
Korruption og økonomisk udvikling

Martin Paldam

Situationen efter finansfusionerne

Finn Østrup

På vej mod internationale industrielle relationer i Europa

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, Carsten Strøby Jensen

Forholdet mellem statskundskab og forfatningsret

Jens Peter Christensen

Politisk kronik

Lars Bille

Anmeldelser

Økonomi & Politik 1990

Redaktør: Steen Thomsen,
Institut 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 grænsefeltet mellem økonomi og politik.

Anmeldelsesredaktionen:

Lars Bille, Institut for Samfundsfag.

Abonnement & produktion:

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

Abonnement for 1990:

- privatpersoner: kr. 200.
 - institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.
- Begge priser er incl. moms.

Indhold

Korruption og økonomisk udvikling 3

Martin Paldam

Situationen efter finansfusionerne 21

Finn Østrup

På vej mod internationale industrielle relationer i Europa 35

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, Carsten Strøby Jensen

Forholdet mellem statskundskab og forfatningsret 51

Jens Peter Christensen

Politisk kronik 63

Lars Bille

Anmeldelser 72

Korruption og Økonomisk Udvikling*

Martin Paldam, Økonomisk Institut, Århus Universitet

I. Indledning om fortrængningen

Slår man op i et af standardværkerne om udviklingsøkonomi, er det sjældent, at der er nogen selvstændig behandling af emnet korruption. Der er f.eks. ikke noget korruptionskapitel i den nys udsendte *Handbook of Development Economics*, hvor de ledende eksperter over 32 kapitler, der tilsammen når op på 1773 sider, forsøger at dække alle relevante emner. Men i de fleste lærebøger finder man imidlertid rundt omkring bemærkninger, hvoraf det bliver klart, at korruption er et vigtigt udviklingsproblem. Ja, det er let at finde udtalelser fra indsigtfulde folk, der peger på, at det kompleks af holdninger og adfærdsnormer, som vi betegner som korruption, udgør et vigtigt udviklingsproblem. Jeg er også sikker på, at man ville få korruption ind på en fremtrædende plads, hvis man lavede statistik over de udviklingsproblemer, der drøftes i den alm. fagsnak mellem udsendte eksperter. Der er faktisk en helt forbløffende kontrast mellem lærebøgernes prioritering og den »sande« prioritering.

En del af problemet er, at korruption er et emne, vi *fortrænger* fra den mere offentlige ende af vores ulandsdiskussioner. Årsagerne er nok dels »pænhed« og dels »egeninteresse«. Med pænhed mener jeg, at vi synes, at det er at føje spot til skade, når vi omtaler dette pinlige emne. Det er slemt nok, at ulandene er fattige, hvis vi så lægger til, at de er korrupte ...¹. Hvad egeninteresser angår,

er det klart, at alle, der arbejder med udviklingsproblemer, har en interesse i, at hjælpe-sektoren vokser, og korruption er en trussel herimod.

I det sidste ti-år er der imidlertid opblomstret en hel litteratur, der generaliserer korruptionsemnet til et tilstrækkeligt abstrakt niveau til, at vi kan diskutere emnet nogenlunde lidenskabsløst. Det er teorien om *rent seeking* – på dansk *profitkøb* – som er udviklet ud fra en artikel af Anne O. Krueger (se Krueger, 1974, og kapitlet om rent seeking i Mueller, 1989). Teorien har ført til ganske meget ny indsigt omkring de samfundsformer og institutioner, der først og fremmest fører til korruption, og hvorledes denne bedst bekæmpes. Denne litteratur skal derfor omtales allerede i afsnit II. Før vi går igang hermed, skal jeg imidlertid omtale mine egne erfaringer med disse ting ganske kort:

Det følgende vil være meget præget af mange rejser og et toårigt ophold (for en del år siden) som FNs økonomiske rådgiver for regeringen i en delstat i det nordlige Nigeria. Herunder fik jeg et stærkt indtryk af den holdning, der prægede den jævne nigerianer over for dét, vi kalder »korruption«, og de kalder »dashi« – et ord, der har en lidt bredere betydning, idet det også omfatter »drikkepenge« o.l. Sagen var nemlig tydeligvis, at de allerfleste nigerianere regner den embedsmand, der er i stand til at gøre noget for sin

familie, sin landsby og sine venner for et bedre menneske end hans »sure« kollega, der aldrig vil »hjælpe« nogen. Den førstnævnte »idealembedsmand« er også flottere klædt og har en Mercedes – det er klart, at han til gengæld tager dashi, men det er jo kun rimeligt.

Heroverfor står så den typiske nordeuropæers holdning – man ved, at man for at kunne arbejde i et sådant land er nødt til at se »filosofisk« på disse ting; men det er svært, når man oplever f. eks. at regeringens kontrakt for skolebøger bliver flyttet til en ny leverandør, der skal have dobbelt så meget for bøgerne som den gamle leverandør.

II. Begreberne rent og rent seeking dvs. profit og profitkøb.

Det engelske ord »rent« betyder som bekendt ikke rente, men leje eller profit. Og det er lige så uklart, som disse ord er på dansk. Så lad os definere ordet profit præcist og kun bruge det på denne specielle måde:

Profit er det overskud/underskud, der er tilbage i en virksomhed, når alle produktionsfaktorer har fået deres »normale« aflønning.

Med andre ord: profitten er over/underskudet, der tjenes ud over de samlede produktionsomkostninger, når alt er medregnet. Den investerede kapital har altså fået tilregnet en normal forrentning (i Danmark ville man tilregne den samme forrentning som en obligation). Hvis ejeren også er driftherre, skal han have tilregnet den »løn«, der svarer til, at han var ansat i en lignende virksomhed. I en »perfekt« generel ligevægtsmodel er profitten præcis nul. I den typiske udviklede liberale økonomi finder man, at den udgør nogle få procent af nationalindkomsten². Selv om profitandelen (af værdistigningen) i snit er meget lille, betyder det naturligvis ikke, at

den ikke kan være stor i nogle virksomheder – for der er mange virksomheder, hvor den er negativ.

II.1. Hvorledes opstår profit?

De -2 til 5 % af BFI, der udgøres af profitten, er vigtige for en liberal økonomi, for de udpeger de brancher, hvori det især kan betale sig at investere. Der er principielt fire måder, hvorpå der kan opstå profit:

- (p1) På kort sigt opstår der profit, når efterspørgslen ændrer sig til fordel for et nyt produkt, eller når en virksomhed finder på en ny produktionsteknik osv.
- (p2) Nogle produktionsfaktorer er naturligt knappe. Sådanne »ressourcer« får en værdi, der er større end de samlede produktionsomkostninger.
- (p3) Monopolgevinster opstår, når de(n) gamle virksomhed(er) i en branches om at hæve prisen). Betingelserne, for at en sådan merpris kan opretholdes, er, at der er en begrænsning over for nye firmaer i branchen, og at de gamle kan holde sammen.
- (p4) Mange typer af offentlige reguleringer begrænser tilgangen til markeder og skaber derved knapheder. Vi skal nævne to hovedtyper:
 - (p4.1) Licencer, der begrænser adgangen til et marked for indenlandske konkurrenter⁴.
 - (p4.2) Toldbeskyttelse, der begrænser adgangen til et marked for udenlandske konkurrenter.

Der er mange »pæne« grunde til at have licenssystemer, mange markeder er uigennemsigtige, og et licenssystem kan medvirke til at skabe en vis gennemsigtighed. Vi har næsten frit spil for, at alle slags kvaksalvere kan etablere sig her i landet; men man må kun kalde sig læge, hvis man har en særlig licens, som kun kan opnås efter omfattende studier og praktiske erfaringer. Dertil kommer, at det

offentlige forsikringssystem kun dækker udgifter til læger og lægeordineret medicin. Det er vanskeligt at tænke sig, at en hel liberal ordning ville være bedre på dette område, men hvorfor har vi taxalicenser? Og hvorfor må enhver farmaceut ikke etablere sig som apoteker? Ja, hvorfor må et supermarked ikke have en apoteksafdeling, blot man følger nogle strenge sikkerhedsregler?

II.2. Profitkøbende adfærd.

Lad os nu forestille os, at vi driver en virksomhed. Hvordan kan vi tjene noget mere? Der er principielt to strategier:

- S1. Vi kan øge salget og reducere omkostningerne, finde på nye produkter osv. Kort sagt, vi kan udøve almindelig forretningsdygtighed. Det er hårdt arbejde; men det er (med visse velkendte forbehold) samfundsnyttigt arbejde.
- S2. Vi kan forsøge at opnå en offentlig regulering, der giver os en ekstra profit.

Hvis vi f. eks. laver en vare, der sælges på verdensmarkedet for 60 kr, og vi opnår en toldsats på 50 %, så kan vi pludselig sælge den for 89.95 kr på hjemmemarkedet i stedet for de 60 kr, den ville have kostet under fri konkurrence. De 29.95 kr er ren profit. Salget går måske ikke engang tilbage – det er de udlandske konkurrenters salg, der går tilbage. Lad os tænke os, at vi laver to millioner af varen til hjemmemarkedet. Reguleringen, σ , medfører altså en merprofit, $\Pi(\sigma)$, på næsten 60 millioner kroner. Laver vi varen til eksport berører reguleringen ikke den del af produktionen, vi eksporterer.

Hvordan opnår man en sådan toldsats? I Danmark vil man typisk henvende sig til sin brancheorganisation, sit lokale folketingsmedlem – man kan også få et samarbejde i stand med sin fagforening af hensyn til beskæftigelsen og lønniveauet. Men det vil ty-

pisk se ud som helt håbløst at få en stor toldbeskyttelse, da Danmark har skrevet under på en lang række internationale aftaler, der forbyder toldbeskyttelse, så dét, man kan opnå, er højst lidt smålusket beskyttelse i form af nogle miljøregler o.l., der ganske vist kan være en del værd, men som alligevel (oftest) er for intet at regne imod en god stor toldsats ⁵.

Den dygtige forretningsmand har naturligvis begge strategier S1 og S2 i tankerne, og at valget imellem, hvilken strategi han vil bruge flest kræfter og penge på, afhænger af, hvor han tror, at fortjenstmulighederne er størst. Det afgørende er her, at reguleringen, σ , har en værdi på $\Pi(\sigma)$ kr. per år. Dvs. at det kan betale sig at afholde udgifter, Ψ , for at opnå og siden opretholde σ . Sandsynligheden, p , for at opretholde/bevare σ i indeværende periode er:

$$p = p(\sigma, \sigma_1, \sigma_2, \dots, \Psi) \quad (1)$$

Dvs. sandsynligheden afhænger af, om reguleringen har været i kraft i sidste periode, i perioden før, osv. Jo længere en regulering har været i kraft, jo lettere er det at få den fortsat. Desuden afhænger sandsynligheden af, hvor meget man giver ud, Ψ . Så længe udgiften Ψ til »restriktionskøbet« er mindre end profitten ved »købet«, er der et overskud til virksomheden. Men det interessante er, at den konkurrence, der uundgåeligt bliver på »det politiske marked« for restriktioner, vil føre til:

$$\Psi \rightarrow p(\sigma, \sigma_1, \dots, \Psi) \cdot \Pi(\sigma) \quad (2)$$

I et forholdsvis åbent demokratisk system som det danske eller det amerikanske er det afgørende at opbygge *en lobby dvs. en politisk koalition og en interesseorganisation*, der vil kæmpe for restriktionen. I vores eksempel er restriktions-profitten $\Pi(\sigma)$ lig med 60 millioner kroner (ligesom dét, vi anslog,

at SAS's monopol på ruten Tirstrup-Kastrup var værd). For 60 millioner kan man opbygge en helt god koalition, der vil kæmpe for restriktionen. Man kan give sine ansatte en højere løn, end de ellers ville få, og derved har man så temmelig automatisk fagforeningen med i koalitionen. Der er også råd til at give et stort tilskud til diverse politikeres valgkampagne eller til andre gode formål, som relevante politikere synes om/anbefaler. Dertil kommer, at man kan opnå en vis sympati i pressen, f. eks. ved at købe nogen flotte helsidesannoncer. En særlig gunstig måde at få gode offentlige venner på er ved at tilbyde et partnerskab med det offentlige (et »joint venture«), så får man også kapital, politikere i bestyrelsen osv. Alt i alt er der således et stort antal måder, hvorpå profitgenererende restriktioner konsoliderer sig i politisk/økonomiske alliancer, der deler $\Pi(\sigma)$ imellem sig. Resultatet er naturligvis delvis irreversibelt, idet alle foretager dispositioner, der er betingede af restriktionen, og folk vænner sig til den merløn, der følger af at være i en beskyttet sektor⁶. Dvs. når man først har arbejdet sig ind i en restriktion, så skaber den en ineffektivitet, som det kan være svært at arbejde sig ud af.

I den meget betydelige litteratur, der er blevet skrevet om »rent seeking« i den sidste halve snes år, er der udviklet en lang række modeller, der demonstrerer, hvordan restriktionssproffitten ender med at blive delt. De, der først og fremmest får del i profitten, hvis de opfører sig rationelt, er politikerne, der principielt kan »sælge« restriktionen for dét, den er værd, hvis de bærer sig rationelt ad.

II.3. En velfærdsvurdering.

Hvis vi nu sammenligner velfærden med og uden restriktionen, er den første observation, at restriktionen medfører en mindre vareforsyning til en højere pris. Den medfører en omfordeling på $\Pi(\sigma)$ fra forbrugerne til den koalition, der opretholder restriktionen.

Det typiske vil være, at denne omfordeling gør indkomstfordelingen mere ulige. Det normale vil derfor være, at velfærden falder af to årsager: (1) den samlede vareforsyning falder, og (2) indkomstfordelingen bliver skævere – især i det omfang, der er korruption involveret.

Til denne klare konklusion er der dog et (tilsyneladende) forbehold: det kan f.eks. være, at restriktionen bevirker, at en større del af indlandets forsyning med den nævnte vare bliver indenlandsk, sådan at beskæftigelsen går op på kort sigt. Vi vil her sige, at landet får en beskæftigelsesgevinst ud af restriktionen, og at denne beskæftigelsesgevinst opnås ved en reduktion i effektiviteten, sådan at den må konsolideres i en lavere levestandard. En tilsvarende beskæftigelseseffekt, opnået ved en justering af den reale valutakurs, ville give en højere levestandard – især på længere sigt.

Man kan også indvende, at noget af omfordelingen som følge af restriktionen ofte er til arbejderne i den beskyttede branche. Er varen en luksusvare, kan man tænke sig, at den samlede omfordeling bevirker, at indkomstfordelingen bliver jævner. Men et så lykkeligt resultat er tydeligvis ikke sandsynligt. Der er imidlertid en lang række dynamiske effekter af profitkøb, der er potentielt meget alvorlige, og som mange iagttagere (incl. jeg selv) hævder at have observeret til overmål i mange u-lande.

- (1) Etablering af en ineffektiv industri, der i det lange løb fører til lavvækst.
- (2) Drejning af normal forretningsaktivitet fra en samfundsnyttig til en samfundsskadelig retning.

Man har ligefrem talt om, at der i det lange løb kan fremstå et egentligt »rent seeking society«, hvor meget lidt fungerer, indkomstfordelingen er ekstremt skæv osv.

III. Profitkøb og korruption

Det er vist ligetil at se, at hele denne teori gør det meget let at diskutere korruption.

III.1. Et holdningsaspekt og et korruptions-potentiale.

Hvis vi har med en økonomi at gøre hvor folk tager »dashi«, så er vejen til restriktionskøb let at se. Her kan det næsten ikke undgås, at der bliver alle mulige restriktioner. Det kan heller ikke undgås, at restriktions-provenuet $\Pi(\sigma)$ ender hos beslutningstagerne. Her er skal restriktioner ofte ses som det instrument, hvormed indtægter omfordes fra landets borgere til dets magthavere, og herunder til »pensionsordninger« på bankkonti i Schweiz, Turkman Islands eller et lignende sted.

Der er her tre aspekter at tage i betragtning: (i) den alm. *holdning til korruption*, (ii) den alm. *holdning til reguleringer* og (iii) de *institutionelle muligheder* for at etablere reguleringer. Det er f. eks. klart, at er der en lang grænse til et naboland, der ikke har told på en given vare, så nytter det ikke alverden at indføre en høj told på denne vare osv. Med andre ord: de samfundsinstitutioner og politiske holdninger, der findes i et givet land, giver dette land et *korruptionspotentiale*.

III.2. En historisk note – to dekader, hvor forholdene var gode for frembringelse af profitkøb.

En række af de træk, der har domineret u-landenes politik og vores u-landsteori i 60'erne og 70'erne, har i høj grad fremmet »potentialet« for profitkøb ved at skabe en ideologi, efter hvilken offentlige reguleringer – og især beskyttelsesforanstaltninger – er noget generelt godt, som det er let at forsvare.

(1) Der har generelt været en betydelig *mistil-*

lid til markedsmekanismer og til verdensmarkedet som sådant, bl.a. på grund af den vidt udbredte tro på bytteforholdsmysen: altså troen på, at der var en negativ langtids-trend i u-landenes bytteforhold over for i-landenes. På trods af utallige analyser, der demonstrerede, at dette hverken var eller er rigtigt, tror mange det stadig. Ja, FN har vedtaget det i en række af de proklamationer, der har dannet grundlaget for UNCTAD's arbejde. Herfra var to slutninger snublende nær:

- (1A) Beskyttelse over for verdensmarkedet er godt i sig selv.
- (1B) Det er vigtigt at komme ud af landbrug og anden råvareproduktion og ind i industri.

(2) Det har været en generel *tillid* til statslige indgreb, planlægning og socialisme, bl. a. fordi (i) de fleste tidligere kolonimagter er markedsøkonomier, (ii) indtil for nylig troede mange, at de socialistiske lande havde haft en imponerende vækst, (iii) mange af de firmaer, der opererede med held verden over, er ejet af »hvide« nordeuropæere/nordamerikanere, der så ud som de gamle koloniherrer, og som i hvert fald var fremmede.

Latinamerika, er det u-landskontinent, der først blev afkoloniseret (1½ århundrede før den store afkoloniseringsbølge) fra kolonimagter, der ingenlunde var markedsorienteret. Her havde man mange steder ganske blomstrende økonomier omkring århundredskiftet, der ikke var langt efter verdens rigeste lande⁷ (se Blomström & Meller, 1990). Ikke desto mindre opstod der også her en lokal økonomisk teoriretning – *strukturalisme/afhængighedsteori* – der har medført ganske de samme holdninger af generel mistillid til markedsmekanismer og generel tillid til restriktioner og statskontrol. Efter disse teorier var det vigtigt at beskytte sig imod Verdensmarkedet og isolere sig herfra. Nogle af de mest dramatiske eksempler på vækst-

kvæling gennem skabelsen af rent-seeing-societies findes da også netop i Latinamerika.

Kort sagt: hvis man skal nævne en hovedstrategi, der har præget u-landene som gruppe i 60'erne og 70'erne er det *ISI-strategien*: den Import-Substituerende Industrialisering. Den har tre hovedtræk: (i) industrialisering gennem toldbeskyttelse, (ii) selektive indgreb, der reserverer kapital til industri på andre sektors bekostning. (iii) statskontrol/statsejendomsret (eller i hvert fald medejendomsret) til den nye industri. Interessant nok er det en strategi, vi har haft en betydelig sympati for her i landet – på trods af, at vi *omhyggeligt har undgået at føre den samme politik selv*⁸. Måske fordi vi alle sammen inderst inde vidste, at den også ville have medført de resultater her i landet, som den har medført i det typiske u-land.

Over for vores emne »korruption« er det klart, at man vanskeligt har kunnet føre en politik, der har medvirket mere til at fremme sagen. ISI-strategien er naturligvis ekstremt korruptionsfremmende.

Nedenfor i afsnit V skal vi vende tilbage til toldsatsdiskussionen på en lidt mere formel/lærebogsmæssig manér, men først er der nogle mere almene aspekter, der behandles.

III.3. Korruption og decentralisering

I afsnit IV skal vi argumentere, at den »naturlige« eller den »oprindelige« tilstand er, at alle er korrupte – altså tager det, som de kan få via deres stilling. Dette indebærer et ganske stort samfundsøkonomisk tab, derved at lande, der har den naturlige korruption, er afskåret fra at benytte en lang række organisationsformer, der i andre lande har vist sig effektive. Den mest generelle måde at anskue problemet på er nok, at korruption medfører en *manglende tillid*. Dvs. at det bli-

ver meget svært at decentralisere nogetsomhelst.

De fleste iagttagere er vist enige om, at det ingenlunde er forretningstalent, der mangler i f.eks. Afrika. Der er et rivende mylder af småhandlende. Problemet er, at få virksomheder vokser over en vis lille størrelse – nemlig den størrelse, der sættes af, at ejeren selv kan kontrollere alting. Og det er klart, at dette er en alt for lille størrelse for de allerfleste mere moderne produktionsformer – herunder især når det kommer til industriel produktion.

Decentraliseringsproblemet er også en af forklaringerne på, at mange internationale firmaer foretrækker »moderne« kapitalintensiv teknik ved investeringer i u-lande, på trods af at de relative faktorpriser helt klart er sådan, at det bedre kunne betale sig at bruge mere arbejdskraftintensive teknikker.

Den manglende tillid er også en hovedforklaring på, at det så ofte er mislykkedes at etablere kooperativer i mange forskellige u-lande. Også på områder, hvor sådanne organisationsformer har vist deres effektivitet i i-landene. Der er mange former for maskiner (traktorer, motoriserede vandpumper med m.m.), der med fordel kunne anskaffes af en lokal gruppe i stedet for individuelt, hvis bare gruppen havde tilstrækkelig tillid til hinanden.

Kort sagt: På det organisatoriske område er den naturlige mistillid i alle forretningsforhold, der følger af, at alle automatisk (og med rette) antager, at alle andre er lige så korrupte, som de selv er, en meget alvorlig produktionshæmmende faktor.

Dette forklarer også, hvorfor minoriteter ofte har haft en forbløffende forretnings succes i mange u-lande. For de er nødt til at »holde sammen og stole på hinanden«. Det

er naturligvis just det, man kritiserer inderne i Østafrika, libanesiserne i Vestafrika o.l. for: de holder sammen. Det er just deres sammenhold, der tillader dem at organisere større virksomheder og derved ekspandere⁹.

III.4. U-landshjælp og korruption

Når vi herefter vender os imod u-landshjælp er det første, vi må konstatere, at u-landshjælp er et område, hvor de to landegrupper forskellige holdninger til korruption tørner sammen på en ganske kompliceret måde. Problemerne bliver ikke mindre, fordi vi har gjort så meget for at fortrænge den oplagte kendsgerning, at vores adfærd er den mærkeligste i denne verden. Så det er klart, at korruption udgør et stort problem for hjælpen. For når noget, man har fortrængt, alligevel viser sig, så udgør det en *skandale*.

Der er ikke noget mere skadeligt for hjælpen (set i forhold til vælgerne i giverlandet) end skandaler, så det er væsentligt for begge parter at undgå korruption i hjælpeprojekter. Når – på en ene side hjælpen nødvendigvis må gå til lande, hvor korruption er et problem, og det på den anden side er nødvendigt at undgå skandaler, hvad gør man så? Efter min mening er den logiske løsning, at man indbygger en generel *kontrolforanstaltning* i alle hjælpeaftaler, efter hvilket detaljerede regnskaber offentliggøres om alle projekter.

Her er vi nemlig fremme ved det forhold, at man i næsten alle lande har et ambivalent forhold til korruptionen: På den ene side ved man, at korruption er en naturlig og ældgammel adfærd, som er vidt udbredt, på den anden side ved man naturligvis godt, at korruption er noget skadeligt, som er forbudt. Forholdet er lidt det samme, som vi har til skattesnyderi her i landet, og det er – af gode grunde – nogenlunde det samme ambivalente forhold, som man har til sine gamle koloniherrer.

Den blotte kendsgerning, at et detaljeret regnskab tilstilles alle sammen med en projektevaluering, vil – så vidt jeg kan vurdere – i de allerfleste lande have en god virkning. Det er klart, at der er lande, hvor selv noget sådant ingen virkning vil gøre. Det er oven i købet lande, hvor hjælpebehovet er allerstørst; men over for mange lande vil en hel klar og på forhånd annonceret kontrol hjælpe en del.

IV. Nogle historiske og sammenlignende betragtninger

Et væsentligt problem, når man diskuterer korruption er, at man kun har få kvantitative data til rådighed – man må gå ud fra spredte oplysninger og almindelige indtryk. I appendix har vi angivet en grov metode til at karakterisere korruptionsgraden en k-skala – der tillader folk, der kender et land, at give en størrelsesorden. Ud fra sådanne kvantificeringsforsøg skal vi påstå, at vores egen korruptionsgrad er usædvanligt lav.

Det første, vi bemærker, er, at det mærkelige ikke er korruption – det er »ukorruption« der er det mærkelige. Tænk på en person, der har en stilling, der indebærer, at han »uddeles« et privilegium (så som en lav skatteansættelse, et eksamensbevis osv.), som mange mennesker gerne vil have – det *naturlige* er, at han sælger det. Der er ganske vist også nogle regler, efter hvilke han skal uddele privilegiet; men masse af mennesker vil gerne ... Det andet, vi bemærker, er, at *ukorrupt adfærd er effektivt* – hvis man skal indgå en handel, er alting meget hurtigere og effektivere, hvis vi ved, at et ord er et ord (og ellers er der domstolene¹⁰). Hvis vi skal ansætte en mand, kan vi blot se på hans papirer, osv.

IV.1. Et par historier.

Der er naturligvis ingen lande, der har en k-grad på nul. Borgeres samarbejde om

skatteunddragelse er et typisk eksempel på en lav k-score, der slår ud overalt i verden. Dette småkorrupte samarbejde tager – som det vil være læseren bekendt – mange former. Der er mange små job, som er vanskelige at få udført, hvis beløbet »opgives«, og man kan regne med, at folk, der hører om en sådan unddragelse, er solidariske med lov-bryderne – man »sladrer« ikke til skattevæsenet, hvis det ikke er grov svindel. På den samme måde foregår der en del byttehandel mellem folk med det formål at undgå registreringssystemer og dermed skat. Man kan anslå den samlede skatteunddragelse ved at sammenligne nationalindkomsttal med skattebasis fra selvangivelser – her finder man typisk en forskel på knapt 5%; men det undervurderer formentlig forskellen noget. Tilsvarende tal fra andre OECD-lande er typisk større.

Når vi betegner denne slags samarbejde mellem borgerne som en lavkorrupt adfærd, skyldes dette, at der er tale om en situation, hvor alle gør deres pligt i deres hovedstilling – her er tale om en interessekonflikt, hvor man snyder på det område, som betragtes som mindst alvorlig.

Den typiske gode danske borger vil normalt smile forstående til en håndværker, der har ordnet en lille reparation og nu foreslår, at de ordner sagen kontant – »uden unødigt papirarbejde, og så bliver det jo også billigere«. Men den samme gode borger, ville blive rystet, hvis han blev kaldt til torskegilde, og skattemanden foreslog at ordne også denne lille sag kontant og til fælles bedste. Dog ville man i mange lande modtage et sådant tilbud med den samme forståelse, som vores gode dansker modtog håndværkerens.

Historikere, der har beskæftiget sig med disse ting, påstår, at vores korruptionsgrad var så nogenlunde på det almindelige naturlige niveau i 1700-tallet. Det store fald ned imod

vores nutidige niveau skete formentlig så sent som i den anden halvdel af 1800-tallet; men på en række områder fortsætter faldet lige så stille den dag i dag¹¹.

IV.2. En vippepunktsdynamik.

I spilteoretisk lys er det let at analysere to ekstreme situationer:

Hvis *næsten alle er ukorrupte*, er det relativt farligt/ufordelagtigt at være korrupt, af tre årsager: (i) De, der har ret til at få den samme begunstiggelse uden at betale dashi, og som faktisk kan få begunstiggelsen hos de fleste andre administratorer, har en tilskyndelse til at melde den korrupte til myndighederne. (ii) Det er muligt at straffe nogle få. (iii) Hvis alle andre har et privatforbrug, der svarer til deres løn, er det ikke så rart at forbruge signifikant mere, medmindre man kan forklare, hvordan det går til.

Hvis *næsten alle er korrupte*, er det relativt ubehageligt at være ukorrupt af fire årsager, hvoraf de første tre er de omvendte af de foregående. Dertil kommer: (iv) Hvis alle er korrupte, indretter lønningerne sig let herefter, idet de falder til ingenting – der er nok, der vil have de stillinger, der giver dashi, så man behøver ikke betale løn¹².

Sammenligner man de to situationer, er det klart, at dynamikken fører samfundet imod enten *total-korruption* eller *total-ukorruption*. Der må være et eller andet *vippepunkt* et sted undervejs, hvor korruptionen vipper over enten til den ene eller til den anden side (tankegangen er formaliseret af Andvig & Moene, 1988). Det er klart, at problemet for denne modeltype er at forklare, hvordan man kommer fra den naturlige korruption over vippepunktet.

I Danmark kom vi som nævnt over vippepunktet engang i første halvdel af det 19ende århundrede. Faktorerne bag faldet –

hvis nærmere forløb, man kun kan gisne om – er naturligvis meget svære at bestemme med nogen sikkerhed, selvom det er let at opstille nogle teorier. Vi noterer os, at faldet indtrådte *før* vores kraftigste industrialiseringsbølge, så hvis der er en grundlæggende økonomisk årsagssammenhæng, må kausaliteten gå fra faldet i korrupsionen til den senere vækst.

To teorier for en vippepunktspassage kan nævnes: en udefra kommende holdningsændring og en profitkøbsblokering. Den første forklaring er den ældste:

IV.3. Over vippepunktet: (1) en holdningsrevolution.

Den klassiske forklaring på holdningsændringerne stammer fra Max Weber (1864-1920) og R.H. Tawney (1880-1962). De opdagede, at *religiøs-etnisk-politiske minoriteter* ofte har spillet en central rolle i vækstprocesser. Disse gruppers succes tilskrives gruppernes puritanske holdning, der er klart vækstfremmende og på længere sigt stærkt afsmitende af to årsager: (a) Sparsommelige forbrugsmønstre fremmer kapitalakkumulationen (dvs. den samtidige opsparing og investering). b) Ærlighed er i sig selv en vigtig produktionsfaktor. Her har vi koncentreret os om (b), medens Weber & Tawneys hovedpointe er (a). De gør især meget ud af at sammenligne de nye dynamiske-puritanske gruppers forbrugs- og akkumulationsadfærd med den traditionelle (feudale) overklasses luksusforbrug og mangel på risikovillighed.

For vores problemstilling er det centrale altså, at der enten kommer en indvandring af en fremmed minoritet, der ikke har tilgang til det politiske marked for profit, men er nødt til at arbejde. Eller at der opstår en religiøspolitisk vækkelse, der fortæller folk, at det er godt for dem at arbejde og slet at forbruge. Nogle forfattere – selv udpræget konserva-

tive som Huntington (1968) – har fremhævet, hvordan »den rette ånd« også kan komme ind som følge af revolutioner og andre omvæltninger, hvor det nye regime er besjælet af en stærk puritansk etik¹³. Problemet er imidlertid, at det er svært at opretholde denne ånd i det lange løb, hvis det nye styre skaber et sæt af institutioner, der har et særligt højt korruptionspotentiale ja, mange iagttagere (bedst Nove, 1977) har berettet om, hvordan den klassiske centralplanlægningsmodel kun kan fungere, hvis der tillades en vis »småkorruption«, så modellen fører uundgåeligt (?) i det lidt længere løb til problemer.

Dette giver også en del af forklaringen på, at alle hidtidige centralplanlagte/socialistiske økonomier har udviklet sig til totalitære politistater – på trods af, at dette jo ingenlunde var grundlæggernes hensigt. Sagen er, at disse økonomier har så stort et korruptionspotentiale, at de simpelthen er tvunget til at have en høj grad af kontrol. Kontrol er altid upopulær, og så bliver styret upopulært, dette medførte at folk føler sig »moralisk berettiget« til at »snyde«. Og så er der brug for endnu mere kontrol, osv.

Vender vi os dernæst mod vor tids u-lande, er vores udgangspunkt, at her råder den »naturlige« korruption, svarende til vores egen for to-tre hundrede år siden. Det er klart, at der er undtagelser, for én af de virkeligt fascinerende pointer er, at de allerfleste u-lande har været europæiske kolonier i 150-60 år, hvor administrationen var i hænderne på folk udsendt fra Europa og med vores holdninger. Afsmitningen fra en sådan udenlandsk herskergruppe er nok relativt lille, men når dertil kommer missionen m.m.m., så er det klart, at der har været en ganske kraftig påvirkning, som mange steder har ført til dybtgående ændringer på de relevante områder. På den anden side har selvstændigheden også uundgåeligt ført til en tilbage-

vending mod den naturlige (og oprindelige) korruptionsgrad i mange u-lande.

Heri ligger, at de første to dekaders selvstændighed (60'erne og 70'erne) i de fleste u-lande har været en periode, hvor korruptionsgraden er vokset ganske kraftigt, idet den er vendt tilbage til sit præ-koloniale stade, eller måske til det, der er værre, da der mange steder har været ført en politik (jf. afsnit III.2), der har haft et stort korruptionspotentiale. I 80'erne har udviklingen været langt mere blandet på dette område – der er i stigende grad fremkommet politikker, der ikke er præget af efterligninger/reaktioner på de gamle kolonimagters politikker. Der er heller ikke mere den samme enighed blandt alle »velmende« u-landseksperter om, hvad der er den »rigtige og gode« politik.

IV.3. Over vippepunktet: (2) en profitkøbsblokade.

Der er imidlertid en anden interessant mulighed for at slippe over vippepunktet. For nogle gange har man set, at en kraftig vækst er foregået i perioder, hvor profitkøb har været helt blokeret.

Det gjaldt f.eks., at en af de helt afgørende vækstperioder i vores egen historie foregik i årene 1870-1900, hvor de nye familielandbrug, der var en følge af de store jordreformer $\frac{3}{4}$ århundrede tidligere, skiftede produktion og voksede op til at blive en økonomisk dominerende middelklasse. Disse år var samtidig den periode, hvor Estrup var kongens statsminister, og Venstre førte visnepolitikken, jf. Paldam, (1990). Pointen var altså, at det politiske system var fuldkomment lammet, sådan at der ikke var nogen mulighed for den nye klasse af bønder for at føre en profitkøbende politik – de var simpelthen tvunget til at arbejde.

Der er også en række mere *bevidst* indførte institutioner, hvor profitkøb gøres vanske-

ge. Et af de mest velkendte er GATTs system af gensidige aftaler om mestbegunstigelse, der gør det meget svært at indføre toldsatser. Desværre er det også sådan, at vi hverken har kunnet (eller virkeligt ønsket) at forhindre u-landene i at indføre og stadig forhøje deres toldbeskyttelse, opretholde multiple, ikke-konvertible, valutakurser, m.m.m.

I dag er det formentlig i stigende grad klart for alle blot nogenlunde nøgterne observatører, at dersom vi havde været helt anderledes hårde på disse områder og krævet liberaliseringer til gengæld for vores u-landshjælp, havde vi gavnnet u-landene *to gange*. Desværre har vi ofte gjort nøjagtigt det modsatte – og dette af de smukkeste grunde¹⁴.

V. Et grafisk eksempel – en toldsats

Dette afsnit er skrevet, for at analysen i resten af artiklen umiddelbart kan sammenkobles med den elementære lærebogsfremstilling af, hvordan restriktioner virker – afsnittet kan springes over uden tab af sammenhæng.

V.1. Den klassiske figur til analyse af en toldsats.

Lad os se på et nationalt marked, hvor der dels er en lokal produktion og dels import. Er der ingen beskyttelse bliver prisen på markedet p^* bestemt som verdensmarkedprisen med tillæg af lokale distribueringsomkostninger (som vi ser bort fra på figuren). Vi forestiller os, at verden kan levere ubegrænset til prisen p^* , men de lokale producenter har mindre transportomkostninger og er nærmere markedet. På figur 1 er der derfor tegnet en situation, hvor de indenlandske producenter altid »først« får solgt deres produktion, svarende til deres udbud til prisen p^* – dvs. de leverer y^{10} . Udlandets udbud er så simpelthen lig med den lodrette afstand mellem indlandets udbud U_i og markedets

efterspørgselskurve E langs med den vandrette p^* linie. Den samlede udbudskurve, U_{so} , falder altså sammen med p^* linien. Som følge heraf sælger indenlandske producenter mængden y^{io} , og det samlede salg er y^{so} , dvs. udlandet leverer $y^{uo} = y^{so} - y^{io}$.

Nu indføres toldsatsen t , så prisen bliver $p^t = p^* + t$. Herved rykker den samlede udbudskurve op til U_{st} , så det samlede salg bliver y^{st} (der er mindre end y^{so}). Det er klart, at de indenlandske producenter nu kan tage prisen p^t , og de forøger deres salg til y^{it} (sva-

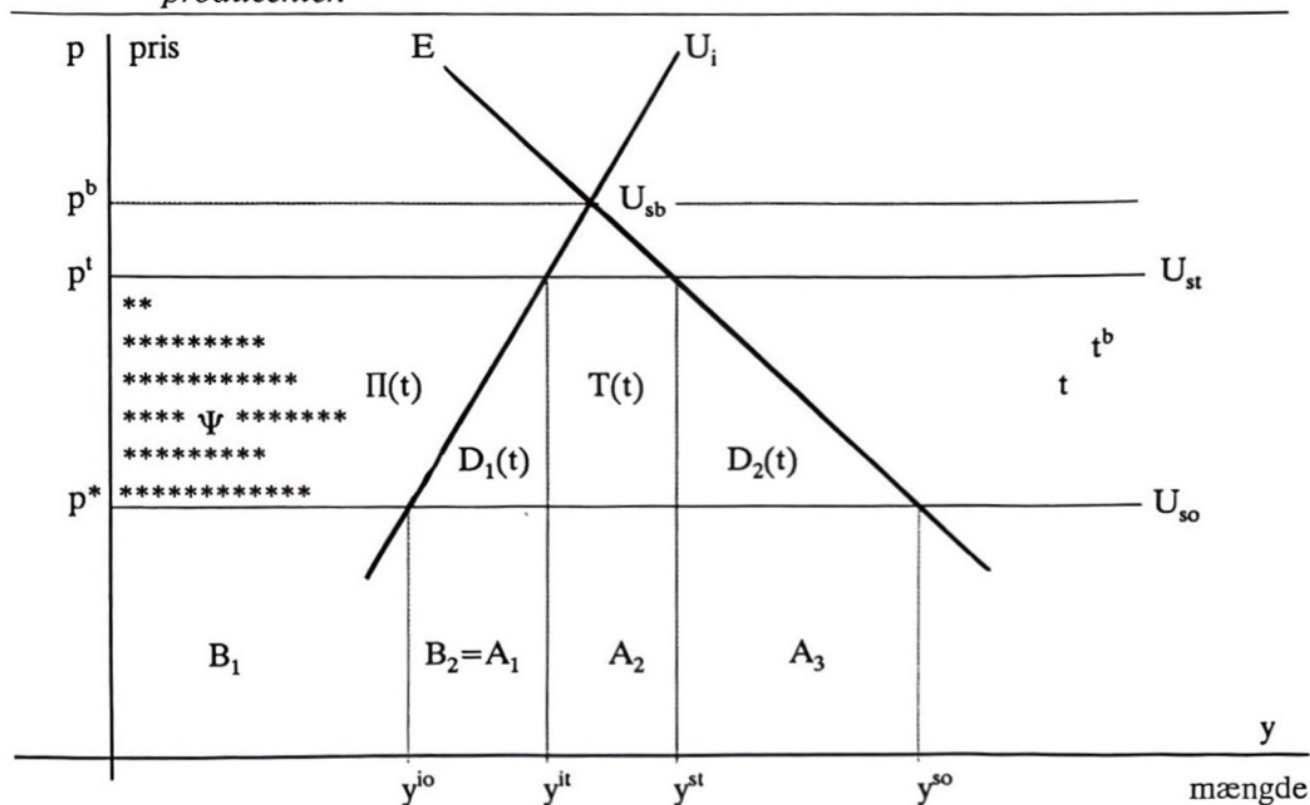
rende til, at de har en normalt-hældede udbudskurve - U_i har en positiv hældning). Udlandet leverer nu kun $y^{ut} = y^{st} - y^{it}$.

V.2. Velfærdsvirkninger, profitkøb og beskyttelsesaspektet.

Hele det areal, $C(t)$, der ligger mellem de to vandrette totaludbudskurver U_{st} og U_{so} fra p-aksen til efterspørgselskurven E, angiver det tab, som efterspørgerne i indlandet lider - det såkaldte *konsumentertab*. Dette areal er sammensat af følgende 4 arealer:

$$C(t) = \Pi(t) + D_1(t) + T(t) + D_2(t) \quad (3)$$

Figur 1. Virkningen af en toldsats, når der både er indlandske og udenlandske producenter.



Hvis vi forestiller os, at der hersker fuldkommen konkurrence, sådan at profitten før tolden er nedkonkurreret til nul, kan vi opfatte de rektangulære områder mellem U_{so} -kurven og y-aksen som en lønsum, der er proportional med beskæftigelsen. Den samlede indenlandske beskæftigelse er: B_1 før tolden indføres, medens den udenlandske beskæftigelse ved produktion til dette marked er: A_1

+ $A_2 + A_3$. Efter told-reguleringen er indført, stiger den indenlandske beskæftigelse med $B_2 = A_1$, der er en fordel opnået for hjemlandet på udlandets bekostning. Men dertil kommer, at udlandet mister beskæftigelsen A_3 . For at vinde beskæftigelsen B_2 har hjemlandet altså skadet udlandet med både $B_2 (= A_1)$ og A_3 - det er derfor toldsatsen kaldes en »beggar your neighbor« policy.

Men lad os vende tilbage til arealerne i ligning (3). Det ses, at vi på figuren har fulgt analysen i afsnit II.1 og tegnet profitkøbsløbet Ψ som en del af bruttoprofitten $\Pi(t)$. Dvs. at nettoprofitten $\Pi_n(t)$ er:

$$\Pi_n(t) = \Pi(t) - \Psi$$

Teorien (fra ligning 2)) om, at konkurrencen nu fungerer sådan, at nettoprofitten nedkurreres, eventuelt helt til nul. Det vil altså sige, at Ψ -erne i Π -området vokser og vokser, indtil de eventuelt fylder hele området.

Betragt dernæst de to trekanter $D_1(t)$ og $D_2(t)$ – de er kendt som toldsatsens *dødvægtstab*. $D_1(t)$ er et mål for det effektivitetstab, der bliver, fordi de indenlandske producenter producerer *mere* end det kan betale sig, de producerer. (Den samlede omsætning stiger med hele rektanglet $\Pi(t) + D_1(t)$, men heraf er det kun området $\Pi(t)$, der er et *producentoverskud*). $D_2(t)$ er et mål for et tab, som forbrugerne lider, og som ingen tjener. Med andre ord: af det samlede konsumenttab $C(t)$ indtjener andre delene $\Pi(t)$ og $T(t)$. Vi forestiller os, at i hvert tilfælde skatteprovenuet $T(t)$ kommer forbrugerne til gode på anden måde.

Det samlede ukompenserede tab er altså indlandets forbrugeres ukompenserede tab på $D_1(t) + D_2(t)$ og udlandets ukompenserede tab A_3 , der meget let kan få et eller flere udlande til at indføre tilsvarende toldsatser.

Der findes en meget omfattende litteratur, der analyserer disse tre- og firkanter for konkrete toldsatser og lande, både på kort og langt sigt. Og dertil kommer, at man har opstillet mange tilsvarende analyser for andre typer af reguleringer.

Man laver ofte toldsatser for at tvinge udenlandske producenter (og andre interesserede) til at flytte produktionen inden for toldsat-

sen. Dvs. for at få flyttet U_i udad. Det er bl.a. derfor U_i er tegnet skråt. Når virksomhederne ikke allerede har gjort dette, er det typisk, fordi de har vurderet, at produktionsomkostningerne ved at producere i indlandet var for høje, f.eks. fordi der er stordriftsfordele ved at have en fabrik, der både dækker landet og 4-5 andre lande.

Når toldsatsen er tilstrækkelig høj, kan det imidlertid betale sig at flytte produktionen indenfor – også selv om der bliver højere produktionsomkostninger. $\Pi(t)$ giver »plads« til at absorbere nogle ekstra omkostninger. Dertil kommer, at politikerne og fagforeningerne m.fl. ser, at der er et profitpotentiale på $\Pi(t)$ at få andel i. Den eneste, der virkelig kender den sande profit i virksomheden, er imidlertid dens ledelse, så virksomhedens muligheder for at få andel i $\Pi(t)$ bliver nu en funktion af, hvor god den er til at overbevise alle om, at omkostningerne »æder« $\Pi(t)$. Læseren kan selv forestille sig det spil, der kommer til at køre.

VI. Sammenfatning: Fire teser om korruption (i) – (iv).

Det første, vi bør huske på, er, at det er os, der er de mærkelige – med enhver historisk og international målestok er det vores holdninger, der er det nye. Som vi nævnte i afsnit IV, er vore egne ukorrumperte normer kun et par hundrede år gamle. dvs.:

- (i) Det *naturlige* er, at man tager, hvad man kan få. Har man en begunstigel- se at uddele i kraft af en (offentligt el- ler privat) ansættelse, er det natu-rlige, at man sælger den.

Man kan spørge om, hvorfor vi ikke følger dette naturlige mønster – med nogle få undtagelser. For at tage et nærtliggende eksem- pel: Vi, der er lærere, har karakterer at ud-

dele – selvom vore studenter sjældent har ret mange kontanter, så har de normalt familie, der har sådanne. Alligevel sker det aldrig (?), at en lærer bliver opsøgt om aftenen af en students fader, der ønsker at diskutere et forslag til gensidig nytte. Og det er ikke pga. risikoen for opdagelse, at dette ikke sker, for denne risiko må være meget lille.

Fortsætter vi eksemplet, så er den næste konstatering, at dersom alle troede, at karakterer var en handelsvare i vores uddannelsessystem, så ville de hurtigt miste deres signalværdi og dermed deres handelsværdi, studenterne ville så heller ikke have den samme interesse i at lære fagene. På den anden side ville karaktererne heller ikke have nogen signalfunktion, hvis også stillingsbesættelserne var noget, der solgtes.

Heri ligger, at karaktersystemet hviler på en gensidig og automatisk tillid. Med andre ord kan man sige, at man går ud fra, at alle, der ansættes på en uddannelsesinstitution automatisk går ind på en implicit kontrakt¹⁵, som er en forudsætning for hele institutionens effektivitet. Eksemplet illustrerer altså, at:

- (ii) Ukorrupte adfærdsmønstre indebærer meget betydelige *effektivitetsgevinster* – både på kort sigt og på længere sigt ved at muliggøre en række institutioner af væsentlig betydning for den økonomiske udvikling.

Vi har ovenfor (og i afsnit III.3) diskuteret en række aspekter ved (ii); men før vi forlader eksemplet, er der endnu en væsentlig pointe (jf. også afsnit IV.2) at fremhæve, for det fremgår, at:

- (iii) Korrupte og ukorrupte adfærdsmønstre har en betydelig *dynamik*.

Det er just fordi, man som en selvfølge kan

gå ud fra, at karakterer ikke sælges, at ingen tør prøve på at købe dem.

Mere generelt gælder, at der naturligvis vil opstå en betydelig ekstra efterspørgsel efter job i et korrupt system – det vil tendere til at konkurrere lønningerne ned, sådan at korruptionspotentiallet nedvæltes i lønningerne. Det vil så igen gøre situationen umulig for den ukorrupte – især i et samfund med betydelige forsørgerbyrder på den enkelte lønmodtager pga. storfamilietraditioner¹⁶. På samme måde gælder, at virksomheder, der virker i et korrupt miljø, vil blive udkonkurreret, hvis de ikke giver returkommissioner. I den situation vil der også hurtigt opstå konsulentfirmaer o.l., som er specialister i at formidle kontakt.

Tese (i) sagde, at korruption er det naturlige adfærdsmønster – heri ligger også, at meget afhænger af, hvordan folk ser på sagen. Pointen er, at langt de fleste lande har folk meget svært ved at forstå vores adfærdsmønstre. Det ryster dem ingenlunde, når lægen under en vaccinationskampagne foretrækker at stikke en havltredser i lommen frem for at stikke dem – de tilbyder ham faktisk pengene for at slippe for stikket. De synes, at det er en naturlig og rimelig adfærd – de ville have gjort helt det samme i hans sted. En europæisk læge, der er helt uimodtagelig for fornuft, ham har de sværere ved at forstå. Alligevel er der dog de allerfleste steder et yderligere element inde:

- (iv) Der indgår ved bedømmelsen af korruptionen næsten altid en vis ambivalens – selv hvor den er mest udbredt.

Det er ikke blot det simple faktum, at korruption overalt er en *ulovlig* adfærd; men den er oplagt noget, der går ud over andre. Parterne i en eller anden transaktion bliver enige om – skjult og ulovligt – at berige sig

på andres bekostning, sådan at transaktionen bliver noget helt andet, end den giver sig ud for at være.

Dvs. at selv om folk synes, at der er tale om helt naturlige og uundgåelige adfærdsmønstre, så ved de godt nok, at det – ideelt set – ville være bedre, om man ikke ...

Appendiks. En k-skala

Som nævnt i teksten besværliggør det mange diskussioner om korruption, at man ikke har nogen talmæssige angivelser. Det følgende er et forsøg på at opstille en simpel skala, som læseren kan bruge, til at lave nogle enkle procentangivelser til sammenligning af lande, man kender – hvis man spørger forskellige, der kender overlappende lande, vil jeg antage, at man hurtigt vil få et temmeligt klart mønster frem.

Skalaen har tre dimensioner, og er kun udformet for den offentlige sektor. De tre dimensioner kaldes hhv.: område (q_i) fordel (f_i) og udbredelse (u_i), og målet er udformet sådan, at områdedimensionen er en vægt, der summerer til 100, medens de andre to variable er et tal mellem 0 og 1:

$$(1) \quad k = \sum_{i=1}^5 (q_i \cdot f_i \cdot u_i)$$

$$\text{hvor } \sum_{i=1}^5 q_i = 100, 0 \leq f_i \leq 1, 0 \leq u_i \leq 1$$

Resultatet er altså et tal k for korruptionsgraden (eller om man vil korruptionsprocenten), mellem nul og 100. De tre dimensioner er nærmere udformet sådan, at lave k -værdier svarer til en lille korruption og omvendt.

A.1. Områdedimensionen – q_1 til q_5 .

Den offentlige aktivitet kan karakteriseres efter to kriterier, dels efter funktion og dels efter sektor (og endelig geografisk). For vores formål er den første inddeling den væsentlige; men der er intet i vejen for at lave en yderligere opdeling, blot vægtene (q_i 'erne) summerer til 100 (for de relevante i'er). Vi skal betragte fem funktionstyper – hvilken vægt, man skal give den enkelte, er meget diskutabelt, men vi har dog valgt at give dem samme vægt, dvs. for alle i er $q_i = 20$.

- q_1 – *skattebetaling* og andre betalinger, der opkræves uden konkret modydelse så som bøder.
- q_2 – *kontrakter*, der gives fra offentlige myndigheder til private firmaer.
- q_3 – *stillingsbesættelser* i den offentlige sektor.
- q_4 – *offentlige ydelser*, der enten er gratis eller sælges til under markedsprisen.
- q_5 – *sagsbehandlingstiden*.

A.2. Fordelingsdimensionen – f 'erne.

Her er spørgsmålet, hvem der går sammen om at snyde hvem. Her er der igen tale om en temmelig vilkårlig pointgivning, og de enkelte muligheder er ikke lige relevante over for hvert af de fem områder. Hovedprincippet er, at jo mere centralt, der snydes i forhold til folks hovedstilling, jo værre er det, dvs.:

0.1-0.3 lave pointtal gives, når borgerne går sammen om at undlade oplysninger til offentlige myndigheder eller afgivelse af forkerte oplysninger ol. En adfærd, som den typiske danske på skatteområdet kan vi sætte til 0.2. Når embedsmænd medvirker, er sagen alvorligere. De grovere tilfælde er lette at karakterisere.

0.7-1.0 gives for sager, hvor embedsmænd tjener penge til sig selv ved at træffe ulovlige beslutninger. I de groveste

sager er der tale om organiseret svindel, hvor folk fra forskellige styrelser samarbejder, og hvor store beløb indgår.

De vanskelige sager at pointsætte er dem, hvor korrupsionen ikke er til fordel for den enkelte embedsmand; men til fordel for mere eller mindre »ideelle formål«, således nepotisme, anden gruppe-korrupsion og politisk korrupsion. Problemet er, at der er helt åbne og anerkendte former for politisk »hensyntagen«, og herfra en helt glidende overgang til den politiske korrupsion. Mange udnævnelser i USA er således politiske udnævnelser, som i Danmark vil være upolitiske; men der er også i USA en række »Tammany-Hall« sager, hvor de politiske udnævnelser er gået så langt ud over det »anerkendte«, at mange har anset det for ganske grov korrupsion¹⁷.

0.1-0.7 gives for sager, hvor embedsmænd medvirker; men ikke har en kontant og direkte privatøkonomisk fordel. Jo nærmere og større fordelen er, jo højere rykker vi op.

Specielt hvad angår q_5 er de lave værdier dem, hvor særligt betydningsfulde personers og venners sager behandles hurtigt, som det nok sker overalt. De særligt grove sager er dem, hvor ingen sager behandles, uden at der smøres.

A.3. Udbredelsesdimensionen – *u'erne*.

Det er klart, at man intetsteds undgår selv de mere grove sager en gang imellem – hvad der er sjældent, sætter vi imidlertid til nul. Kan man nogenlunde gå ud fra, at alle, der har mulighed for at udøve en vis korrupsion, gør det – undtagen de sædvanlige undtagelser – sætter vi $u = 1$. Indimellem sætter vi så de forskellige muligheder. Når man betragter et givet q , vil det typisk gælde, at for de lavere f -værdier, er u 'erne nogenlunde lige høje; men fra et vist f -niveau falder u 'erne kraftigt, dvs.

$f \cdot u$ har et maximum, og det er dette $f \cdot u$ -max, der indsættes i summen (1).

A.4. Nogle eksempler.

Det er klart, at forskellige mennesker vil have forskellige vurderinger selv af lande, de kender godt – alligevel vil jeg tro, at de værdier, man ville få, hvis man fik en gruppe uafhængige personer til at vurdere k -værdier for nogle lande, de alle kendte godt, at der ville fremkomme et ganske klart mønster.

Prøv f.eks. at gå regnestykket igennem for Danmark: For q_1 er værdien på 20 gange ca. $0.2 \cdot 0.75$, dvs. ca. 3. Nogen vil måske skyde på 2 og andre nå op til 4. For q_2 er der vel en smule politik, især i kommuner, hvor folk kender hinanden o.l.; men vi når næppe op på 2 point her. Alt i alt bliver summen i hvert fald under de 10, og jeg vil tro, at de fleste vil finde k -værdier på 6-7.

Jeg tror, at de fleste vil være enige om, at tallet for en række NV-Europæiske lande er af samme størrelse, medens det bliver noget højere for de sydeuropæiske lande og for USA. USA er et vanskeligt land at bedømme pga. de store regionale forskelle, der giver folk med forskellige erfaringer forskellige indtryk, så her bliver spredningen større – der er dog ingen tvivl om, at i hvert fald den politiske og den etniske korrupsion er væsentligt mere udbredt, så vi får nok en k -værdi på et sted fra 10 til 20. Efter min vurdering skal værdien søges i den nederste halvdel af dette interval.

Prøver man at sammenligne med Østeuropæiske forhold (som de var indtil for et par år siden), bliver der betragtelige problemer med nogle af punkterne¹⁸. Personligt kender jeg forholdene i Polen (i 60'erne og 70'erne) bedst – for de områder, hvor der kan sammenlignes, er der tydeligvis tale om meget høje k -værdier (med NV-Europæisk standard); men en samlet værdi er svær at anslå

måske er den i intervallet fra 30 - 40?

Tager man de værste u-lande (nogle giver Zaire, og andre giver Indonesien førstepladsen) kommer man formentlig op på k-værdier på 70-90.

Ser man på lande i den øvre ende, der ikke er ekstreme, og hvor der gøres en del for at holde korruptionen nede, som tilfældet er i mange afrikanske lande, kan man tage Nigeria som et eksempel:

Så vidt jeg kan bedømme det - efter 2 års arbejde i administrationen (for 15 år siden) - vil man for Nigeria få en k-værdi på henad de 50. De lavere værdier fås på de tre sidste funktionstyper; men der er store forskelle fra delområde til delområde. En overgang havde havneadministrationen NPA-Apappa formentlig k-værdier på lige ved de 100; men store udrensninger og rationaliseringer mv. siges at have reduceret problemet væsentligt.

Nuvel, jeg skal ikke give flere eksempler, men læseren kan prøve at gå beregningerne igennem for nogle lande.

Noter

*) Denne artikel er skrevet efter mange diskussioner. Mere konkret er den skrevet til et foredrag i DANIDA, der tvang mig til at sammenfatte mine tanker.

1. »Korrupsionsfortrængningen« er derfor et led i den forunderlige »u-masochisme«, der har fået mange udviklingsinteresserede til at acceptere så mange åbenlyst urimelige og forkerte teorier om, at det er »vores« skyld, at u-landene er fattige. I forbindelse med netop korruption fører det så til, at hvis man endelig nævner korruption, så skal man huske at sige, at det er imperialisterne og de multinationale selskabers »skyld«, at der er korruption.
2. Tager man det danske BFI og fratrækker lønsummen samt tilregner alle selvstændige en

gennemsnitlig løn og giver nationalformuen (der er henved tre gange BFI) den normale rente, bliver der stort set intet tilbage. Ja, for næsten alle årene i 70'erne var profitten negativ. Det er ikke så underligt, at vi da fik lavvækst.

3. I alle lærebøger i mikroøkonomi er der et sæt af figurer (som ikke skal gentages her), der viser hvordan »monopoløsningen« ser ud i forhold til den tilsvarende »konkurrenceløsning«. Resultatet er, at monopoløsningen giver en (oftest meget stor) profit ved en højere pris og en mindre mængde. D.v.s. at efterspørgerne, (der i første eller sidste ende er forbrugerne) får færre varer til en højere pris.
4. Lad os f.eks. nævne, at SAS/DANAIR er det eneste selskab, der har licens på at beflyve ruten Århus (Tirstrup) - København (Kastrup). Der er en lang historisk udvikling bag dette monopol. Tur/retur-prisen er mindst 500 kr højere, end den ville være under fri konkurrence. Det er i hvert fald den slags tal, man finder, hvis man sammenligner med tilsvarende ruter i USA, hvor der ikke er sådanne licenser (mere). Der flyver 6-8 fly pr. dag, 350 dage om året, og der er vel i snit mindst 50 passagerer pr. tur, der betaler fuld pris. Dvs. at der her er en profit pr. år på mellem 60 og 100 millioner kroner.
5. Verden er fuld af sådanne Ikke-Told-Handels-hindringer, og f.eks. EF-traktaten indeholder et generelt forbud imod ITH'er. Der findes en omfattende litteratur, der vurderer værdien for brancher af forskellige ITH'er o.s.v.; men vi skal mest se på todsatser i vores eksempler, da de er så lette at analysere.
6. For igen at tage SAS (og mange andre europæiske flyselskaber) som eksempel: De høje priser er en stor fordel for alle andre i transportsektoren, f. eks. for DSB, der uden tvivl ville se med den største uvilje på, at prisen Tirstrup/Kastrup blev konkurreret ned på 500 kr tur/retur. Er der nogen anden grund til, at piloter får 3 gange en skolelærerløn, end at piloterne er i en høj-profit-sektor? Der ville sikkert også blive bygget en lufthavn lige uden for Århus, hvis der var konkurrence osv.
7. Det er forbløffende nok først så sent som omkring 1950, at lande som Argentina, Chile og Uruguay for alvor begynder at sakke agterud i forhold til de Nordiske lande - ja, Finland

overhalede først de tre nævnte lande sidst i 50'erne. Men så er der unægtelig gået stærkt.

8. Man kan undre sig over denne kløft imellem den politik, vi selv har ført, og den vi har hjulpet andre med at føre. Der er vel tre årsager til kløften: (1) En bandwagon-effekt: hvis vi ville være med i u-landene, måtte vi gå ind på Deres ideer. (2) Det var typisk nogle andre og mere »idealistiske«, der har interesseret sig for og har præget vores u-landspolitik end de, der førte vores økonomiske politik. (3) Mange venstreorienterede har været kede af, at de ikke kunne gennemføre deres ideer her i landet, og så har de været glade for at kunne støtte andre, der ville.
9. Det var også netop det store sammenhold inden for nogle små tætsammenknyttede familiegupper, der tillod de første banker at fremkomme i Europa. Se f.eks. beretningen om Mediciernes bank, der opnåede en enorm fortjeneste (som man kan se mange spor af i Firenze den dag i dag) på trods af, at hele banken kun havde 30 - 40 ansatte i sin velmagtstid (se de Roover, 1963). Det altafgørende for banken var, at den - i modsætning til div. konkurrenter, opnåede en fuldkommen tillid mellem sine afdelinger i en verden, hvor et brev fra London til Firenze tog et par måneder.
10. Det er også meget ineffektivt at skulle handle om alle priser, som man gør det på alle u-landsmarkeder - faste annoncerede priser sparer meget tid og muliggør handel over store afstande m.v.
11. Den almindeligt accepterede korruptionsgrad synes at være faldet ganske stærkt i USA i de sidste tre dekader. Man har set det som en væsentlig baggrundsforklaring på den enorme effekt af det væv af småforbrydelser og halvkorruption, der er kendt som »Watergate« - jvf. her White (1975) for en virkeligt dybtgående og velskrevet oversigt over hele handlingsforløbet og den omfattende litteratur med forklaringsforsøg og analyser.
12. Den klassiske måde at opkræve skatter på er, at den centrale myndighed (Kongen), giver sin lokale repræsentant (lensgreven) ret til at opkræve skatter på betingelse af, at han indbetaler et fast årligt beløb. En ordning, der fungerer, ligegyldigt hvor korrupt alle er. Metoden kaldes »tax farming« i den omfattende litera-

tur. Tax farming har været praktiseret i mange (alle?) lande og er stadig vidt udbredt i diverse versioner.

13. Dette understreges, på ganske interessant vis, ved at de højeste korruptionsgrader i Europa må være dem, man fandt i de østeuropæiske lande (i hvert fald indtil for nyligt): Det er ganske vist lande, der har haft dybtgående revolutioner for kun 45 år siden, og som styredes af partier, der (i princippet) er dynamisk-puritanske elitepartier. Her er imidlertid det afgørende problem, at disse revolutioner blev gennemført af udenlandsk militærmagt og under en ledergruppe, der må have fremstået som en af alle tiders mest kyniske og uinspirerende. Ja, i de fleste af landene var den nye ledergruppe direkte medbragt af de russiske tropper og begyndte sit styre med en blodig udrensning af partiets nationale partisanfløj - jvf. Brzezinski (1967) for en meget velinformeret oversigt.
14. Det er vist ikke engang kontroversielt at citere Assar Lindbecks ord om de første tyve års u-landshjælp til Tanzania fra klubben af de velmenende lande gjorde mere skade end gavn, fordi de tillod landet at føre en mislykket økonomisk politik mindst ti år længere, end det ellers ville have muligt.
15. I økonomisk teori har det ofte vist sig frugtbart at opfatte institutionelle arrangementer som et system af implicitte kontrakter - kontrakter, man kan betragte som selvstændige produktionsfaktorer.
16. I en række skildringer lægges der en betydelig vægt på det kraftige pres, som storfamilieforpligtigelser lægger på den enkelte i mange u-lande. Vi skal dog ikke gå i detaljer på dette punkt, der er nok så tvivlsomt - bemærk her ikke mindst, at vi ovenfor tilskrev den succes, som nogle etniske minoriteter har opnået, til deres store familiesammenhold.
17. Der findes en omfattende litteratur om korruption i New Yorks bystyre (og andre amerikanske storbyer) jvf. f.eks. Newfield (1977) for en omfattende (og underholdende og engageret) skildring. Bemærk, at selvom man tager alt i bogen for gode varer, så er det alligevel svært at nå op i midterområdet for k-rationen. De værdier, der er tale om, er nok i intervallet 20-30.
18. For q_3 gælder/gjaldt »nomenklaturasyste-

met«, sådan at alle stillingsbesættelser fra et vist trin at regne skal partigodkendes på et nærmere defineret parti-niveau, der sikrer, at alle i forskellige stillingskategorier er de facto eller de jure partimedlemmer. Hvordan man skal anslå et mål for den slags institutionaliseret partikorruption, er svært at angive.

Litteratur

- Andvig, J.C. & K. Moene, 1988. How Corruption may Corrupt. Paper for European Economic Associations Meeting in Bologna, August 27 - 29/9 - 1988.
- Bhagwati, Jagdish N. (ed), 1974. *Illegal Transactions in International Trade. Theory and Measurement*. North-Holland publ. (International Economics Series no. 1), Amsterdam.
- Blomström, M. & P. Meller (red), 1990 (lovet ude til oktober). *Diverging Paths. A Century of Scandinavian and Latin American Development*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Brzezinski, Zbigniew K., 1967. *The Soviet Block. Unity and Conflict*. Harvard U.P., Camb., Mass.
- Chenery, H.B. & T.N. Srinivasan (red.), 1988 & 1989. *Handbook of Development Economics* Vols. 1 & 2. North-Holland publ. (Handbooks Series no. 9), Amsterdam.
- de Roover, Raymond, 1963. *The Rise and Decline of the Medici Bank, 1397-1494*. Harvard U.P., Cambridge, Mass.
- Huntington, Samuel, P., 1969. *Political Order in Changing Societies*. Yale U.P., New Haven, Conn.
- Jones, Trevor, 1976. *Ghanas First Republic, 1960-1966*. Methuen, London.
- Krueger, Anne O. 1974. The Political Economy of the Rent Seeking Society. *American Economic Review*, 1974: 291-303.
- Mueller, Dennis, 1989. *Public Choice, II. Surveys of Economic Theory*. Cambridge U.P., Cambridge U.K.
- Newfield, Jack 1977. *The Abuse of Power*. Viking Press. New York.
- Nove, Alec, 1977. *The Soviet Economic System*. George Allan & Unwin, London.
- Paldam, Martin, 1990. *The Development of the*

Rich Welfare State of Denmark, an Essay in interpretation. P.t. Memo 1990-5 udkommer i Blomström & Meller (1990)

White, Theodore H., 1975. *Breach of Faith. The Fall of Richard Nixon*. Athencum Publ., New York.

Situationen efter finansfusionerne

Finn Østrup, Institut for Finansiering, Handelshøjskolen i København

1. Indledning

Med fusionerne i den finansielle sektor har Danmark fået finansielle institutioner af betydelig størrelse også i international målestok. Således ville konglomeratet Unibank-Nykredit (der ses væk fra Tryg, som er en forsikringsvirksomhed) ved udgangen af 1989 have været nr. 28 blandt Europas største kreditinstitutter (heriblandt også realkreditinstitutter) regnet efter aktiver, mens Den Danske Bank ville have været nr. 42. Til sammenligning kan det nævnes, at Deutsche Bank ved udgangen af 1989 kun ville være 2,4 gange større end Unibank-Nykredit.

Det vil være formålet i det følgende at give en belysning af de nye strukturer i den danske finansverden samt at foretage en vurdering af fusionerne.

I afsnit 1 er der en nærmere belysning af den nye struktur i Danmark og af de strukturelle tendenser i udlandet.

I afsnit 2 er der givet en vurdering af konsekvenserne for den danske finanssektor. Særlig to begrundelser har været fremført for fusionerne, nemlig for det første stordriftsfordele og rationaliseringsmuligheder, for det andet hensynet til en stærk konkurrencestilling på de internationale kapitalmarkeder og over for de største erhvervskunder. Det er synspunktet i papiret, at de nye finanskoncerner kan føre til en bedre udnyttelse af ra-

tionaliseringsmulighederne i den finansielle sektor og kan give en styrket konkurrencestilling på markedet for de største erhvervskunder og med hensyn til internationale kapitalmarkedstransaktioner. Derimod er det tvivlsomt, om der er stordriftsfordele i finansiell virksomhed, ligesom fusionerne ikke kan begrundes med koncentration blandt erhvervsvirksomhederne. Den pressede indtjening kan – uden at det har været nævnt eksplicit – have været en selvstændig årsag til fusionerne.

I afsnit 3 vil der blive givet nogle synspunkter på den videre udvikling i det finansielle system, hvor flere faktorer trækker i retning af fortsat koncentration.

Endelig vil nogle samfundsmæssige problemstillinger blive opridset i afsnit 4. Det er synspunktet, at de nye finanskoncerner bl.a. kan få betydning for effektiviteten af obligationsmarkedet og for samarbejdet om betalingsformidling, ligesom fusionerne gør det yderligere aktuelt med overvejelser omkring sammenkædningen mellem erhvervsvirksomhed og egentlig finansiell virksomhed. Det må vurderes som positivt, at koncentrationen i den finansielle sektor vil føre til mindre konkurrence om ydelser, hvilket kan bewirke mindre ressourceforbrug i finansiell virksomhed.

2. Strukturændelser i Danmark og udlandet

I tabel 1 er givet nogle indikatorer for størrelsen af de største danske finanskoncerner. Det fremgår, at de nye finanskoncerner er langt de største både med hensyn til antallet af ansatte, størrelsen af aktiver og størrelsen af egenkapital. De to tilbageværende store uafhængige realkreditinstitutter – KD og BRF – fylder fortsat godt, når der ses på stør-

relsen af aktiver. Hvis det imidlertid er målet med størrelsesopgørelsen at vurdere en finansiel virksomheds mulighed for at påvirke markederne gennem beslutninger om udlån og placeringer, er det for realkreditinstitutternes vedkommende misvisende at basere vurderingen på størrelsen af aktiver, da realkreditinstitutterne på grund af de detaljerede regler i lovgivningen kun i begrænset omfang har handlefrihed med hensyn til styring af deres aktiver.

Tabel 1. Indikatorer for størrelsen af finansielle virksomheder (ultimo 1989)

	Aktiver	Egenkapital	Obligationsbeholdning*	Antal ansatte
		– mia. kr. –		– personer –
Den Danske Bank	390,4	23,2	58,5	16220
Unibank	299,2	19,4	45,1	13680
Bikuben	71,9	4,1	11,1	4390
Jyske Bank	60,9	3,5	10,7	2520
Andre pengeinstitutter	278,9	17,1	–	13990
KD	328,6	15,3	14,1	1300
Nykredit	306,3	16,8	16,5	1200
BRFkredit	126,9	6,0	6,0	650
Andre realkreditinstitutter	41,8	1,9	1,8	140
Statsanstalten	50,3	2,8	48,2	760
Hafnia	57,9	6,3	29,2	3530
Baltica	48,7	10,6	20,7	3410***
PFA	43,8	2,9	35,0	460
Tryg	31,0	3,6	24,6	1420
Andre forsikringsselskaber	43,7**	22,9**	–	–
Pensionskasser	100,3**	–	–	–
ATP	71,7	–	64,4	200
LD	27,4	–	21,4	30

* børsnoterede danske kroneobligationer.

** ultimo 1988

*** ekskl. Falck

Tallene er for de enkelte finansielle virksomheder angivet på koncernbasis. Aktiverne er ikke fuldt ud sammenlignelige, da der er forskelle på regnskabspraksis i de enkelte finansielle institutioner. Obligationsbeholdninger er angivet til kursværdi. Antallet af ansatte er omregnet til fuldtidsbeskæftigede.

Finanskoncernerne er i forhold til samfundsøkonomien langt større i Danmark end i udlandet. Det fremgår således af tabel 2, at aktiverne i Unibank-Nykredit ved udgangen af 1989 tilsammen ville svare til 80 pct. af bruttonationalproduktet, mens aktiverne i

de to største finanskoncerner ville svare til 131 pct. af bruttonationalproduktet. Til sammenligning kan nævnes, at kapitalkoncentrationen i Holland og Belgien – de lande, hvor kapitalkoncentrationen er størst efter Danmark – ligger langt lavere, idet aktiverne

i det største pengeinstitut i disse to lande svarer til ca. 40 pct. af bruttonationalproduktet,

mens aktierne i de to største pengeinstitutter ligger på ca. 80 pct. af BNP.

Tabel 2. Aktiver i største finansielle virksomheder sat i forhold til bruttonationalproduktet

	Aktiver i største pengeinstitut sat i forhold til brutto- nationalproduktet	Aktiver i to største pengeinstitutter sat i forhold til brutto- nationalproduktet
	- pct. -	
Belgien	44	77
Finland	33	65
Frankrig	25	50
Holland	41	81
Italien	13	24
Norge	22	39
Spanien	19	31
Sverige	31	58
Tyskland	17	29
UK	25	48
Østrig	36	54
Danmark*	80	131

* for Danmark er vist en situation, hvor Unibank og Nykredit er sluttet sammen (derimod er Tryg ikke medregnet i opgørelsen). Talangivelser refererer til ultimo 1989.

Kilde: The Banker, July 1990.

Der har gennem de senere år været en række sammenslutninger mellem pengeinstitutter i EF. Blandt de kendteste eksempler har været Deutsche Banks køb af bl.a. Banca d'America e d'Italia (december 1986) og Morgan Grenfell (november 1987). Endvidere har der været koncentrationstendenser i Spanien, Norge samt - i mindre omfang - i Sverige. Derimod er den planlagte sammenslutning

af den hollandske Amsterdam Rotterdam Bank og den belgiske Generale de Banque blevet opgivet. Selv om disse sammenslutninger har givet anledning til betydelig presseomtale, er det tvivlsomt, i hvilket omfang de reelt har påvirket bankstrukturen. I tabel 3 er angivet udviklingen for de 260 europæiske pengeinstitutter, der var størst regnet efter aktiver i 1980. Det fremgår, at udviklin-

Tabel 3. Udviklingen i størrelsen for de 260 største europæiske pengeinstitutter i 1980

	Andel af aktiver	
	1980	1987
	- pct. -	
10 største pengeinstitutter (1980)	26,1	24,2
50 næststørste pengeinstitutter (1980)	42,7	42,1
50 tredjestørste pengeinstitutter (1980)	14,0	16,0
50 fjerdestørste pengeinstitutter (1980)	8,1	8,7
50 femtestørste pengeinstitutter (1980)	5,3	5,3
50 sjettestørste pengeinstitutter (1980)	3,7	3,7
	100,0	100,0

Tabellen viser, hvorledes markedsandelene har udviklet sig mellem 1980 og 1987 for de 260 pengeinstitutter, der i 1980 var størst i Europa regnet efter aktiver.

Kilde: »Europe's largest companies«, 1981 og 1989.

gen i størrelsesforholdene for disse 260 pengeinstitutter har været meget stabil mellem 1980 og 1987. Væksten i balancerne for de 260 pengeinstitutter har ligget omtrent på linie med den samlede stigning i indlån i EF-landene, således at der ikke har været tendens til, at de største pengeinstitutter har vundet terræn i forhold til de mindre. Generelt går tendensen i udlandet nu i retning af at satse på indtjening og specialisering fremfor på størrelse, f.eks. har Bankers Trust og J.P. Morgan opgivet detailbankvirksomhed (jfr. Economist 1990).

Det er konklusionen i en nylig redegørelse fra Shearson Lehman Hutton Securities (1990), at der er sket langt mindre med hensyn til virksomhedssammenslutninger inden for EFs banksektor, end mange iagttagere ville have forventet for nogle år siden. De fleste opkøb har været af mindre finansielle institutioner. Derimod har der været en omfattende tendens til grænseoverskridende aftaler mellem finansielle virksomheder i EF-landene, hvilket ofte er blevet befæstet gennem udveksling af aktieposter.

3. Konsekvenser for den finansielle sektor

3.1. Rationaliseringsmuligheder

Formentlig er der i den danske finansielle sektor betydelige rationaliseringsmuligheder. Trods vanskeligheden ved internationale sammenligninger kan det nævnes, at der i Danmark i 1986 var 55000 ansatte i pengeinstitutterne, mens der i Belgien var 57800, i Norge 32700, i Sverige 41600 og i Holland 104100 (OECD 1988). Også antallet af beskæftigede i den samlede finansielle sektor ligger højere i Danmark end i andre OECD-lande.

Det må antages, at de nye finanskoncerner i kraft af en dominerende markedsposition og

stærkere forhandlingsstilling over for faglige organisationer bedre er i stand til at foretage nedskæringer end tidligere de enkeltstående pengeinstitutter.

Hertil kommer, at den mindre konkurrence, der er resultatet af fusionerne, vil gøre det mere sandsynligt, at rationaliseringsmulighederne i den finansielle sektor udnyttes. Dette skyldes, at ekspansionen i de finansielle virksomheder gennem 80'erne antagelig i stort omfang skyldes den store konkurrence, der særlig er gået på ydelser. Gennem fusionerne, der mindsker konkurrencen, vil en af de væsentligste drivkræfter bag den hidtidige ekspansion således have fået mindre betydning.

Om finanskoncernerne vil udnytte rationaliseringsmulighederne, afhænger af den konkrete politik, der fremover vil blive anlagt i de nye finanskoncerner. Som et alternativt scenario kunne det tænkes, at den nye dominerende markedsposition særlig udnyttes til at fastholde det høje omkostningsniveau. Der synes foreløbig lagt op til en »blød« linie, hvor personalereduktioner i hovedsagen skal ske gennem naturlig afgang.

3.2. Synergieffekter og stordriftsfordele

Der er i visse tilfælde synergieffekter mellem forskellige former for finansiell virksomhed, idet en form for finansiell aktivitet kan understøtte en anden. Dette er bl.a. tilfældet ved långivning, hvor man ved at samle al långivning (realkreditlån og andre lån) et sted kan nøjes med en kreditvurdering. Synergieffekten med hensyn til långivning kan ses som en begrundelse for en sammenslutning mellem f.eks. realkredit- og pengeinstitutvirksomhed (jfr. nedenfor).

Der er også en synergieffekt ved salg af finansielle ydelser, idet man ved at samle salget af flere ydelser – f.eks. pengeinstitut- og forsikringsydelser – opnår en rationalise-

ring. Denne synergieffekt taler imidlertid ikke nødvendigvis for fusion, men kan realiseres gennem samarbejdsaftaler.

Derimod er der ikke umiddelbart tegn på stordriftsfordele i bankvæsen, idet en lang række udenlandske undersøgelser (senest Noulas, Rau og Miller 1990) entydigt peger i retning af, at større virksomhedsstørrelse ikke indebærer lavere enhedsomkostninger. En nylig undersøgelse over 77 af de største europæiske pengeinstitutter (Dietrich 1990) bekræfter dette resultat. Heller ikke opgørelser over omkostningsniveauet for danske pengeinstitutter – se Østrup (1989) – tyder på stordriftsfordele.

Der kan fremføres kritik af undersøgelserne over stordriftsfordele. Umiddelbart synes resultaterne således i modstrid med virkeligheden, hvor der kan peges på en række områder kendetegnet ved stordriftsfordele. Den tilsyneladende modstrid skyldes eventuelt, at stordriftsfordelene opvejes af større bureaukrati i ledelsen. Undersøgelserne over stordriftsfordele tager kun udgangspunkt i omkostninger, og det vurderes således ikke, i hvilket omfang der er ikke-omkostningsmæssige fordele gennem mulighed for f.eks. opbygning af ekspertise, større »placing power« samt – hvad der på længere sigt kan være en vigtig konkurrenceparameter – bedre mulighed for kapitaltilførsel. Herudover har store finansielle virksomheder bedre mulighed for at tage store risikopositioner og derved påtage sig flere forretninger. Endelig er undersøgelserne bagudrettede. Ved anvendelse af nye EDB-baserede styringssystemer vil det formentlig i højere grad være muligt at udnytte fordelene ved decentralisering og samtidig foretage en central overvågning af virksomhedens samlede risici.

Det er dog omvendt bemærkelsesværdigt, at der kun er ringe sammenhæng mellem på den ene side størrelsen af de største europæi-

ske pengeinstitutter, på den anden side aktiekursværdien af virksomhederne.

For at undersøge hypotesen, at virksomhedsstørrelse skulle have betydning for rentabiliteten af bankvirksomhed, er der på grundlag af oplysningerne i »The Banker« (juli 1990) om de 1000 største pengeinstitutter i verden foretaget en sammenstilling af på den ene side størrelsen af aktiverne for kreditinstitutterne i Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Holland, Norge, Sverige, UK og Østrig, på den anden side afkastet (forskud-overskud) opgjort som pct. af aktiverne. For Tyskland er girocentrale og hypotekbanker ikke medregnet i opgørelsen. Regressionsanalyser på grundlag af denne sammenstilling viser, at kun i et tilfælde – Belgien – kan der påvises en signifikant sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og rentabilitet, og for Belgien viser analysen en negativ sammenhæng, således at større størrelse skulle føre til mindre rentabilitet.

For ikke-finansielle virksomheder er der foretaget en lang række undersøgelser, der langt overvejende tyder på, at fusioner og overtagelser ikke fører til højere indtjening på længere sigt (for en oversigt se Weston, Wang og Hoag 1990). En af de vigtigste fordele ved fusioner i erhvervsvirksomhed, nemlig at en stor virksomhed bedre er i stand til at foretage store risikobetonede projekter, genfindes ikke i finansiell virksomhed. I finansiell virksomhed er det tvivlsomt, om innovation er profitabel, bl.a. fordi et nyt produkt hurtigt kan efterlignes af konkurrenter.

3.3. Koncentration blandt erhvervs- virksomheder

Fusionerne kan ikke begrundes med en tendens til koncentration blandt erhvervsvirksomheder. Det fremgår således af tabel 4, at aktiverne i de største erhvervskoncerner i perioden 1979-88 er vokset noget i forhold til bruttofaktorindkomsten i den private sektor,

hvilket tyder på større koncentration. Fremmedkapitalandelen har været stort set uændret. Derimod fremgår det, at erhvervskoncernernes låntagning er blevet mindre i forhold til egenkapitalen i det største og de fire

største pengeinstitutter i Danmark, dvs. at pengeinstitutterne i 1979-88 relativt er blevet større i forhold til erhvervskoncernerne og har haft lettere ved at yde lån til erhvervskoncernerne under overholdelse af bank- og spa-

Tabel 4. Udviklingen for aktiver og låntagning i de største danske erhvervsvirksomheder

Erhvervskon- cerner	(1) Aktiver i forhold til privat brut- tofaktorind- komst		(2) Fremmed- kapital- andel		(3) Gns. låntagning i erhvervs- koncerner i forhold til egenkapitalen i			
					største pengeinstitut		4 største pengeinstitutter	
	1979	1988	1979	1988	1979	1988	1979	1988
10 største	22,5	23,6	69,9	67,0	153	73	44	26
25 næststørste	15,0	18,0	64,8	67,7	96	22	11	8
25 tredjestørste	6,3	9,3	66,4	64,6	38	11	5	4
25 fjerdestørste	4,1	6,2	65,6	62,3	10	7	3	3
25 femtestørste	2,7	4,4	73,4	70,8	8	6	2	2
Ialt	50,6	61,5	67,8	66,7	-	-	-	-

(1) angiver aktiver i de 110 største danske erhvervskoncerner (opdelt i 5 størrelseskategorier) i forhold til bruttofaktorindkomsten i den private sektor i henholdsvis 1979 og 1988. Opgørelser over de største danske erhvervskoncerner er hentet fra Børsens årlige tillæg om de største danske erhvervsvirksomheder. (2) angiver den gennemsnitlige fremmedkapitalandel i erhvervskoncernerne. (3) angiver den gennemsnitlige fremmedkapital for en erhvervskoncern i hver af de fem størrelseskategorier sat i forhold til egenkapitalen i det største og de fire største pengeinstitutter i henholdsvis 1979 og 1988.

rekasselovens regler om enkeltengagement. Der er dog sket en kraftig styrkelse af den finansielle ekspertise i de danske erhvervsvirksomheder gennem opbygningen af finansafdelinger m.v., hvilket har øget kravene til de finansielle virksomheder (jfr. nedenfor).

3.4. Konkurrencestilling på internationale markeder

De største erhvervsvirksomheder opererer på et internationalt marked for banktjenester, hvor en banks beliggenhed ikke spiller nogen afgørende rolle, og hvor erhvervsvirksomhederne internationalt er i stand til at finde de finansierings- og placeringsløsninger, der passer bedst til virksomhedens risiko- og skatteprofil. Samtidig har de største erhvervsvirksomheder i stigende grad finansieret sig gennem lånoptagelse på de internationale kapitalmarkeder.

Ved opbygningen af større enheder i den finansielle sektor er der i højere grad mulighed for at opbygge ekspertise om nye finansieringsteknikker. Det synes en udbredt vurdering, at danske finansvirksomheder ikke hidtil har været i stand til at opbygge en ekspertise på linie med udenlandske finansvirksomheder med hensyn til nye teknikker og commercial papers. Det har bl.a. været et handicap, at der har manglet en »hjemmebase« i form af store danske erhvervskoncerner. Det har også svækket konkurrencemulighederne, at den begrænsede ekspertise har været spredt »tyndt« ud over flere finansvirksomheder. Med de nye finansfusioner er der mulighed for at vende denne udvikling, og der skulle således være forudsætning for bedre at gøre sig gældende i konkurrencen om de største erhvervskunder. Det er særlig bankfusionerne, der giver mulighed for at samle den internationale ekspertise, mens aktivite-

ten i realkreditinstitutter og mange forsikringsselskaber hidtil altovervejende har været rettet mod det danske marked.

Størrelse er imidlertid ikke den vigtigste konkurrenceparameter på de internationale kapitalmarkeder, og om en offensiv international strategi kan føre til resultater, må derfor betragtes som usikkert. Mange af de virksomheder, der har nået en stærk markedsposition på de internationale kapitalmarkeder, f.eks. de britiske merchant banks og de amerikanske investment banks, er ikke specielt store opgjort efter aktiver. Mere afgørende er evnen til hurtigt at træffe beslutninger og foretage tilpasning. En undersøgelse foretaget af General Accounting Office i 1988 (refereret i »Financial Times« den 29.6.1988) pegede netop på kulturforskelle som en af de vigtigste årsager til de betydelige vanskeligheder, som amerikanske forretningsbanker har mødt med hensyn til internationale kapitalmarkedsaktiviteter i London. Hvis traditionelle banker skal gøre sig gældende på de internationale kapitalmarkeder, vil det derfor være afgørende, i hvilket omfang det er muligt at forene forskellige virksomhedskulturer inden for samme organisation. Samtidig er de internationale kapitalmarkedsaktiviteter kendetegnet ved overkapacitet, hvilket har medført, at flere finansielle institutioner har valgt at trække sig ud af markedet.

3.5. Indtjeningssituationen i finansiell virksomhed

Selv om det ikke direkte har været bragt frem i forbindelse med fusionerne i den finansielle sektor, er det spørgsmålet, om en yderligere begrundelse skal søges i det forhold, at de finansielle virksomheder har været under et stigende konkurrencemæssigt og indtjeningsmæssigt pres. I situationer med presset indtjening er der ofte tendens til sammenlutninger inden for en branche. Som eksempel kan nævnes den europæiske kul- og stålindustri i 70'erne.

Inden for pengeinstitutvirksomhed har der bl.a. været stigende konkurrence fra udlandet om de største erhvervskunder, ligesom den stigende finansielle bevidsthed særlig blandt erhvervskunderne presser indtjeningen. Hertil kommer tabene på udlån. I forbindelse med rentefaldet i 1982-83 skete der en stærk indsnævring af rentemarginalen.

I 1989 udgjorde indtjeningen i pengeinstitutterne før skat, før ekstraordinære indtægter/udgifter samt før kursregulering 16,1 pct. af egenkapitalen ultimo 1988. Dette kan ikke siges at være nogen høj forrentning i betragtning af, at den gennemsnitlige effektive rente på 20-årige obligationer i 1989 lå på 10,2 pct.¹⁾ Den pressede indtjening afspejles i det lave kursniveau for bankaktier, hvor kurs-indre værdi-forholdet ligger omkring 0,7-0,8, hvilket er væsentligt lavere end i ikke-finansielle virksomheder.

Også den generelle usikkerhed om fremtiden kan trække i retning af fusioner som et middel til at reducere usikkerheden. Flere forhold tyder på lavere indtjening også fremover²⁾. Således vil en monetær union i EF betyde bortfald af indtægt ved valutasikring for EF-valutaer. En monetær union indebærer endvidere lavere rente, hvilket gør de lavt forrentede eller uforrentede anfordringsindskud forholdsvis dyrere for pengeinstitutterne. Samtidig må pengeinstitutterne se en af de hidtidige barrierer for udenlandsk indtrængen fjernet, nemlig vanskeligheden ved for et udenlandsk pengeinstitut at opbygge balance mellem aktiver og passiver i danske kroner. Også EFs indre marked kan give anledning til usikkerhed. Det indre marked har givet stødet til – eller været benyttet som påskud for – en strategi med europæisk ekspansion i flere udenlandske finansinstitutioner, bl.a. Deutsche Bank.

Også for realkreditinstitutter og forsikrings-selskaber peger en række forhold i retning af

lavere fremtidig indtjening eller i hvert fald større usikkerhed (jfr. nedenfor).

4. Fremtidige strukturtendenser i den finansielle sektor

En række faktorer kan i de kommende år begunstige de mindre og mellemstore finansielle institutioner. Det vil således være naturligt, at opmærksomheden i de store fusionerede institutioner i en periode vil være koncentreret om interne problemer. De mindre og mellemstore pengeinstitutter kan i højere grad komme i søgelyset som pengeinstitutforbindelse for mindre erhvervsvirksomheder, særlig hvis storbankerne ensidigt koncentrerer opmærksomheden om de største erhvervskunder og udlandet. Kunder vil formentlig i større omfang indhente pristilbud fra de mindre pengeinstitutter – f.eks. kan man forestille sig, at mange erhvervskunder og privatkunder indhenter pristilbud efter pengeinstitutts størrelse, hvor de mindre pengeinstitutter vil være rykket højere op på størrelseslisten.

Den umiddelbare reaktion hos kunderne på fusionerne har ikke været ubetinget positiv. Det er spørgsmålet, om kundeindstillingen efter konjunkturomsvinget i 1986 overvejende er gået i retning af det lokale og det »mere beskedne« fremfor de store internationale planer. En sådan indstilling forekommer umiddelbart naturlig i en presset økonomisk situation.

Internationaliseringen har styrket de mindre pengeinstitutters position, fordi de mindre pengeinstitutter har mulighed for at indgå samarbejde med en udenlandsk finansiell institution og eventuelt kan anvende denne trussel, hvis en stor finansiell virksomhed går ind på det lokale område. Herudover kan det hæmme de store finansiell virksomheder i deres forretninger, at de formentlig i højere grad

vil være genstand for offentlighedens og myndighedernes opmærksomhed og derfor kan have vanskeligt ved at praktisere f.eks. kundedifferentiering.

Endelig kan fusionerne indirekte blive til de mindre pengeinstitutters fordel på den måde, at enhver mulighed for størrelsesmæssigt at komme op på siden af de store pengeinstitutter nu definitivt synes fjernet. Dette skaber grundlag for, at de mindre pengeinstitutter koncentrerer sig om de områder, hvor de står stærkest. En hovedårsag bag rækken af ufrivillige bankfusioner i 1987-89 var netop, at særlig mellemstore pengeinstitutter søgte at ekspandere ved at gå ind på nye områder.

De områder, hvor de mindre pengeinstitutter kan få det vanskeligst, er med hensyn til EDB-udvikling, hvor der hidtil har været et udbygget samarbejde i de fælles bogføringscentraler til de mindre pengeinstitutters fordel. Udviklingen inden for informationsteknologi i retning af mindre enheder må dog på længere sigt ventes at være til fordel for de mindre pengeinstitutter. En reduktion af effektiviteten i værdipapirmarkedene og i pengemarkedet kan hæmme de mindre pengeinstitutters låne- og placeringsmuligheder, hvilket dog kan opvejes af større mulighed for lån/placering i udlandet. Det kan endelig være sværere for de mindre pengeinstitutter at foretage personalereduktioner og filialnedlæggelser.

Det er sandsynligt, at udenlandske pengeinstitutter vil få en større markedsandel på det danske marked som følge af fusionerne. Udenlandske banker kan komme på tale ved erhvervsvirksomheders valg af et andet pengeinstitut, ligesom udenlandske finansiell virksomheder kan indgå samarbejde med danske virksomheder (jfr. bl.a. Balticas samarbejde med Suez).

Ses der på de øvrige aktører i den finansielle

system, står realkreditinstitutterne over for en række problemer. De nye finanskoncerner vil være store nok til at udbyde dybe obligationsserier og har derved gennem koncernforbundne realkreditselskaber mulighed for at gå ind i billig realkreditfinansiering. I forvejen har pengeinstitutter en interesse i obligationsudstedelse for at matche de store obligationsbeholdninger på aktivsiden.

Realkreditinstitutternes konkurrencestilling svækkes yderligere af, at de på grund af store udsving i ejendomspriserne ikke længere kan basere sig på automatisk låneudmåling, som det hidtil har været kendetegnet for realkredit. På lidt længere sigt må det ventes, at også den demografiske udvikling går mod realkreditinstitutterne: faldet i befolkningstallet kan bevirke et nedadgående pres på ejendomspriserne, og en stigende gennemsnitsalder vil formentlig bevirke et mindre antal flytninger.

Realkreditinstitutterne står derfor i den nuværende situation over for et valg mellem tre muligheder: at reducere lånevolumen, således at lån holdes inden for den »sikre« del af ejendomsværdien; selv opbygge en kapacitet for personlig kreditvurdering; eller at gå sammen med et pengeinstitut, der i forvejen har ekspertise med hensyn til personlig kreditvurdering. Som bekendt har Nykredit valgt den sidste mulighed.

Forsikringsselskaberne er fortsat beskyttet af et specialiseret kendskab, men kan komme under pres i forbindelse med større bevidsthed hos erhvervskunder om risikostyring (risk management) samt større konkurrence fra udenlandske forsikringsselskaber. Tendensen til gensidige opkøb blandt forsikringsselskaberne tyder ikke på en stabil struktur.

5. Samfundsmæssige konsekvenser

Spørgsmålet om de samfundsmæssige konsekvenser af de nye finanskoncerner har hidtil ikke tiltrukket sig stor opmærksomhed.

Udviklingen i den finansielle sektor gennem 80'erne var præget af en stor konkurrence, som i særlig grad gik på ydelser. Dette var i 1982-86 formentlig en hovedårsag bag udlånsvæksten, ligesom antallet af ansatte voksede stærkt. Da konjunkturerne i 1986 vendte, blev der store tab på udlån, hvilket igen var hovedårsagen bag rækken af kriser i danske finansielle virksomheder i 1987-89.

Set fra et samfundsmæssigt synspunkt må det vurderes som positivt, hvis fusionerne indebærer et brud med tendensen i retning af stadig ekspansion, hvilket dog – som omtalt ovenfor – afhænger af den politik, der konkret fremover vil blive ført i finansvirksomhederne.

Endvidere må det vurderes som positivt, at fusionerne – som omtalt ovenfor – kan skabe grundlag for en stærkere konkurrencestilling på de internationale kapitalmarkeder og markedet for de største erhvervskunder.

På en række områder kan fusionerne set fra et samfundsmæssigt synspunkt imidlertid give anledning til problemer.

For det første kan en uigennemtænkt offensiv strategi i udlandet føre til store tab. Disse tab falder i sidste ende tilbage på de danske forbrugere eller det danske samfund. Rækken af kriser i det internationale finansielle system tilskynder til forsigtighed: gældskrisen for udviklingslandene, kursfaldet på aktiemarkedet i oktober 1987 samt de enorme tab i de amerikanske sparekasser. I det seneste år har der været et brat kursfald på junk bonds i USA samt et fald i de japanske aktiekurser. I mange tilfælde har finansielle virk-

somheder prissat produkter for lavt under indtrængen på et marked. En offensiv international strategi nødvendiggør derfor en effektiv intern styring af risici.

For det andet indebærer fusionerne problemer i relation til effektiviteten på en række af de finansielle markeder. Børsmæglerselskaberne i de nye finanskoncerner vil således være dominerende både med hensyn til handelen med værdipapirer og med hensyn til aktieemissioner. Nykredit stod i årene 1987-89 for en væsentlig del af den samlede obligationsudstedelse på Københavns Fondsbørs. Hertil kommer, at hovedparten af både købere og sælgere af værdipapirer vil have konti i de nye storbanker, hvorved der vil være en tilskyndelse til at afvikle handel internt i stedet for at lade handelen gå over Københavns Fondsbørs. De nye finanskoncerner vil råde over en væsentlig del af obligationsbeholdningerne, der dog ikke er større end beholdningerne hos de store livsforsikringsselskaber samt ATP og LD (jfr. tabel 1). Ved udgangen af 1989 ville Unibank-Nykredit-Tryk og Den Danske Bank råde over henholdsvis 6,4 og 5,4 pct. af den samlede udestående mængde obligationer. Andelen kan give en uforholdsmæssig indflydelse på kursdannelsen, da en stor del af de øvrige obligations- og aktiebeholdninger ligger fast. Hertil kommer den indflydelse, der følger med rådgivning af et stort antal kunder samt tilknytningen til investeringsforeninger.

Et særligt problem for obligationsmarkedets effektivitet opstår på grund af sammenkædningen mellem realkreditvirksomhed og styring af porteføljen i de øvrige koncernforbundne selskaber. Gennem ejerskabet af et stort realkreditinstitut får en finanskoncern en fordel som investor på obligationsmarkedet, idet man på forhånd får kendskab til en væsentlig del af obligationstilgangen. Der kan også tænkes problemer for effektiviteten

på den måde, at finanskoncernen særlig placerer i egne obligationer, hvilket kan føre til systematiske kursforskelle på markedet. Det kan indvendes, at der ikke er nogen selvstændighed for rentedannelsen på obligationsmarkedet, der for en stor del er bestemt af udlandet. Dette er imidlertid kun rigtigt for de større kursbevægelser og for kursdannelsen på de dybere papirer.

De problemer omkring effektiviteten på værdipapirmarkedene, der tegner sig i forbindelse med de nye finanskoncerner, gør det nødvendigt med et dybtgående analysearbejde omkring de foranstaltninger, der kan træffes for at sikre en effektiv funktion af obligations- og aktiemarkedene. Nogle forslag til en gennemgribende reform af obligationsmarkedet er fremlagt hos Østrup (1996). Blandt andre mulige foranstaltninger kan nævnes en løsning af forbindelsen mellem investeringsforeninger og depotselskab samt en udskillelse af de større pengeinstitutters puljeordninger i investeringsforeninger. Som et mere radikalt skridt kunne tænkes en opdeling af de større finansinstitutioners fondsbeholdninger, således at de forvaltes i flere selvstændige enheder med »vandtætte skodder« over for resten af koncernen.

Alle aktørerne i det finansielle system – også de nye store finansinstitutioner – har en interesse i at opretholde særlig et effektivt obligationsmarked. Det danske obligationsmarked har på grund af sin størrelse og effektivitet været genstand for stor interesse blandt udenlandske investorer, ligesom det effektive obligationsmarked har lettet finansieringen af underskud på statsfinanserne.

For det tredje kan de nye finanskoncerner bewirke problemer omkring betalingsformidlingen. Betalingsformidlingen er i Danmark blevet varetaget gennem et samarbejde mellem samtlige pengeinstitutter, hvilket har været fordelagtigt set fra smæs-

sigt synspunkt, idet det herved har været muligt at undgå dobbeltinvesteringer. Det er muligt, at dette samarbejde nu ophører eller gradvist udtyndes, idet det for storbankerne, der har en stor del af både betalingsafgivere og betalingsmodtagere som kunder, vil være fordelagtigt at opbygge interne betalingskredsløb.

Som reaktion er der nu politisk aftalt en styrkelse af postgiroens stilling, idet postgiroen vil få status som bank. Denne løsning forekommer ikke umiddelbart tilfredsstillende, da der herved – som påpeget i avisartikler af Christen Sørensen – bliver en større ressourceanvendelse i finansiell virksomhed, ligesom der fortsat er risiko for opbrud i pengeinstitutsamarbejdet om betalingsformidling. Alternativt kan man forestille sig, at PBS – under offentlig regulering og eventuelt med offentlig ejerdeltagelse – får monopol på betalingsformidlingen og overtager den del af betalingsformidlingen, der ligger i postgiroen. Parallelt hermed kan der – som foreslået af OECD i den seneste landerapport om Danmark – tænkes en styrkelse af postgiroen på den måde, at postgiroen får adgang til at modtage indskud med placering i statspapirer, hvilket formentlig vil have større effekt end et gratis postordresalg af statspapirer, som måske særlig vil blive udnyttet af de større, mere »s sofistikerede« investorer. I begge tilfælde forekommer det hensigtsmæssigt med gebyrer på basis af omkostninger, da der ellers kan tænkes en øget anvendelse af ressourcer til finansiell virksomhed.

For det fjerde vil de nye finanskoncerner ændre vilkårene for pengepolitikken. De nye finanskoncerner kan lettere følge kapitalbevægelser og herved forudse ændringer i f.eks. Nationalbankens rentesatser. En likviditetspolitik baseret på ændringer i pengemarkedsrenten vil få mindre effekt, da det vil være mindre del af finansvirksomheder-

nes placeringer/lån, som vil foregå over pengemarkedet. Endelig vil der blive mindre dybde og derved mindre effektivitet på pengemarkedet, hvilket gør det sværere at anvende pengemarkedsinterventioner som instrument. Disse pengepolitiske hensyn får selvsagt mindre betydning, hvis kompetencen med hensyn til pengepolitik afgives til EF i forbindelse med en monetær union.

Omvendt kan finanskoncernerne eventuelt tænkes udnyttet politisk, idet f.eks. henstillinger fra politisk hold om tilbageholdenhed med udlån, evt. med udlån til bestemte formål, kan få en stor effekt. Finanskoncernerne kan få betydelig indflydelse på den økonomiske udvikling i Danmark gennem den praksis, der anlægges for udlån. Hvis f.eks. kreditvurderingen i finanskoncernerne strammes, kan det få stor virkning på efterspørgslen i samfundet, jfr. virkningerne af bl.a. kartoffelkuren.

Endelig for det femte gør dannelsen af de nye finanskoncerner det yderligere aktuelt med overvejelser omkring sammenhængen mellem finansiell virksomhed og egentlig erhvervsvirksomhed. Sammenblandingen af finansiell virksomhed og egentlig erhvervsvirksomhed rejser problemer både omkring sikkerheden i de finansielle institutioner og omkring muligheden for en generel koncentration af indflydelse i samfundet. De finansielle virksomheder har selv interesse i en klar skillelinie, da der ellers kan tænkes mulighed for »skjult« erhvervspolitik, hvor finansielle virksomheder presses til at redde bestemte virksomheder ved at gå ind med ejerkapital. Dannelsen af de nye finanskoncerner kan øge fristelsen til at anvende en sådan »skjult« erhvervspolitik.

Det kan få betydelige konkurrencemæssige virkninger, hvis realkreditinstitutterne i de kommende år fuldstændig forsvinder som selvstændige virksomheder og indgår i stør-

re finanskoncerner. Med den nuværende struktur for bidrag og renter er realkreditlån væsentlig billigere end banklån. Det vil her ved være fordelagtigt for en finanskoncern at stramme betingelserne for realkreditlån og i stedet yde lån i form af banklån. Dette kan samfundsmæssigt siges at være uhensigtsmæssigt, da en mere »effektiv« långivning over obligationsmarkedet herved erstattes af dyrere banklån. Dette kan særlig blive et problem for privatkunder og for de små og mellemstore virksomheder, der ikke har mulighed for at gå til udenlandske finansvirksomheder. I forvejen er der sket en forringelse af finansieringsmulighederne for de små og mellemstore erhvervsvirksomheder, idet en række alternative finansieringskilder gennem de senere år er blevet standset, bl.a. har venture kapital ikke fået den ventede udbredelse, og børser III er i praksis brudt sammen.

Der har bl.a. af Konkurrencerådet (1990) været udtrykt betænkelighed ved, at bankfusionerne skulle føre til en udvidelse af rentemarginalen. Betænkeligheden er formentlig ikke berettiget. Fastsættelsen af indlånsrenter og udlånsrenter er hidtil foregået med en høj grad af overensstemmelse mellem de ledende pengeinstitutter, og på trods af større konkurrence har der ikke hidtil været tegn på en indsnævring af rentemarginalen, hvilket ikke kan undre, da konkurrencen især er gået på ydelser. Om de nye finansvirksomheder vil betyde en ændret rentefastsættelse er tvivlsomt – tværtimod kunne man forestille sig, at det vil være sværere for pengeinstitutter med meget forskellig størrelse at følge en ens rentepolitik. På baggrund af den lave indtjening vil den eneste holdbare mulighed for en indsnævring af rentemarginalen på længere sigt være en sænkning af omkostningsniveauet.

Den pressede konkurrencesituation særlig for realkreditinstitutterne kan føre til yderligere koncentration blandt de største danske

finansielle virksomheder i de kommende år. På denne baggrund forekommer det ønskeligt, om der fra samfundsmæssigt hold foretages overvejelser omkring den videre strukturudvikling i den finansielle sektor. Samtidig bør det overvejes, hvorledes det offentlige kan lette en ønsket strukturtilpasning gennem lovændringer etc. og hvorledes det offentlige kan bidrage til at styrke danske finansielle virksomheders internationale konkurrencestilling, jfr. Økonomiministeriet (1989). Et konkret forslag vil være, at der jævnligt – f.eks. hvert andet år – udarbejdes rapporter med en oversigt og diskussion af de foranstaltninger, der kan påvirke strukturudvikling/konkurrencestilling for finansielle virksomheder, og at disse rapporter følges op af konkrete handlingsplaner. Der sikres hermed en kontinuert dialog mellem myndigheder og den finansielle sektor. Endelig er det vigtigt med en procedure, således at handlingsplaner følges op af konkrete foranstaltninger.

6. Sammenfattende konklusion

I det foregående har været omtalt en række konsekvenser af de nye finanskoncerner. På den positive side står muligheden for en stærkere international konkurrencestilling samt større sandsynlighed for rationaliseringer. På den negative side står bl.a. risiko for store tab som følge af en uoverlagt udenlandsk ekspansion, nedsat effektivitet af obligationsmarkedet, risiko for samarbejdet om betalingsformidling samt risiko for en betydelig samfundsmæssig indflydelse (særlig hvis der bliver mulighed for yderligere ekspansion ind i den egentlige erhvervssektor).

Den bedste løsning ville formentlig have været, om kun en stor bankfusion var blevet realiseret. Herved ville det have været muligt at samle en specialiseret international eksperti-

se i et institut. Samtidig ville pengeinstitutter i mange forskellige størrelser have kunnet bidrage til en effektiv konkurrence på hjemmemarkedet.

Det må betragtes som uheldigt, hvis realkreditinstitutterne fuldstændig forsvinder som selvstændige institutter for at indgå i større finanskoncerner. Hvis realkreditinstitutterne indgår i større finanskoncerner kan der være en tilskyndelse til at erstatte realkreditlån med banklån. Kreditgivningen gennem realkreditinstitutterne er klart den billigste kapitaltilførsel, idet det danske obligationsmarked er meget effektivt organiseret. På grund af vanskeligheden ved at opbygge dybe obligationsserier er det ikke let at etablere nye realkreditinstitutter. Realkreditinstitutternes vanskeligheder burde kunne løses gennem bedre risikostyring og begrænsning af udlån til den mest sikre del af ejendomsværdien.

Hvis de planlagte fusioner realiseres, må kræfterne sættes ind på at begrænse de negative effekter mest muligt og iøvrigt øge effektiviteten i det danske finansielle system. En række konkrete forslag er blevet fremlagt i papiret: reform af obligationsmarkedet, så der gennem foranstaltninger på andre områder opnås større effektivitet, forbud mod sammenkædning af finansiell virksomhed og egentlig erhvervsvirksomhed samt sikring af samarbejdet om betalingsformidling.

Noter

1. Det kan diskuteres, om den mest relevante risikofri rente ved en vurdering af afkastet i finansiell virksomhed er den nominelle obligationsrente eller – som det er tilfældet i anden erhvervsvirksomhed – den reale obligationsrente. På den ene side kan det argumenteres, at en stor del af aktiverne i finansielle virksomheder består af nominelle fordringer, hvilket gør det korrekt at sammenligne med den nominelle

rente. På den anden side kan det argumenteres, at en række poster på balancen – bl.a. indlån og udlån – må antages at vokse svarende til inflationen, hvilket gør det relevant at sammenligne med den reale obligationsrente. Hvadenten det ene eller det andet mål for en sammenligning vælges, ligger afkastet i pengeinstitutvirksomhed lavt – særlig da en række faktorer gennem de senere år har trukket i retning af større risiko (se Østrup 1989).

2. For en nærmere beskrivelse af de fremtidige rammer for finansiell virksomhed, se Østrup (1989).

Litteratur

Dietrich, J. Kimball (1990), »Consequences of 1992 on Financial Services«, arbejdspapir fremlagt ved konference i Goteborg om »Financial Regulation and Monetary Arrangements after 1992«, Goteborg, 21.-23. maj 1990. Economist, survey om »International Banking« (7.-13. april 1990).

Konkurrencerådet, udtalelse af 4. april 1990.

OECD (1988), »Bank Profitability – Financial Statements of Banks 1982-1986«, Paris, 1988.

Noulas, A.G., Ray, S.C. og Miller, S. M. (1990), »Returns of Scale and Input Substitution for Large U.S. Banks«, Journal of Money, Credit, and Banking, vol. 20, no. 1 (February 1990).

Shearson Lehman Hutton Securities (1989), »European Banking Review«, september 1989.

Unibørs, »Danske aktier – Banker & Forsikring«, marts/juni 1990.

Weston, F., Chung, S. og Hoag, S.E. (1990), »Mergers, Restructuring, and Corporate Control«, Prentice-Hall.

Økonomiministeriet (1989), »Den danske finansielle sektors internationale konkurrencestilling«.

Østrup, F. (1989), »Det finansielle system i Danmark«, Jurist-og Økonomforbundets Forlag.

Østrup, F. (1990), »Obligationsmarkedet bør reformeres«, Finans & Samfund, nr. 1.

Tre bøger om tid og forbrug

fra Rockwool Fondens forskningsprojekt i Danmarks Statistik

Erik Ib Schmidt: **Behøver vi at nå det hele?** Spektrum, København 1990.

Gunnar Viby Mogensen (red.): **Time and consumption**, Danmarks Statistik, København 1990, med rapporter om 10 delprojekter:

Søren Brodersen, Danmarks Statistik:

A historical analysis of time use and consumption.

Thomas Gelting, Budgetdepartementet:

Projection of time use and consumption in the future, under fixed and changed working hours and capital use.

Niels Buus Kristensen, Økonomisk Institut, Kbh. Univ.:

The development of the service sector in relation to changes in income, time use and relative prices.

Eszter Körmendi, Danmarks Statistik:

Time use trends in general in Denmark, and the relation to the preference structure, and the work sharing at home.

Benedicte Madsen, Psykologisk Institut, Århus Univ.:

The problem revisited on a casuistic level.

Gunnar Viby Mogensen, Rockwool Fondens forskningsprojekt i Danmarks Statistik:

Time use on do-it-yourself work, and on untaxed activities.

Lisbeth Pedersen, Socialforskningsinstituttet:

Determinants of time use patterns for men and women in the work force.

Niels Ploug, Socialforskningsinstituttet:

Time use patterns outside the work force.

Erik Ib Schmidt, tidl. Budgetdepartementet:

The life cycle and the time use and consumption patterns.

Rewal Schmidt Sørensen, Danmarks Statistik:

Time use and taxation.

Peter Brixen: **Tid i økonomisk teori**. Arbejdsnotat nr. 3 fra Rockwool Fondens forskningsprojekt. Danmarks Statistik, 1990.

Bøgerne udkommer 27. september 1990. Erik Ib Schmidts bog anskaffes gennem boghandelen. De øvrige to hos:

Danmarks Statistik, Sejrøgade 11, 2100 København Ø. Telefon 31 29 82 22, og telefax 31 18 48 01.

På vej mod internationale industrielle relationer i Europa

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, Carsten Strøby Jensen,
Københavns Universitet

1. Indledning¹

De industrielle relationer i Europa er under forandring og de nationale arbejdsmarkeder i EF-landene er ved at blive internationaliseret. Disse forandringer skal dels ses i relation til de internationaliseringstendenser der i øjeblikket tegner sig i det europæiske erhvervsliv, og dels i relation til det efterhånden ret udviklede politiske og institutionelle samarbejde, der er formaliseret i EF.

Internationaliseringen af arbejdsmarkedet kan betragtes og analyseres fra mange synsvinkler. For det *første* har adgangen til frit at udveksle varer og tjenesteydelser mellem forskellige nationalstater, således som det har været tilfældet i EF i en lang årrække, betydet en internationalisering af de nationale arbejdsmarkeder i EF-landene. Afhængigheden mellem de forskellige nationale arbejdsmarkeder er blevet forøget, som følge af den øgede samhandel mellem de enkelte EF-lande; og udviklingen i løn- og arbejdsvilkår i de enkelte lande er i højere grad blevet afhængig af udviklingen i løn- og arbejdsvilkår i de øvrige EF-lande. Dette aspekt ved internationaliseringen af de nationale arbejdsmarkeder i EF-landene har været tydeligt i en årrække, og må forventes at blive forstærket i forbindelse med etableringen af EF's indre marked. Et *andet* aspekt ved internationaliseringen af nationalstaternes arbejdsmarkeder i EF er, hvorvidt der vil ske ændringer i de strukturer og de rammer, der aktuelt udgør det europæiske arbejdsmarkeds institutio-

nelle grundlag. Dette institutionelle grundlag er i dag hovedsagelig nationalt orienteret; nationalstaterne optræder hver især med deres egen politik på arbejdsmarkedet, overenskomster og aftaler mellem fagorganisationer og arbejdsgiverorganisationer fastlægges nationalt. Det teoretiske og praktiske spørgsmål, der stiller sig i forlængelse heraf, er hvorvidt der kan forventes at ske en internationalisering af disse institutionelle strukturer. Det er analysen af disse ændringer i det institutionelle grundlag, som vi vil beskæftige os med i denne artikel.

2. Elementer i en teoretisk ramme

I det følgende vil vi kort ridse en række af de teoretiske problemstillinger op, der har været gennemgående i den internationale industrial relations diskussion, idet vi finder at en række af disse overvejelser er relevante i forhold til analysen af arbejdsmarkedsudviklingen på EF-plan.

John T. Dunlop formulerede i 1958 i »Industrial Relations Systems« en række af de temaer og problemstillinger, der siden, i forskellige variationer, har været dominerende inden for industrial relations studierne. Det er forholdet mellem aktørerne på arbejdsmarkedet betragtet i et sociologisk perspektiv, der har været det vigtige. Dunlop definerede de vigtigste aktører som: "(1) a hierarchy of managers and their representatives in supervision, (2) a hierarchy of workers (non-

managerial) and any spokesmen, and (3) specialized governmental agencies (and specialized private agencies created by the first two actors), concerned with workers, enterprises, and their relationships.” (p.7). Det er måden, hvorpå relationen mellem disse aktører organiseres, hvadenten det er på mikro eller makroplan, der er forskningsområder for størstedelen af industrial relationsstudierne. Hertil kommer de forhold og betingelser, der karakteriserer de enkelte aktører (for fagorganisationernes vedkommende fx. organisationsgrader, arbejdsgivernes organisationsformer osv.). Mere præcist har industrial relations studierne orientering været rettet mod den *institutionelle* ramme, der regulerer samarbejde og konflikter mellem de industrielle relationers aktører. Den måde, hvorpå regler, aftaler og formelle og uformelle procedurer etableres, udvikles og forandres. “The actors in given contexts establish rules for the work place and the work community, including those governing the contacts among the actors in an industrial-relations system. This network or web of rules consists of procedures for establishing rules, the substantive rules, and the procedures for deciding their application to particular situations. The establishment of these procedures and rules – the procedures are themselves rules – is the center of attention in an industrial-relations system” (Dunlop, 1958, p.13). Institutionsdannelse – forstået som etablering af regler og procedurer for løsning af konflikter – på arbejdsmarkedet udgør således et centralt forskningsfelt inden for industrial relations studierne. Dunlops systemorienterede teoridannelse om de industrielle relationer lægger hovedvægten i forklaringerne på det industrielle systems udvikling og institutionsdannelse på tre forhold. Nemlig henholdsvis 1) markedsbetingelserne generelt, 2) teknologiudviklingens betydning for arbejdspladsløkalisering, arbejdsvilkår m.v. og 3) magtfordelingen i samfundet som helhed. Sammenholdskraften i det industrielle sy-

stem er for Dunlop bundet op på et fælles sæt af kulturelle og sociale værdier; en fælles ideologi. “...a set of ideas and beliefs commonly held by the actors that helps to bind or to integrate the system together as an entity.” (Dunlop, 1958, p.16). J.E.T.Eldridge (1968) har i relation til Dunlops ideologibegreb fremhævet, hvorledes Dunlops fremhævelse af et ’fælles sæt af ideer og værdier’ ikke implicerer, at konflikter, fx. i form af strejker, er illegitime. “It is appropriate too, to observe that even where there are widespread shared understandings between the actors in an industrial relation, these may embrace the notion of legitimate conflict and even, in certain circumstances, striking.” (Eldridge, 1968, p.22).

Dunlop vægter således på det teoretiske plan de eksterne faktorer, der omgiver de industrielle relationer, som ramme for forståelse af de processer, der er virksomme i relationen mellem lønmodtagere, virksomheder og den statslige sektor, og som er baggrunden for institutionsdannelse på arbejdsmarkedet.

Denne fokusering på eksterne faktoreres betydning for organiseringen af arbejdsmarkedets institutioner førte også til tesen om en stigende grad af konvergens i de industrielle relationer mellem forskellige industrielle systemer. Kerr, Dunlop, Harbison og Myers (1960) fremhævede, hvordan de industrielle relationer vil komme til at ligne hinanden mere og mere efterhånden som det industrielle samfund vinder udbredelse, bl.a. på baggrund af den stigende teknologiske udveksling mellem forskellige industrielle systemer.

Tesen, om ligheder i de industrielle relationer der karakteriserer forskellige industrielle systemer og forskellige nationalstater, har siden begyndelsen af 60’erne været et centralt diskussionsfelt inden for industrial relations studierne. En række komparative landestu-

dier af de industrielle relationer har i den forbindelse sat spørgsmålstegn ved tesen om øget generel ensliggørelse af de industrielle relationer. Dette er for det første sket gennem påvisning af, at der til stadighed eksisterer store forskelle på de nationalstatslige former for regulering af arbejdsmarkedet på trods af en lang række økonomisk-strukturelle ligheder (Michael Poole, 1986). Men det er, for det andet, ligeledes sket gennem en kritik af det teoretiske grundlag for en række af Dunlop m.fl.'s teser om de industrielle relationer. Kritikken af de klare funktionalistiske elementer i Dunlops 'industrial relations system' er bl.a. for nyligt blevet problematiseret i forhold til en analyse af lønforhandlingerne på det svenske arbejdsmarked af Anders S. Olsson (1989). Olsson fremhæver i forhold til Dunlop, dels vanskelighederne ved at forstå de industrielle relationer i Sverige ud fra en funktionalistisk og konsensusorienteret teoretisk ramme, og dels utilstrækkeligheden i Dunlops begrebsliggørelse af de processer, der ligger bag institutionsdannelser (her konkret et lønforhandlingssystem) på arbejdsmarkedet. Dunlops fokusering på de eksterne (marked, teknologi og samfundsmæssig magtfordeling) forholds betydning for de industrielle relationer har som konsekvens, at aktørernes egne strategiske valg, og implikationerne heraf for institutionsdannelsen, undervurderes.

En række tilsvarende pointer er fremhævet af Michael Poole (1984, 1986), der forsøger at opstille en overordnet analyseramme for komparative studier af de industrielle relationer. Poole definerer området for industrial relations studier som "...the systematic study of all aspects of the *employment relationship*" (Poole, 1986, p.4); og fremhæver i forhold til Dunlop m.fl. problemerne i forestillingen om konvergens i de industrielle relationer. Heroverfor fremhæves istedet sandsynligheden for stor variation i de industrielle relationer "...unless it can be clearly

demonstrated to the contrary, it is to be expected that, as more countries become industrialized and as already complex modes of accommodation of interests amongst the parties are shaped by a progressively diverse range of socio-cultural forms, a rich, heterogeneous and variegated pattern of industrial relations institutions will unfold in future years." (Poole, 1986, p.11). Uden at foregribe dette papirs videre overvejelser for meget, vil vi fremhæve, at denne variation i de industrielle relationer – som også gør sig gældende indenfor EF – er et af de problemer, der trænger sig på, i forhold til muligheden for en internationaliseret institutionsdannelse i en europæisk sammenhæng.

Pooles pointe er videre, at hvis man skal forstå variationen i de industrielle relationer, især i forhold til industrielle systemer hvor der er en høj grad af strukturel, dvs. politisk og økonomisk lighed, så må man, som væsentlig forklaringsvariabel, inddrage handlingsniveauet i de industrielle relationer. Det vil sige den lange række af strategiske valg og de former for *social handling*, der historisk er foretaget og aktuelt bliver foretaget, af arbejdsgiverne, fagorganisationerne og staten som aktører i de industrielle relationer. I den forbindelse optræder de økonomiske og de politiske generelle vilkår, som en ramme af omgivelser, indenfor hvilken aktørerne på arbejdsmarkedet handler.

Handlingsniveauet i de industrielle relationer er først og fremmest synliggjort gennem forskellige former for *institutionalisering*. Hvad enten denne institutionalisering kommer til udtryk i organisering og dannelse af organisationer (såvel på lønmodtager, som på arbejdsgiversiden) eller institutionaliseringen kommer til udtryk i strukturer og processer, der regulerer relationerne mellem staten, arbejdsgiverne og lønmodtagerne. "...employers and managers, workers and their representatives, and officials of the

“...employers and managers, workers and their representatives, and officials of the state and various of its agencies are essentially social 'actors' who shape the institutional arrangements in which they operate.” (Poole, 1986, p.11).

Dannelsen af kollektive aftale- og overenskomstsystemer udtrykker i den forstand en institutionaliseret måde at regulere de industrielle relationer på, i et given regional, national eller international kontekst; en måde hvorpå de aktører der udgør substansen i industrielle relationer regulerer magtressourcer og magtanvendelse i en institutionaliseret sammenhæng. “Industrial relations processes refer to the *exercise of power* and the *marshalling of power resources* in negotiational and other labour-management encounters.” (M.Poole, 1986, p.31).

Forståelsen af hvorledes arbejdsmarkedets institutioner – herunder især arbejdsgiver- og fagorganisationerne – håndterer deres respektive magtressourcer og deres magtanvendelse, er bundet til en forståelse af de forskellige former for *strategisk handlen* som udfoldes. Hvor den strategiske handlen udtrykker institutionelle valg på baggrund af udviklingen i omgivelserne (fx. modparten på arbejdsmarkedet), eller på baggrund af 'interne institutionelle' forandringer (fx. ændringer i fagorganisationernes medlems sammensætning). “Managerial, labour and state strategies thus emerge from a calculus involving assessments of the power of the other 'actors'.” (Poole, 1986, p.204).

Etableringen af de industrielle relationer kan på denne baggrund forstås, som indeholdende et væsentligt element af 'funktionel tilpasning' (functional adaptation, Lipset, 1956), hvor arbejdsmarkedets aktører strategisk tilpasser sig til de øvrige aktørers handleformer og valg.

3. Institutionsdannelse på EF-plan

Som redegjort for i det foregående finder vi, at teorierne om de industrielle relationer vil kunne fungere som forklaringsgivende i forbindelse med en diskussion af en række af de institutionelle ændringer, der må forventes at finde sted på EF-plan i de kommende år. Vi vil derfor i det følgende beskæftige os med de industrielle relationers nuværende karakter indenfor EF, samt lokalisere en række udviklingstræk, hvor EF-udviklingen må forventes at påvirke de industrielle relationer. Herunder vil vi lægge vægt på at lokalisere en række strategiske knudepunkter i udviklingen. Det skal understreges, at vi i denne sammenhæng primært beskæftiger os med de industrielle relationer i et makroperspektiv.

Det afgørende nye på det europæiske arbejdsmarked, for så vidt angår de industrielle relationer, er den øgede politiske og økonomiske betydning, som EF-samarbejdet og EF-institutionerne har fået de senere år. Der er om man så må sige kommet flere aktører i de industrielle relationer, samtidigt med at rammerne for handling for de nationale aktører i de industrielle relationer er blevet mere internationaliserede.

Det er således på denne baggrund vores opfattelse, at aktørerne på arbejdsmarkedet i de europæiske lande er stillet overfor en række nye strategiske valg. De nationale fag- og arbejdsgiverorganisationer står overfor en række spørgsmål, som de er mere eller mindre tvunget til at forholde sig til. Ikke mindst spørgsmålet om en eventuel tværnational institutionsdannelse i en EF-sammenhæng trænger sig i stigende grad på for arbejdsmarkedets aktører. Ligeledes må der forventes at ske en tilpasning af de nationale industrielle relationer til udviklingen på EF-plan. En tilpasning, som yderligere stiller fagorganisationerne, arbejdsgiverne og nationalsta-

terne overfor en række nye problemer og valg.

I den forbindelse skal vi understrege, at vi ikke forsøger at foruddiskontere, hvorledes de industrielle relationer vil se ud i fremtidens EF. Dette er *netop* ikke muligt, fordi fremtidens industrielle relationer er afhængig af den lange række af strategiske valg, der foretages af aktørerne i de eksisterende nationale og internationale institutioner. Hvad vi derimod forsøger, er at lokalisere en række af de *strategiske knudepunkter*, som arbejdsmarkedets parter må forholde sig til, og handle i forhold til. De valg, handlinger og konflikter der udspilles omkring disse knudepunkter vil være afgørende for fremtidens industrielle relationer.

Først vil vi dog vurdere visse almene aspekter af de nuværende industrielle relationer i Europa. Herunder i hvilket omfang man på nuværende tidspunkt kan tale om internationaliserede industrielle relationer indenfor EF.

Generelt er det vores opfattelse, at der på visse områder forekommer en høj grad af internationalisering. Især omkring, hvad Dunlop (1958) betegnede, som 'The market context', dvs. den markedsmæssige orientering for nationalstaternes industrielle produktion, eksisterer der en meget høj grad af internationalisering. En internationalisering, der vil forstærkes med EF's indre marked. "The market context or budgetary constraint is a significant determinant of the scope of an industrial-relations system. Enterprises which confront identical or closely related product markets frequently tend to comprise the same industrial-relations system or their systems are closely related and interdependent." (Dunlop, 1958, p.72). Den gradvise udbygning af og liberalisering af vare- og kapitalbevægelserne mellem de forskellige EF-lande har, som vi har nævnt tidligere, betydet og -de en væsentlig afhængighed mellem

på den ene side de internationale markedsforhold og på den anden side de økonomiske og strukturelle rammer for de industrielle relationer i de enkelte EF-lande.

Også på det teknologiske område eksisterer der en høj grad af internationalisering i Europa. Udviklingen af fx. mikroelektronikken og indførelsen af computerstyrede systemer har sat sit præg på de måder, hvorpå arbejdet organiseres i de fleste sektorer og industrier.

3.1. Kendetegn ved det europæiske arbejdsmarked

Den grad af internationaliseret markeds-sammenhæng, som eksisterer inden for EF - og som for en del landes vedkommende (bl.a. Danmark) har eksisteret i en lang årrække - har dog ikke betydet en generel ensliggørelse, hverken af erhvervsstrukturen som sådan i de enkelte lande, eller af de industrielle relationer i Europa i almindelighed. Et indblik i erhvervsstrukturens forskellighed i de enkelte EF-lande kan fås ved at se på arbejdsstyrkens fordeling efter erhvervsområde (tabel 1).

Tabel 1: Arbejdsstyrkens fordeling på erhverv 1987 (procent):

Land	landbrug	industri	Service-virksomhed
UK	2.4	30.2	67.4
Belgien	2.8	28.7	68.5
Luxembourg	3.7	32.6	63.8
Holland	4.7	27.1	68.2
Vesttyskland	5.2	40.5	54.2
Danmark	6.5	26.5	67.1
Frankrig	7.1	30.9	62.1
Italien	10.5	32.6	56.8
Irland	15.1	28.1	56.5
Spanien	15.1	32.3	52.5
Portugal	22.2	34.9	42.9
Grækenland	27.0	28.0	45.0
Samlet for EF	8.0	32.9	59.1

Kilde: »Eurostat - statistiske basisoplysninger om Fællesskabet«, 1989, tabel 3.18.

Som det fremgår af tabel 1 er det især forskellene mellem Nord- og Sydeuropa, som er

bemærkelsesværdige. Herunder den relativt store, for så vidt angår beskæftigelse, landbrugssektor i de 'nye' EF-lande i Sydeuropa (Portugal, Spanien, Grækenland).

Tilsvarende forskelle på det nordlige og sydlige EF finder man også på et område, som mere direkte vedrører det europæiske arbejdsmarked, nemlig lønomkostningerne i de enkelte EF-lande, således som disse fremgår af tabel 2.

Igen er det her forskellene mellem nord og syd, som springer i øjnene. Disse forskelle i lønomkostninger afspejler bl.a. væsentlige generelle forskelle i produktivitet og teknologianvendelse imellem de enkelte EF-lande, men afspejler også de væsentlige forskelle imellem EF-landenes generelle erhvervsstruktur, som er skitseret i det foregående.

Tabel 2: Bruttolønomkostninger (dvs. direkte løn inkl. diverse sociale bidrag i EF, 1987 (Vesttyskland som index 100):

Vesttyskland	100.0
Holland	84.4
Danmark	83.3
Belgien	80.4
Italien	74.3
Frankrig	68.6
Irland	54.2
UK	54.1
Spanien	51.0
Grækenland	25.0
Portugal	16.3

Kilde: LO: »Det indre marked og den sociale dimension – Dansk fagbevægelses position, målsætning og strategi«, p.17.

Omfanget af arbejdskraftmobiliteten i EF blandt EF-borgere har hidtil haft et realtivt beskedent omfang (set i forhold til den samlede arbejdsstyrke). Det faktiske antal af EF-borgere, der arbejder i et andet EF-land udgjorde således i 1985 ca. 2 millioner (tabel 3).

For så vidt angår selve de industrielle relatio-

Tabel 3: EF-lønmodtagere i andre EF-lande, 1985:

	Antal lønmodtagere fra andre EF-lande (1000)	I procent af antal lønmodtagere
Belgien	144	5.0
Danmark	12	0.5
Vesttyskland	520	2.4
Grækenland	6	0.4
Frankrig	640	3.6
Irland	17	2.1
Italien	14	0.01
Luxembourg	50	35.7
Holland	76	1.7
UK	398	1.9
Spanien	ikke oplyst	
Portugal	ikke oplyst	

Kilde: »EF-Socialt set, Den Sociale Dimension af det indre marked«, Kommissionen for de europæiske Fællesskaber, 1988, tabel 1, p.19.

ner, dvs. måden hvorpå forholdet mellem lønmodtagere, arbejdsgivere og den statslige sektor reguleres gennem forskellige sociale institutioner, er det vores opfattelse, at der kun eksisterer en ringe grad af internationalisering. De institutioner, der regulerer arbejdsmarkedet i EF-landene er hovedsageligt nationale, regionale eller lokale (virksomhedsorienteret). Fagorganisationerne indenfor EF har således deres afgørende tyngdepunkt i de enkelte nationalstater; ligesåvel som arbejdsgiverorganisationerne har deres tyngdepunkt i nationalstaterne. Kollektive overenskomster og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter er, bortset fra ganske få tilfælde, indgået indenfor en nationalstatslig ramme. I en lang række sammenhænge er der yderligere tale om, at de industrielle relationer ikke engang kan siges at have national karakter. Relationerne mellem arbejdsgivere og lønmodtagere har ofte udgangspunktet i regionale eller virksomhedsmæssige forhold. Tilsvarende er der meget forskellige traditioner i EF-landene for statslig regulering af arbejdsmarkedet; og for statslig indgriben/forholden sig til aftalestrukturen mellem arbejdsmarkedets parter.

Forskellene på de industrielle relationer i EF-landene er bl.a. andet tydelige i relation til overenskomssystemerne; og i relation til det niveau forhandlingerne om overenskomsterne foregår på. I en analyse af forholdet mellem nationalstaternes arbejdsmarkedslovgivning og aftalegrundlaget mellem arbejdsmarkedets parter i de enkelte EF-lande, foretaget af EF-Kommissionen i 1989, hedder det bl.a.: »I Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Grækenland og Nederlandene føres de vigtigste forhandlinger på brancheplan. I Forbundsrepublikken Tyskland føres disse forhandlinger ofte på regionsplan. I Det Forenede Kongerige og Irland føres forhandlingerne derimod som oftest på virk-

Tabel 4^a: Regulering på specifikke områder gennem aftaler eller lovgivning i EF-landene

	Kollektiv Aftale	Lovgivning
Regulering af løn	Alle medlemsstater	Lejlighedsvis statsintervention Oftest i Frankrig, Grækenland, Holland, Portugal, Luxembourg, Spanien
Minimum løn	Belgien, Danmark, Vesttyskland, Grækenland, Irland, Italien, UK	Alle andre medlemsstater
Arbejdstid pr. uge	Danmark, UK	Alle andre medlemsstater
Nat arbejde	Danmark, Irland, Luxembourg, UK	Alle andre medlemsstater
Overtid	Danmark, Italien, UK	Alle andre medlemsstater
Ferie	Danmark, UK	Alle andre medlemsstater

somheds- eller driftsstedsniveau... I Luxembourg føres forhandlingerne enten på virksomheds- eller sektorniveau, og i Portugal afhænger forhandlingsniveauet bl.a. af ar-

bejdsgivernes organisationsniveau.«². Disse forskelle i overenskomssystemernes forhandlingsniveau i EF-landene afspejler nogle af forskellene på de industrielle relationer i Europa. Herunder især, hvorvidt tyngdepunktet i de industrielle relationer er nationalt, regionalt, branche eller virksomhedsorienteret. En kort oversigt vedrørende reguleringsformerne fremgår af tabel 4.

Og mens der i nogle af EF-landene, som fx. Danmark, eksisterer en lang historisk tradition for løsning af konflikter mellem arbejdsmarkedets parter, gennem centralt indgåede aftaler, så findes der fx. i England »...ingen lovmæssig beskyttelse af kollektive aftaler og af de faglige stridsmidler. Der findes heller ingen grundlæggende hovedaftale mellem stærke og autoritative faglige parter. Det engelske arbejdsmarked og dets 'industrielle relationer' er blevet styret af et omfattende væv af sædvaneregler«³.

Fagorganisationerne indenfor EF er ligeledes præget af stor uensartethed. Bl.a. med store variationer i de faglige organisationsgrader i de enkelte lande. Således fremgår disse variationer i den faglig organisationsgrad i EF-landene af tabel 5.

Tabel 5: Faglig organisationsgrad i EF, 1980-85:

Danmark	80
Belgien	70
Luxembourg	60-70
England	60
Irland	50-60
Italien	50
Vesttyskland	40-50
Holland	40
Grækenland	30-40
Spanien	30
Portugal	20-30
Frankrig	20

Kilde: »EF, det indre marked og den sociale dimension – dansk fagbevægelses position, målsætning og strategi«, LO, København, juli 1989, p.16.

Blandt andet på baggrund af det foregående er det vores opfattelse, at de industrielle relationer i EF-landene først og fremmest er nationalt orienterede. Reguleringen af relationen mellem lønmodtagere og arbejdsgivere har hidtil haft sit udgangspunkt i nationale betingelser, og i nationale karakteristika ved de enkelte lande.

Med dette mener vi, at de *strategiske valg* hos de faglige organisationer, hos arbejdsgiverorganisationerne, og blandt nationalstaterne først og fremmest har været dikteret af handlinger foretaget af andre aktører på det nationale arbejdsmarked.

3.2. Strategiske knudepunkter i de europæiske industrielle relationer

Som vi tidligere har gjort rede for er det vores opfattelse, at det er muligt at pege på en række strategiske knudepunkter i de europæiske industrielle relationer, som de nationale aktører i større eller mindre omfang er tvunget til at forholde sig til, og handle i forhold til; og som viser hen imod mere internationaliserede industrielle relationer. Disse strategiske valg vedrører primært det europæiske arbejdsmarkeds økonomiske og institutionelle integration.

3.2.1 Makropolitisk aspekter

Det forekommer plausibelt, at det intensive samarbejde på EF-plan, således som det bl.a. er kommet til udtryk i EF's indre marked og i de igangværende politiske diskussioner om en monetær-økonomisk union⁵, vil medføre en mere ensartet økonomisk struktur inden for hele EF. Afhængigheden mellem nationalstaternes økonomisk-strukturelle grundlag må forventes at blive øget, med efterfølgende institutionel og politisk *tilpasning* til den nye situation, inden for en årrække. Den politiske og institutionelle tilpasning vil sandsynligvis blive præget af de aktuelle forhold i de EF-lande, der har de stærkeste økonomier og de stærkeste institutioner.

Således peger muligheden for en politisk-økonomisk union og ligeledes den påtænkte harmonisering af skatte- og afgiftssystemet⁶ i retning af en større ensliggørelse af relationen mellem arbejdsmarkedets parter og den statslige sektor. Nationalstaternes spillerum, for så vidt angår generel makroøkonomisk politik, må forventes indskrænket, hvilket kan medføre, at nationalstaterne tilpasser visse politikfelter, af betydning for arbejdsmarkedet og de industrielle relationer, i en fælles retning. Som eksempel på et område, hvor en sådan tendens kunne vise sig, vil vi nævne de enkelte EF-landes skattemæssige indtægtsside, således som denne fremgår af tabel 6.

Tabel 6: Skatte- og afgiftsindtægter i EF-landene, til brug for social sikring, fordelt på indtægtskilder (procent, 1984):

	(1)	(2)	(3)	(4)
Italien	53.1	14.5	30.1	2.1
Frankrig	52.8	23.6	20.5	3.1
Portugal (1980)	52.1	18.5	25.8	3.0
Belgien	41.3	19.1	33.8	5.1
Vesttyskland	40.5	29.8	26.3	3.4
Luxembourg	34.7	25.8	32.2	8.3
Holland (1983)	31.7	35.8	18.1	13.2
UK	31.3	16.8	42.6	9.7
Irland	21.6	13.2	64.2	1.0
Danmark	10.0	3.8	79.2	7.0
Spanien	ikke oplyst			
Grækenland	ikke oplyst			

(1): Bidrag fra arbejdsgiveren

(2): Bidrag fra lønmodtagere og selvstændige

(3): Løbende bidrag fra det offentlige

(4): Andet

Egne beregninger på baggrund af »Eurostat – statistiske basisoplysninger om Fællesskabet«, 1989, tabel 3.35

De væsentlige forskelle i de enkelte EF-landes finansiering af de sociale sikringsydelser, der direkte eller indirekte indgår som en del af nationalstaternes arbejdsmarkedspolitik, må bl.a. på baggrund af en eventuel skatte- og afgiftsharmonisering, forventes at blive

tilnærmet til et mere fælles EF-niveau. En sådan mere internationaliseret skatte- og afgiftspolitik kan betyde en større homogenitet i karakteren af de industrielle relationer i EF-landene. En større homogenitet vil for eksempel blive skabt gennem tilpasning af de enkelte nationalstaters finansiering af dagpengesystemet⁷ til mere europæiske 'standarder', hvilket i nationalstatslig regi vil virke ind på relationen mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Under alle omstændigheder stilles arbejdsgiverorganisationer, fagorganisationerne og nationalstaterne overfor en række nye typer af strategiske valg. Hvor man i langt højere grad end tidligere må forholde sig direkte til beslutninger truffet blandt internationale aktører. Og hvor arbejdsmarkedets parter tidligere kunne 'nøjes' med at forholde sig til politiske forslag på nationalt plan, må man nu være aktiv i relation til politikudviklingen i Europa.

Tilsvarende betyder den tætte afhængighed mellem de nationale økonomier, at en ekspansiv finanspolitik vanskeliggøres. Og netop den ekspansive finanspolitik har tidligere været et centralt statsligt instrument til at regulere de nationale industrielle relationer i en række EF-lande (herunder Danmark). Fagorganisationerne har sammen med en række europæiske socialdemokratier set den nationale finanspolitik, som et middel til at afbøde uheldige konjunkturelle svingninger med efterfølgende arbejdsløshed. Nu tvinges man i højere grad til at komme med andre typer af løsningsforslag omkring arbejdsmarkedets problemer.

I den forstand forringes nationalstaternes (Især de 'små' nationalstater i EF) mulighed for selvstændigt at optræde som aktører i de industrielle relationer på det nationale arbejdsmarked; samtidigt med at de nationale fagorganisationers muligheder for at anvise politiske makroøkonomiske løsninger på fx. arbejdsløshedsproblemet mindskes. Paral-

lelt hermed er der også en række andre områder, hvor det nationale handlerum mindskes i forhold til iværksættelse af efterspørgselsfremmende foranstaltninger. EF's licitationsregler, hvis konsekvenser jo aktuelt har været tydeliggjort i forbindelse med byggeriet af storebæltsbroen, gør det mere usikkert, om større offentlige anlægsprojekter har samme nationale efterspørgselsfremmende effekt, som tidligere.

Lignende tendenser i retning af en makropolitisk/økonomisk indsnævring af det nationalstatslige spillerum forekommer sandsynligt for så vidt angår lønstrukturen i den enkelte EF-lande. Det forekommer, at være en plausibel tese, at lønspredningen er mindst i de EF-lande, hvor organisationsgraderne er størst, og hvor fagbevægelsen som følge heraf er stærkest. Den relativt begrænsede spredning i lønstrukturen i fx. Danmark udgør således et væsentligt strukturproblem på det danske arbejdsmarked⁸, hvilket i høj grad skal ses i lyset af internationaliseringen af den danske økonomi. Det er således sandsynligt, at etableringen af EF's indre marked vil betyde et pres på den danske lønstruktur i retning af, at der skabes øget lønspredning.

3.2.2 Kommissionsinitiativer

Til disse mere generelle makroøkonomiske tendenser kommer så yderligere, at EF-samarbejdet og realiseringen af det indre marked implicerer en række *direkte politiske* forsøg på at skabe mere ens industrielle relationer indenfor EF. Bl.a. gennem harmonisering af forskellige lovgivningsområder på arbejdsmarkedet; et eksempel herpå er direktivet om ligestilling blandt mænd og kvinder på arbejdsmarkedet. Og gennem udviklingen af 'dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan'⁹. EF-Kommissionen er i den forbindelse fremkommet med en lang række af forslag og initiativer, der kan forventes at få betydning for nationalstaternes arbejdsmarkeder.

Kommissionen optræder i den sammenhæng som en relativ ny – men efterhånden vigtig – aktør i de europæiske industrielle relationer; en aktør for hvem internationaliseringen af relationen mellem arbejdstager og arbejdsgiver i Europa er et hovedformål.

Der kan lokaliseres en række områder indenfor hvilke Kommissionen har lagt sin hovedindsats. Disse er 1) Skabelsen af et fælles europæisk arbejdsmarked med fri etablering og fri bevægelighed for arbejdskraften i Fællesskabet. 2) Socialpolitiske foranstaltninger. 3) Arbejdsvilkår – miljø/arbejds miljø. 4) Udvikling af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan¹⁰.

Uden at redegøre for detaljerne i Kommissionens forskellige initiativer (fx. omkring det sociale charter og andet)¹¹, vil vi fremhæve en række grundelementer i Kommissionens opfattelse af det europæiske arbejdsmarked; grundelementer, der er afgørende for den rolle EF-institutionerne har i internationaliseringen af de europæiske industrielle relationer. Kommissionens grundopfattelse er, at *markedsmekanismen*, både hvad angår allokering af kapital og hvad angår allokering af arbejdskraft, er den mekanisme, som mest optimalt sørger for en fordeling af de europæiske kapital- og arbejdskraftsressourcer. Derfor betragter Kommissionen det som sin primære opgave at sikre at *markedet fungerer frit*. Altså, at der rent faktisk eksisterer en fri bevægelighed for kapital, varer, arbejdskraft osv.. Dette er det grundlæggende element i Kommissionens politikopfattelse. Til dette kommer så, at Kommissionen i visse sammenhænge finder, at en fælles europæisk *strukturpolitik* er nødvendig, for at bibringe det indre marked en yderligere dynamik. En strukturpolitik, som udfoldes gennem de forskellige europæiske strukturfonde, for eksempel omkring udviklingen af ny teknologi. Endelig finder Kommissionen, at en *kompensationspolitik* er nødvendig i de

sammenhænge, hvor markedsmekanismen – af den ene eller anden årsag – ikke fungerer optimalt, eller medfører samfundsmæssigt utilsigtede konsekvenser. Denne kompensationspolitik udfoldes ligeledes gennem strukturfondene (socialfondene).

Det indre marked og Kommissionens arbejdsmarkedspolitik peger således i retning af en *deregulering af arbejdsmarkedet*. En deregulering, som Kommissionen gerne ser 'udfoldet'. Markedskræfterne skal i vidt omfang have lov til at regulere arbejdsmarkedet; og også regulere en række af arbejdsmarkedets sociale aspekter. Således afviser Kommissionen fx. i »Den sociale dimension af det indre marked«, at der vil være nogen fare for, hvad De europæiske fagorganisationer har betegnet som 'social dumping' i forbindelse med etableringen af det indre marked. Forskelle i national lovgivning og forskelle i overenskomstbetingede forhold bør primært *'konfronteres med hinanden' på markedet; og ikke i en statslig og politiseret sammenhæng*; og hvis der skal iværksættes direkte lovgivningsmæssige initiativer, bør det ske med udgangspunkt i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter.

Udviklingen i Østeuropa det sidste halve års tid har dog på visse områder skabt en række arbejdsmarkedspolitiske problemer for EF-kommissionen i forhold til etableringen af et EF uden indre grænser, med fri bevægelighed for arbejdskraften. Kommissionen har frygtet at der på længere sigt vil ske en væsentlig tilstrømning af arbejdskraft fra store dele af Østeuropa. Og at disse østeuropæiske borgere vil være tvunget til at arbejde på det grå og sorte arbejdsmarked. I forvejen udgør 'sort arbejde' et væsentligt problemområde i Kommissionens overvejelser om det europæiske arbejdsmarked¹². I den sammenhæng udgør tilblivelsen af et relativt gennemorganiseret europæisk arbejdsmarked en af forudsætningerne for at fjerne 'sort arbejde'.

Hvilket i videre forstand kan virke aflastende i relation til forskellige landes finanspolitiske problemer.

3.2.3 Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter

Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, således som denne forsøges institutionaliseret af EF-kommissionen, er interessant set i et sociologisk institutionelt perspektiv. Gennem etableringen af en dialog på europæisk plan, forsøger kommissionen at få igangsat en mere permanent type institutionalisering af arbejdsmarkedsrelationerne i EF-regi. En slags internationaliserede trepartsforhandlinger.

Historisk har den EF-igangsatte dialog mellem arbejdsmarkedets parter dog været præget af en betydelig træghed. En træghed, der ikke mindst skal ses i lyset af de betydelige krisetendenser i EF-landenes økonomi, hvilket skærpede uenighederne mellem fagorganisationerne og arbejdsgiverorganisationerne. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter var i begyndelsen af 80'erne nær nulpunktet. Blandt andet på grund af store uenigheder om det såkaldte 'Vredeling-direktiv' om 'information og høring af arbejdstagere i virksomheder med kompleks, især international struktur', der foreslog mere vidtgående bestemmelser om medarbejderindflydelse, end de europæiske arbejdsgiverorganisationer kunne acceptere. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter er dog delvist blevet sat i gang igen efter det såkaldte 'Val Duchesse'-møde i marts 1987, hvor repræsentanter for arbejdsmarkedets parter på europæisk plan enedes om en *fælles erklæring* om efteruddannelse i forbindelse med indførelse af ny teknologi og informations- og høringsret. En erklæring, der bl.a. indeholdt en accept fra fagorganisationernes side af arbejdsgivernes ledelsesret.

Etableringen af sådanne institutionelle ram-

mer, som dem kommissionen forsøger at iværksætte gennem dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, forudsætter dog et vist minimum af kulturel og normmæssig integration. En vis fælles enighed om sociale værdier og normer. Vi er her på linie med Michael Poole (1984, 1986) når han understreger, at det er handlende aktører (social 'actors') der skaber institutioner. Og at dannelse af institutioner derfor forudsætter at aktørerne er enige om visse fælles normative referencerammer. Det er vores opfattelse, at dialogen mellem arbejdsmarkedets parter i vidt omfang kan og bør anskues fra denne synsvinkel. Når vi fremhæver nødvendigheden af en fælles normativ og kulturel overensstemmelse mellem arbejdsmarkedets parter, som forudsætning for en institutionsdannelse på europæisk plan, betyder det ikke en afvisning af, at der er strukturelt betingede modsætninger mellem arbejdsgiverne og lønmodtagerne. Men der er tale om, at begge parter i et eller andet omfang skal kunne se den strategiske fordel ved at indgå i et institutionaliseret arrangement med modparten. Der skal være visse fordele forbundet med at aftale 'spilleregler' med modparten. Og dette kræver visse fælles opfattelser og visse fælles værdier og normative orienteringer.

Når vi således taler om, at en vis grad af *enighed* er en forudsætning for institutionsdannelse, så betyder dette, om vi så må sige, at arbejdsmarkedets parter *bliver enige om, hvad de er uenige om*. Det er denne enighed om uenighederne, der muliggør institutionsdannelse på det europæiske arbejdsmarked. Der skal skabes, og forsøges skabt, *fælles opfattelser* af, hvad der er institutionelt relevant forhandlingsstof. Fælles opfattelser, der bl.a. er betinget af opnåelse af et fælles kulturelt og værdimæssigt grundlag. Disse fælles opfattelser er baggrunden for eventuelle institutioners *legitimitet*.

Vores fremhævelse af de kulturelle og værdimæssige forhold betyder selvfølgelig ikke, at opnåelse af en 'fælles opfattelse' ikke er afhængig af *magt- og styrkeforholdet* mellem fag- og arbejdsgiverorganisationerne. Grundlæggende udtrykker resultatet af en given forhandlingssituation og en given institutionsdannelse, magtfordelingen i den givne historiske periode, mellem arbejdsgiver- og fagorganisationerne. Parterne besidder hver især en række *magtressourcer*, der kan bringes i anvendelse ved et forhandlingsmæssigt sammenbrud. For fagorganisationernes vedkommende er disse magtressourcer bl.a. afhængig af grad af monopol på fagområdet og fagområdets generelle samfundsmæssige betydning¹³.

I den aktuelle situation implicerer de foregående overvejelser, at man kan betragte dialogen mellem arbejdsmarkedets parter i EF-regi som et tilløb til en institutionsdannelse, hvor de forskellige nationale og internationale aktører søger at skabe legitimitet omkring spørgsmål, som de af strategiske årsager ønsker at rejse.

Som eksempel vil vi nævne de europæiske fagorganisationers fremhævnning af problemerne omkring 'social dumping' i forbindelse med etableringen af det indre marked. De lave lønninger i Sydeuropa optræder som en trussel imod en række erhvervede rettigheder på arbejdsmarkedet i Nordeuropa¹⁴.

Og fagorganisationerne i Nordeuropa har ingen muligheder for at 'takle' dette problem inden for de nationale industrielle relationer. Strategisk ligger der derfor et væsentligt incitament i at bringe dette problem på bane i en internationaliseret EF-sammenhæng.

Fagorganisationerne søger herigennem at få arbejdsgiverorganisationerne, EF-institutionerne og nationalstaterne til at acceptere problemstillingen omkring 'social dump-

ing', som legitimt diskussions- og forhandlingstema.

Samtidigt med, at de andre aktører tilsvarende forsøger at 'placere sig' strategisk i forhold til fagorganisationernes udspil, fx. gennem forsøg på at betvivle legitimiteten i spørgsmålet om 'social dumping'.

Først når alle aktørerne i større eller mindre omfang accepterer det legitime i at diskutere social dumping, kan der forventes institutionaliserede tiltag, der skal modvirke den sociale dumping. Institutionaliserede tiltag, der aktuelt bl.a. er til diskussion som 'socialt charter, den sociale dimension osv'.

4. Afsluttende bemærkninger

Afslutningsvis vil vi komme med nogle bemærkninger til nogle af de problemer, som de europæiske fagorganisationer står overfor i forbindelse med etableringen af EF's indre marked. Blandt andet fordi det må forventes, at det bliver fagorganisationerne, der presser hårdest på for at få skabt et institutionaliseret samarbejde omkring de industrielle relationer på europæisk plan.

Fagorganisationerne i de forskellige europæiske lande står overfor det strategiske problem, at man, som vi har redegjort for tidligere, primært er organiseret nationalstatsligt. Det er på nationalstatsniveau, at fagorganisationerne besidder væsentlige magtressourcer, som kan anvendes i forhold til arbejdsgiversiden. Men man er i fagorganisationerne blevet konfronteret med det faktum, at flere og flere erhvervsvirksomheder er blevet og bliver centraliseret og internationaliseret, hvilket betyder at flere og flere beslutninger vedrørende virksomhedernes struktur, ekspansionsformer, strategier m.v. tages på europæisk plan. »Allerede i dag har de 40 største europæiske industrielle grupper 23%

af den samlede europæiske omsætning på industriområdet. Et tal, der er på niveau med situationen for de industrielle giganter i Japan.«¹⁵. Og det i en situation, hvor arbejdsmarkedslovgivningen og overenskomstssystemet hovedsagelig er nationalt bundet; og hvor der samtidigt finder en række liberaliseringer sted i forbindelse med EF's indre marked.

Disse udviklingstræk stiller de nationale fagorganisationer overfor en række problemer, der må forventes at øge de nationale fagorganisationers interesse i tværnationalt samarbejde. Dette gælder både i forhold til et intensiveret organisatorisk samarbejde mellem fagorganisationerne i de enkelte medlemslande; og i forhold til dannelsen af en institutionel ramme på internationalt niveau.

Alligevel er der en række forhold som gør, at den ovenfor skitserede internationaliserings-tendens ikke er en entydig proces. Et aspekt der modvirker denne internationaliseringsproces er, hvad Nils Elvander (1988) har betegnet som organisationsbevarende. Hvormed der refereres til det forhold, at organisationer mere eller mindre bevidst lader deres handlinger styre af omsorgen for deres egen eksistens.

En internationaliseret institutionel ramme omkring det europæiske arbejdsmarked må forventes at medføre afgivelse af magt og kompetence fra nogle nationalt orienterede organisationer til andre internationalt orienterede organisationer. Og de nationale fagorganisationer står overfor en række strategiske valg i forhold til øget internationalt samarbejde.

Dette gælder både i forhold til, hvorvidt de nationale fagorganisationer ønsker at støtte et generelt intensiveret politisk samarbejde i EF; og i forhold til hvorvidt de nationale fagorganisationer vil kunne etablere en institu-

tionel ramme for internationalt fagligt samarbejde af mere forpligtende karakter, end den der kendes idag.

Som eksempel på det første forhold, og på de problemer og strategiske valg, der indgår heri, kan nævnes den danske fagbevægelses afvisning af en opblødning af enstemmighedskravet i EF's ministerråd på en række arbejdsmarkedspolitiske områder op til vedtagelsen af den europæiske fællesakt (EF-pakken) i 1986. Kravet om enstemmighed blev fastholdt idet dansk fagbevægelse frygtede forringede danske løn- og arbejdsvilkår, som konsekvens af eventuelle nye EF-forordninger og direktiver. Dette strategiske valg fra bl.a. dansk fagbevægelses side betyder dog idag, at fagbevægelsen i EF og de europæiske socialdemokratier har vanskeligt ved at få gennemført fælles forbedringer på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område inden for EF, grundet blokeringer fra UK. Således beklager fx. Svend Auken i Politika nr.4 1989 dette enstemmighedskrav; »Enstemmighedskravet i Ministerrådet, når det gælder de ansattes rettigheder og interesser artikel 100A), og når det gælder en aktiv miljøpolitik artikel 130S) har været en hæmsko for en progressiv politik. Kravet har i flere tilfælde medført, at enkelte konservative regeringer har blokeret for et ønske hos et stort flertal af lande om forbedringer på disse områder.« (p.424). Fagbevægelsens satsning på at fastholde det social- og arbejdsmarkedspolitiske felt i nationalt regi har altså, på den ene side, godt nok betydet at fælles EF-lovgivning ikke har kunnet forringe danske standarder, men har altså tilsvarende, på den anden side, betydet, at en øget international integration på det arbejdsmarkedspolitiske område ikke har været mulig.

Denne manglende mulighed for at opnå arbejdsmarkedspolitiske resultater på den internationale politiske scene har da også medført væsentlige skift i såvel fagbevægelsens som det danske Socialdemokratis hold-

ning i løbet af 1990. De strategiske signaler fra 1986 er blevet forandret i erkendelse af de manglende muligheder for at opnå arbejdsmarkedspolitiske fremskridt på europæisk plan, fx. i relation til det Sociale Charter. Således at man idag – både fra fagbevægelsens og Socialdemokratiets side – arbejder aktivt for at gennemføre flertalsafgørelser på det sociale område. Man ønsker nu, af strategiske årsager, arbejdsmarkedspolitikken internationaliseret og er villige til at betale prisen i form af mindre national selvbestemmelse. Mest tydeligt er dette fornyligt kommet til udtryk i det memorandum den danske regering har udarbejdet som oplæg til forhandlingerne om institutionelle ændringer i EF-samarbejdet (Politisk-Økonomisk Union) i december 1990. Klart og entydigt lægges der – med Socialdemokratiets og fagbevægelsens opbakning – op til flertalsafgørelser på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område i EF-samarbejdet.

Noter

1. Denne artikel er et resultat af forskningsprojektet »Organisationerne, aftalesystemet og omstillingerne i det danske samfund«, ved Københavns Universitet, Kultursociologisk Institut. Forskningsprojektet har modtaget støtte fra Arbejdsministeriet, Statens samfundsvidenskabelige forskningsråd og fra følgende organisationer: Dansk Sygeplejeråd, Danmarks Lærerforening, Statsansattes Kartel, CO II, HK/Kommunal, Dansk Kommunalarbejderforbund, Ingeniør Sammenslutningen, DJØF.
2. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber: »Bestemmelser om arbejdsvilkår i medlemsstaterne – en komparativ analyse«, Kom (89) 360 end. udg. Brux. 6. juli 1989, p.16. Se også, "Comparative study on rules governing working conditions in the member states – a synopsis", Sec (89) 1137, Brux. 30.juni 1989.
3. Hans De Geer: »I Vänstervind och högervåg – SAF under 1970-tallet«, Stockholm, 1989, p.49.
4. Fra Gert Graversen: "Participation in Technological Change in Denmark Paper for presentation at the Round Table in Val Duchesse, 15 november 1989.
5. jf. Økonomiministeriet m.fl.: »Økonomisk og monetær union«, november 1989 og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber: "Report on Economic and Monetary Union in the European Community", Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Luxembourg, april 1989.
6. Jf. Finansministeriet m.fl.: »Redegørelse vedrørende dansk afgiftspolitik og det indre marked«, Finansministeriet, januar 1989.
7. Vi skal i den forbindelse henvise til Due, Ibsen og Madsen: »Fagbevægelsen og 90'ernes arbejdsløshedslovgivning – notat til de kvindelige arbejderes A-kasse«, Kbh. Universitet, Institut for kultursociologi, 1989, hvor dagpenge-systemets internationale aspekter behandles p.34.
8. jf. Det Økonomiske råd, Formandskabet: »Dansk Økonomi«, København, Juni 1988, p.85 ff.
9. Denne dialog er traktatsmæssigt fastsat i art.118 B i Rom-traktaten, hvori det hedder: »Kommissionens bestræber sig på at udvikle dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, idet denne dialog, hvis parterne finder det ønskeligt, kan føre til, at der knyttes aftalemæssige forbindelser.«.
10. jf. Kommissionens arbejdsdokument: »Den sociale dimension i det indre marked« sek(88)1148, Bruxelles, den 14. september 1988 og Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber: »EF-Socialt set«, særnummer om den sociale dimension af det indre marked, Luxembourg, 1988, samt Patrick Venturini: »1992 – Det sociale perspektiv«, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Luxembourg, 1989.
11. Vi har i »EF's indre marked og arbejdsmarkedets internationalisering – teoretisk oplæg til en sociologisk, komparativ analyse af arbejdsmarkedetsorganisationernes udvikling«, Kultursociologisk Institut, 1989, nærmere redegjort for EF-Kommissionens forskellige udspil.
12. Således anslår Kommissionen i »EF-socialt set – særnummer om den sociale dimension af det

indre marked», 1988, p.66, omfanget af 'sortarbejde' i forhold til lovlig beskæftigelse, til at udgøre 6-8% i de nordlige lande og 10-20% i de sydlige lande.

13. Se også Due, Madsen: »Organisationerne, aftalesystemet og omstillingerne i det danske samfund – teoretisk og metodisk baggrund«, p.16.
14. Se fx. European Trade Union Institute: "The Social Dimension of the Internal Market – first part: Employment", Info nr.25, Bruxelles 1988 og "The Social Dimension of the Internal Market – Second part: Workers' rights in European Companies" Info nr.26, Bruxelles 1988.
15. Fra European Trade Union Institute: "The social dimension of the internal market", Info nr. 26, p.12.

Litteratur

Auken, Svend. »Det politiske system og gennemførelsen af det indre marked«, Politica nr. 4 1989, p.424.

Det Økonomiske Råd, Formandsskabet, »Dansk Økonomi«, København, juni 1988.

Due, Jesper; Ibsen, Flemming og Madsen, Jørgen Steen, »Fagbevægelsen og 90'ernes arbejdsløshedslovgivning – notat til de kvindelige arbejderes A-kasse«, Kbh. Universitet, Institut for Kultursociologi, 1989.

Due, Jesper, Madsen, Jørgen Steen og Jensen, Carsten Strøby, »EF's indre marked og arbejdsmarkedets internationalisering – teoretisk oplæg til en sociologisk, komparativ analyse af arbejdsmarkedetsorganisationernes udvikling«, Kbh. Universitet, Institut for Kultursociologi, 1989.

Due, Jesper og Madsen, Jørgen Steen, »Organisationerne, aftalesystemet og omstillingerne i det danske samfund – teoretisk og metodisk baggrund«, Kbh. Universitet, Institut for Kultursociologi, 1989.

Dunlop, J.T., "Industrial Relations Systems", Harvard University, 1958.

Eldridge, J.E.T., "Industrial Disputes – Essays in the Sociology of Industrial Relations", New York, 1968.

Elvander, Nils, »Den svenska modellen. Löneför-

handlingar och inkomstpolitik, 1982–86«, Stockholm, 1988.

European Trade Union Institute, "The Social dimension of the Internal Market – first part: Employment", Info nr. 25, Bruxelles, 1988.

European Trade Union Institute, "The Social Dimension of the Internal Market – Second part: Workers' rights in European Companies", Info nr. 26, Bruxelles, 1988.

Finansministeriet m.fl., »Redegørelse vedrørende dansk afgiftspolitik og det indre marked«, Finansministeriet, januar, 1989.

Geer, Hans De, »I Vänstervind och högergång – SAF under 1970-talet«, Stockholm, 1989.

Graversen, Gert, "Participation in Technological Change in Denmark", Paper for presentation at the Round Table in Val Duchesse, 15. november 1989.

Kerr, Dunlop, Harbison og Myers, "Industrialism and Industrial Man", Cambridge, 1960.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, »EF – Socialt set«, særnummer om den sociale dimension af det indre marked, Luxembourg, 1988.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, »Den sociale dimension af det indre marked« (Kommissionens arbejdsdokument), sek(88) 1148 end. udg. Bruxelles, den 14. september 1988.

Kommissionen for Europæiske Fællesskaber, »Eurostat – statistiske basisoplysninger om Fællesskabet«, 1989.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, »Bestemmelser om arbejdsvilkår i medlemsstaterne – en komparativ analyse«, Kom (89) 360 end. udg. Brux. 6. juli 1989.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, "Report on Economic and Monetary Union in the European Community", Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Luxembourg, april 1989.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, "Comparative study on rules governing working conditions in the member states – a synopsis", Sec (89) 1137, Brux. 30. juni 1989.

Lipset, S.M. m.fl., "Union Democracy. The Internal Politics of the International typographical Union", Clencoe, 1956.

LO, »EF, det indre marked og den sociale dimension – dansk fagbevægelses position, mål-

sætning og strategi«, LO, København, juli 1989.

Olsson, Anders S., "The Swedish Wage Negotiation System", Uppsala, 1989.

Poole, Michael, "Industrial Relations - Origins and Patterns of National Diversity", New York, 1986.

Poole, Michael, "A framework for Analysis and a Appraisal of main Developments" in Poole, m.fl.: "Industrial Relations in the future - Trends and Possibilities in Britain over the next Decade«, London 1984.

Venturini, Patrick, »1992 - Det sociale perspektiv«, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Luxembourg, 1989.

Økonomiministeriet m.fl., »Økonomisk og monetær union«, November 1989.

Forholdet mellem statskundskab og forfatningsret

Af lektor, lic.jur. og cand.scient.pol. Jens Peter Christensen*

Problemstilling

Det hævdes ofte, at der mellem statskundskaben og den juridiske disciplin statsforfatningsret består en særlig nær forbindelse. Fra juridisk side er dette blevet stærkest fremhævet af forfatningsretsteoretikeren Alf Ross, der i sin lærebog i statsforfatningsret understreger, at der mellem statsforfatningsretten og statskundskaben består en tæt forbindelse. Statsforfatningsretten kan efter Alf Ross' mening ikke adskilles fra statskundskaben uden at blive en tom og formalistisk paragrafjurisprudens (Ross, 1980, p.49).

Ross undlader dog at gøre nærmere rede for, hvori statskundskabens væsentlige betydning for statsforfatningsretten skulle bestå, og nøjes med i en note at fremhæve, at hans egen fremstilling på grund af »manglende tid, kræfter og evner« »langt fra« »honorerer de krav, »der følger af denne ide« (Ross, 1980, p.52). Denne undskyldning for ikke at begrunde påstanden står uforandret fra 1. udgaven af lærebogen i 1959 frem til 3. og sidsteudgaven fra 1980.

Fra politologisk side er synspunktet senest blevet hævdet af dansk statskundskabs nestor, professor Erik Rasmussen, der i en anmeldelse af Jørgen Albæk Jensens afhandling om parlamentarismens statsretlige be-

tydning kritiserer denne for ikke at inddrage den politologiske litteratur i sin behandling af emnet. Erik Rasmussen argumenterer imidlertid ikke for, hvilken betydning en sådan inddragelse ville have haft for besvarelsen af den retlige problemstilling, Albæk Jensen behandler, men nøjes med at fastslå, at »statsretsteoretikere bør, for statsrettens skyld, skaffe sig det bedst mulige kendskab til foreliggende politologisk og historisk litteratur, før de skriver« (Rasmussen, 1989b, p.485). Spørgsmålet er, hvor megen sandhed der er i disse meget generelt formulerede påstande af Alf Ross og Erik Rasmussen om statskundskabens relevans for forfatningsretten. Rammer påstandene noget centralt vedrørende forbindelsen mellem de to forskellige samfundsvidenskabelige discipliner? Eller er de snarere egnet til at skabe forvirring? Det er emnet for de følgende sider.¹

Forskellen i faglige synsvinkler

Som Erik Rasmussen har fremhævet, var den politologiske forskning i sin start i det væsentlige bestemt af de forfatningsretlige kategorier. I statskundskabens barndom var man tilbøjelig til at studere forfatningen ud fra den udtalte forudsætning, at det politiske liv udspillede sig inden for forfatningens rammer og i overensstemmelse med dens forskrifter (Rasmussen, 1971, p.53). I dansk

statskundskabs »klassikere« af Poul Meyer og Erik Rasmussen genfinder man da også en betydelig interesse for den forfatningsretlige ramme og dens historiske, politiske og ideologiske forudsætninger (Meyer, 1959 og 1962 samt Rasmussen, 1971 og 1972, jvf. Christensen, 1990, pp.158ff.).

Siden sin spæde start som selvstændigt universitetsfag sidst i 50'erne, har den politologiske forskning herhjemme imidlertid været præget af en meget kraftig vækst og differentiering i diverse specialer, der i betydeligt omfang har fjernet faget fra det udgangspunkt i de formelle forfatningsforhold, som endnu Poul Meyers og Erik Rasmussens fremstillinger i et vist omfang repræsenterede². Mange af disse specialer har kun meget lidt – eller intet – til fælles med forfatningsretten.

I hvert fald i to henseender kan man dog tale om et vist sammenfald af interesseområder mellem forfatningsretten og statskundskaben. Det drejer sig dels om spørgsmålet om samspillet mellem regering og folketing, herunder specielt de senere års udvikling vedrørende de stående folketingsudvalg. Dels om spørgsmålet om det parlamentariske systems normer. Begge områder vil blive diskuteret nærmere i det følgende.

Som det vil vise sig, er det karakteristisk, at de to fag – selv om de altså stadig i et vist omfang har visse fælles interesseområder – anlægger væsensforskellige synsvinkler på de fælles emner: Hvor forfatningsjuristen vil være optaget af, hvilke retlige normer, der gælder for forfatningslivet, må politologen som udgangspunkt interessere sig for al praksis i forfatningslivet, hvad enten den er udtryk for juridisk normbunden adfærd eller ej.

Man kan også sige det på den måde, at hvor forfatningsrettens genstand er de juridiske regler, der gælder for forfatningslivet, er

statskundskabens genstand det faktiske forfatningsliv, for så vidt uafhængigt af om de fænomener, der studeres, har retlig eller ikke-retlig karakter. I den forstand – men også kun i den – kan man sige, at forfatningsretten er en underordnet del, en ægte delmængde, af statskundskaben.

Den afgørende forskel i de synsvinkler, forfatningsretten og statskundskaben anlægger, betyder naturligvis ikke, at de to fag ikke kan have en vis gensidig relevans. Det er for det første givet, at statskundskaben må interessere sig for de forfatningsretlige normer i det omfang, de motiverer politisk adfærd. Men det er normernes faktiske efterlevelse, ikke deres retlige karakter, der begrunder denne interesse. Det er for det andet givet, at forfatningsjuristen på sin side må følge med i det faktiske forfatningsliv, hvis han vil vide, hvor de praktisk relevante problemstillinger ligger, og hvis han vil forstå de forfatningsretlige reglers funktion i forfatningslivet. Den politologiske litteratur kan her være af betydelig interesse, men almindelig avislæsning vil heller ikke være at foragte.

I det følgende skal betydningen af disse grundlæggende forskelle i den faglige synsvinkel illustreres med nogle eksempler på politologisk og forfatningsretlig analyse vedrørende de to ovenfor nævnte fælles interesseområder: Folketingets stående udvalg og udviklingen i det parlamentariske systems normer.

Analyser af folketingets stående udvalg

En grundig juridisk beskrivelse og analyse af de stående udvalgs virksomhed finder man hos Lars Busck i artiklen »Folketingets stående udvalg« fra 1977 (Busck, 1977). Som artiklens undertitel – »Et nyt forum for de gamle spørgsmål om forholdet mellem den

lovgivende og den udøvende magt« – antyder, forsøger Lars Busck i artiklen at anlægge en statsretlig synsvinkel på emnet, og afslutningsvis vurderer han den af ham beskrevne udvikling i udvalgsarbejdet ud fra en række »forfatningspolitiske« synspunkter.

Som væsentlige forfatningspolitiske betæneligheder fremfører Lars Busck, at forfatningens almindelige ansvarsmønster med ministeren som den ansvarlige svækkes i kraft af de stående udvalgs aktivitet, fordi det efterfølgende ansvar bliver sat ud af funktion, og folketingets kompetence forskydes til de lukkede udvalg. Dermed afskæres også i et vist omfang offentlighedens og ombudsmandens kritikmuligheder. Relevansen af den sidste del af kritikken, har de senere års eksempler på ministres forsøg på, via inddragelse af de stående udvalg i kontroversielle sager, at undgå ombudsmandens kritik, vidnet om.

Vurderet i forhold til et retsstatsideal, hvor den generelle, offentliggjorte lovs form ses som en væsentlig retssikkerhedsgaranti for borgeren, rummer de stående udvalgs funktion en risiko for, at der træffes konkrete afgørelser, som ikke er bundet af generelle regler. I værste fald er der fare for, at udvalgsflertallets mening kan finde direkte, mere eller mindre vilkårlige udtryk i administrationen, uden offentlighed og uden reel mulighed for at placere et efterfølgende ansvar (Busck, 1977, p.143).

Fra politologisk hold er Erik Damgaard den, der har givet den mest omfattende beskrivelse og analyse af de stående udvalgs organisation og funktion. Med disputatsen »Folketinget under forandring« fra 1977 (Damgaard, 1977a) påviste han blandt andet, at de stående udvalgs medlemmers baggrund, uddannelsesmæssigt, erhvervsmæssigt og interesse-mæssigt, er systematisk forbundet med det pågældende udvalgsområdes karakter.

De stående udvalg indfører sig på denne måde som et væsentligt element i den tendens til sektorisering af det danske politiske system, som de seneste års politologiske forskning har peget på som noget centralt.

På de forskellige politikområder er det karakteristisk, at de politiske beslutninger træffes i et tæt samspil mellem specialiserede aktører inden for netop den pågældende sektors udsnit af centraladministrationen, folketinget og interesseorganisationssystemet. De politiske beslutninger træffes således i adskilte sektorer, hvor samspillet med aktører fra andre sektorer typisk er svagt.

Hvor den klassiske statsretlige interesse har vedrørt forholdet mellem regering og folketing, drejer den politologiske sektoriseringsmodel interessen mod samspillet inden for de enkelte sektorer. Det er ikke den horisontale deling mellem regering og administration på den ene side og folketinget på den anden side, der er i centrum, men den vertikale opdeling på tværs af folketing, regering, administration og organisationssystem.

Selv om emneområdet for Lars Busck og Erik Damgaard i vidt omfang er det samme – nemlig de stående udvalgs rolle – er de spørgsmål, de stiller til emnet, de resultater, de lægger frem, og de konklusioner, de drager, væsensforskellige. Det er der intet mærkeligt i. Lars Buscks analyse har et retligt udgangspunkt. Det er derfor ikke overraskende, at de spørgsmål, han søger belyst, er spørgsmål om udvalgenes indflydelse på udfyldningen af fuldmagtslovgivning, ministrenes eventuelle retlige binding af udtalelser fra udvalgsflertal, procedureforskrifters ugyldighedsvirkning og ombudsmandens effektivitet mv. Da Lars Busck søger at anlægge en forfatningsretlig synsvinkel på sit emne, er det heller ikke overraskende, at han i sin konklusion konfronterer de fundne resultater med grundlæggende forfatningspo-

litiske synspunkter vedrørende retsstatsidealet, demokratisk kontrol og ansvar.

Modsat Lars Busck har Erik Damgaard ikke et retligt udgangspunkt. De retlige betragtninger strukturerer derfor heller ikke med samme nødvendighed de spørgsmål, han stiller i relation til sit emne. Damgaard vurderer først og fremmest udviklingen i forhold til behovet for en sammenhængende overordnet politisk ledelse. Sektoriseringen betyder, at de stærke sektorinteresser kommer til at dominere på helhedens bekostning. Damgaard ser med bekymring på de offentlige udgifters og udlandsgældens himmelflugt som et resultat heraf. Også denne bekymring har jo vist sig særdeles berettiget.

Det er karakteristisk, at Erik Damgaard i sin artikel »Folketingets udvalg og centraladministrationen« fra samme år, der inddrager disputatsens resultater, ikke selv vier de forfatningsretlige forhold synderlig interesse. Damgaard afviser direkte at tage udgangspunkt i de traditionelle forfatningsretlige kategorier og stiller i stedet, under henvisning til politologen Jean Blondel, det – ud fra en forfatningsretlig synsvinkel – måske noget overraskende spørgsmål, om parlamenter overhovedet skal og kan lovgive. Damgaard sætter i den forbindelse, ud fra hvad han kalder en »common sense betragtning«, spørgsmålstegn ved, om »teorier fra det 17. og 18. århundrede« – og det vil her sige Lockes og Montesquieus teorier – kan forventes at give anvendelig vejledning for, hvorledes et politisk system bedst indrettes i det 20. århundrede (Damgaard, 1977b, p.235).

Damgaard anerkender ganske vist – i hvert fald på det principielle plan – relevansen af de statsretlige problemstillinger og finder, at det fortsat er »et værdigt mål« at søge den klassiske tredelings retssikkerhedsformål realiseret. Men nærmere end denne symbolske honnør for de statsretlige problemstillinger

og Lars Buscks forfatningspolitiske betænkeligheder, kommer Erik Damgaard ikke emnet. Det er det samlede systems funktionsdygtighed Damgaard ønsker at diskutere. »Teorier fra det 17. og 18. århundrede« må vige for denne diskussion.

Man kan på denne baggrund spørge, om Erik Damgaards resultater overhovedet har interesse set fra en forfatningsretlig synsvinkel. Svaret er, at det har de. Med sin dokumentation af det politiske systems sektorisering og de stående udvalgs rolle beskriver Damgaard væsentlige sider af det faktiske forfatningsliv, som det også er af interesse for forfatningsjuristen at kende til som baggrund for at kunne forstå de retlige reglers betydning og funktion. Lige så klart er det imidlertid, at resultaterne ikke yder noget direkte bidrag til belysning af de statsretlige spørgsmål, der kan være forbundet med udvalgenes virksomhed.

Et »asymmetrisk« forhold mellem fagene

Forskellen i synsvinkel og problemstilling forhindrer selvfølgelig ikke, at politologen og juristen kan hente inspiration og viden hos hinanden. Men spørgsmålet er, om forholdet her er symmetrisk. Min påstand er, at det ikke er tilfældet. Meget synes nemlig at tale for, at politologen, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, af videnskabeligt-faglige grunde har en forpligtelse til at orientere sig hos juristen. Mens det omvendte ikke på samme måde kan siges at være tilfældet.

Når det forholder sig sådan, skyldes det det fundamentale forhold, at politologen, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, ikke kan negligere den retlige ramme om dette liv. Det er der i hvert fald to grunde til. For det første kan den retlige ram-

me ikke negligeres, fordi den, selv om den langt fra er identisk med politisk praksis, i vidt omfang strukturerer og præger den politiske praksis. Den kommer derfor også naturligt til at præge en politologisk undersøgelse af politisk praksis.

Når Erik Damgaard for eksempel i sin disputats, konstaterer som et hovedresultat, at der er en empirisk »karakteristisk sammenhæng mellem Folketingets strukturer, medlemmer og behandlingsobjekter« (Damgaard, 1977a, p.181), ligger der bag denne konstatering en undersøgelse, der næsten udelukkende er struktureret på grundlag af en række formelle, retlige kategorier. Damgaard slår ganske vist indledningsvis fast, at »I udgangspunktet er det afgørende imidlertid ikke Folketingets formelle struktur, kompetence og funktioner, men de faktisk forekommende aktivitetsmønstre«. Men når han går igang med sin undersøgelse, er det alene de formelle aktiviteter inden for den formelle struktur, der behandles: De analyserede »behandlingsobjekter« udgøres først og fremmest af lovforslag, forslag til folketingsbeslutninger, redegørelser, forespørgsler og spørgsmål til ministre (Damgaard, 1977a, kap. 5). »Folketingets strukturer« udgøres af de formelle strukturer i form af de stående udvalg og møderne i plenum (Damgaard, 1977a, kap. 3). Og udvalgsmedlemmernes aktivitetsmæssige specialisering kortlægges på grundlag af deres debatdeltagelse i folketingets plenum, antal stillede spørgsmål og ordførerskaber (Damgaard, 1977a, kap.8).

Fra først til sidst er det således den formelle retlige ramme om forfatningslivet, der strukturerer Damgaards undersøgelse. Det er for så vidt også kun naturligt, da det er den samme retlige ramme, der i vidt omfang strukturerer det faktiske forfatningsliv, der er hans emne. Og dertil kommer det forskningstekniske hensyn, at det er de formelle strukturer og aktiviteten herindenfor, der bedst lader

sig entydigt registrere. Dette bemærker Damgaard da også selv, for eksempel i forbindelse med anvendelsen af debatindlæg i folketingssalen som indikator for parlamentarisk aktivitet: »Både med hensyn til tidsforbrug og arbejdsindsats (...) har kun toppen af isbjerget været i sigte«, siger Damgaard. Og den forskningstekniske begrundelse kommer også: »Plenumforhandlingerne er imidlertid den eneste komplet registrerede form for parlamentarisk aktivitet« (Damgaard, 1977a, p.206).

Men også af en anden grund vil den forfatningsretlige ramme om det levende forfatningsliv have en selvstændig interesse for politologen. Årsagen er, hvad enhver ved avislæsning kan overbevise sig om, at den forfatningsretlige ramme i det praktiske politiske liv har en betydelig symbolværdi. Forfatningen repræsenterer en række grundlæggende værdier, som det i den politiske debat giver styrke at kunne henvise til i argumentationen for egne synspunkter. De grundlæggende værdier, som forfatningen udtrykker, vil derfor også være en naturlig del af de værdier, der for politologen vil være relevante, når han ønsker at vurdere det faktiske forfatningslivs fænomener.

Erik Damgaard er selv inde på dette forhold, når han – åbenbart med en vis ærgrelse – konstaterer, at det i den politiske diskussion giver »en stor argumentationsstyrke at kunne påkalde sig klassikernes autoritet. I den offentlige debat sporer man noget tabuagtigt over begreberne »den lovgivende magt« og »den udøvende magt« i den forstand, at det nærmer sig det blasfemiske at forestille sig dem »blandet sammen«, siger Erik Damgaard. (Damgaard, 1977b, p.235).

Den retlige ramme kan med andre ord siges altid at være relevant for den, der ud fra en politologisk interesse ønsker at studere det faktiske forfatningsliv. Både fordi den for-

fatningsretlige ramme udgør grundlaget for organiseringen af en række helt centrale institutioner i det faktiske forfatningsliv, og fordi den forfatningsretlige ramme i sig selv er forbundet med en betydelig symbolværdi og udtrykker helt grundlæggende samfundsmæssige værdier. Politologen må derfor, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, nødvendigvis interessere sig for juraen.

Men det omvendte er ikke på samme måde tilfældet, og derfor er forholdet mellem fagene for så vidt »asymmetrisk«. Ganske vist kan politologens undersøgelser – som fremhævet tidligere – ofte være af interesse for forfatningsjuristen i dennes bestræbelse på at holde sig orienteret om udviklingen i det faktiske forfatningsliv. Men kun i helt særlige tilfælde vil resultaterne være af direkte retlig relevans. Sådanne tilfælde kan for eksempel tænkes, hvor politologen kortlægger forfatningsnormer af en sådan stabilitet og varighed, at der kan blive tale om anerkendelse af en egentlig sædvaneretsdannelse. Eller hvor det påvises, at sådanne normer ikke kan konstateres.

Med fare for at lægge sig ud med politologerne, kan man derfor, hvis man sætter sagen på spidsen, sige, at det i en snæver faglig forstand snarere er forfatningsretten, der har en væsentlig betydning for statskundskaben, end omvendt. Væsentligere end en polemik om, hvem der har pligt til at orientere sig hos hvem, er imidlertid, at man erkender, at der er tale om to forskellige videnskabelige discipliner, der måske nok i et vist omfang har et fælles emne i form af forfatningslivets foreteelser, men i øvrigt adskiller sig meget væsentligt i de spørgsmål, de stiller til dette emne, de metoder, de anvender, og den faglige tradition, de refererer til.

Parlamentariske normer

Som nævnt kan der for så vidt angår kortlægningen af forfatningsnormer af en vis stabilitet og varighed tænkes at være en vis fælles arbejdsmark for de to fag. I kraft af læren om forfatningsretlige sædvaner gør den forfatningsretlige retskildelære plads for, at forfatningslivets politiske praksis kan medføre forfatningsretlige nydannelser uafhængigt af formelle grundlovsændringer. Et klassisk eksempel er parlamentarismens gennembrud som forfatningsretlig sædvane, efter at den i 1901 var blevet anerkendt som i hvert fald en praktisk-politisk norm³.

I hvilket omfang der er noget særligt at opdyrke på denne fælles arbejdsmark afhænger på det principielle plan af, hvilken udformning og rolle det forfatningsretlige sædvanebegreb bør gives. Dette spørgsmål, der er af teoretisk-metodisk forfatningsretlig karakter, skal ikke behandles nærmere her⁴. På det mere praktiske plan afhænger betydningen af den fælles arbejdsmark af, hvorvidt de forfatningsnormer, som politologer kortlægger, kan forventes at have forfatningsretlig interesse.

Systematisk kortlægning af parlamentariske normer kan næppe siges at have været et betydeligt politologisk forskningsfelt. I forbindelse med de noget specielle parlamentariske forhold under firkloverregeringen synes interessen for spørgsmålet dog at være øget (se for eksempel Damgaard, 1987a og 1987b).

De seneste års mest systematiske og udførlige politologisk-historiske undersøgelser af et parlamentarisk normsæt, finder man hos Erik Rasmussen i afhandlingen »Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser« fra 1985 (Rasmussen, 1985). Afhandlingen er et eksempel på, at politologiske forskningsresultater principielt kan have direkte relevans for forfat-

ningsretten og illustrerer samtidig, hvorfor de sjældent vil have det.

Erik Rasmussen gennemgår i sin afhandling 90 års praksis, fra 1894-forliget frem til 1984, vedrørende folketingets endelige vedtagelse af finanslovsforslagene. Det primære formål er dels at drøfte, om der har dannet sig parlamentariske normer vedrørende partiernes finanslovsadfærd; dels at analysere 1983-situationen, hvor finanslovsforslaget blev nedstemt, for at søge belyst, om der med Socialdemokratiets nej til finansloven er sket et normbrud, sådan som det blev påstået i den politiske debat.

Erik Rasmussens konklusion vedrørende det første spørgsmål er klar. Siden århundredets begyndelse har der udviklet sig en parlamentarisk norm, som tilsiger »ansvarlige« partier uanset deres stilling til en siddende regering at stemme ja, også selv om de er uenige i væsentlige dele af finanslovsforslagets indhold (Rasmussen, 1985, p.108).

Denne parlamentariske norm har dog det »kvalificerende tillæg«, at den ikke er til hinder for, at en regering, som har søgt sit flertal til anden side, men ikke har det i orden, kan fældes ved en finanslovsafstemning, uden at et parti dermed handler uansvarligt (Rasmussen, 1885, p.111). Det var det, der skete i 1929, var ved at ske i 1967, og som Socialdemokratiet primært begrundede sin finanslovsforkastelse i 1983 med.

Det nye i 1983-situationen var alene, konstaterer Erik Rasmussen, at Socialdemokratiet tillige motiverede sin afstemningsadfærd med, at det ikke havde haft en efter egen opfattelse rimelig indflydelse på finanslovsforslagets indhold (Rasmussen, 1985, p. 112f.). Eller som Erik Rasmussen skriver: »Det nye ved 1983-situationen var altså ikke at et »ansvarligt« parti benyttede en gunstig lejlighed til at bringe en regering i mindretal,

men at det begrundede sin afstemning også med utilfredshed med finanslovsforslagets indhold. Det var i den forstand Socialdemokratiet afveg fra »ansvarlige« partiers hævdede praksis, den parlamentariske norm som finanslovspartierne så ihærdigt foreholdt det« (Rasmussen, 1985, p.113f.)

Erik Rasmussen slutter afhandlingen af med at overveje de konstitutionelle konsekvenser af denne særlige omstændighed ved 1983-situationen (Rasmussen, 1985, pp.114-118). Normbruddet peger efter Erik Rasmussens opfattelse i retning af en konstitutionel forandring, som kan få langtrækkende konsekvenser, og han konkluderer: »Hvis en egentlig mindretalsregering ikke mere tør regne med sluttelig vedtagelse af et finanslovsforslag som er tilvejebragt med skiftende flertal, vil en sådan regerings muligheder for at styre være betydelig svækket« (Rasmussen, 1985, p.117).⁵

Hvilken betydning har nu disse resultater set fra en forfatningsretlig synsvinkel? I snæver retlig forstand formentlig kun den negative, at ingen i folketinget ses at have hævdet – hvad Erik Rasmussen da også selv pointerer (Rasmussen, 1985, p.60) – at Socialdemokratiets normbrud i 1983 skulle være retsstridigt. (Fornylig har undervisningsminister Bertel Haarder dog ytret sig i den retning)⁶.

Blandt forfatningslivets aktører er der således ikke tale om, at man opfatter den faste parlamentariske norm som et retligt fænomen. Den af Erik Rasmussen konstaterede faste parlamentariske norm kan derfor nok klassificeres som en sædvane, men ikke som en retssædvane – i hvert fald ikke, hvis man vil gøre brug af det klassiske retssædvanebegreb, der ud over konstateringen af en regelmæssig faktisk adfærd lægger afgørende vægt på aktørernes egen retsopfattelse.

Forfatningsretligt er dette ikke noget overra-

skende resultat. Ingen ses i den forfatningsretlige litteratur at have hævdet, at der skulle eksistere nogen retlig forpligtelse til at stemme for finansloven. Forfatningsrettens problem i relation til finanslovsforkastelse er et andet. Nemlig det – ud fra en praktisk-politisk synsvinkel – måske noget subtile spørgsmål om, hvorvidt en finanslovsforkastelse skal ligestilles med et mistillidsvotum og derfor må medføre en retlig pligt for regeringen til at gå af eller udskrive nyvalg. Det spørgsmål giver Erik Rasmussens afhandling intet svar på af den simple grund, at spørgsmålet ikke er relevant for den opgave, Erik Rasmussen har stillet sig, nemlig at undersøge om Socialdemokratiets finanslovsforkastelse betød et parlamentarisk normbrud, som hævdet fra mange sider i den politiske debat.

Erik Rasmussens afhandling illustrerer på denne måde også, at en undersøgelse, der tager udgangspunkt i en primært politologisk relevant problemstilling, kun kan forventes at medføre resultater af direkte retlig relevans i det omfang, den formulerede problemstilling også indeholder et retligt relevant spørgsmål. Da de retlige normer som tidligere nævnt kun udgør en meget beskedne del af de normer, der kan have statskundskabens interesse, og da politologen i sin problemstilling ikke er bundet af retlige relevanskriterier, kan dette kun sjældent forventes at være tilfældet.⁷

Konklusion

Analysen af forholdet mellem forfatningsretlig og politologisk fremstilling vidner om, at Alf Ross' påstand om statskundskabens betydning for statsforfatningsretten – når den læses som en påstand om, at statsforfatningsretten i sin retlige analyse kan hente væsentlig støtte i statskundskaben – ikke er rigtig.

Meget synes til gengæld at tale for, at politologen, når han beskæftiger sig med det faktiske forfatningsliv, af videnskabeligt-faglige grunde nødvendigvis må orientere sig hos juristen. Politologen kan nemlig ikke negligere den retlige ramme om det politiske liv. Både fordi den forfatningsretlige ramme strukturerer og præger den politiske praksis, og fordi den forfatningsretlige ramme i sig selv har en betydelig symbolværdi og udtrykker helt grundlæggende samfundsmæssige værdier. Sat på spidsen kan man derfor sige, at det i en snæver faglig forstand snarere er forfatningsretten, der har en væsentlig betydning for statskundskaben, end omvendt.

Ikke mindst Erik Rasmussen har understreget betydningen af, at man klargør, under hvilken synsvinkel man studerer forfatningslivets fænomener. I sin afhandling om statslånskrisen i 1919 gør han det også klart, at han ikke drøfter spørgsmålet om folketingsparlamentarismen under en juridisk, men under en politisk synsvinkel (Rasmussen, 1957, p.108f.). Alligevel undlader han ikke, trods en konstatering af, at parlamentarismen allerede i tiden omkring statslånskrisen var almindeligt anerkendt »selv fra statsretskyndig side«, i en note og uden nærmere argumentation at tilslutte sig det synspunkt, at statsretskyndige i et land med en skreven forfatning angiveligt skulle være tilbøjelige til at udlægge et politisk system, »som eksisterer på papiret men ikke i virkeligheden« (Rasmussen, 1957, p.108).

Denne tendens til uden nærmere argumentation at beskyldte den forfatningsretlige teori for at overse det faktiske forfatningsliv genfindes i Erik Rasmussens nyligt publicerede anmeldelse af Jørgen Albæk Jensens afhandling om parlamentarismens statsretlige betydning (Rasmussen, 1989b). Erik Rasmussen understreger indledningsvis i anmeldelsen, at han ikke føler sig beføjet til at tage stilling til den forfatningsretlige »polemik«

om de politiske normers statsretlige status. Når han ser på afhandlingen »qua politolog« finder han, at det er bemærkelsesværdigt, at afhandlingen ikke inddrager den politologiske litteratur. Erik Rasmussen argumenterer imidlertid ikke for, hvilken betydning en sådan inddragelse ville have haft for besvarelsen af den retlige problemstilling, Albæk Jensen behandler.

Kun i en enkelt henseende uddyber Erik Rasmussen sin kritik, idet han påpeger, at Albæk Jensen, hvis han havde været opmærksom på Erik Rasmussens foran drøftede afhandling om finanslovsforkastelse, ville have vidst, at finanslovsafstemninger i hele tidsrummet 1920-1983 ikke har været betragtet som tillidsafstemninger⁸.

Forfatningsretligt kan der, som jeg har argumenteret for i bogen »Forfatningsretten og det levende liv«, fremføres gode grunde, der taler imod Albæk Jensens synspunkt om, at finanslovsforkastelse statsretligt bør ligestilles med et mistillidsvotum (Christensen, 1990, p.193f.). Erik Rasmussen har imidlertid ikke med sin påvisning af, at stemmeafgivning for finanslovsforslaget ikke kan tolkes som udtryk for en tillidserklæring til den siddende regering, givet noget svar på, hvorvidt finanslovsforkastelse statsretligt må forstås som en mistillidserklæring. Som der blev redegjort for i analysen ovenfor, har Erik Rasmussen slet ikke dette spørgsmål til drøftelse.

Max Sørensen påpeger, måske med en anelse ironi, i sin forfatningsret, at en samlet behandling af forfatningslivets fænomener har »åbenbare fordele«, hvis formålet er »at give en fremstilling som led i en almindelig samfundslære for at opdrage elever til aktivt interesserede samfundsborgere. Hvis formålet derimod er en videnskabelig skoling, er en opdeling at foretrække på grund af de forskellige discipliners forskellige videnskabelige metode« (Sørensen, 1973, p.19).

Analysen af forholdet mellem forfatningsretlig og politologisk fremstilling vidner om fagopdelingens hensigtsmæssighed i en videnskabelig sammenhæng. Netop erkendelsen af den væsentlige forskel i de synsvinkler, forfatningsretten og statskundskaben anlægger, er afgørende for forståelse af, hvilken forbindelse der kan etableres mellem de to discipliner. Som påpeget er det givet, at statskundskaben må interessere sig for de forfatningsretlige normer i det omfang, de motiverer politisk adfærd. Det er også givet, at forfatningsjuristen på sin side må følge med i det faktiske forfatningsliv, hvis han vil vide, hvor de praktisk relevante problemstillinger ligger, og hvis han vil forstå de forfatningsretlige reglers funktion i forfatningslivet.

Men meget længere rækker de »åbenbare fordele« ved en samlet behandling af forfatningslivets fænomener næppe. Dertil er forskellen i den anlagte synsvinkel på disse fænomener for stor, og faren for faglig forfladigelse for nærliggende, hvad Max Sørensen måske også antyder med sin modstilling af videnskabelig skoling og almindelig samfundslære.

Da en meget stor del af dagligdagens forfatningsmæssige fænomener ikke er af retlig karakter, kan det naturligvis ikke bebrejdes den forfatningsretlige teori, at den ikke er i stand til at give nogen dækkende eller fyldestgørende beskrivelse af den forfatningsmæssige virkelighed. Beskyldninger mod den forfatningsretlige teori for at overse det faktiske forfatningsliv eller for ikke at give et billede af dette, der svarer til »virkeligheden« får, når dette ikke erkendes, noget forfejlet over sig.

En påstand, som den Erik Rasmussen fremfører, om at statsretsteoretikerne for statsrettens skyld bør skaffe sig det bedst mulige kendskab til foreliggende politologisk og hi-

storisk litteratur, før de skriver, er så generel, at den er uden større interesse for en fornuftig drøftelse af forholdet mellem forfatningsretlig og politologisk analyse. En kritik af den forfatningsretlige teori for ikke at holde sig orienteret om det levende forfatningsliv fordrer, hvis den skal have interesse, at man er villig og i stand til at argumentere for, hvor teorien har forsyndet sig ved ikke at inddrage det levende forfatningslivs erfaringer i fremstillingen.

Blot at postulere, at statsretsteoretikere må skaffe sig det bedst mulige kendskab til foreliggende politologisk og historisk litteratur, som Erik Rasmussen gør det, eller som Alf Ross uden nærmere dokumentation at hævde, at statskundskaben er af væsentlig betydning for forfatningsretten, er mere egnet til at skabe forvirring end afklaring af, hvorledes der mellem forfatningsretten og statskundskaben kan etableres en frugtbar drøftelse af spørgsmål af fælles interesse.

Noter

*) Jens Peter Christensen er født 1956 og ansat som lektor ved Institut for Offentlig Ret ved Aarhus Universitet. Har tidligere været ansat som adjunkt ved Institut for Statskundskab og har i nogle år arbejdet i Undervisningsministeriets ledelsessekretariat. Erhvervede i april 1990 den juridiske licentiatgrad med bogen »Forfatningsretten og det levende liv«, som i foråret er udkommet på Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

1. En mere omfattende diskussion af emnet findes i kapitel 6 i min bog »Forfatningsretten og det levende liv«. Se: Christensen, 1990.
2. En systematisk undersøgelse af profilen i de seneste års politologiske forskning er foretaget af Peter Nannestad for årene 1960-1975 (Nannestad, 1977). Også Kjell A. Eliassens og Mogens N. Pedersens artikel »Omkring studiet af nogle centrale politiske institutioner i Danmark: Et skandinavisk perspektiv« skrevet i

anledning af 25-året for statskundskabsstudiets etablering giver et bidrag til belysning af fagets forskningsprofil (Eliassen & Pedersen, 1984).

3. Den nyeste undersøgelse af dette emne findes hos Koch, 1990.
4. Spørgsmålet er diskuteret udførligt i afsnit 7.6. i »Forfatningsretten og det levende liv« (Christensen, 1990, pp.229ff.) samt i artiklen »Sædvane og forfatningsret« i Ugeskrift for Retsvæsen (Christensen, 1990a).
5. Erik Rasmussen har siden fulgt sin afhandling op med en undersøgelse af partiernes adfærd ved den endelig afstemning om finansloven i årene 1985 til 1988. Hans konklusion er, at den tidligere parlamentariske norm, som tilsagde »ansvarlige« partier at stemme for finanslovsforslaget, uden at de derved på nogen måde udtrykte tillid til regeringen eller tog noget medansvar for dens finanslov, nu må antages at have mistet næsten al betydning (Rasmussen, 1989a).
6. I sin nyligt udkomne bog »Grænser for politik«, skriver undervisningsminister Bertel Haarder, at den nye praksis vedrørende finanslovsafstemningen betyder, at vedtagelsen af finansloven ved 3. behandlingen er blevet gjort til en tillidsafstemning, »hvor regeringen skal have et tillidsvotum fra et flertal i Folketinget. Og det er helt i modstrid med den parlamentarisme, der er nedfældet i Grundlovens §15« (Haarder, 1990, p.78). Denne påstand om grundlovsstridighed er åbenbart forkert. For afstemningen om finansloven gælder det som for afstemninger om andre love, at ingen kan tilpligtes at stemme for. Får finanslovsforslaget ved den endelige afstemning et flertal imod sig, har regeringen pligt til at gå af, såfremt oppositionen giver klart udtryk for, at finanslovsforkastelsen er ment som et mistillidsvotum. Det er i al enkelhed de grundlovmæssige regler om det komplicerede politiske spil, der de seneste år har udviklet sig i forbindelse med den endelige afstemning om finansloven. Bertel Haarder blander i sin vurdering af denne udvikling jura og politik sammen på en måde, som forplumrer problemstillingens politiske karakter.
7. Erik Rasmussen anfører i sin anmeldelse af min bog, at jeg skulle have givet udtryk for, at

hans undersøgelse ikke indeholder noget retligt relevant spørgsmål og påpeger på denne baggrund, at hans undersøgelse dette til trods indeholder et retligt relevant resultat. Dette fører ham til at fastslå, at den af mig hævdede opfattelse, hvorefter politologiske undersøgelser kun kan have direkte retlig relevans, for så vidt deres formulerede problemstilling også indeholder et retligt relevant spørgsmål, »ikke altid holder stik« (Rasmussen, 1990, p.381f). Hertil er at sige, at jeg ikke i min bog har givet udtryk for, at Erik Rasmussens undersøgelse ikke indeholder noget retligt relevant spørgsmål. Tværtimod påpeger jeg – som også her i artiklen – at spørgsmålet om, hvorvidt der har dannet sig faste parlamentariske normer, er et spørgsmål, der har retlig relevans i kraft af læren om forfatningsretlige sædvaner (Christensen, 1990, p.169f.). Det kan derfor ikke undre, at Erik Rasmussens undersøgelse indeholder et retligt relevant resultat, sådan som jeg også tydeligt anfører. Det kan – på baggrund af, at Erik Rasmussens centrale problemstilling primært er af politologisk karakter – heller ikke undre, at undersøgelsens resultat kun har begrænset forfatningsretlig interesse. Jeg kan på denne baggrund ikke se rettere, end at Erik Rasmussens undersøgelse i det hele er en glimrende, bekræftende illustration af den af mig hævdede antagelse.

8. Erik Rasmussens kritik udspringer af, at Albæk Jensen i sin konklusion vedrørende de retlige virkninger af finanslovsforkastelse skriver, at hans undersøgelse har bestyrket det synspunkt, at finanslovsafstemninger må betragtes som »tillidsafstemninger« (Albæk Jensen, 1989, p.54f.). Dette er en uheldig formulering af konklusionen, da den undersøgelse, der er foretaget, alene vedrører spørgsmålet om konsekvensen af finanslovsforkastelse, ikke af finanslovsvedtagelse. Af sammenhængen fremgår det imidlertid tydeligt, at Albæk Jensens konklusion alene tager sigte på spørgsmålet om, hvorvidt en finanslovsforkastelse statsretligt er en mistillidserklæring eller ej.

Litteratur

- Busck, Lars (1977). »Folketingets stående udvalg«, *Juristen og Økonomen*, nr. 6, pp. 125-146.
- Christensen, Jens Peter (1990). *Forfatningsretten og det levende liv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1990a). »Sædvane og forfatningsret«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, afd. B, pp.321-329.
- Damgaard, Erik (1977a). *Folketinget under forandring*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1977b). »Folketingets udvalg og centraladministrationen, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, pp.229-237.
- Damgaard, Erik (1987a). »Ændringer i den parlamentariske kultur«, *Politica*, 19. årgang, nr. 3, pp.280-289.
- Damgaard, Erik (1987b). *Træk af dansk parlamentarismes udvikling*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 2. rev. udgave.
- Eliassen, Kjell A. & Mogens N. Pedersen (1984). »Omkring studiet af nogle centrale politiske institutioner i Danmark: Et skandinavisk perspektiv«, *Politica*, 16. årgang, nr. 3, pp. 298-315.
- Haarder, Bertel (1990). *Grænser for politik*, København: Gyldendal.
- Koch, Henning (1990). »Retssædvane eller statskik – kampen om parlamentarismen siden 1901«, *Juristen*, pp.64-79.
- Meyer, Poul (1959). *Politik – Statskundskab i grundtræk*, København: Nyt Nordisk Forlag.
- Meyer, Poul (1962). *Politisk videnskab*, København: Berlinske Forlag.
- Nannestad, Peter (1977). »Political Science in Denmark: Trends of Research 1960-1975«, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 12, pp.85-104.
- Rasmussen, Erik (1957). *Statslånskrisen 1919*, Aarhus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ Politik 1*, (2.udg.). København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ Politik 2*, (2.udg.). København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1985). »Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konse-

- kvenser», *Historie*, 16. bind, hæfte 2, pp.56-118.
- Rasmussen, Erik (1989a). »Partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finansloven: Stilfærdig jordsfæstelse af en parlamentarisk norm«, *Politica*, 21. årgang, nr.2, pp.165-173.
- Rasmussen, Erik (1989b). Anmeldelse af Jørgen Albæk Jensen: Parlamentarismens statsretslige betydning, *Politica*, 21. årgang, nr. 4, pp.484-486.
- Rasmussen, Erik (1990). Anmeldelse af Jens Peter Christensen: Forfatningsretten og det levende liv, *Politica*, 22. årgang, nr. 3, pp.380-382.
- Ross, Alf (1980). *Dansk statsforfatningsret*. København: Nyt Nordisk Forlag.
- Sørensen, Max (1973). *Statsforfatningsret*, 2. udg. ved Peter Germer. København: Juristforbundets Forlag.

Politisk kronik. 1. halvår 1990

Lars Bille

1989 var endt med et historisk finanslovsforlig. Det var lykkedes for KVR-regeringen at indgå en aftale med Fremskridtspartiet, som hermed for første gang i partiets 17-årige tilstedeværelse i Folketinget stemte for en finanslov. Det andet historiske ved afstemningen var, at Socialdemokratiet stemte imod finansloven til trods for, at regeringen *inden* afstemningen havde sikret sig et flertal for loven. Regeringens parlamentariske grundlag var med andre ord sikret på forhånd, hvorfor finanslovsafstemningens funktion som tillids- eller mistillidsafstemning var blevet overflødig, med mindre at Socialdemokratiet da spekulerede i, at enkelte medlemmer af en af partigrupperne sprang fra i sidste øjeblik.

Reaktionerne på finanslovsforliget.

Det er klart, at et sådant knivskarpt hjørne i den parlamentariske udvikling måtte afstedkomme nogle kommentarer fra og en vis eftertanke hos de involverede parter. For to af regeringspartierne – Det konservative Folkeparti og Venstre – var der stor glæde over resultatet. Det var nu klart og tydeligt blevet anskueliggjort, at regeringen ikke længere var afhængig af at skulle sikre sig Socialdemokratiets støtte for at kunne gennemføre store og vidtrækkende lovforslag. Regeringen havde hele tiden haft, men kunne nu for alvor bruge, muligheden for at slutte forlig til flere sider i folketingssalen.

En vis sordin blev dog lagt på glæden over forliget, da Fremskridtspartiets nye »ansvarlighed« – og enighed – endnu var af ny dato.

Holdbarheden og stabiliteten måtte først manifestere sig i partiets adfærd gennem længere tid. Regeringspartierne var dog overbeviste om, at Socialdemokratiet havde fået en lærestreg, uden at de dog på forhånd afskrev dette parti som en vigtig forligspartner i de kommende forhandlinger om de endnu uløste store økonomiske problemer.

Finanslovsaftalen havde været sværere at acceptere for det tredje regeringsparti, Det radikale Venstre, som med denne afstemning endeligt havde opgivet dets modstand mod at slutte større forlig med Fremskridtspartiet. De kræfter i Det radikale Venstre, som fra begyndelsen havde været modstandere af partiets regeringsdeltagelse, fordi det efter deres vurdering ville tøjle partiets manøvemuligheder og gradvist trække det mod højre, havde nu fået bekræftet deres opfattelse. Men udover en vis murren i geledderne og en mindre nedgang i tilslutningen til partiet i meningsmålingerne – hvad der, udgangspunktet taget i betragtning, kunne være nok så betænkeligt – ja så udløste finanslovsforliget ikke umiddelbart de store kalamiteter for partiledelsen.

Efterårets politiske udvikling havde bibragt regeringspartierne den erfaring, at store samlede løsninger af de økonomiske problemer ikke var en farbar vej. De strategiske overvejelser mandede ud i, at regeringen i den anden halvdel af folketingssamlingen i stedet ville koncentrere sig om at søge væsentlige enkeltspørgsmål løst ét efter ét med de partier, der nu engang kunne finde sammen herom.

De største dønninger skyllende ind over den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Og så her var strategien til debat. I al sin enkelthed var Socialdemokratiets strategiproblem det klassiske for et oppositionsparti under mindretalsparlamentarismen: skulle det gå langt for at opnå forlig med regeringen og dermed dog i et vist omfang påvirke den førte politik, eller skulle det fastholde en renere linie med stærke markeringer af partiets egne synspunkter, men til gengæld så løbe risikoen for at blive isoleret og dermed ikke opnå nogen nævneværdig indflydelse på den konkrete lovgivning. Dette strategiske problem drøftedes intenst i parti og fagbevægelse og med mellemrum fandt diskussionen også vej til medierne.

Således offentliggjorde LO's formand Finn Thorgrimson allerede den 28. december 1989 en kronik i »Det frie Aktuelt«, hvori han bl.a. rettede et angreb på den socialdemokratiske ledelse for ikke at have opnået indflydelse på regeringens langsigtede økonomiske politik, hverken i forbindelse med forhandlingerne om »de store planer«, som brød sammen den 17. oktober 1989 (se Økonomi og Politik nr.1 1990 p.61) eller i forbindelse med finansloven. Parterne – herunder altså også den socialdemokratiske ledelse – led efter hans mening åbenbart af »berøringsangst«.

Den 6. januar 1990 fremkom partiets næstformand Poul Nyrop Rasmussen i en kronik i Information med synspunkter, der – timingen taget i betragtning – kun kunne fortolkes som en støtte til LO-formandens kritik. Poul Nyrop Rasmussen erklærede sig nemlig som en svoren tilhænger af, at Socialdemokratiet søgte forlig med regeringen. Han pegede blandt andet på erhvervs- og uddannelsespolitikken som konkrete områder, hvor Socialdemokratiet skulle søge samarbejde med KVR-regeringen.

Andre kredse i arbejderbevægelsen tog afstand fra denne kritik af Socialdemokratiets nej til finansloven. Det gjaldt f.eks. formændene for Arbejdernes Fællesorganisationer og SID's formand Hardy Hansen, som alle fandt det særdeles velbegrundet, at Socialdemokratiet ikke havde villet tage medansvar for en finanslov, som efter deres opfattelse var så asocial.

På et møde den 10. januar 1990 i den socialdemokratiske folketingsgruppe blev den opståede situation behandlet. Pressen mente at vide, at Poul Nyrop Rasmussen på mødet blev stærkt kritiseret for at have sået tvivl om enigheden i Socialdemokratiets ledelse. Efter mødet kunne partiets formand Svend Auker imidlertid erklære, at gruppen havde haft en god debat og at alle var enige om, at partiet skulle søge indflydelse, hvor det var muligt og foreneligt med de socialdemokratiske synspunkter!

Det havde – man fristes næsten til at sige : for én gangs skyld – været en enig folketingsgruppe i Fremskridtspartiet, der tilsluttede sig finanslovsforliget. Det traditionelle opgør mellem »strammere« og »slappere« udeblev. Men allerede den 9. januar brød et af partiets hyppige personopgør løs. Hugo Holm smækkede i bogstaveligste forstand med døren, da han forlod Fremskridtspartiet folketingsgruppe, fordi han ikke kunne få en offentlig undskyldning fra partiets politiske ordfører Pia Kjærsgaard. Han mente, at hun stod bag en række beskyldninger mod ham for druk og dovenskab.

Det var således ikke en egentlig politisk uenighed, der lå bag Hugo Holms beslutning om at forlade Fremskridtspartiet. Alligevel kunne beslutningen få afgørende politisk betydning, fordi hans stemme var afgørende for gennemførelsen af de store dele af finanslovsforliget, som baserede sig på regeringspartiernes, Kristeligt Folkepartis og

Fremskridtspartiets stemmer, i alt lige akkurat 90 mandater. Problemet løstes ved, at Venstre efter nogen betænkelighed fandt et arrangement, der knyttede Hugo Holm til partiets folketingsgruppe.

Denne i sig selv ganske banale episode viste imidlertid med al ønskelig tydelighed, hvor skrøbelig den parlamentariske situation var, og hvor vigtigt det var, at partidisciplinen blev håndhævet strengt: hvis blot eet medlem af en af partigrupperne gik enegang, risikerede finanslovsforliget at falde på gulvet.

En sådan situation opstod den 7. marts 1990 og som ventet – eller frygtet – af mange, var det Mogens Glistrup, der skabte problemet. Han meddelte fra Folketingets talerstol under førstebehandlingen af boligminister Agnete Laustsens lovforslag om beskæring af boligstøtten, at han ikke ville stemme for forslaget. Dette til trods for, at det var en del af finanslovsforliget og iøvrigt var blevet godkendt af Fremskridtspartiets folketingsgruppe, uden at han på det tidspunkt satte sig imod forslaget.

Mogens Gistrups begrundelse var, at det også var indeholdt i finanslovsforliget, at der ikke måtte ske en forringelse af de ældres vilkår, hvilket efter hans vurdering ville blive konsekvensen, hvis lovforslaget blev gennemført. Han fik hurtigt følgeskab af Jane Oksen, Annette Just og Mogens Elvensøe, alle tilhørende partiets strammerfløj. De krævede, at lovforslaget blev ændret, så loven ikke kom til at gælde for personer over 67 år. Der var med andre ord stillet krav om en fornyet forhandlingsrunde om dele af finanslovens konkrete udmøntning. Blev dette krav imødekommet, var det ikke godt at vide, hvornår og om hvad der igen ville blive stillet et sådant krav.

Præcis af den grund blev kravet afvist af regeringen, som iøvrigt ikke sparede på de be-

ske bemærkninger om Fremskridtspartiets manglende troværdighed og dets ansvar for, at regeringen ville blive drevet i armene på Socialdemokratiet, som på sin side lakonisk bemærkede, at regeringen nu høstede, som den havde sået. Kristeligt Folkeparti erklærede, at Fremskridtspartiet ikke var egnet til langsigtede aftaler, og at det eneste holdbare var, at regeringen fremover indgik sådanne aftaler med Socialdemokratiet. En tilsvarende holdning gav Centrumdemokraterne også udtryk for.

Udgangen på affæren blev, at regeringen trak forslaget tilbage. Den mistede besparelse kompenseredes ved, at regeringen mindskede nogle aftalte afgiftsnedsættelser med et tilsvarende beløb, hvilket foranledigede Mogens Glistrup til at sige, at regeringen hermed brød finanslovsaftalen og andre til at undre sig over, at Mogens Glistrup således var medvirkende årsag til, at der ikke blev gennemført en afgiftslettelse.

Episoden skal også ses i sammenhæng med den fortsatte magtkamp i Fremskridtspartiet. Mogens Glistrup havde med sin aktion formået at sætte et alvorligt spørgsmålstejn ved Pia Kjærsgaards kontrol over partiet og dermed hendes fremtidige muligheder for at indgå forlig med andre partier, idet disse ikke kunne vide sig sikre på, om hun kunne levere de nødvendige stemmer til gennemførelsen af forligene. Svaret fra hendes fløj i partiets kom i form af en vedtagelse i Fremskridtspartiets hovedbestyrelsen. Partiets folketingskandidater bliver opstillet af de lokale kredsorganisationer. Men for at opstillingen skal være gyldig, skal den godkendes af partiets hovedbestyrelse. Vedtagelsen gik ud på, at kandidaterne ikke skulle regne med en sådan godkendelse, hvis de ikke fremover overholdt gruppedisciplinen.

Forligsarbejdet.

Den usikre parlamentarisk situation afspejlede sig i de første måneder af 1990 i den stilstand, der indtrådte i de politiske forhandlinger. Begge hovedaktører, det vil sige regeringen og Socialdemokratiet, trængte tilsyneladende til en »time out«, så efterårssamlings hændelser kunne fordøjes. Det var som sagt åbenbart, at de store samlede pakkelsninger ikke var vejen frem. Desuden var der opstået en ikke ringe gensidig mistillid parterne imellem, som ikke var befordrende hverken for den gensidige politiske forståelse eller for forhandlingsklimaet. Desuden var der fra tid til anden lidt småfnidder mellem regeringspartierne, såvel som internt i Socialdemokratiet og i forholdet mellem fagbevægelsen og partiet.

Men de store økonomiske problemer og arbejdsløsheden var der jo stadigvæk. Regeringens linie var nu at søge at parcellere disse store problemer ud i mindre enheder, som så kunne løses enkeltvis gennem en række delforlig. En vis kontakt var der stadig mellem regeringen og Socialdemokratiet, idet statsminister Poul Schlüter og enkelte andre fra regeringen ugentligt mødtes med den socialdemokratiske ledelse. Disse samtaler gik på Christiansborg under den meget sigende betegnelse »tillidsskabende foranstaltninger«.

Disse bar efterhånden frugt i form af et par ikke ubetydelige forlig. Der opnåedes således enighed om en fireårig aftale, der fastlagde rammerne for DSB's drift og udbygning, om en miljøstøtteordning for de østeuropæiske lande og et forlig om åbne partiregnskaber og tvangsbidrag til de politiske partier via de faglige kontingenter.

Sidstnævnte forlig havde været længe undervejs. Det var primært Det radikale Venstre, der havde presset på, men var stødt på en

mesalliance mellem Venstre og Det konservative Folkeparti på den ene side og Socialdemokratiet på den anden. De førstnævnte partier var modstandere af at offentliggøre partiregnskaberne med henvisning til, at det ville være en krænkelse af privatlivets fred, fordi det var en privat sag for enkeltpersoner og firmaer at støtte et parti. Socialdemokratiet var modstandere af, at der blev grebet ind over for fagforeningernes mulighed for via medlemskontingentet at støtte Socialdemokratiet. Alle tre partier havde en væsentlig økonomisk interesse i at opretholde disse finansieringskilder.

Forliget indebar, at partiernes landsorganisationer og kun dem, skulle offentliggøre regnskaberne. Partiernes omfattende net af lokale partiorganisationer blev ikke underlagt en tilsvarende pligt. Indtægterne skulle rubriceres i de brede kategorier: kontingent, statstilskud, og »organisationer, foreninger, fonde og firmaer«. Endvidere bestemtes det, at alle medlemmer af fagforeninger en gang om året kan meddele deres organisation, at de ikke ønsker at støtte partier via deres kontingent. De radikale var ikke helt tilfredse med forliget, men det var, hvad der kunne opnås enighed om for øjeblikket. Partiet stillede derfor forslag om en revision af loven efter et par år, men det blev klart afvist af de andre partier i forliget.

Loven må betegnes som den første officielle erkendelse af, at de politiske partier ikke længere primært er private sammenslutninger, men efterhånden i større og større omfang er blevet offentligt finansierede organisationer, som offentligheden følgelig må have indseende med.

Der blev også indgået forlig den 2. april om en ny reguleringsform af overførselsindkomsterne. Foruden regeringspartierne og Socialdemokratiet deltog også Socialistisk Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og Centrumde

mokraterne i forliget. Med forliget blev de sidste rester af dyrtidsreguleringen afskaffet, og fra 1991 vil alle overførselsindkomster blive reguleret i takt med udviklingen i en LO-arbejders årsløn. Det var et i økonomisk henseende ganske betydningsfuldt forlig, idet de berørte indkomstoverførsler androg ca 135 mia kroner. Det var iøvrigt bemærkelsesværdigt, at fire socialdemokrater (Karl Hjortnæs, Kaj Poulsen, Svend Taanquist, Jens Riisgaard Knudsen) brød med gruppedisciplinen og stemte imod ved den endelige afstemning i Folketinget.

I en anden af de større sager – om ungdomsarbejdsløsheden og uddannelsesproblematikken – blev der også indgået forlig. Efter et møde på Sauntehus lancerede regeringen den 27. marts dens planer på disse områder. Hovedsigtet i planen var, at der skulle ydes for at kunne nydes. De 18-22-årige kontanthjælpsmodtagere skulle senest efter to ugers ledighed have tilbudt beskæftigelse eller uddannelse. Hvis de afslog bortfaldt kontanthjælpen. Endvidere skulle dagpengemodtagere under 30 år senest efter 6 måneders ledighed have tilbudt beskæftigelse. Afslog de et rimeligt tilbud, mistede de dagpengeretten. Desuden skulle der oprettes flere pladser på de videregående uddannelser og på ungdomsuddannelserne, sættes på væsentlig flere lære- og praktikpladser og på flere arbejdstilbudspladser og jobtilbud. I alt 50.000 nye uddannelses- og beskæftigelsespladser i løbet af en tre-årig periode. Finansieringen skulle primært finde sted gennem omlægninger og besparelser andre steder i systemet.

Ifølge statsministeren var det bevidst, at regeringen ikke ledsagede planen med detaljerede økonomiske beregninger og overslag for ikke på forhånd at fastlåse noget i de kommende forhandlinger, som skulle være »åbne og resultatsøgende«.

Socialdemokratiets formand Svend Auken kritiserede imidlertid omgående oplægget for at være for »nemt, vagt og sølle«. Der var således ingen garantier for, at pladserne kunne skaffes og finansieringen skulle ske ved skrappe nedskæringer andre steder i systemet. Formandens negative – og meget hurtige – reaktion bekom ikke LO særlig godt. Her fandt man, at afvisningen var foretaget på et for løst grundlag. LO ville simpelthen gerne ind og have indflydelse.

Den 6. april indbød statsministeren DA, LO og – hvad der var noget helt nyt – de kommunale og amtskommunale organisationer til en *samlet* drøftelse af Sauntehus-oplægget. Denne konstruktion skulle vise sig at være frugtbar. LO havde efter sammenbruddet i de store planforhandlinger i oktober 1989 trukket sig ud af trepartsforhandlingerne. At genoptage noget der lignede trepartsforhandlinger var ikke politisk opportunt. Men ved at koble de kommunale og amtskommunale organisationer på forhandlingerne var man ude over det problem. Nu opstod i stedet 4-partsforhandlingerne.

Den 23. april offentliggjorde Socialdemokratiet sit oplæg til løsningen af de unges beskæftigelses- og uddannelsesproblemer: »Alle i gang«. Planen indeholdt bl.a. en garanti for lære- og praktikpladser til alle unge, der har gennemført EFG-basisåret, en ungdomsgaranti, der skulle sikre arbejde eller uddannelse til alle unge under 25 år efter højst fem ugers ledighed, en afskaffelse af adgangs begrænsningen til de videregående uddannelser og et omfattende efteruddannelses program. Finansieringen af planen skulle ske ved en ny bruttoskat pålagt de erhvervsaktive på maksimalt 0.8 procent af bruttolønnen samt ved bidrag fra erhvervslivet i form af finansiering af et antal lære-, praktik- og efteruddannelsespladser.

Den 17. april var der nedsat en ekspertgrup-

pe – »teknikerudvalget« – med repræsentanter fra regeringen, LO, DA og de kommunale og amtskommunale organisationer, som på grundlag af regeringens og Socialdemokratiets oplæg skulle forberede den politiske indsats for at løse de unges beskæftigelses- og uddannelsesproblemer.

Allerede den 10. maj indgik regeringen og Socialdemokratiet den første delaftale, der sikrede, at det offentlige senest den 1. oktober 1990 skulle etablere særlige værkstedsskoler for de unge, der ikke havde kunnet skaffe sig lære- og praktikpladser på normale vilkår. Begge parter erklærede sig meget tilfredse med resultatet. Statsminister Poul Schlüter gik så langt som til at erklære, at det var en mærkedag for det danske samfund og Svend Auken fandt, at det var en dag, hvor han som politiker var glad for dit arbejde.

Dette forlig blev det første af en række, som afsluttedes den 18. maj med en aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti, som bl.a. sikrede, 1) at kommunerne for fremtiden skulle tilbyde alle 18-19 årige, som søger kontanthjælp, et deltids uddannelses- eller beskæftigelsestilbud som betingelse for, at de kunne få en ungdomsydelse, 2) flere beskæftigelsespladser, 3) ekstra pladser på produktionsskoler samt 4) ændrede refusionsaftaler, der ville gøre det mere attraktivt for kommunerne at aktivere bistandsklienter frem for at holde dem på passive ydelser.

Det var imidlertid ikke kun med Socialdemokratiet, at regeringen indgik forlig i denne periode. Eksempelvis fandt regeringen, Fremskridtspartiet og Kristeligt Folkeparti den 10. maj sammen om en aftale, der skulle lette situationen for de tusindvis af husejere, der var truet af tvangsauktioner. Boligpakken indeholdt bl.a. bestemmelser, der gav mulighed for at ombytte gamle lån med nye og mere fordelagtige lån, at optage nye lån

med en længere løbetid samt en fritagelse for stempelafgift.

Disse forlig skabte dog ikke den store forbedring i det generelle forhandlingsklima. Alle var stadigvæk tilbageholdende, når talen faldt på de endnu uløste store problemer så som dagpengereform og skattereform.

Desuden var fremgangsmåden ved forarbejdet til de ovenstående forlig om ungdomsarbejdsløsheden og uddannelsespladser ikke uproblematisk. Det erkendtes, at grundlaget for forligene i høj grad var skabt gennem arbejdet i »teknikerudvalget« og den enighed, der var opnået mellem parterne i dette udvalg.

Det politisk set interessante var, at regeringen i dette udvalg havde forhandlet med socialdemokratiske organisationsfolk. Formanden for Kommunernes Landsforening var den socialdemokratiske borgmester Thorkild Simonsen, formanden for Amtsrådsforeningen var socialdemokraten Per Kaalund og LO's repræsentanter var selvfølgelig også socialdemokrater. Regeringen havde med andre ord formået at etablere enighed med en række fremtrædende socialdemokrater udenom Socialdemokratiets politiske ledelse på Christiansborg. Denne kunne derfor efterfølgende finde det vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at gå imod »sine egne«. En tilsvarende fremgangsmåde var benyttet ved gennemførelsen af en ny lov om folkeoplysning.

Dette afstedkom da også nogle meget kritiske bemærkninger fra flere af folketingsgruppens medlemmer, som fandt, at organisationerne og især Kommunernes Landsforening havde fået for meget indflydelse. Sagerne skulle efter deres mening først behandles politisk på Christiansborg, derefter kunne de »ekspertbehandles« af organisationer. Flere borgerlige politikere fandt det para-

doksalt, at det var socialdemokratiske folketingsmedlemmer, der var nu kritiske over for organisationernes indflydelse.

Den opståede uro i folketingsgruppen bagatelliserede gruppeformand Ritt Bjerregaard med henvisning til, at der altid gik »maj-kuller« i gruppen sidst på folketingssamlingen. Denne karakteristik harmede Kaj Poulsen så meget, at han offentligt erklærede, at årsagen til uroen ikke var »kuller«, men ledelsens manglende vilje til at drøfte de reelle meningsforskelle, der vitterligt var i gruppen. Det var med baggrund i en kritik at samme karakter, at Hans Strunge tidligere på året havde trukket sig ud af Folketinget.

Udenrigspolitik.

På ét område herskede der imidlertid bred enighed i Folketinget, nemlig om Danmarks udenrigspolitik. De revolutionære omvæltninger, der var sket, og som var under stadig udvikling, i Øst- og Centraleuropa, udviklingen i Sovjetunionen og det heraf følgende klart forbedrede forhold mellem USA og Sovjetunionen samt udsigten til en snarlig genforening af de to tysklunde, havde ændret ganske betragteligt på vilkårene og rammerne for dansk udenrigspolitik. Efterkrigstidens internationale system var under kraftig omformning.

På den baggrund afholdt Folketinget den 18. april en forespørgselsdebat om udvikling i Europa. Denne debat afslørede, at der var en meget bred enighed om, hvorledes den danske politik skulle være. Enigheden manifesterede sig i vedtagelsen af en dagsorden fremsat af Svend Auken på vegne af regeringspartierne, Socialdemokratiet, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti. Kun Fremskridtspartiet stemte imod medens Socialistisk Folkeparti undlod at stemme med den begrundelse, at afsnittet om EF ikke

var præcist nok. Dagsordenens fulde ordlyd skal bringes her, da den må siges at markere en afslutning på mange års uenighed om væsentlige dele af dansk sikkerheds- og Europapolitik:

»Folketinget skal opfordre regeringen til en aktiv Europapolitik på grundlag af:

- støtte til og samarbejde med de nye, folkevalgte regeringer i de tidligere kommunistiske lande i Øst- og Centraleuropa,
- støtte til udnyttelse af alle muligheder for fremskridt inden for Den Europæiske Sikkerheds- og Samarbejdskonference (CSCE),
- støtte til hurtige aftaler om betydelige og balancerede kernevåben- og troppereduktioner i Europa som første skridt hen imod en fælles sikkerhedsordning for de europæiske lande,
- støtte til de tyske folks selvbestemmelsesret og sikring af, at tysk enhed skabes i en bred europæisk sammenhæng med et udbygget samarbejde i EF og et fortsat nordamerikansk engagement i europæisk sikkerhed,
- støtte til en hurtig og omfattende EF-EFTA-aftale,
- støtte til styrkelse af EF-samarbejdet jævnfør Folketingets dagsorden af 30. november 1989, der muliggør flertalsafgørelser ved sikring af minimumsgarantier for miljøbeskyttelse og lønmodtagerrettigheder, større demokratisk kontrol og åbenhed og et forstærket økonomisk og valutarisk samarbejde til sikring af vækst og beskæftigelse med fortsat respekt for medlemslandenes selvstændige fordelingspolitik«.

Kongres og landsmøder.

Medens den storpolitiske og europæiske udvikling skabte bred enighed mellem Folketingets partier, afstedkom den en dyb og uovervindelig splittelse i *Danmarks kommunistiske Parti*. Der havde længe været uro i partiet. Dets katastrofale dårlige resultater ved de sidste tre folketingsvalg med under 1 procent af de afgivne stemmer kunne i sig selv være anledning nok til en dybere selvransagelse. Men hertil kom så den reformering af Sovjetunionen og af Sovjetunionens kommunistiske Parti, som blev påbegyndt under Gorbatsjovs ledelse og endelig de østeuropæiske folkedemokratiers fald. Denne udvikling efterlod DKP med nogle grundlæggende ideologiske og strategiske problemer, idet meget væsentlige dele af partiets hidtidige fundament syntes at smuldrede væk. Desuden var partiet og partiavisen »Land og Folk« kommet ud i en aldeles uholdbar økonomisk situation.

Der udspandt sig en tiltagende magtkamp i partiets ledelsen mellem »fornyerne« med partiets formand Ole Sohn i spidsen, som ønskede at justere og omformulere partiets politik under indtryk af de stedfundne forandringer og »stalinisterne«, hvis kerne var den garvede garde af faglige tillidsfolk, som ikke ønskede, at partiet opgav dets fundamentale kommunistiske doktriner. De beskyldte »fornyerne« for at ville reformere partiet, så det til forveksling kom til at ligne Socialistisk Folkeparti eller Socialdemokratiet og dermed i realiteten overflødig.

På en ekstraordinær kongres i slutningen af januar kom det til et afgørende opgør, som »fornyerne« trak sig sejrrikt ud af, idet kun ganske få repræsentanter fra »stalinisterne« blev valgt ind i centralkomiteen. Disse organiserede sig så i stedet i en ny faglig fraktion. »Fornyernes« sejr blev efter endnu en skarp konfrontation cementeret på partiets

ordinære kongres i april. Som en konsekvens heraf var der mange af partiets 6.000 – 7.000 medlemmer, der meldte sig ud af partiet. Dette gjaldt især hovedparten af de faglige tillidsfolk, som havde dannet kernen i de mange aktioner og demonstrationer, som først Formandsinitiativet og siden Tillidsmandsringen havde stået for i opposition til den socialdemokratiske ledelse af fagbevægelsen.

Socialistisk Folkepartis landsmøde i Store Bededagsferien var også præget af strategiovervejelser, men dog slet ikke af den fundamentale og alvorlige art som hos DKP. Socialistisk Folkepartis problem siden folketingsvalget i maj 1989 havde været, at partiets mandater ikke var nødvendige i de afgørende flertalsdannelse. Partiet havde i længere tid satset på at skabe et arbejderflertal med Socialdemokratiet og havde i en række spørgsmål lagt sig tæt op ad dette parti. Men flere og flere SF'ere var efterhånden blevet utilfredse med denne placering som »lillebror på sidelinie«.

Det var derfor partiformand Gert Petersens klare budskab på landsmødet, at partiet selvfølgelig først og fremmest ønskede den borgerlige regerings fald, men så længe den ikke var til at vælte, var Socialistisk Folkeparti parat til at indlede forhandlinger og indgå forlig med regeringen om »de mindre sager«, også selvom Socialdemokratiet ikke var med i forliget. Denne linie fik han med enkelte advarende bemærkninger landsmødets klare tilslutning til.

Det store stridspunkt på landsmødet var, hvilken holdning partiet skulle indtage i pensionsspørgsmålet: skulle partiet støtte indførelsen af en obligatorisk arbejdsmarkedspension eller skulle partiet anbefale, at det blev overladt til de enkelte fagforbund, om de vil rejse kravet ved fremtidige overenskomstforhandlinger. Det første synspunkt

støttedes af partiformand Gert Petersen, medens det andet støttedes af gruppeformand Ebba Strange. Ved den endelige afstemning vedtog landsmødet med to tredjedels flertal at gå ind for den obligatoriske ordning. Der ved havde partiet også bragt sig på linie med Socialdemokratiet, således at dette spørgsmål ikke ville blive en anstødssten ved et eventuelt fremtidigt samarbejde mellem disse to partier.

Landsmødet vedtog også efter nogen diskussion en Europa-udtalelse, der kunne rumme både EF-modstanderne og de mere forhandlingsvenlige. Det hed i vedtagelsen, at SF stadig var modstander af det EF, der bygger på Romtraktaten, og at partiet fortsat ville modarbejde unionsbestræbelserne, men at partiet også ville arbejde for minimumsregler på miljø- og socialområdet samt større demokratisk kontrol og åbenhed i EF. Det nye var, at der ikke længere stod noget om, at SF skulle arbejde for, at Danmark trådte ud af EF.

Kristeligt Folkeparti afholdt sit landsmøde i Kolding på samme tidspunkt. Som deltager i det snævre finanslovsforlig udgjorde partiet en meget vigtig bestanddel af regeringens parlamentariske grundlag. Det var derfor interessant at notere partiets afgående formand Flemming Kofod-Svendsens vurdering af samarbejdsmulighederne. Han erklærede, at partiet fortsat ville pege på Poul Schlüter som regeringschef, hvis valget stod mellem ham og Socialdemokratiets leder Svend Auken. Men med den nok så illustrative tilføjelse, at han iøvrigt fandt Socialdemokratiets ene næstformand Poul Nyrop Rasmussen mere egnet end Svend Auken til at formidle det brede samarbejde, som partiet var tilhænger af.

Ved kampvalget om formandsposten vandt den 26-årige lærer Jann Sjørnsen over den 20 år ældre lærer Merethe Due Jensen. Den nye

formand fandt, at Kofod-Svendsen havde været lidt for bastant og uforbeholden i sin tilslutning til Poul Schlüter. Han erklærede sig på sin side som tilhænger af en konservativ-socialdemokratisk-kristelig regering, medens Venstre blev udnævnt til at være det parti i regeringen, der trak i den gale retning, d.v.s. henimod Fremskridtspartiet.

Målt i forhold til det foregående års politiske aktivitets- og spændingsniveau må foråret 1990 karakteriseres som relativt stilfærdig. Det var lykkedes regeringen med skiftende flertal at komme igennem med nogle ikke uvæsentlige reformer. Det generelle indtryk var, at partierne sundede sig efter de dramatiske hændelser i Folketingets efterårssamlingen for at samle kræfter til de afgørende og omfattende politiske forhandlinger, der forventedes at skulle finde sted i efteråret 1990 om en skattereform og en pensions- og dagpengereform. Én forhandling ventede i hvert fald med sikkerhed forude, nemlig om finansloven for 1991, og den kunne meget vel gøre en ende på regeringens ambition om at sidde en hel valgperiode ud.

Anmeldelser

Melika Koktvedgaard: Finansielle swaps. Et redskab til styring af rente- og valutarisiko

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989, 176 sider.

Hvis du vil forøge dit ordforråd indenfor praktisk finansiering, er Melika Koktvedgaards bog »Finansielle swaps« lige sagen. Her gives svar på, hvad der ligger bag en række af de begreber, der jongleres rundt med i moderne finansiering.

For at give den uindviede læser en chance må det nævnes, at en swap i princippet blot er en byttehandel, hvor parterne bytter aktiver eller passiver og de dertil knyttede betalinger. F.eks. kan et lån i \$ byttes til et lån i danske kroner. Sådanne byttehandeler kan kombineres på utroligt mange måder, hvilket giver et utal af forskellige swaptyper. Nogle få eksempler på sprogbrugen indenfor swapfinansiering er: Mismatch, cocktail-, mini-max-, plain vanilla- roller coaster-, circus-swap og swap-tion.

De seneste års liberalisering, internationalisering og usikkerhed på kapitalmarkederne har betydet, at en række nye finansielle instrumenter har set dagens lys. Den største del af disse instrumenter er introduceret i USA, og de trænger sig nu også ind på det danske marked. Det har givet et behov for en række nye lærebøger, der beskriver fænomener som futures, optioner, FRA's, swaps og det kæmpe udbud af instrumenter, begreberne har givet anledning til. Melika Koktvedgaards bog er én i rækken. »Finansielle swaps« beskriver instrumenttyper, der endnu ikke er specielt kendte i Danmark. Danske markedsdeltagere – den danske stat ikke at forglemme – anvender dog i stadig stigende grad finansielle swaps.

Ved læsning af bogen er det meget tydeligt, at forfatteren har praktisk indsigt i handlen med swaps, idet bogen er krydret med eksempler og historier fra det virkelige liv. Det er en behagelig afveksling

fra mange andre bøger med analyser af økonomiske emner, hvor man ellers ofte efter at have læst en beskrivelse af et teoriområde står tilbage med spørgsmålet om, hvordan det bliver anvendt i praksis.

Efter en kort introduktion af basis-ideen beskrives de to hovedgrupper: renteswaps og valutaswaps og en mængde af specialtilfælde inden for hovedgrupperne. Ved hjælp af renteswaps byttes typisk et fastforrentet lån mod et variabelt forrentet eller omvendt, og via valutaswaps byttes lån i en valuta ud med lån i en anden. Her fremgår det klart, at swapfinansiering er en videnskab i sig selv. I den sidste tredjedel af bogen diskuteres dels motiver for at indgå swapforretninger og dels de tilknyttede risici.

Ud over en definition af swapbegrebet indeholder de indledende kapitler en beskrivelse af swapmarkedet samt overvejelser om, hvorfor markedet er opstået. Markedsimperfektioner nævnes som en af de væsentligste begrundelser for swapmarkedets succes. Swapmarkedet giver mulighed for at agenter kan udnytte deres »komparative« fordele på forskellige markeder.

I de store hovedafsnit beskrives en utrolig mængde af de swaptyper, der eksisterer. Her har bogen sin største styrke, idet den efter gennemlæsningen vil være fortrinlig til opslagsværk, når man lige i farten skal finde ud af, hvad f.eks. en mini-max swap er.

I den sidste del af bogen går Melika Koktvedgaard ind på de risikofaktorer, der skal tages hensyn til for porteføljer, hvori der indgår swaps. Det er et område, hvor der sikkert vil ske stor udvikling, idet de grundlæggende betragtninger – hedging af uønskede valuta-, kredit- og renterisici – nødvendigvis må indgå for de efterhånden meget komplekse porteføljer, finansielle institutioner har.

»Finansielle swaps« er disponeret således, at den både kan anvendes som lærebog og som opslags-

værk for personer, der arbejder inden for området. Bogen kan på ingen måde siges at være formel-baseret, alt forklares ved »grafisk afbildning« og eksempler, og kun et meget kort appendiks viser nogle af de beregningsformler, der kan ligge til grund for den teoretiske prisfastsættelse af swaps.

Bo Vad Steffensen, konsulent, Garanti-fonden for Danske Optioner og Futures.

John Andersen & Jørgen Elm Larsen: Fattigdom i velfærdsstaten.

Samfundslitteratur, København 1989, 307 sider.

Bogen »Fattigdom i Velfærdsstaten« er en redigeret udgave af en licentiatafhandling ved Institut for Sociologi, Københavns Universitet og har udgangspunkt i forskningsprojektet »Fattigdom, arbejdsløshed, marginalisering«, der startede i 1985 med støtte af Det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Formålet med bogen er at give en teoretisk og empirisk sociologisk analyse af den relative fattigdom i Danmark i 1980'erne og af de velfærdsstatslige politikker heroverfor med særlig vægt på analysen af fattigdomsrisici som følge af langtidsledighed og arbejdsmarkedsudstødning (s.9). Forfatterne arbejder ud fra den opfattelse, at risikoen for at havne i fattigdom er forøget i 1980'ernes Danmark, og at de eksisterende politikker og foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at forhindre, at de mest sårbare grupper på arbejdsmarkedet ryger ud i varig fattigdom. Det udsælgende for, om risiko for fattigdom fører til en faktisk og mere varig fattigdomssituation afhænger af, om den enkelte person rammes af en »ugunstig« kombination af positioner i de 3 fordelingssystemer, som markedet, de statslige overførselsindkomster og civilsamfundet udgør i et moderne velfærdssamfund. Der tænkes i denne forbindelse på personens tilknytning til arbejdsmarkedet, klientrolle i det offentlige forsørgelses-system samt familie- og forsørgerstatus i det civile samfund (ss. 10,54 og 55).

Dette forhold belyses ifølge forfatterne bedst ved at lade analysen foregå på forskellige analyseniveauer, og med inddragelse af både kvantitative og kvalitative data. På det samfundsmæssige niveau vises det, hvorledes nogle strukturelle ændringer i form af ændrede beskæftigelsesmuligheder samt ændringer i de velfærdsstatslige politikker har sat nogle rammer for mange mennesker og øget deres fattigdomsrisici. Hvorfor nogle mennesker havner i fattigdom og andre ikke belyses gennem analysen på det individuelle niveau, idet det her er muligt at tegne et billede af den enkeltes livshistorie samt nuværende status i de 3 nævnte fordelingssystemer.

De kvalitative data, der er de centrale gennemgående data i bogen, består af 16 dybdeinterviews med langtidsledige. Den kvantitative analysedel består af et datasæt fra Danmarks Statistik om omfanget af langvarig forsørgelse af arbejdsløse i bistandssystemet fra 1980-85, samt nye opgørelser af relativ økonomisk fattigdom i Danmark baseret på – og som alternativ til – den hidtidige opgørelse i »Velfærdsundersøgelsen 1986«.

Bogen består af en del I og en del II.

Del I omfatter dels et teoretisk og metodologisk bidrag til fattigdoms- og levekårs sociologien særligt selve fattigdomsdefinitionen i højtudviklede samfund, forståelsen af årsagerne til fattigdom samt problemer med hensyn til måling af fattigdom, dels en analyse af den moderne fattigdoms kvalitative virkninger i hverdagslivet og individets handlingsmønstre heroverfor. (s.9)

I del II analyseres kvaliteten og tilstrækkeligheden i de velfærdsstatslige politikker, særligt social- og arbejdsmarkedspolitikken med hensyn til at undgå relativ fattigdom og ufrivillig arbejdsmarkedsudstødning.

Det centrale spørgsmål i fattigdomsforskningen er: »Hvad er fattigdom som sociologisk begreb?« »Og hvordan måles fattigdom?«.

Forfatterne tager her udgangspunkt i den moderne engelske fattigdomsforskning, nærmere betegnet i Peter Townsend's hovedværk »Poverty in the United Kingdom« fra 1979, hvis sociologiske fattigdomsbegreb er centralt placeret inden for den

empiriske fattigdomsforskning. Townsend ser mennesket som et socialt væsen, der skal leve op til socialt krævende roller. Sådanne er historisk, kulturelt og socialt definerede, og manglende ressourcer til at leve op til normerne knyttet til disse roller, er udtryk for fattigdom i forhold til »det normale« (s.64). Man kan således tale om fattigdom som »relativ deprivation« eller »relativ fattigdom«.

Forfatterne udvider denne definition med et varighedskriterium og et tvangskriterium. Kun i de tilfælde, hvor fattigdomssituationen er af en vis varighed, og personerne ikke har reelle muligheder for at komme ud af eller undgå denne situation ved at vælge en anden livsstil, kan man tale om relativ eller moderne fattigdom. Med denne sociologiske tilgang tager forfatterne afstand fra en økonomisk, objektiv bestemmelse af den moderne fattigdom som bl.a. den danske socialforskning har anvendt.

Til forskel fra Townsend's brug af data vedrørende kvantitativt målelige enkeltkomponenter i livsvilkårene vælger forfatterne at arbejde med kvalitative, »livsnære« interviewdata, som de opfatter som langt mere egnede og sammenhængende til at belyse helheden i den sociale praksis og livsbetingelserne end traditionelle surveys (s.81,115).

Ved at lade de interviewede berette om deres egne livsforløb og erfaringer med afsavn og fattigdom samt ved gennemgang af de enkelte budgetter viser forfatterne, at det især er boligudgiftens størrelse og gældsforpligtelser, forsørgerforpligtelse over for børn samt, om man er alene eller sammen med en medforsørger om disse forpligtelser, der har afgørende indflydelse på, om langtidsledighed fører til økonomisk fattigdom.

Et andet centralt spørgsmål er de social- og arbejdsmarkedspolitiske foranstaltningers effektivitet og funktionsmåder over for langtidsledigheden.

Denne problemstilling belyses dels gennem en historisk-politisk bestemmelse af henholdsvis arbejdsformidlingen, arbejds- og uddannelsestilbudsordningen samt socialforvaltningen og bistandshjælpen, dels gennem brugernes (her: de

interviewede langtidslediges) syn på individuelle strategier og erfaringer med disse politiske foranstaltninger.

Forfatterne konkluderer, at de langtidslediges opfattelser af politikkerne og den måde, de forholder sig over for dem, må forstås på baggrund af tidligere arbejdslivs- og arbejdsløshedserfaringer. Folks motivationer og strategier over for de forskellige tilbud er ikke alene et spørgsmål om individuelle ressourcer, men i høj grad også afhængig af de erfaringer, som de har gjort tidligere i systemet som klienter, f.eks. om uddannelsestilbud fører til et jobtilbud.

Bogen »Fattigdom i Velfærdsstaten« giver ikke nogen teoretisk eller empirisk udtømmende billede af fattigdommen i 1980'ernes Danmark og de statslige foranstaltningers effektivitet over for denne form for marginalisering, men det er heller ikke dens intention. Den afdækker derimod med sin samfundskritiske og »livshistoriske« sociologiske tilgang nogle væsentlige fattigdomsudløsende og -bevarende mekanismer i det moderne samfund.

Ved at kombinere hårde sociologiske data med de mere »bløde« data i form af personernes egne syn på og forståelser af deres tilværelse og af samfundet giver forfatterne en vægtig metodologisk anvisning for den fremtidige fattigdomsforskning og indskriver sig eksemplarisk i en sociologisk tradition, som blandt andet den amerikanske sociolog Wright Mills har gjort sig til talsmand for med begrebet »sociologisk fantasi«.

Bogen bør fremhæves for sit konstruktive bidrag til diskussionen af fattigdomsbegrebet og dens anvisning af, hvad denne afklaring indebærer for empirisk forskning. Som helhed betragtet giver bogen et mere nuanceret syn på fattigdommen og dens årsager, end hvad der hidtil har ligget til grund rent forskningsmæssigt for den politiske debat. Som sådan fortjener bogen at blive læst også af en bredere skare uden for de egentlige forskningsmiljøer.

Kirsten Thomsen, lektor, Institut for samfundsfag og forvaltning, Københavns Universitet.

Lee Davis, Klaus Møller Hansen, Peter Lotz og Steen Thomsen (red.): Organisering af økonomiske aktiviteter

Forlaget Samfundslitteratur, 1990, 261 sider.

Redaktørerne er medlem af forskergruppen »Nyere virksomhedsteori« ved Handelshøjskolen i København.

Organisationer, herunder virksomheder, må betragtes som centrale elementer ved forklaring af økonomiske processer. Imidlertid har økonomisk teoriudvikling hidtil overvejende været koncentreret om virksomhedens produktionsfunktion, hvorimod undersøgelsen af konsekvenserne af forskellige arrangementer af organisatorisk og juridisk art har været mindre dominant. En række yngre økonomer uddyber i den foreliggende bog den teoretiske forståelse af virksomheden som institution. Udgangspunktet er en række nyere økonomiske bidrag, hvor betydningen af fænomener som usikkerhed og kontraktmæssige vilkår betones.

Antologien (redaktørernes egen betegnelse) består af otte bidrag og et »English summary«. Første kapitel af Steen Thomsen indeholder en omfattende gennemgang af dansk storindustri udvikling. Kapitlet afsluttes med en kortfattet, men spændende skitse til en syntese af transaktionsomkostningsteori, principalagent teori og evolutionær økonomisk teori.

En bemærkelsesværdig historisk anvendelse af nyinstitutionel økonomisk teori findes i det efterfølgende kapitel, hvor Agnete Raaschou-Nielsen på empirisk grundlag diskuterer hjemmeindustrien omkring århundredeskiftet i Danmark (forlagsindustrien). I denne forbindelse kritiseres anvendelsen af Williamsons transaktionsomkostningsteori ved analyser af denne type.

Kapitel tre indeholder en kort indføring i centrale dele af nyinstitutionalisme, der iøvrigt minder en del om den måde, hvorpå Williamson selv fremstiller sin teori under sine forelæsninger ved U.C., Berkely (University of California). Klaus Møller

Hansen anvender transaktionsomkostningsbegrebet til at forklare danske virksomheders internationaliseringsprocesser og eksportbestræbelser.

Lee N. Davis er forfatter til det eneste engelsksprogede bidrag. Med en virksomheds afgivelse af licens til produktion af et patentbeskyttet gode som udgangspunkt opstilles en teoretisk ramme til analyse af betydningen af begrænsninger i markedets struktur og virksomhedens interne organisation.

Kapitlet om produktudvikling af Peter Lotz omhandler strukturelle forklaringer på bruger-producent samarbejde. Med eksempler fra medicinalindustrien påpeges fordelene ved virksomhedens samarbejde med avancerede brugere i forbindelse med produktudvikling, idet opretholdelse af produkttekniske forspring er et mere effektivt beskyttelsesmiddel end patenter. Den avancerede bruger og virksomheden opbygger hinanden gensidigt. Den industripolitiske implikation heraf er, at mange danske virksomheder vil have større udbytte af løbende kontakt med kunder, der afgiver teknologisk krævennde ordrer, end af egen ikke markedsrelateret forskning. Desuden er et samarbejde med f.eks. læreanstalter af betydning. Dette kapitel er ligeledes teoretisk klart og dybtgående.

Kapitel seks omhandler en spændende diskussion af organisering af produktudvikling. Pointen er, at muligheden for organisationsdesign er mindre end almindeligt antaget, f.eks. af contingency-skolen. Forfatteren til kapitlet, Tore Kristensen, anbefaler en evolutionær modeludvikling, hvor virksomheden betragtes som en organisme i en omverden.

Lasse Henningsen beskriver i næste kapitel på baggrund af bidrag fra bl.a. Penrose og Teece virksomheden som en kundskabsbærende enhed ved forklaring af flervareproduktion (economics of scope).

I det afsluttende kapitel otte analyserer Christian Knudsen med et videnskabsteoretisk udgangspunkt et antal nyere forskningsprogrammer som: managerialismen, behavioralismen, principal-

agent teorien, transaktionsomkostningsteorien m.fl.

Det er en værdi ved bogen, at de omhandlede teorier, specielt Williamsons transaktionsomkostningsteori, behandles i flere forskellige bidrag. Muligvis som konsekvens heraf bliver visse af begreberne undertiden anvendt på en noget underforstået måde, hvilket kan være uheldigt, når formålet med bogen også er at introducere denne del af økonomisk teori til læsere med mindre kendskab til dette fagområde. De talrige litteraturhenvisninger imødekommer dog dette behov for viden om de grundlæggende institutionelle tankegange. På et mere videregående niveau kunne visse af begreberne underkastes en mere kritisk behandling, dette gælder f.eks. Williamsons anvendelse af begreber som »opportunisme«. Af skønhedspletter kan f.eks. nævnes, at det på side 17 anføres, at Williamson forfægter princippet »survival of the fittest« ved økonomiske analyser. Den burde her have været henvist til diskussionen i Williamson (1988), der er nævnt i referencefortegnelsen, hvor denne ofte trivielt anvendte biologiske analogi diskuteres og modificeres til »survival at the fitter«. Som det rigtigt påpeges af forfatterne, er organisationsøkonomien et forskningsområde i udvikling. Den foreliggende bog er glimrende både som introduktion og som supplerende læsning.

Jørgen Elkjær, kandidatstipendiat,
cand.merc. et polit.

Jesper Due & Jørgen Steen Madsen: »Man kan kun gå på to ben«. Lærerne mellem profession og fagforening.

Danmarks Lærerforening, København 1990,
511 sider + bilag 47 sider.

Tre et halvt års forskning for Danmarks Lærerforening har givet sig udslag i endnu et mammutværk fra Jesper Due & Jørgen Steen Madsen, denne gang en sociologisk undersøgelse af Danmarks Lærerforenings medlemmers samt de valgte tillidsrepræsentanters holdninger til en række

spørgsmål vedrørende deres forhold til skolen som arbejdsplads og til deres fagforening.

Lærerforeningens ledelse må være godt tilfreds: Due & Madsen rapporterer ganske vist ikke som unison opbakning, men alligevel om en fagforeningsledelse, som synes at ligge solidt plantet i midten af medlemskredsens ønsker: Flertallet bakker ledelsen op, og der er både en opposition til venstre og én til højre. Opdragsgiverens behov må således være tilgodeset.

Boges opbygning: Efter en meget kort indledning består kapitel 1 ellers af resumé af resten af bogen. Kapitel 2 til og med 8 udgør bogens empiriske hoveddel, idet der her gennemgås resultaterne fra en kvantitativ (spørgeskema-)undersøgelse samt fra en række kvalitative interview, forfatterne har gennemført. Emnerne rækker fra lærernes sociale baggrund og holdning til skolearbejdet og til lærernes fagpolitiske profil og deres forhold til lærerforeningen.

Derefter følger den mere teoretiske del: Tre kapitler omhandlende dels professionssociologien (kap. 9), dels lærerne som profession (kap. 10) samt dels et metodekapitel (kap. 11).

Bogen er for lang. Den er præget af gentagelser, og den indeholder (i modsætning til forfatterens sidste bog om overenskomstforløbet i den offentlige sektor i 1987) ikke nær så spændende et materiale. Det at fremstillingen ikke styres af teoretiske antagelser, men simpelt hen af spørgeskemaets gang, gør det til lidt af en ørkenvandring at komme igennem.

Således er langt de fleste tabeller kørt med de samme baggrundsvariabler, nemlig medlemmer versus tillidsrepræsentanter samt køn. Den gentagne vurdering af kønsforskelle blandt lærerne får et næsten barokt udtryk side 73, hvor man om antallet af børn hos lærer siger:

»Der er på dette område ikke nogen nævneværdig forskel på mænd og kvinder for medlemmernes vedkommende«.

Man kan altså sige, at kvindelige lærere ikke får »nævneværdigt« flere (eller færre) børn end mandlige. Det må kaldes en triviell konstatering.

Der kunne godt være luget en hel del ud af den slags.

Et klart eksempel på, at der ikke er arbejdet tilstrækkeligt med det håndværksmæssige i bogen kan være tabel 93 (side 299) og forfatterne kommentarer til den.

Tabellen viser respondenternes holdning til et udsagn (tabellen er optrykt nedenfor). Den viser tilsyneladende forskelle mellem (1) mænd og kvinder blandt medlemmerne, (2) ditto blandt tillidsrepræsentanterne og (3) mellem medlemmerne generelt og tillidsrepræsentanterne generelt.

Imidlertid viser en elementær chi-square-beregning, at forskel (1) ganske vist er statistisk signifikant ($\chi^2=11.7$; Prob=0.003), mens de to andre ikke er det: Forskel (2) mænd versus kvinder blandt TR har $\chi^2=1.5$; Prob=0.458, og forskel (3) mellem medlemmer og TR generelt har $\chi^2=3.4$; Prob=0.177. Der er altså ca. 46 respektivt 18 procents sandsynlighed for, at forskel (2) og (3) er opstået pga. statistiske tilfældigheder! Det er unægtelig en stor usikkerhed. For stor. Alligevel kommenterer forfatterne, at:

»Naturligt nok er det ikke mindst tillidsrepræsentanterne, der går ind for påstanden om, lærerarbejdet som et lønarbejde«, samt at »den markante forskel på *mænd og kvinder* [...] er særligt udtalt hos medlemmerne, men [den] viser sig også blandt tillidsrepræsentanterne.« (side 299)

Som sagt er to af de tre »resultater«, forfatterne her opridses, ikke dokumenterbare ud fra tabel 93.

Bogens helt centrale pointe er den store betydning af lærerforeningens dobbeltstrategi, altså først og fremmest at lærerforeningen har anlagt – ud over en mere traditionel fagforeningsstrategi – en *professionsstrategi*. Dette nævnes igen og igen i bogen, og forfatterne søger at dokumentere, at denne strategi hos lærerforeningen er slået igennem og har opbakning hos medlemmerne.

Selv om professionsperspektivet på en fagforening som Danmarks Lærerforening i høj grad

forekommer velvalgt, er det ikke desto mindre underligt ufuldbragt i bogen. Den teoretiske gennemgang i slutningen af bogen anvendes nemlig ikke til at udlede indikatorer til empirisk afprøvelse eller hypoteser. I de empiriske kapitler har man koncentreret sig om at spørge om *medlemmernes tilslutning til fagforeningens politik*, men man har ikke søgt – på et teoretisk grundlag – at udvikle et bredere apparat af indikatorer, som kunne sige noget om lærernes grad af professionalisme (fx. sammenlignet med andre erhvervsgrupper).

Derved bliver argumentationen ofte også udpræget løs i det. Fx. nævnes det i indledningen, at lærernes organisationsprocent er meget høj, over 90 (noget, der i øvrigt gentages utallige steder, bl.a. ss 442, 448 og 476), og forfatterne anfører herom, at denne høje organisationsgrad

»skyldes ikke mindst, at Danmarks Lærerforening [...] er en professionsorganisation: en sammenslutning af mennesker med en fælles længerevarende uddannelse bag sig [...]« (side 1).

Her skal en alternativ forklaring tilbydes: Også andre statstjenestemænds fagforeningen har meget høje organisationsgrader, fx. Dansk Post- og Giroforening, hvis medlemskreds ikke just kan kaldes »professionel« i den klassiske professionssociologi's forstand. Måske er forklaringen simpelt hen, at statstjenestemænd generelt har høje organisationsgrader? Sådant afprøves antagelser ikke i forhold til andre faggrupper: Perspektivet synes at være blevet »lukket« for meget omkring lige præcis lærerforeningen.

Forfatterne finder, at deres »tese« om professionsstrategien som central for medlemmerne er blevet »bekræftet«. Her synes det afgørende bevis dog ikke helt overbevisende: Man har således et centralt sted (side 245f) spurgt til medlemmernes motivation for medlemskab af Danmarks Lærerforening. Kun 3 procent svarer, at de er medlemmer primært pga. pædagogiske (altså professionelle) interesser! Forfatterne undskylder den ringe andel med, at spørgsmålene lige på dette sted er blevet for »komplicerede« (udspekulerede). Alligevel henholder man sig til, at de 25%, som henvi-

ser til såvel lønpolitiske som pædagogiske interesser, giver en vis opbakning til dobbeltstrategien. Her er der bare det, at formuleringen i tabellen side 246 ikke er den samme som i spørgeskemaet, hvor man nemlig ikke har skrevet lønpolitiske og pædagogiske, men lønpolitiske og *skolepolitiske* interesser (spørgsmål 60 i bilaget). Og det er jo noget ganske andet!

Når hertil lægges, at næsten to tredjedele af medlemmerne erklærer sig »enig« (46%) eller »delvis enig« (15%) i, at »Lærerarbejdet er ganske almindeligt lønarbejde«, så kan det forekomme vanskeligt at se den helt store »professionsidentitet« heri (jvf. s 299).

Og alligevel konkluderer forfatterne frejdigt, at der »er en stor positiv identifikation med professionen, ...« (side 246). Det virker ikke helt overbevisende. Så selv om forfatterne gentager denne pointe adskillige steder i bogen, forekommer den ikke desto mindre ikke systematisk afprøvet og derfor sært uunderbygget efter læsningen.

I den teoretiske ende giver forfatterne afslutningsvis en i og for sig udmærket oversigt over dele af den klassiske professionsteori, og denne relateres til lærerstanden. Som nævnt må man klart sige, at professionsperspektivet på faglige organisationer som lærerforeningen, sygeplejerådet, de akademiske fagorganisationer er temmelig uopdyrket herhjemme, og forfatternes pointering af dette vigtige fagområde er derfor tiltrængt.

Dog må man sige, at den litteratur, der er refereret, har hovedvægten på den klassiske teoridannelse, og den nyere internationale litteratur er kun repræsenteret punktvis. Endvidere må man undre sig over, at der ikke refereres til en række af de nyere arbejder her fra Skandinavien. Her kunne man måske have fundet materialer og oplysninger, som kunne have hjulpet med at sammenligne lærerne i det danske skolevæsen med andre erhvervsgrupper, så man kunne have fået en lidt bedre systematik og måske en målestok for danske folkeskolelæreres grad af professionalisme.

Alt i alt er bogen dog læseværdig. Den giver et bredt indblik i lærernes holdninger og meninger og i, hvad der i det hele taget optager dagens folke-

skolelærere, og den supplerer dette med et historisk perspektiv på lærerstandens fagudvikling (kapitel 10) samt som nævnt med professionsperspektivet.

Steen Scheuer

Tabel 93. Lærerarbejdet er ganske almindeligt lønarbejde

	Medlemmer			TR		
	K	M	T	K	M	T
	— Procent —					
Uenig	48	28	39	37	28	32
Delvis enig	12	19	15	13	15	14
Enig	40	53	46	50	57	54
Total	100	100	100	100	100	100
N	165	120	285	84	109	193

Due & Madsen, side 299)