inden for politologiens internationale aspekter og har været genstand for talrige undersøgelser og overvejelser i den internationale faglige litteratur. Erik Beukels afhandling er det første omfattende og selvstændige danske bidrag til denne internationale debat, og det er i sig selv fortjenstfyldt, at han har taget fat på et så omfattende emneområde, som foruden kendskab til og overblik over den internationale litteratur også har forudsat gennemgangen af et meget omfattende, især amerikansk materiale.

Hovedsigtet med afhandlingen er en analyse af den måde, hvorpå man under skiftende amerikanske præsidenter har opfattet det problem, som i løbet af de første efterkrigsår opstod ved, at Sovjetunionen på én gang blev USA's største og mest udfordrende modpart i det internationale politiske system og næsten samtidig udviklede egne atomvåben, som USA ved krigsafslutningen havde haft enebesiddelsen af. Det rejser spørgsmålet om, i hvilket omfang atomvåben er blevet anset for at være af en så væsentlig anderledes karakter end de konventionelle våbentyper, at deres tilstedeværelse i sig selv har indført nye dimensioner i den internationale politik. Det mener Erik Beukel og de fleste andre forskere med ham, og det fremgår da også tydeligt af hans undersøgelse, at det samme synspunkt har gjort sig gældende blandt amerikanske politikere og embedsmænd.

Erik Beukel gennemgår de fremsatte opfattelser igennem næsten 30 år fra Kennedy-administrationen i 1961 til udløbet af Reagan-administrationen i 1989. Han har grundigt analyseret offentlige ud-

talelser og skriftlige tilkendegivelser fra ledende amerikanske regeringsmedlemmer og giver i afhandlingens indledning en redegørelse for de problemer, som en anvendelse af et sådant materiale rejser. Ved analysen har han skelnet mellem to hovedtyper af opfattelser, som han kalder henholdsvis nuklear- og Sovjet-essentialisme.

I den første lægges hovedvægten på atomvåben og dets tilstedeværelse og anvendelighed i henholdsvis Sovjetunionen og USA, som det afgørende for forholdet mellem de to stater. Det tilsiger en amerikansk politik, der går ud på at forhindre en atomvåbenkrig mellem dem og gøre Sovjetunionen medinteresset heri. I den anden opfattelse er det hele det sovjetiske samfundssystem, der anses for hovedproblemet, og inden for den bliver formålet at ændre dette system, hvilke taler imod forståelser eller forhandlinger med Sovjetunionen for at undgå en atomkrig.

Erik Beukel påviser to konstante træk og to langtidstendenser i de amerikanske opfattelser. Sovjet-essentialismen under en eller anden form har været konstant, samtidig med at man lige så konstant har fastholdt at måtte forhandle med Sovjetunionen ud fra en styrkens position. Den første langtidstendens er en periodevis tilbøjelighed til trods alt at lægge vægt på en begrænset form for nuklear-essentialismen, som var synlig fra midten af 1960'erne og indtil begyndelsen af 1970'erne. Den anden, der kommer tydeligst frem fra midten af 1970'erne er en større betoning af Sovjet-essentialismen.

Opdelingen på de to hovedtyper giver i tilspidset form en god indsigt i, hvorledes man fra amerikansk side på én gang har været i et dilemma hele perioden igennem og samtidig prøvet at balancere mellem de to opfattelser.

Hvorledes opfattelserne har udviklet sig, sætter Erik Beukel dernæst i forbindelse med interne amerikanske forhold. Han placerer dem inden for, hvad han benævner den amerikanske tradition –

der omfatter både synspunkter på forholdet mellem stater i hele det internationale system og på USA's særlige rolle. Han får på den måde påvist, hvorledes håndteringen af dilemmaet mellem nuklear- og Sovjet-essentialisme har en meget vigtig indre dimension i USA. Det tilskriver han både den altid åbne og frie debat, som foregår i det amerikanske samfund, og de brydninger, som finder sted mellem amerikanske institutioner – ikke mindst på det administrative område. Dette kapitel i afhandlingen er vigtigt for hele analysen, fordi det understreger betydningen af »den indre arena« for amerikanske politikere, også når de skal formulere sig om USA's forhold til andre stater. Sovjetunionen og atomvåben er vigtige, men de er ikke det eneste, det hele drejer sig om.

I sin analyse af opfattelserne skelner Erik Beukel, som de fleste andre, mellem den subjektive opfattelse og opfattelsens objektive genstand. Det medfører, at han i afhandlingens 6. kapitel vender sig mod Sovjetunionen for at efterprøve, i hvilket omfang de amerikanske opfattelser af Sovjetunionen som modpart med besiddelse af atomvåben har været holdbare. Han fremhæver, at holdbarhed ikke alene drejer sig om empirisk korrekthed, men også om politisk hensigtsmæssighed. Kapitlets indhold skal således ikke så meget forstås som en tilbundsgående analyse af Sovjetunionen og dens politik over for USA inden for det undersøgte område. Det fungerer mere som en forudsætning for det forsøg på en samlet vurdering af amerikanske opfattelser, som afslutter afhandlingen, og som netop drejer sig om en sammenligning mellem opfattelserne og det operationelle miljø. Erik Beukel erkender selv, at forståelsen af Sovjetunionen som operationelt miljø er meget vanskelig at opnå på grund af meget få og ofte ret uklare tilkendegivelser fra sovjetisk side. Men han mener dog, at opfattelsen af det nukleare styrkeforholds politiske betydning i fremtiden har vist sig at være holdbart, ligesom betydningen af at forhandle ud fra en styrkeposition.

Her kan i Sovjetunionen påvises en uenighed mellem de såkaldte traditionalister, der har hældt til at betragte atomvåben som bare en ny slags og mere slagkraftige våben og de modernister, som har understreget atomvåbenenes langt mere omfattende karakter. I denne uenighed kan amerikansk

politik på det nukleare område meget vel have styrket modernisterne, således som man får indtryk af fra midten af 1980'erne.

I afhandlingens konklusioner understreger Erik Beukel blandt andet – og med godt belæg i den forudgående analyse – at udsigterne til et langvarigt nukleart sikkerhedsregime mellem USA og Sovjetunionen er små på grund af de to samfundstypers store forskelligheder. Sovjet-essentialismen vil således have større gennemslagskraft eller være blokerende over for en nuklear essentialisme. På det givne grundlag er det svært at være uenig med Erik Beukel. Dog kunne man rejse spørgsmålet, om mulige ændringer i Sovjetunionen kunne vanskeliggøre opretholdelsen af en essentialisme, som har været så nært knyttet til opretholdelsen af et ganske anderledes system end det, der tilsyneladende åbner sig muligheder for. Men det er nok klogt af Erik Beukel at slå koldt vand i blodet, som han gør på afhandlingens sidste sider.

Erik Beukel har med sin afhandling præsteret en grundig og velstruktureret analyse af de amerikanske opfattelser af Sovjetunionen som nuklear modpart. Man kan godt savne en diskussion af det nukleare forhold i en bredere ramme – både i forhold til andre relationer mellem de to stater og i forhold til andre nukleare stater og hele spørgsmålet om spredning af atomvåben. Med afhandlingen har Erik Beukel ydet et bidrag til en vigtig international debat – både forskningsmæssigt, men i høj grad også af aktuel relevans.

Ole Karup Pedersen, prof. dr.phil.
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.

**Ole Feldbæk og Erik Lund (red.):
»Presse og historie«, Festskrift til
Niels Thomsen.**

Odense 1990, 362 sider, kr. 268.

Fra et anmeldersynspunkt er festskrifter ikke det bedste, man har. Det skrift, der så dagens lys i april 1990 i anledning af, at dagens lys tres år tidli-

gere så Niels Thomsen for første gang, er ikke nogen undtagelse. Ganske vist har halvdelen af bidragene en mediepolitisk indfaldsvinkel, men koncentrerer man sig om denne klump – hvad jeg vil gøre i det følgende – må man se bort fra lødige bidrag, der nok kunne have været omtale værd.

Viden er grundlag for beslutning og handling. Den form for handling, som vi kalder politik, har som overordnet mål at styre samfundet. Information om tilstande og rørrelser ude i fædrelandet er derfor en vigtig forudsætning for styringens kvalitet. Sammen med de forvaltende netværk er medierne – og i mange år var den skreven presse ene-rådende – den vigtigste kilde. Som informationsmæssig sammenholdsfaktor har medierne oven i købet det fortrin fremfor forvaltningen, at de i lige høj grad når de regerende og de regerede. Medierne er derfor ene om at skabe den reference-ramme, som er råmaterialet i borgernes politiske og sociale opfattelser, og hvis grad af ensartethed utvivlsomt er en vigtig forudsætning for et styres legitimitet.

Presseforskning, som er Niels Thomsens hovedfelt, er studier i dette vigtige, men i mange år også noget oversete aspekt af samfund og politik.

Jeg kan ikke nære mig for med en lille digression at illustrere pressens betydning for politikerne. Da Danmark blev besat i 1940, sænkede sig straks, hvad man kan kalde »en mild censur« over dagbladene. For den nydannede samlingsregering var det ensbetydende med, at en dis af uigennemsig-tighed rullede ind over landet. Jo fjernere en provins var, des vanskeligere var det for ministrene på Slotsholmen at finde ud af, hvad der egentlig foregik derude. Problemet blev naturligvis forøget af, at regeringen nu stod overfor den dobbelte opgave, at skulle lægge en kurs i forhold til besættelsesmagten og gennemføre en strammere styring af samfundet.

Det fik Christmas Møller – nybagt minister – til i en rundskrivelse i begyndelsen af maj at opfordre sit netværk af redaktører i Den konservative Provinspresse til at indsende fortrolige rapporter om lokale forhold særligt vedrørende besættelsesmagten og dennes rekvisitioner af varer og tjenesteydelser.

Jeg vil lade det her anførte stå som et enkelt talende eksempel på, hvor vigtig en pålidelig presse er for styret. Tillige er det måske vidnesbyrd om, at aviser næppe lader sig fuldt ud erstatte af de elektroniske medier, når det drejer sig om formidling af viden om lokale forhold.

Berlingske Tidende har som bekendt prentet 242. årgang i sit hoved. Alligevel er Berlingeren jo en ren årsunge målt med historisk tid. Man kan derfor spørge: Hvordan i al verden klarede kejsere, konger og kanslere informationsproblemet før dagspressens tid? Det gjorde de ved hjælp af »tidendemanden«. En sådan var Skofte Skagesøn. Over ham rejste Thorgund Asmildstenen. Vi befinder os i slutningen af vikingetiden, og Dan Larsen skildrer de kringlede veje ad hvilke runologer efterhånden afdækkede, at Skofte var Hakon Jarls efterretningschef og stjernereporter i én og samme person. Dengang som i dag var der altså ikke en knivskarp adskillelse mellem de to professioner.

Tage Kaarsted fortæller, at en industrifyrste som Alexander Foss også havde indset værdien af at kunne disponere over sin helt personlige tidendemand. Han købte derfor dagbladet København samt den ultrakonservative Harald Nielsen til at lede det. Foss var en meget stor mand. Elefanten var imidlertid endnu større. Faktisk var H. N. Andersen så stor, at han frygtede, at omtale kun kunne gøre ham mindre. Han nærede derfor den for store erhvervsledere vist nok ikke helt usædvanlige berøringsangst. Han modsatte sig, at billedet af ham blev offentliggjort, og skulle det alligevel komme til en mindre smigrende artikel, kunne det ske, at ingen ringere end kongen formanede den formastelige redaktør.

Siden dengang man skrev med hammer og mejsel i granit har kommunikationsteknologien jo ændret sig en del. I vort århundrede er det gået særligt stærkt. Jette Søllinges detaljerede undersøgelse af stofudviklingen i den københavnske presse mellem 1900 og 1937 viser, hvorledes dagspressen jævnsides med samfundsudviklingen har omdefinert sin rolle. De udenlandske nyheder har vundet spalter på de indenlandske bekostning. Reportager har fortrængt referater. Baggrundsorientering har vundet frem i forhold til re-

daktionelle kommentarer. Journalisterne og ikke mere redaktørerne præger den daglige avis.

Bagved ligger en ændring i bladenes egen forståelse af deres samfundsmæssige rolle og af publikums behov. Tidligere var de organer for ledernes meningsudbud, men gradvist blev de medier for den daglige vedligeholdelse af folks verdensbillede gennem nyhedsformidlingen.

Blandt pressens opgaver i dag burde også være den alment dannende, mener Gerhard Eriksen. »Dagens avis er den seneste udgave af verdenshistorien,« siger han med en formulering, der i hvert fald lyder flot. Han kunne imidlertid tænke sig, at aviserne var lidt mere tilbøjelige til at give folk små kurser i ældre historie. Der burde bringes flere kronikker på mindedage med historiske tilbageblik. For det første synes jeg, at hans begreb om almen dannelse er lovligt snævert og ensidigt historisk. For det andet synes jeg, at aviserne faktisk er ganske flinke til at bringe den slags stof. Tænk bare på månederne omkring den 9. april 1990!

Hvem er iøvrigt Harald Nielsens åndelige arvtager i nutiden som det yderste højres gjaldhorn? Er det Søren Krarup, eller er det manden på Børsen, Henning Fonsmark. Jeg mener, det må være sidstnævnte. I en analyse af befrielsessommerens debat om økonomisk demokrati genbruger han et af temaerne fra sin bog i foråret om den danske utopi. Det er skarpt set og prisværdigt, at han har trukket netop dette aspekt af en kaotisk periode frem. En diskussion af hans synspunkter er der ikke plads til. Blot mener jeg, at Fonsmark nok kunne have haft brug for et af de historiske kurser, som Gerhard Eriksen slår til lyd for. Fonsmark rører nemlig en for konservative bevidstheder usædvanlig mangel på forståelse af den historiske konteksts betydning. Økonomisk demokrati er ham vist nok en endnu større vederstyggelighed end selv de fjerneste byer i Rusland. Han burde imidlertid efter min mening have vedgået, at selve debatten om emnet var legitim selv indenfor rammerne af det uhyre snævre demokratibegreb, som er hans.

Til ethvert demokrati hører nemlig en offentlighed. Medierne og navnlig aviserne er blevet denne borgerlige offentligheds fødselsstifter og vug-

gestuer. Hvad kaffehusene var tidligere, er den trykte presse i dag. De er blevet et Hyde-Park-Corner i hvermands hjem. Her kan praktisk talt hvem som helst – takket være liberale læserbrevsredaktører – stille sig med sine uforgribelige meninger. I dag tales der med bekymring om pressens og i det hele taget om det skrevne ords fremtid. Dagspressen har imidlertid for mig at se den umistelige demokratiske fordel, at den langt mere end de elektroniske medier har rammer, der tillader bredde i den offentlige meningsdannelse.

Vi ved, at selv en velforvaret ytringsfrihed lider under den begrænsning, som følger af, at ikke alle har lige let ved at komme til orde, så meningen kan nå andre end familie og arbejdskammerater. Derfor er vore dages offentlige mening i dens aktuelle tilblivelse langt fra det ideal, som Habermas mener at finde på torvet i det antikke Athen.

Nok lever vi altså i det tavse flertals demokrati, men uden dagspressen som tribune og meningsformidler, ville meningsdannelsen være endnu mere elitær. Dagspressen har ydet sit væsentlige bidrag til demokratiseringsprocessen ved at gøre den politiske kommunikation i samfundet mere tovejs, end den har været i nogen tidligere periode.

Giv os i dag vor daglige avis! Giv os endelig også mere forskning i denne betydningsfulde side af samfundet.

Wilhelm Christmas-Møller,
lektor, Cand.mag.

Poul Hartling: »Erik Eriksen. Mennesket og politikeren«.

224 sider. 288 kr. Christian Ejlers forlag.

Den største gåde i Erik Eriksens politiske liv er hans manglende handlingsevne i 1957, da han havde chancen for at danne en ren Venstreregering, men tøvede så længe at modparten fik tid til at bringe kanonerne i stilling. Resultatet blev ikke blot den mærkeligste konstruktion, dansk politik har kendt: Trekantregeringen, men også mange

års ørkenvandring for de to regeringspartier fra 1950-53: Venstre og Det konservative Folkeparti.

Poul Hartling prøver at give en forklaring i denne bog om hans forgænger som Venstres leder. Naturligvis er der tale om et samspil af flere omstændigheder. Erik Eriksen havde nået det ypperste, en dansk politiker kan håbe på: Han gav navn til en ny Grundlov i 1953 og indskrev sig dermed i historien. Alt andet ville risikere at blive et antiklimaks.

Erik Eriksen stolede ikke på de radikale, der havde givet ham tilbuddet efter 57-valget. Han ville ikke »stikke halsen i den løkke«.

Det spillede også en rolle, at de økonomiske udsigter efter alle eksperter bedømmelser tegnede sort. Eksperterne tog ganske vist også ved den lejlighed fejl, men det er jo kun noget, man kan fastslå år efter.

Hartling mener dog, at den vigtigste grund var, at Eriksen ikke stolede på sine egne. Det var først og fremmest Thorkil Kristensen, som gjorde sig ud til bens, og ham kunne man ikke komme udenom i en Venstreregering med den respekt, der med rette var om ham som finansminister både 1945-47 og 1950-53. Nogen partigænger var Thorkil Kristensen langt fra, og man kan skændes til evig tid, om han handlede ret ved at følge sit eget hoved uanset fjender og venner – eller om han havde fremmet den politik hans parti og han selv stod for, bedre, ved også at lade taktiske overvejelser spille en rolle.

Venstre beskyldes for at hævdingekåre partilederne, bære dem på skjolde og så lade dem falde dybt i afgrunden, når deres tid og brugbarhed er forbi.

Den gran af sandhed, som ligger i påstanden, var vel medvirkende årsag til den popularitet, som Bo Bojesens »Venstrevikingernes saga« i Politiken nød, en popularitet, der ligefrem gav sig udslag i valgtallene.

Erik Eriksen oplevede både sin forgænger og sig selv i rollen som den hævdingekårede og forstødte.

Knud Kristensen blev folkehelt, da han som stats-

minister for en ren Venstreregering (1945-47) kørte sit eget løb i det sydslesvigske spørgsmål. I strid med regeringserklæringen efter befrielsen den 9. maj 1945, der sagde, at grænsen ligger fast, proklamerede Kristensen: »Slesvigs land genvundet – det er kampens mål«. Kristensen vandt folket, men tabte den politiske magt, og forholdet mellem ham og Eriksen, der lige siden 1935 havde været nært, kølledes. Helt til frostgraderne kom det, da Eriksen satte gang i det fastgroede forfatningskommissionsarbejde og fik en Grundlov manøvreret på plads.

Dramaet nåede sagaens højder, da Erik Eriksen på vej til kongen for at få Grundloven underskrevet på selve grundlovsdagen den 5. juni 1953 pr. bud modtog Knud Kristensens udmeldelse af Venstre.

Det blev startskuddet til en afskalling til højre i form af De Uafhængige, som ikke har sat sig synlige spor i dansk politik. Men det var ikke endt hermed. Efter fiaskoen i 1957, begyndte det at murre på Venstres venstrefløj. Med den fælles erklæring mellem Venstre og konservative i 1959 blev kløften mellem Thorkil Kristensen og den øvrige del af folketingsgruppen for bred. Kristensen forlod gruppen og partiet, og i 1965 skabte hans disciple Niels Westerby og Børge Diderichsen nye problemer for parti og gruppen ved at indgå i hemmelige forhandlinger med statsminister Jens Otto Krag for at sikre et flertal for den socialdemokratiske regerings økonomiske indgreb.

En helt enestående og uhyrlig handling, som gav startskuddet til Liberalt Centrum, hvis politiske gerning ej heller har sat sig spor.

Erik Eriksen ville nu krone sin politiske indsats med en sammenslutning af Venstre og de konservative. Den tanke havde groet sig stærk i ham bl.a. på grund af de gode erfaringer, han havde både fra regerings- og oppositionsperioden. Aksel Møller og Poul Sørensen stod ham nærmere end de fleste Venstre-mænd.

Her fejlede den svækkede hævding for alvor. Han havde gruppeflertallet mod sig og benyttede så lejligheden til at takke af i 1965 – eller blev han gået?

I hvert fald var der i hans sind megen bitterhed aflejret mod dem, der efter hans mening havde sveget ham, og det kom ikke mindst til at gå ud over Hartling, der lagde en helt ny strategisk linje, da han holdt sin berømmelige Svanninge-tale (i en nabolokalitet til Eriksens hjemstavn Brangstrup). Her åbnede han over for de radikale, men lukkede så samtidig til de konservative. Han banede hermed vejen for VKR-regeringen 1968, men de konservative har aldrig tilgivet ham og Venstre det tigerspring.

Det tilgav Erik Eriksen ham heller aldrig, så det er måske den forkerte, der har skrevet biografien, men på den anden side – få andre kunne fremskaffe tilstrækkeligt materiale til at belyse natur og politik hos denne fynske bonde, som med en balast i friskolen blev statsmand.

Erik Eriksen selv efterlod sig nemlig intet samlet skriftligt – ikke engang den levnedsbetragtning, man skal aflevere, når man bliver ridder. Han var både for blufærdig og for doven, mener Hartling.

Forfatteren kan ikke dy sig for at sætte kården i sin forgænger og hans idé om VK. Det lykkedes ét sted, nemlig på Fyn, hvor Fyns Tidende og Fyens Stiftstidende blev sammensluttet. Med det resultat, at Fyns Tidende efter nogle år forsvandt. At Hartling ser det som et symbolsk forløb, er der ingen tvivl om. Sådan ville han ikke have, det skulle gå Venstre.

Bogen er med sine mangler, der ikke alle kan lastes forfatteren, en flot optakt til en planlagt serie om fremtrædende danske politikere, udvalgt og redigeret af Kristian Hvidt. Hvis de ellers holder målet, kan vi foreløbig glæde os til at læse om Hartvig Frisch, Per Hækkerup og Aksel Larsen.

Carl Otto Brix,
journalist.

Dian Kjærgaard: »En introduktion til Beslutningsanalyse«.

København: Samfundslitteratur. 180,- kr. 150 sider.

Dian Kjærgaard, Søren M. Borch, Lars Ginnerup og Bjarne Kohl: »Strategisk anvendelse af Beslutningsstøttesystemer«.

København: Samfundslitteratur. 250,- kr. 235 sider.

Dian Kjærgaard, Lars Ginnerup, Bo Meyer og Bjarne Kohl: »Et Værktøjskatalog«.

København: Samfundslitteratur. 700,- kr. 492 sider. Diskette med beslutningsstøttesystemet »Decide« inkluderet i prisen.

Alle tre bøger er dele af serie »Henimod 90'ernes ledelsesteknologi«, redigeret af Bjarne Kohl. Kan købes samlet for 850,- kr.

EDB-Beslutningsstøttesystem – det lyder dyrt. Men i sin simpleste form er det fx et regneark, hvor man taster nogle få formler ind, og derefter ved at anvende forskellige forudsætninger hurtigt får et overblik over konsekvenserne heraf. Almindelige lønmodtagere (med et minimum af talflair) kan let beregne de skattemæssige konsekvenser af ændringer i indkomst- og fradragsforholdene på denne måde. Man kan så beslutte, om det privatøkonomisk er umagen værd at gøre denne eller hin ekstrainsats.

I sin mest komplicerede form er det fx et stort databaseprogram, hvor brugeren ved at vælge mellem forskellige alternativer, som programmet præsenterer, bliver ledt frem til, hvilken beslutning han bør tage under en række givne forudsætninger. Det kan dreje sig om investerings- eller produktionsbeslutninger i en større privat virksomhed, eller om tildeling af bistandshjælp til en klient i en kommune.

Forfatterne af de tre bøger har gjort ukyndige en stor tjeneste ved ikke blot at klargøre, hvad beslutningsstøttesystemer kan i teorien men også ved at give den ukyndige mulighed for at prøve et system ved en diskette, som køberen af bogen »Et værktøj«

tøjskatalog« bestiller på en kupon og får sendt pr. post.

»Strategisk anvendelse af Beslutningsstøttesystemer« er grundbogen i serien. Der tages udgangspunkt i præference- og risikoanalyse, hvor det bliver klart for læseren, at det er nødvendigt for beslutningstageren at 1) opdele sin problemstilling i kriterier og kunne vurdere alternativerne dertil; 2) rangordne sine alternativer konsistent (transitivt) og konsekvent; og 3) være i stand til at udtrykke nytten ved et alternativ på en operationel måde – det er ikke nok blot at »have en fornemmelse«.

Med andre ord: vi har her en rationel beslutningsmodel. I en sådan er information alfa og omega, og derfor handler det meste af bogen om, hvorledes man kan strukturere data til information via informatik-strategier. Således syv trin for en privat virksomhed, set med en konsulents øjne og gennemført ved en virksomhedskonference:

1. Fremstilling af relevante begrebsrammer og modelapparater.
2. Case-øvelser. Applikation af begreberne.
3. Intern redegørelse for og vurdering af virksomhedens konkurrencemæssige position.
4. Brainstorming med henblik på afdækning af muligheder med strategiske informationssystemer.
5. Plenumdiskussion af de afdækkede muligheder med strategiske informationssystemer.
6. Evaluering af de oplyste muligheder med strategiske informationssystemer.
7. Detailudformning af de højest prioriterede forslag.

Beslutningsstøttesystemer kan anvendes undervejs i processen, men det er ikke hensigten at lægge op til, at processen som sådan kan automatiseres – det er overordentligt væsentligt at få deltageres erfaringer og intuitioner bragt med ind i processen.

»En introduktion til Beslutningsanalyse« er en mere teoretisk orienteret bog. Den giver indsigt i principperne for beslutningstagen efter den rationelle approach. Specielt kapitlet om, hvorledes man skal generere nytte-værdier og hvorledes de skal prioriteres for at kunne bruge en rationel be-

slutningsproces, er instruktivt. Der henvises til beslutningsstøttesystemer, der kan hjælpe i denne meget vanskelige proces.

»Et værktøjskatalog« og den medfølgende diskette er en oversigt over 114 beslutningsstøttesystemer. Alt efter behov kan brugeren gå ind via disketten og efter nogle få valg præsenteres man for de af de 114 systemer, der kan tænkes at kunne yde hjælp i den beslutningssituation, man har beskrevet. Problemet for anmelderen var under første afprøvning af systemet, at han ikke havde afklaret og rangordnet sine præferencer tilstrækkeligt til at kunne udnytte systemet rigtigt – og det rejser naturligvis spørgsmålet om det er anmelderen eller konstruktørerne, der er noget galt med.

Anmelderen hører til den gruppe teoretikere, som Dian Kjærsgaard kalder »proces-politiske«. De er karakteriserede ved at have stærke tendenser til at ignorere eller angribe analytisk beslutningsteori – som disse bøger er eksempler på.

Ja. Problemerne kan ud fra proces-politisk synsvinkel sammenfattes med, at fx en strategi-tilrettelæggelsesproces som oven for forudsætter, at de medvirkende er 100% loyale over for virksomheden, ikke tager taktiske hensyn til egen (under)afdeling og egen (snævert set) karriere, er 100% ærlige, ikke forsøger at beskytte de lidt svage medarbejdere, er klar til at lade sig majorisere, klar til at blive fyret, flyttet rundt, få nye opgaver, gå ned i løn etc. etc. De skal desuden være i stand til entydigt og konsistent at afklare og rangordne deres præferencer. Der er ikke mange mennesker af den type – det viser de empiriske analyser. Derfor kan man være skeptisk.

De tre bøger er et modigt og velskrevet forsøg på at gøre den analytiske beslutningsteori mere operationel, og de skal hilses velkommen. Der er næppe tvivl om, at gode beslutningsstøttesystemer kan være brugbare til informationsbehandling, og værktøjskataloget er en nyttig, men dyr oversigt i den henseende. Forlagsverdenen burde overveje at lade institut-biblioteker få 50% rabat på deres produkter.

Peter Bogason, docent, PhD.,
Institut for Statskundskab, Kbh. Universitet.

Preben Melander (red.):
»Projektstyringens problemer og værktøjer. Fra kaos til resultat«.

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1990. 231 sider.

Begrebet »Project Management« rummer en række aktiviteter, der alle knytter an til projektet som organisationsform. Et projekt opstår fordi der findes behov, som skal dækkes, fordi en organisation har målsætninger, der skal opfyldes, og fordi gennemførelsen af organisatoriske opgaver skal kunne evalueres i et tidsmæssigt, resourcemæssigt, og fysisk perspektiv. Man planlægger, gennemfører, og evaluerer altså projekter, der til forskel fra andre organisationsformer, kendetegnes ved at være tidsbegrænsede.

I planlægningsfasen af et projekt forsøger man, med rationelle metoder, at allokere ressourcer og tid på den mest hensigtsmæssige måde. I gennemførelsesfasen styrer man tidsanvendelsen og personalets kompetence, for at opnå optimale resultater. En del aktiviteter vil man starte så sent som muligt (ALAP), andre så tidligt som muligt (ASAP). Projektet har »milestones«, tidspunkter i gennemførelsen, som er afgørende for projektets senere udvikling og gennemførelse. I evalueringsfasen, endelig, vil man sammenligne brugte ressourcer og tid med planlagte ressourcer og tidsanvendelser.

Dette kan alt sammen synes at være såre enkelt. Ikke desto mindre findes der en omfattende og højt specialiseret litteratur inden for områderne projektplanlægning, projektstyring og projektevaluering. Denne omfattende litteratur kendetegnes af, hvad Charles Lindblom har kaldt »det synoptiske« perspektivet rationalistisk udgangspunkt for organisationers virkemåde. Givet de organisatoriske forudsætninger og opgaver, som et afgrænset projekt har, antager man, at logistiske metoder er den bedste måde til at opnå forventede resultater.

Til dette kommer, at man kan implementere den information, på basis af hvilken projektet drives og kontrolleres, på datamater, som udrustes med project management programmel. Det medfører,

at den kognitive kapacitetsbegrænsning, som menneskene nu en gang har, ikke længere udgør en hindring i håndteringen af komplekse opgaver.

I gamle dage, dvs for 10-20 år siden, var det kun meget store virksomheder, der havde råd til at bruge datamater i projektarbejdet. Dette var også typisk en aktivitet, som involverede specialister i virksomhedsledelse og programmering, samt operationsanalytikere. I dag er situationen anderledes. For overkommelige penge kan man anskaffe kraftige Personlige Computers, og udstyre dem med avanceret programmel til projekt administration. Inden for edb-virksomheder og inden for byggeindustrien har dette medført store besparelser.

Men der er også andre områder, hvor man i det administrative arbejde konstant konfronteres med rent logistiske problemer, fx universiteternes eksamensadministration. Man har en samling studerende, der skal op i forskellige fag, i bestemte tidsperioder. Man skal bruge lokaler, eksaminatorer, og censorer. Alle faktorer er i princippet velkendte og afgrænsede i størrelse, tid og rum. I sådanne situationer er man mest rationel, hvis man bruger projektet som arbejdsform og anvender de logistiske værktøjer, som markedet tilbyder.

Den af Preben Melander redigerede bog om projektstyringens problemer og værktøjer, handler om det meste inden for projektarbejdet som arbejdsform. Den udfylder en meget vigtig plads inden for sin genre, da den samtidigt placerer projektarbejdet i sit organisatoriske miljø. Måske er titlen på bogen en smule misvisende, for det er ikke bare styringen af projekter, der gøres rede for, men også projektplanlægningen og projektevalueringen. Det er også noget misvisende, som redaktøren gør, at se projektstyring som et særtilfælde af økonomistyring, hvis man da ikke mener, at al slags rationel sammenkobling af mål og midler er en form for »økonomi«.

Når dette er sagt, er det særligt fordi Hanne Foss Hansens teoretisk interessante artikel, om projektarbejdets effektivitet i teori og praksis, klart viser hvilken kompleksitet og indholdsrigdom, som projektarbejdet rummer. Hendes adskillelse af seks perspektiver ved projektevaluering, nem-

lig målopfyldelsesperspektivet, intern-procesperspektivet, systemperspektivet, interessentperspektivet, symbolperspektivet og paradoksperspektivet, danner en velgennemtænkt teoretisk ramme for de senere analyser i bogens andre kapitler.

En anden artikel af god kvalitet, er Steen Rems' om forholdet mellem projekttyper og projektstyring. Den er skrevet, som en slags erfaringssumming, på baggrund af en ret omfangsrig amerikansk litteratur. Rem konstaterer, at meget af litteraturen inden for området projektorganisering er normativ, hvilket ikke kan benægtes. Samtidigt er litteraturen også koncis, hvad angår definitioner. Definitionen af et projekt indbegriber, fx, at der findes et starttidspunkt og et afslutningstidspunkt; et afgrænset tidsrum for gennemførelse; et særpræget engangskaraktistikum; engagement af mange mennesker på ad-hoc basis; begrænsede ressourcer; og til sidst en sekvens af aktiviteter og faser i forsøget på at opnå det fastlagte mål.

At projekter gennemføres på ad-hoc basis er det, der skiller dem fra rutineopgaver i en organisation. Måske er det derfor også rigtigt, at betragte dem som eksempler på Mintzbergs teori om »ad-hoc-kрати«, en styremåde, der betoner magtens relativitet i termer af opgaver, personer, og omtændigheder. Og derved er vi så tilbage til projektarbejdets grundlæggende filosofi. I mindre skala og med begrænsede og veldefinerede opgaver, egner projektarbejdets metoder sig godt til at løse en række svære problemer.

Men i et bredere samfundsperspektiv ville det være fatalt at tro, at kraftige logistiske værktøjer, som edb-baserede projekt management systemer, vil kunne løse alle problemer.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at de er ubrugelige indenfor, fx den offentlige sektor, tværtimod. I stedet for bureaukratiske arbejdsformer og »stive« organisationer vil mange, mindre projekter kunne tilføre den offentlige sektor den nytænkning og effektivitet, som alle kan have gavn af.

Af dette kan man lære, at projektarbejde på ingen måde er en forladt arbejdsform, selvom planlæg-

ning og styring i stor skala, nok af gode grunde, er blevet miskrediteret i og med at socialismen i øststaterne har spillet fallit.

Bøger af den slags, som Melander har redigeret, vil være til stor gavn i fremtidens undervisning i projektarbejde, både ved de højere læreanstalter og ude i »den rigtige verden«. Den er stimulerende, teoretisk lodig, og velskreven, og kompletterer derfor udmærket den mere tekniske litteratur på området.

Tom Bryder, fil.dr.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.