

---

**1980'ernes økonomiske forudsigelser**

Per Callesen

---

**ADAM og økonomisk politik**

Finn Lauritzen

---

**Medarbejder-ejede virksomheder i USA  
– de lovgivningsmæssige forudsætninger**

Erik Maaløe

---

**Hvor blev Grønlands økonomiske selvhjulpethed af?**

Niels Jørgensen

---

**Økonomiske reformer af den sovjetiske  
industri set i historisk perspektiv**

Johannes Thestrup Pedersen

---

**Generelt**

**Økonomisk kronik**

Jeppe Christensen

---

**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
- Jørgen Estrup, 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

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord</b>                                                                      | <b>3</b>  |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>1980'ernes økonomiske forudsigelser</b>                                         | <b>4</b>  |
| Per Callesen                                                                       |           |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>ADAM og økonomisk politik</b>                                                   | <b>14</b> |
| Finn Lauritzen                                                                     |           |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>Medarbejder-ejede virksomheder i USA – de lovgivningsmæssige forudsætninger</b> | <b>19</b> |
| Erik Maaløe                                                                        |           |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>Hvor blev Grønlands økonomiske selvhjulpethed af?</b>                           | <b>28</b> |
| Niels Jørgensen                                                                    |           |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>Økonomiske reformer af den sovjetiske industri set i historisk perspektiv</b>   | <b>35</b> |
| Johannes Thestrup Pedersen                                                         |           |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>Generelt</b>                                                                    |           |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>Økonomisk kronik</b>                                                            | <b>50</b> |
| Jeppe Christensen                                                                  |           |
| <hr/>                                                                              |           |
| <b>Anmeldelser</b>                                                                 | <b>54</b> |
| <hr/>                                                                              |           |



# Forord

Vi har i denne udgave af Økonomi og Politik valgt at bringe et udvalg af de forskelligartede artikler, der i voksende tal tilsendes redaktionen.

Heraf kan de to første artikler betragtes som indlæg i den løbende debat om økonomiske forudsigelser. Per Callesen giver en oversigt over nøjagtigheden i 1980ernes prognoser fra en række forskellige institutioner. Han konstaterer to alvorlige fejlkilder: forbrugsfunktionen og produktivitetsudviklingen. Finn Lauritzen sætter diskussionen i relation til, hvad han beskriver som de traditionelle økonomisk-politiske virke-midlers voksende impotens. Han fremhæver et behov for at indarbejde en forbedret forståelse af udbudssiden i de økonomiske modeller.

Erik Maaløe beskriver de lovgivningsmæssige forudsætninger for den voksende udbredelse af medarbejdereje i USA - en udvikling, der også kan være værdt at studere i dansk sammenhæng.

Niels Jørgensen beskriver den økonomiske udvikling i Grønland, som trues af stagnation i rejefiskeriet. Han opridser 3 fremtidige muligheder: at acceptere en faldende levestandard, at søge lån og støtte hos den danske stat eller et gennemføre en omfattende omstrukturering ved at fjerne støtten til fiskeriet.

Endelig sætter Johannes Thestrup Pedersen de økonomiske reformforsøg i Sovjetunionen i historisk perspektiv ved at sammenligne med erfaringer fra 1050'erne og 1960'erne. Bureaukratiet og nomenklaturaen har vist sig langt mere sej-livet end forventet, skriver han.

Som vanligt bringes desuden den økonomiske kronik og en række anmeldelser.

Steen Thomsen  
Redaktør

## Abonnementsfremgang

Det er gennem de sidste år lykkedes at stabilisere og vende en tidligere tendens til tilbagegang i Økonomi og Politik's abonnementstal. Gennem det sidste år er der således tegnet ca. 150 nye abonnenter, således at det samlede antal abonnenter nu atter overstiger de 1000. Redaktionen og Bestyrelsen ser naturligvis gerne denne udvikling fortsætte, og forslag fra læserne til yderligere fremgang er derfor særdeles velkomne (henvendelse til Steffen Lüders på 33 11 71 76).

## Generalforsamling

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, som udgiver Økonomi og Politik, indkalder til generalforsamling tirsdag den 4. september 1990 kl. 19.30 hos bestyrelsesformand professor Niels Thomsen, Christiansholms Parallelvej 1, 2930 Klampenborg. Dagsorden ifølge vedtægterne.



# 1980'ernes økonomiske forudsigelser

Per Callesen, Budgetdepartementet, Finansministeriet

## 1. Introduktion

De økonomiske forudsigere har troværdighedsproblemer. Der er mange institutioner, der forudsiger den økonomiske udvikling, og forudsigelserne rammer sjældent plet. Dagspressen gør et nyttigt arbejde ved med mellemrum at sammenholde den faktiske udvikling med institutionernes tidligere forudsigelser.

Når de fejlslagne skøn koster troværdighed skyldes det nok to forhold. For det første omhandler dagspressens historier af gode grunde enkeltstående forudsigelser – og tit de værste. For det andet gør de forudsigende institutioner næppe nok ud af at forklare årsagerne til fejl og revisioner og derigennem indsætte forudsigelserne og deres formål i et bredere perspektiv.

Der synes at være behov for dybere analyser af usikkerheden ved økonomiske forudsigelser, af årsagerne til fejlskøn og hvad der gøres for at gøre forudsigelserne mere nøjagtige.

I det følgende sammenlignes først de danske forudsigelser igennem 1980'erne for 5 forskellige institutioner, der systematisk har udarbejdet étårige forudsigelser. Det undersøges, hvor nøjagtige forudsigelserne har været, og om der har været tendens til, at fejlene trækker i en bestemt retning. Derefter redegøres for hovedresultaterne af det hidtidige

arbejde med at opdele fejlene i de étårige skøn i finansredegørelserne på årsager. Afslutningsvis diskuteres de indtil nu begrænsede erfaringer med usikkerheden i mellemfristede fremskrivninger.

## 2. 5 institutioners forudsigelser i 1980'erne

Det er ikke nødvendigvis formålet med økonomiske forudsigelser, at de skal ramme plet. Forudsigelser vil altid være baseret på bestemte forudsætninger om den økonomiske politik, og formålet med forudsigelserne kan i nogle tilfælde siges at være opfyldt, netop når den økonomiske politik revideres, og det forudsagte derfor ikke går i opfyldelse. Derfor er det vigtigt at være opmærksom på årsagerne til at forudsigelser ikke rammer plet, jf. afsnit 3.

På den anden side er det sjældent den økonomiske politik ændres så kraftigt, at den med en tidshorisont på et år kan nå at slå igennem med stor styrke og ændre det økonomiske forløb markant. Dertil kommer, at de økonomiske forudsigelser ikke kun har betydning for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. De private virksomheder har brug for at vurdere deres afsætningsmuligheder, og for virksomhedernes planlægning er det afgørende, hvor tæt forudsigelserne er på de faktiske forløb. Årsagerne til evt. afvigelser er her mindre afgørende.



Det *har* derfor værdi at sammenholde de gjorde forudsigelser med den faktiske udvikling.

For Danmark har følgende institutioner hvert år i 1980'erne offentliggjort forudsigelser om efteråret, som rækker ét år frem: Det økonomiske Sekretariat (DØS), Det økonomiske Råds Sekretariat (DØR), Industrirådet (IR), Privatbanken (PrB) og OECD.

For sammenligningen er det vigtigt dels at inddrage forskellige variable, dels at forudsigelserne er lavet på omtrent samme tidspunkt. Det sidste er nogenlunde opfyldt, idet dog DØS normalt har offentliggjort ret tidligt (i oktober). Tallene fra PrB's forudsigelser er i nogle tilfælde fra august og i andre tilfælde fra januar/februar. De øvrige tre institutioner har sædvanligvis offentliggjort i no-

vember/december. Det er således skøn, som er lavet nogle måneder inden det pågældende års start. Tabel 1 viser institutionernes fejlskøn for 6 nøglevariable.

Det er også af interesse at undersøge, om der generelt kan opnås en bedre forudsigelse ved simpelthen at beregne gennemsnittet af institutionernes forudsigelser. For hver variabel er således også konstrueret en forudsigelse, der i de enkelte år i 1980'erne er gennemsnittet af de 5 institutioners forudsigelser.

*Gennemsnittet* af fejlene viser, om der har været en systematisk skævhed (bias) i forudsigelserne. Den *gennemsnitlige absolutte afvigelse* viser spredningen i fejlene, dvs. afstanden til den faktiske udvikling, uanset afvigelsesernes fortegn. Det skal bemærkes, at ti år er en forholdsvis kort periode. Der kan

*Tabel 1. 5 institutioners fejlskøn i 1980'erne.*

Faktisk minus forudsagt værdi året før. Gennemsnit 1980-89.

|                             |    | DØS                      | DØR  | IR   | PrB  | OECD | Gnst. |
|-----------------------------|----|--------------------------|------|------|------|------|-------|
| Bruttonationalprodukt (BNP) |    | - Real vækst i procent - |      |      |      |      |       |
| Gennemsnit                  | G  | 0,2                      | 0,6  | 0,7  | 0,8  | 0,3  | 0,5   |
| Gnst. absolut afvigelse     | GA | 1,1                      | 0,8  | 1,1  | 1,1  | 1,3  | 1,1   |
| Betalingsbalance            |    | - Procent af BNP -       |      |      |      |      |       |
| Gennemsnit                  | G  | -0,4                     | -0,5 | -0,6 | -0,5 | -0,2 | -0,4  |
| Gnst. absolut afvigelse     | GA | 1,2                      | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,2  | -1,2  |
| Ledighed                    |    | - 1000 personer -        |      |      |      |      |       |
| Gennemsnit                  | G  | -6                       | -15  | 4    | -9   | -11  | -7    |
| Gnst. absolut afvigelse     | GA | 20                       | 24   | 13   | 19   | 24   | 20    |
| Forbrugerpriser             |    | - Vækst i procent -      |      |      |      |      |       |
| Gennemsnit                  | G  | 0,9                      | 1,4  | 1,1  | 0,5  | 0,8  | -0,9  |
| Gnst. absolut afvigelse     | GA | 1,1                      | 1,5  | 1,3  | 1,1  | 0,8  | 1,2   |
| Det private forbrug         |    | - Real vækst i procent - |      |      |      |      |       |
| Gennemsnit                  | G  | 0,3                      | 0,1  | 0,6  | 1,0  | 0,1  | 0,4   |
| Gnst. absolut afvigelse     | GA | 2,2                      | 1,2  | 1,9  | 2,1  | 2,6  | 2,0   |
| Industrieksporten           |    | - Real vækst i procent - |      |      |      |      |       |
| Gennemsnit                  | G  | 0,4                      | 2,1  | 1,2  | 2,0  | 1,2  | 1,4   |
| Gnst. absolut afvigelse     | GA | 4,4                      | 4,0  | 3,8  | 4,5  | 3,9  | 4,1   |

Note:  $G = \sum A-F / 10$ .  $GA = \sum |A-F| / 10$ , hvor A står for de faktiske (actual) værdier og F for de forudsagte. De faktiske værdier i 1987-1989 er Danmarks Statistiks foreløbige tal.

Kilde: Egne undersøgelser samt Bentzen m.fl. (1989).



derfor ikke drages for håndfaste konklusioner.

For *BNP* fremgår det, at institutionernes gennemsnitlige absolutte fejlskøn på realvæksten har ligget i størrelsesordenen 1 pct.enhed. DØR har en lidt lavere fejl end de øvrige institutioner. Årsagen hertil kan henføres til skønnet for *det private forbrug*, hvor DØR ligger en del pænere end de øvrige institutioner. Gås der dybere i tallene viser det sig, at DØR i alle årene 1983-86 havde mærkbart lavere fejlskøn på det private forbrug end de øvrige institutioner. DØR undervurderede også opgangen i det private forbrug, men i mindre udstrækning end de øvrige institutioner.

De har alle undervurderet BNP-væksten en smule. Undervurderingen skyldes årene 1983-85 med den stramme finanspolitik og synes at hænge sammen med en undervurdering af forbruget og investeringernes rentefølsomhed.

*Underskuddet på betalingsbalancen* er undervurderet af alle, og det skyldes især 1985 og 1986, hvor de alle undervurderede underskuddet med ikke mindre end henholdsvis 10-15 mia. kr. og 15-20 mia. kr. Den gennemsnitlige absolutte afvigelse er godt 1 pct. af BNP. Der er ikke forskelle af betydning mellem institutionerne.

*Ledigheden* har været overvurderet af samtlige institutioner med IR som en markant undtagelse. Også for den gennemsnitlige absolutte afvigelse er IR's fejlskøn markant mindre end de øvrige institutioners. IR ramte helt præcist på ledigheden 1984-85 og har siden kun overvurderet den svagt. De øvrige institutioner har systematisk overvurderet ledigheden med fra 15.000 til op til 45.000 personer i hvert af årene 1984-89. OECD og DØR synes at have de største overvurderinger af ledigheden.

Alle institutionerne har undervurderet *pristigningerne*. Tendensen til undervurdering er meget systematisk igennem hele tiåret. Her skiller PrB sig ud. PrB's gennemsnitlige absolutte afvigelse er dog ikke meget mindre end de øvrige institutioners.

For *industrieksportens vækst* er alle institutionernes gennemsnitlige absolutte afvigelse ca. 4 pct. enheder. De meget store fejl gælder 1980 med en stor undervurdering og 1986 med en stor overvurdering. De ses alle – undtagen DØS – at have haft en vis systematisk undervurdering af industrieksportens vækst.

Analysen viser i hvert fald to iøjnefaldende forhold ved forudsigelserne. For det første kan der opstilles en *generel 1 pct. regel*. For væksten i det reale BNP og priserne er den gennemsnitlige absolutte fejl 1 pct.enhed, fejlen på betalingsbalancen udgør 1 pct. af BNP og fejlen på arbejdsløsheden udgør knap 1 pct. af arbejdsstyrken. Se også Hansen m.fl. (1988). For det andet kan der *ikke udpeges klare vindere* af sammenligningen. DØR har været bedst til BNP og det private forbrug, IR til arbejdsløsheden, PrB til priserne, og DØS har generelt haft den mindste systematiske skævhed i skønnene. Der er dog ikke noget der tyder på, at et simpelt gennemsnit af institutionernes forudsigelser systematisk ville ligge tættere på den faktiske udvikling end de enkelte forudsigere.

Det er rimeligt at stille det spørgsmål, om 1980'ernes danske forudsigelsesfejl er urimeligt store og om de skyldes enten en særlig uforudsigelighed ved den danske økonomi eller specielt dårlige danske forudsigere.

OECD's gennemsnitlige absolutte fejlskøn for BNP-væksten i OECD området har i årene 1966-87 andraget 0,85 pct.enheder, jf. Llewellyn m.fl. (1985) og Kofoed (1989). IMF's fejlskøn er af samme størrelsesorden. McNees (1988) rapporterer for perioden



1952-87 et fejlskøn på 1,3 pct.enheder for BNP-væksten i USA. Fraregnet 1950'erne er dette fejlskøn også 1 pct.enhed. Det er svagt mindre end fejlen i de danske skøn.

Der er ikke baggrund for en tilsvarende sammenligning for skønnene på betalingsbalance og arbejdsløshed, da de fleste udenlandske undersøgelser er koncentreret om fejlene på skønnene for BNP-væksten.

Er fejlene da store? Fejlen på 1 pct.enhed på realvæksten i BNP skal ses i det lys, at BNP-væksten sjældent ligger uden for intervallet -2 til 5 pct.

En god målestok kan være fejlen sat i forhold til standardafvigelsen. Hvis fejlen er lige så stor som standardafvigelsen ville de foretagne skøn ikke være bedre end simpelt hen at forudsige en vækst, som blot svarede til trenden i BNP-væksten. Det er dog nødvendigt at være opmærksom på, at heller ikke den gennemsnitlige BNP-vækst i 1980'erne var kendt på forhånd, da skønnene blev lavet.

Standardafvigelsen på den faktiske BNP-vækst i 1980'erne er 2 pct.enheder. Undersøgelsen viser dermed *en fejl, der svarer til ca. halvdelen af standardafvigelsen*. Med denne målestok er de danske fejl en anelse mindre end fejlene i de amerikanske forudsigelser, jf. McNees (1988). I tabel 2 er de danske BNP-fejl sammenlignet med fejlene i

OECD's étårsskøn for væksten i hele OECD-området.

Det fremgår, at tendensen til systematisk undervurdering af væksten genfindes i OECD's skøn for hele OECD-området. Det gennemsnitlige absolutte fejlskøn er lidt mindre for OECD-området, men det skal ses i lyset af, at udsvingene i hele OECD-områdets BNP-vækst har været mindre end Danmarks, jf. standardafvigelsen. Skøn for hele OECD nyder godt af »de store tals lov«, idet overraskelser i de enkelte lande kan opveje hinanden. Set i forhold til standardafvigelsen er de danske fejlskøn nærmest lidt mindre end OECD's skøn for hele OECD-området.

For betalingsbalanceskønnene er fejlen på de årlige danske skøn derimod lige så stor som standardafvigelsen på 1980'ernes saldo på betalingsbalancen i pct. af BNP. Principielt ville et skøn, der konstant havde bestået i at forudsige et underskud på 3 pct. af BNP have været lige så godt som de faktiske skøn. Her er det dog igen 1985 og 1986, der påvirker forudsigelserne specielt negativt.

Det er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, betingelse for efficiente forudsigelser, at hypotesen  $a=0$  og  $b=1$  ikke kan afvises i en lineær regression (hvor  $e$  er stokastisk restled) som

$$(1) A = a + b F + e$$

Tabel 2. Den étårige forudsigelsesfejl for Danmark og hele OECD.

|                              | Gennemsnit af 5<br>institutioners<br>skøn for Danmark | OECD's skøn<br>for hele OECD |
|------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------|
|                              | - Pct.enheder-                                        |                              |
| 1980-89                      |                                                       |                              |
| Gnst. fejl                   | 0,5                                                   | 0,6                          |
| Gnst. absolut afvigelse      | 1,1                                                   | 0,9                          |
| Gnst. BNP-vækst              | 1,7                                                   | 2,8                          |
| Standardafvigelse            | 2,0                                                   | 1,4                          |
| Gnst. abs. afv./standardafv. | 0,56                                                  | 0,64                         |



For BNP-skønnene er dette krav opfyldt for alle de forudsigende institutioner, omend konstanten  $a$  er positiv (typisk omkring 0,5) afspejlende den generelle tendens til at skønnene for BNP-væksten har været for lave, jf. tabel 1. Koefficienten  $b$  varierer mellem 0,84 (OECD) og 1,33 (PrB), men som nævnt er den ikke i nogen af tilfældene signifikant forskellig fra 1. For gennemsnittet af institutionernes skøn fremkommer følgende resultat:

$$(2) A = 0,18 + 1,31 F \\ (0,36) \quad (4,60)$$

SE = 1,10, DW = 1,16. T-statistik i parentes.

Resultatet kan fortolkes på den måde, at der har været en vis tendens til, at institutionerne typisk undervurderer styrken i konjunktursvingene.

Det fremgår, at relationens restled er korrelerede, jf. DW. Det samme gør sig gældende for alle de forudsigende institutioner excl. IR, hvorved der i denne forstand er en vis systematisk tendens i afvigelserne mellem de faktiske og forudsagte værdier.

### 3. Årsagerne til fejlskøn

Forudsigelser med en økonomisk model er baseret på brugerens skøn for modellens eksogene variable. Principielt kan en forudsigelse dermed deles op i et bidrag fra brugeren til forudsigelse af de eksogene variable og et bidrag fra modellen til beregning af de endogene variable. Ved at indsætte de faktiske eksogene variable i et historisk forløb og modelberegne de endogene variable isoleres modellens bidrag i en såkaldt *ex post* forudsigelse. Forudsigelser baseret på brugerens skøn for de eksogene variable er omvendt *ex ante* forudsigelser, og de afspejler således kombinationen af brugeren og modellens indsats, jf. de belyste skøn i afsnit 2.

Hvis forskellige modeller sammenlignes er *ex post* forudsigelser i princippet den bedste metode. På den anden side er der en række forhold, der alligevel taler for *ex ante* analyser, også når det gælder sammenligninger af modellernes egenskaber, jf. McNees (1981). *Ex post* analyser betyder således en favorisering af modeller med mange eksogene variable. Hvis tilstrækkeligt mange variable er eksogene og gives deres faktiske værdi, vil der være forholdsvis lidt overladt til modellen selv. Dertil kommer, at modellen også tjener det formål at udvikle brugerens økonomiske viden, og en god model afspejles måske derfor i forudsigelserne, herunder forudsigelserne af de eksogene variable.

Ingen af de 5 institutioner med forudsigelser igennem 1980'erne har offentliggjort systematiske dekomponeringer af årsagerne til fejlskøn eller revisioner af forudsigelserne. Alle 5 benytter økonometriske modeller, men det er ikke helt klart, hvilken rolle modellerne spiller ved udarbejdelsen af de étårige konjunkturskøn. Jo mindre skønnene er modelbaserede, jo mindre er mulighederne for at reproducere skønnenes forudsætninger, således at årsagerne til fejlskøn kan dekomponeres.

Heller ikke i udlandet er der lavet undersøgelser for en længere periode af årsagerne til fejlskøn, omend det engelske ESRC Macroeconomic Modelling Bureau i Warwick har arbejdet med problemstillingen i nogle år, jf. Wallis (1989).

Undersøgelsen er derfor her baseret alene på de fejlanalyser, som har været fremlagt i de årlige finansredegørelser siden december 1984. Disse fejlanalyser dekomponerer afvigelserne mellem skønnene for det indeværende år lavet henholdsvis umiddelbart inden årets afslutning (for 1984 i december 1984) og umiddelbart inden årets begyndelse (for 1984 i december 1983).



De étårige skøn sammenlignes således ikke her med de endelige nationalregnskabstal. Det er en selvstændig diskussion, om det er endelige nationalregnskabstal, der bør sammenlignes med, eller om det er lige så vigtigt at ramme de foreløbige nationalregnskabstal – evt. skøn lavet umiddelbart inden årets afslutning som i finansredegørelserne. Ud fra en fagøkonomisk vurdering af det gjorte arbejdes kvalitet kan det anføres, at de oplysninger, som står til rådighed for forudsigelserne vil være tættest beslægtet med de oplysninger, der er grundlaget for de foreløbige nationalregnskabstal. Det må imidlertid være de endelige nationalregnskabstal, der bedst belyser den faktiske udvikling, herunder implikationerne for den økonomiske politik.

McNees (1988) konkluderer, at det generelt må foretrækkes at sammenligne med de endelige nationalregnskabstal – med to modifikationer. For det første vil agenterne på de finansielle markeder formentlig sætte størst pris på at kunne forudsige de foreløbige nationalregnskabstal, som om noget må være dem de finansielle markeder reagerer på. For det andet kan det være rimeligt at korrigere for de ændringer i variables vækstrater, som alene skyldes skift af basisår for fastprisberegningerne i nationalregnskabet.

Tabel 3 sammenfatter finansredegørelsernes fejlanalyser af BNP-væksten. Fejl, der stammer fra de eksogene variable, er henført til *udenlandske forhold* og til den *økonomiske politik*. Den resterende fejl skyldes netto-virkningen af egentlige modelfejl og foretagne modeljusteringer, jf. posten »adfærd«<sup>1</sup>.

Også set over årene 1984-89 var den gennemsnitlige fejl på den reale BNP-vækst godt 1 pct.enhed. Revisionerne af den økonomiske politik har kun i 1986 (og delvis i 1987) spillet en markant rolle. Ændrede udlandsforudsætninger synes ret konstant at flytte vækstskønnet med knap 0,5 pct.enhed.

Det absolutte fejlbidrag fra den økonomiske adfærd er i gennemsnit 0,7 pct.enheder. Fra regnet 1984 er de tilsvarende tal henholdsvis 0,85 og 0,5 pct.enheder. Fejlene på den økonomiske adfærd tegner sig således for godt halvdelen af fejlskønnene.

Tabel 4 viser den tilsvarende analyse for betalingsbalancen. Her fremgår det, at det var fejlene på den økonomiske adfærd, der var helt dominerende i årene 1984-86 (hovedsageligt den uventede vækst i forbrugskvoten), hvorimod fejlene de sidste 3 år har været meget sma.

*Tabel 3. Fejlanalyserne for BNP, 1984-89.*

| Fejl<br>for | Ialt | Heraf           |         |        |       |
|-------------|------|-----------------|---------|--------|-------|
|             |      | Udland          | Øk.pol. | Adfærd | Lagre |
|             |      | - Pct.enheder - |         |        |       |
| 1984        | 2,2  | 0,4             | -0,1    | 1,9    | 0,5   |
| 1985        | -0,8 | -0,3            | 0,2     | -0,7   |       |
| 1986        | -0,8 | -0,3            | -1,0    | 0,5    |       |
| 1987        | -1,4 | -0,5            | -0,4    | -0,5   |       |
| 1988        | 1,1  | 0,9             | 0,2     | -0,5   |       |
| 1989        | 0,1  | -0,1            | -0,1    | 0,3    |       |

Note: Posten lagre skyldes, at en revision af lagerinvesteringernes niveau året før gav en betydelig ændring i vækstbidraget til BNP.



**Tabel 4. Fejlanalyserne for betalingsbalancen, 1984-89.**

| Fejl<br>for | Ialt | Heraf        |         |        |          |
|-------------|------|--------------|---------|--------|----------|
|             |      | Udland       | Øk.pol. | Adfærd | Overhæng |
|             |      | - Mia. kr. - |         |        |          |
| 1984        | -8   | -1           | 3       | -10    |          |
| 1985        | -8   | -1           | -2      | -5     |          |
| 1986        | -17  | 7            | 1       | -19    | -6       |
| 1987        | 0    | -4           | 1       | 3      | 0        |
| 1988        | 1    | 3            | -2      | -0     | -2       |
| 1989        | 4    | 3            | 2       | 1      | 4        |

Note: Posten overhæng skyldes konsekvensen af fejlskønnet på det foregående års betalingsbalance.

Vedr. den økonomiske adfærd er forudsigelsen af betalingsbalancens underskud måske en større videnskabelig kunst end forudsigelsen af BNP-væksten. Den private finansielle opsparing – som sammen med den offentlige sektors saldo udgør saldoen på betalingsbalancen – er således spørgsmålet om hvor stor en *andel* af de disponible indkomster, der anvendes til privat forbrug, boliginvesteringer og erhvervsinvesteringer. Det er især til bestemmelsen af denne andel, der er behov for en økonomisk model.

#### 4. De mellemfristede fejlskøn

Modellen spiller en større rolle for de mellemfristede fremskrivninger. Umiddelbart skulle det måske gælde, at usikkerheden vokser med fremskrivningens længde. Det er imidlertid ikke nødvendigvis tilfældet.

For de *eksogene variable* er der formentlig en relativt større usikkerhed. Det gælder udlandet, den økonomiske politik og vel også produktiviteten. De étårige forudsigelser kan trods alt støtte sig til OECD-skøn og finanslovsforslag m.v. Omvendt er der grund til at forvente mindre usikkerhed om de *endogene variable*. Det gælder, hvis de mere fundamentale realøkonomiske forhold på længere sigt dominerer i forhold til forventningsbobler og lagerbevægelser m.v., som dominerer meget af de kortsigtede forløb.

Budgetdepartementets arbejde med systematiske mellemfristede fremskrivninger startede med finansredegørelsen fra december 1983. Kun for denne og fremskrivningen fra december 1984 kan hele fremskrivningen sammenlignes med det faktiske forløb.

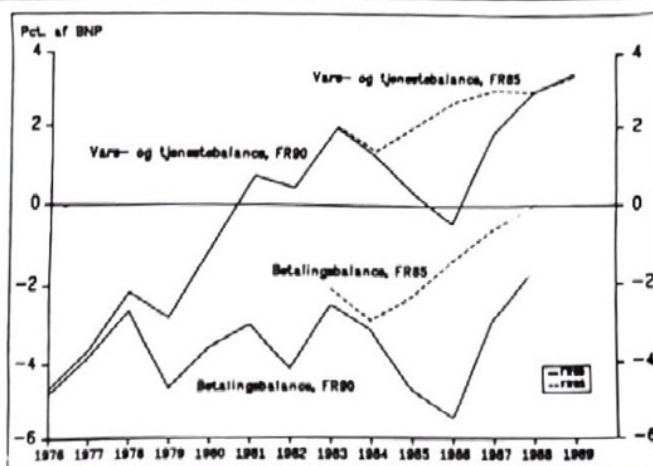
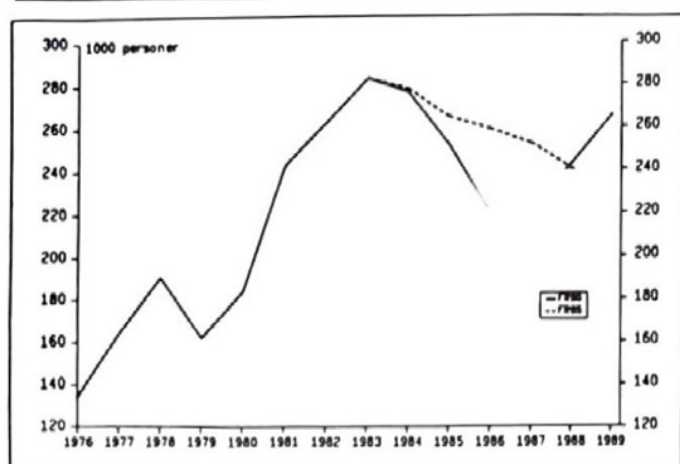
I Budgetdepartementet (1990) blev fremskrivningen fra december 1984 detaljeret analyseret. Her skal kun fremdrages hovedkonklusionerne, jf. figurerne 1 og 2.

Ledigheden var undervejs i forløbet klart mindre end påregnet, men var i 1989 højere. Betalingsbalancens underskud blev meget større, med store konsekvenser for rentebetalingerne til udlandet. Den gennemsnitlige BNP-vækst blev 2,1 pct. mod fremskrevet 3,7 pct. Denne afvigelse på BNP-væksten er meget stor, når det ses i lyset af, at der som nævnt kan være grund til at forvente en større dominans af de realøkonomiske faktorer over så lang en periode.

Forudsætningerne om nettovirkningerne fra udlandet og den økonomiske politik (de *eksogene variable*) blev overvejende realiseret som forventet. Når udviklingen alligevel gik anderledes skyldes det overvejende én stor fejl på en eksogen variabel – produktiviteten – og én stor fejl på en endogen variabel – forbrugskvoten.



Figur 1 og 2. Ledighed og betalingsbalance.



*Produktivitets* vækst blev meget lavere end påregnet. Timeproduktivitets vækst blev årligt 1,4 pct. mod fremskrevet 3,8 pct. Den afvigelse har først og fremmest betydet mindre realindkomststigninger, idet priserne således ikke er steget meget mindre end lønningerne. Det har bidraget til en årlig mindrestigning på ca. 1,5 pct. for væksten i realindkomst, efterspørgsel og produktion. Fejlskønnet på produktiviteten er dermed hovedforklaringen på den lavere BNP-vækst end i FR85-fremskrivningen.

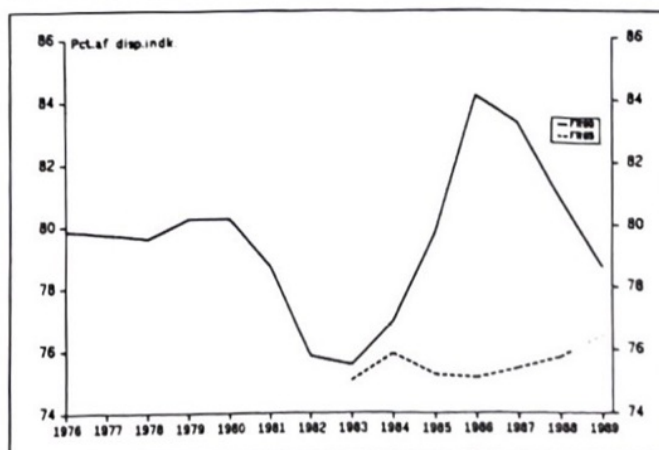
*Forbrugskvoten* var undervejs i forløbet langt større end fremskrevet, jf. figur 3. Også i 1989 har forbrugskvoten trods faldet siden 1986 været højere end i fremskrivningen fra december 1984. Det skal endda ses i lyset af, at renten blev højere end påregnet, at der i mellemtiden blev gennemført både skattereform og kartoffelkur, og at 1989 havde relativt trykkede konjunkturer med et lavt niveau for de svingende bilkøb. Den deraf følgende gældsætning i den private sektor skabte så store nettorentudgifter, at de i gennemsnit har belastet væksten i de samlede private realindkomster med næsten 1 pct. årligt. Fejlskønnet på forbrugskvoten er hovedforklaringen på fejlvurderingen af betalingsbalancen. Samtidigt har den resulterende gældsætning og rentebetalinger bidraget til lavere

### BNP-vækst.

Set efterløbende skyldes denne store fejl på en afgørende endogen variabel en meget alvorlig mangel i modellen, hvor det private forbrug dengang var helt uafhængigt af bevægelserne i rente og formue. Det var således ikke rentefaldet, der blev undervurderet, men effekterne af det. Bortset fra det helt ekstreme niveau i 1986 kan forbrugsudviklingen i dag stort set forklares med de modeludbygninger, der er foretaget siden, og som inddrager betydningen af rente og formue.

Der skal mange flere erfaringer til, før modelgrundlagets styrke til de mellemfristede

Figur 3. Fejlskønnet på forbrugskvoten.



Note: Figuren viser det private forbrug i procent af den private sektors samlede bruttoindkomster.



fremskrivninger kan afgøres. Der kan imidlertid anføres fire grunde til en vis optimisme.

- \* De étårige fejlskøn har været små de sidste tre år.
- \* Fremskrivningen fra december 1984 var rimeligt god med undtagelse af forbrugskvote og produktivitet.
- \* Fejlen på forbrugskvoten har givet anledning til en omfattende modeludbygning vedr. rente, boligernes kontantpris og formuevirkninger.
- \* Afvigelser på produktiviteten betyder først og fremmest noget for velstanden og mindre for balanceproblemerne på længere sigt. Samtidigt kan der næppe politisk stilles meget op overfor produktiviteten, især ikke på kort sigt.

## 5. Konklusion

Der er ikke noget der tyder på, at de danske étårige samfundsøkonomiske skøn er specielt dårlige sammenlignet med de udenlandske erfaringer. Det gennemsnitlige absolutte fejlskøn på BNP-væksten er svagt større end for hele OECD, men den danske økonomi har også haft større konjunkturudsving og har dermed været sværere at forudsige.

Fremkomsten af kvartalsvise nationalregnskaber og bedre forudsigelsesmetoder – herunder omhyggelige analyser af fejlenes årsager – må forventes at kunne reducere forudsigelsesfejlene lidt. Forventningsdannelsen må skønnes at spille en stor rolle på kort sigt, og en udbygning af Danmarks Statistiks arbejde med konjunkturbarometre o.lign. kunne måske bidrage til bedre skøn. Helt overordnet kan dog næppe påregnes en markant reduktion af fejlene i de étårige konjunkturskøn. Det tyder sammenligningen med de udenlandske erfaringer på.

1980'ernes danske økonomiske udvikling

blev domineret af det store fejlskøn på forbrugskvoten i årene 1984-1986. Det præger billedet af de étårige fejlskøn på betalingsbalancen og har ligeledes ført til en markant anderledes økonomisk udvikling end i de mellemfristede fremskrivninger fra midten af 1980'erne.

Denne type fejl i de mellemfristede fremskrivninger bør kunne reduceres betragteligt gennem bedre analyser og udbygning af modelgrundlaget.

Synspunkterne i artiklen er ikke nødvendigvis Budgetdepartementets.

## Note

Sondringen mellem den egentlige modelberegne-  
de adfærd og bidraget fra foretagne justeringsled er ganske nyttig, jf. også Wallis (1989). Denne opdeling er ikke gjort i finansredegørelsernes fejlanalyser, men de nødvendige beregninger påtænkes udført i anden sammenhæng.



## Referencer

- Andersen, Torben. 1988: »Makroøkonometriske modeller, prognoser og økonomisk politik«, Økonomi og Politik nr. 1.
- Bentzen, M., Jensen, E. og Andersson, J.E. 1989: »Forbrugsfunktionen, fejlanalyse og trackrecords«, øvelsesoplæg, Københavns Universitet. Økonomisk Institut.
- Budgetdepartementet. 1990: »Finansredegørelse 90«. Februar. Kapitel 12.
- Hansen, E.D, Kjærsgaard, K. og Rosted, J. 1988: »Dansk økonomisk politik – teorier og erfaringer, kapitel 3. Busck.
- Industrirådet: »Dansk Industri«, diverse årgange.
- Industrirådet: »Nordic Economic Outlook«, diverse årgange.
- Koefoed, L. 1989: »OECD's Track Record Compared to the One of the IMF«, øvelsesoplæg, Københavns Universitet. Økonomisk Institut.
- Llewellyn, J., Potter, S., and Samuelson, L. 1985: »Economic Forecasting and Policy – the international dimension, ch. 6: The dependability of economic forecasts«, London.
- McNees, Stephen K. 1981: »The Methodology of Macroeconometric Model Comparisons«, Large-scale Macroeconometric Models, Kmenta and Ramsey (ed). NorthHolland.
- McNees, Stephen K. 1988: »How Accurate Are Macroeconomic Forecasts«, New England Economic Review, July/August. S 15-26. 22 sider.
- OECD: »Economic Outlook«, diverse årgange.
- Privatbanken: »Økonomisk perspektiv«, diverse numre.
- Wallis, K. F. 1989: »Macroeconomic Forecasting – A Survey«, The Economic Journal 99, march.
- Young, R. M. 1982: »Forecasting with an Econometric Model: The Issue of Judgemental Adjustment«, Journal of Forecasting, Vol. 1.
- Økonomiske Råd, Det: »Dansk Økonomi«, diverse årgange.
- Økonomiske Sekretariat, Det.: »Økonomisk Oversigt«, diverse årgange.



# ADAM og økonomisk politik

Finn Lauritzen, Budgetdepartementet, Finansministeriet

DE vigtigste ting i livet kan ikke måles eller gøres op i kroner og øre. De fleste samfundsøkonomiske forhold kan derimod måles, og de optager undertiden uforholdsmæssigt meget plads i medierne. Aktuelt har spørgsmålet om samfundsøkonomiske planer for Danmark optaget mange i kølvandet på socialdemokratiets og regeringens forslag fra foråret og forhandlingerne herom i efteråret 1989, som endnu ikke har ført til noget resultat. Debatten har også drejet sig om, hvilken model for dansk økonomi, der er den »sandedste«: een, der inddrager økonomiens udbudsside, eller een, der ikke gør det.

Debatten har måske efterladt offentligheden med et indtryk af, at der i Danmark er så mange alternative økonomiske modeller, at det bedste alternativ er helt at undvære dem alle sammen.

Eksistensen af alternative økonomiske modeller er et udtryk for, at der findes flere forskellige opfattelser af, hvordan samfundsøkonomien fungerer. I samfund som vores er det en selvfølge, at forskellige opfattelser udsættes for kritik og derved giver anledning til debat.

MODELLERNE er ikke orakler, som man kan spørge til råds om den økonomiske politik. Modellerne er aldrig klogere end brugerne. De er kun arbejdsredskaber, som letter arbejdet med at holde styr på et omfattende erfaringsmateriale om økonomiske sammenhænge og samle dem til et brugbart bil-

lede af hele økonomien. Endvidere har modellerne den fordel, at de øger kravene til brugerne om dokumentation af de forudsætninger, der ligger bag resultaterne.

60'ernes og 70'ernes økonomiske modelopfattelser var vanskelige at kritisere, fordi de ikke var kvantificerede. Det har ændret sig. Den stigende anvendelse af økonomiske modeller har gjort det muligt at gennemskue forskellige forslag til økonomisk politik og grundlaget herfor. Derved gør modellerne det lettere at sammenligne forskellige beregninger og at fremføre kritik, sådan som Arbejderbevægelsens Erhvervsråd kritiserede Budgetdepartementets makroøkonomiske analyser i sommeren 1989 i kølvandet på offentliggørelsen af Socialdemokratiets og regeringens planer for dansk økonomi.

Modellerne gør det også lettere at lære af sine fejl. Man kan sige, at de økonomiske modeller netop konstrueres for at kunne forklare *fortidens* økonomiske udvikling, succeser og fejltagelser så godt som muligt. Deri ligger selvfølgelig ikke nogen garanti for, at modellerne vil kunne forudsige udviklingen i *fremtiden*. Målet er bestandigt at gøre modellerne til bedre arbejdsredskaber, der blandt andet vil give mulighed for at udarbejde bedre prognoser af den samfundsøkonomiske udvikling. Man vil dog aldrig kunne nå frem til økonomiske modeller, der er i stand til at forudsige udviklingen så præcist, at fremtiden ikke vil byde på ubehagelige overraskelser.



MAKROØKONOMISKE modeller er nyttige, men ikke strengt nødvendige hjælpemidler i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. I Schweiz har der i efterkrigstiden været en meget stabil og gunstig økonomisk udvikling, selv om der stort set ikke anvendes økonomiske modeller, når den økonomiske politik lægges til rette. Den er i stedet blevet styret af simple tommelfingerregler om ligevægt på budgetterne og en begrænset vækst i pengeforsyningen. Også i Tyskland og Japan har anvendelsen af økonomiske modeller været begrænset.

Selv i de lande, hvor beslutningstagerne hævder ikke at anvende økonomiske modeller, gør de det som regel alligevel – blot uden at vide det. Regler om ligevægt på budgetterne og en behersket vækst i pengeforsyningen er således baseret på skematiske opfattelser af – eller modeller for – hvorledes samfundsøkonomien fungerer. Den økonomiske politik i Danmark i efterkrigstiden frem til midten af 1970'erne har ligeledes været baseret på simple opfattelser af, hvorledes samfundsøkonomien fungerede, og navnlig på en overbevisning om effektiviteten af at føre traditionel og generel finans-penge- og indkomstpolitik.

Samtidig kan der fremføres lige så mange eksempler på lande, hvor den økonomiske udvikling har været utilfredsstillende og i perioder præget af stor ustabilitet. Her er det højst sandsynligt, at en økonomisk politik, præget af moderne makroøkonomiske planlægningsmetoder, ville have givet bedre resultater. USA og Storbritanien er eksempler på lande, hvis budget- og betalingsbalanceunderskud i de seneste år i høj grad har kunnet forudses ved at anvende makromodeller.

OGSÅ i Danmark anvendes økonomiske modeller som hjælp ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Den mest anvendte

model er ADAM (Aggregeret Dansk Års Model), som i forskellige udgaver er blevet brugt ved fremskrivningen af de økonomiske planer, der er blevet lagt frem i 1989. Disse planer adskiller sig fra tidligere forslag til økonomisk politik ved i højere grad at indeholde elementer, som har til hensigt at ændre strukturen i dansk økonomi.

De økonomisk-politiske indgreb har traditionelt været baseret på en kombination af finanspolitik og indkomstpolitik. *Finanspolitik* indebærer, at den offentlige sektors indtægter og udgifter reguleres med henblik på at påvirke den samlede økonomiske aktivitet i samfundet.

Der er imidlertid en række grunde til, at det ikke er særligt hensigtsmæssigt med hyppige ændringer i de offentlige udgifter. De afholdes først og fremmest af hensyn til befolkningens behov og ikke for at regulere den samfundsøkonomiske aktivitet. Dertil kommer betydningen af forsinkelser (på engelsk »recognition lag«, »decision lag« og »implication lag«).

Skatteyderne har endvidere et naturligt krav på at vide, hvad de har at rette sig efter, når de f.eks. står over for at købe nyt hus. Det hensyn gør, at skattesatserne ikke bør ændres i tide og utide.

Selv når man rent faktisk *kan* slække finanspolitikken, så er virkningen på det samlede aktivitetsniveau i samfundet ofte begrænset. Det skyldes, at i det omfang, aktiviteten stiger, så vil betalingsbalanceunderskuddet stige, renten vil gå op og lønningerne vil stige kraftigere, fordi presset på arbejdsmarkedet øges. Efter nogle år vil påvirkningen af aktivitetsniveauet fra den finanspolitiske lempelse derfor være forsvundet.

EN vel gennemført *indkomstpolitik* har af mange været anset for et middel, som på en



gang kan løse begge vore store problemer med høj arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen. Indkomstpolitik har endda været en vigtig del af begrundelsen for at oprette et af vores vigtigste politisk-økonomiske organer, nemlig Vismændene (Det økonomiske Råd).

Også på det område har erfaringerne imidlertid været temmelig nedslående. Det har efterhånden vist sig, at lønniveauet ikke i tilstrækkelig grad kan styres ved hjælp af generel indkomstpolitik. Selv nok så stramme aftaler mellem regering, arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer har vist sig – i bedste fald – at være i stand til at holde lønudviklingen nede gennem en eller to overenskomstperioder – herefter »bobler« lønningerne op igen. På længere sigt kan det ikke lade sig gøre at opretholde et lønniveau, der er væsentligt anderledes, end markedskræfterne på arbejdsmarkedet tilsiger.

At en for stærk vækst i efterspørgslen kan give problemer blev særdeles klart demonstreret i 1986, da dansk økonomi trods 220.000 arbejdsløse nåede sin kapacitetsgrænse, hvilket bl.a. viste sig i form af flaskehalsproblemer.

Traditionel økonomisk politik så som generel finanspolitik kan ikke alene fjerne disse flaskehalse. Ikke en gang en stram indkomstpolitik vil kunne nedbringe ledigheden til et acceptabelt niveau.

I den økonomisk-politiske debat har der tidligere været en forkærlighed for de nemme løsninger, der hurtigt og een gang for alle skulle løse problemerne. En *devaluering* er et eksempel på en sådan snuptags-løsning, som hævdes at kunne forbedre beskæftigelsen og betalingsbalancen på een gang.

Et andet eksempel er tanken om at *øge skatterne og det offentlige forbrug*, det såkaldte

»demand twist«. Det hævdes at kunne gavn- betalingsbalancen ved at dæmpe det private forbrug, som har et højt importindhold, samtidigt med at ledigheden falder i takt med forøgelsen af beskæftigelsen i den offentlige sektor.

Mange fortalere har hævdet, at det eneste problem med disse to løsninger stort set har været at blive enige om at gøre det. Så skulle alle problemer automatisk blive løst.

NETOP disse to løsninger *har* faktisk været de mest anvendte i Danmark gennem det seneste kvarte århundrede. Danmark er et af de lande i verden, hvor der er talt mest om indkomstpolitik – og et af de lande i verden, hvor skattetryk og offentlige udgifter i pct. af bruttonationalproduktet er højest.

Ingen vil vel på baggrund af den nuværende situation med høj ledighed og stor udlandsgæld hævde, at den førte økonomiske politik har løst Danmarks problemer. Der er derfor brug for at gøre op med den økonomisk-politiske tankegang, der har været dominerende i årtier.

Det er ikke noget specielt dansk fænomen, at de traditionelle økonomisk-politiske virkemidler har vist sig ikke at kunne stå alene. Denne opfattelse deles både af OECD, de fleste økonomisk-politiske beslutningstagere i andre lande og mange internationale økonomiske forskere. Det er også opfattelsen hos de økonomisk-politiske myndigheder i vores nordiske nabolande.

HVILKEN konsekvens skal man så drage af de traditionelle økonomisk-politiske midlers delvise impotens. I nogle lande, især USA og Storbritanien, har der i perioder været bred enighed om helt at se bort fra økonomisk politik, som sigter på at stabilisere den samfundsøkonomiske udvikling. Der er imidlertid en række tegn på, at denne opfattelse,



som især har været fremført af de såkaldte »udbudsøkonomer« og »nyklassikere«, er på retur.

En mere konstruktiv konklusion er, at de traditionelle økonomisk-politiske virkemidler kan bidrage til at styre den økonomiske udvikling inden for en kortere tidshorisont; men at de ikke på længere sigt har tilstrækkelig effekt over for de grundliggende strukturproblemer. Til gengæld er der meget, der tyder på, at en forkert kortsigtet politik kan *forværre* de langsigtede problemer. Således kan en uhensigtsmæssig politik forøge arbejdsløsheden og dermed p.g.a. »hysteresis« øge den naturlige ledighed på længere sigt. (Hysteresis betyder træghed og dækker over, at det kan være svært at nedbringe arbejdsløsheden, hvis de ledige – enten reelt eller i arbejdsgivernes øjne – har mistet arbejdsevnen eller en del af deres kvalifikationer). Et andet eksemplar er gældsproblemer, som det kan tage årtier at arbejde sig ud af.

**KONKLUSIONEN** på erfaringerne med den økonomiske politik, der traditionelt har været ført i Danmark bør være, at den økonomiske politik må suppleres med ændringer af *incitamenterne* over for den enkelte til at gennemføre beslutninger af økonomisk rækkevidde.

Et godt eksempel herpå er, at underskuddet på betalingsbalancen kun forsvinder, hvis den *private* opsparing stiger tilstrækkeligt. Det skyldes, at en stram finanspolitik, som øger den offentlige opsparing, ikke er nok til at skabe den nødvendige stigning i den samlede opsparing i samfundet. Det er politisk og psykologisk meget vanskeligt at fastholde et tilstrækkeligt stort overskud på de offentlige budgetter.

Logisk set vil den private opsparing stige, hvis det gøres mere attraktivt at spare op og mindre attraktivt at låne. Det kan opnås ved

at nedsætte skatten på kapitalindkomst. Endvidere bør der skabes tilskyndelse for den enkelte til at spare op til pension. Begge disse indgreb virker gennem at ændre incitamenterne for dermed at påvirke adfærden hos den enkelte.

Et andet godt eksempel er at betragte mulighederne for at reducere arbejdsløsheden. På kort sigt kan politiske aftaler mellem regering og arbejdsmarkedets parter og et godt klima mellem arbejdstagere og arbejdsgivere spille en stor rolle for lønudviklingen og erhvervsklimaet. På *langt* sigt er lønniveauet imidlertid bestemt af de grundlæggende forhold på arbejdsmarkedet.

Det er et udtryk for kynisme over for de arbejdsløse ikke at gøre sig klart, at arbejdsløsheden ikke kan nedbringes uden at gennemføre grundlæggende ændringer i strukturen på arbejdsmarkedet. Her kan vi lære en del af de lande, hvor der i en årrække har været en lavere ledighed end i Danmark. Et fælles træk for disse lande – f.eks. Sverige – er, at det ikke er muligt at oppebære dagpenge i så mange år, som det er muligt i Danmark. Uddannelses- og omskolingsindsatsen er større end her i landet, og arbejdsmarkedspolitikken er mere aktiv.

Samtidig er finansieringen af dagpengesystemet indrettet, så A-holdet – d.v.s. dem med de sikreste og bedst betalte jobs – også kommer til at bære en del af den økonomiske byrde, når arbejdsløsheden stiger. Derved tilskyndes denne gruppe også til at udvise ansvarlig adfærd, når der forhandles om lønstigninger.

**NYORIENTERINGEN** i den økonomiske politik må selvfølgelig afspejle sig i de hjælpemidler, der bruges ved tilrettelæggelsen af politikken, d.v.s. i de økonomiske modeller. Først for nyligt er modellerne i Danmark ved at blive ændret, så de i et vist omfang tager



hensyn til de erfaringer, der er gjort med den hidtidige økonomiske politik. Modellerne har her – som på mange andre områder – været 5-10 år bagefter udviklingen i de førende lande.

Det er derfor, at Budgetdepartementet har gjort en indsats for at fremme udbygningen af ADAM til brug for centraladministrationens økonomiske analysearbejde.

Senest har også Nationalbanken offentliggjort en makroøkonomisk model, hvor beskrivelsen af udbudsforhold har fået vægt. Det ville være interessant, hvis flere ville bidrage til analyser af de udbudsvirkninger, som strukturændringer, herunder en ny skattereform, vil kunne få for dansk økonomi.

ERKENDELSEN af, at tiderne har ændret sig, kan sammenfattes med, at det er nødvendigt også at tage økonomiens udbudsside i betragtning. Denne udvikling er ikke et knæfald for den udbudsøkonomiske, nyklassiske skole, som spillede en stor rolle i starten af 1980'erne i en række lande. Der er tale om, at de makroøkonomiske modeller nu bruger en vis del af »pladsen« på også at beskrive udbudsforhold, samtidig med, at beskrivelsen af efterspørgselsessiden stadig er dominerende ved kort- og mellemfristede beregninger.

Ændringerne kan ikke indpasset i et politisk højre-venstre mønster. Det ses klart af, at den svenske socialdemokratiske regering i sin nylige skattereform lader udbudseffekter finansiere 7 mia. kr. af skattelempelserne, mens den borgerlige danske regerings udspil – på basis af budgetdepartementets analyser – har været mere forsigtige. Her er skattelettelserne nemlig fuldt finansieret, og udbudseffekterne vil ført blive taget til indtægt, når de kommer. Een årsag til at være mere forsigtig end svenskerne er, at vores gældsproble-

mer er større.

Det vil være et stort fremskridt at få tilvejebragt en større viden om udbudsvirkninger af strukturelle ændringer af samfundsøkonomien. Det er muligt, at der om 5 eller 10 år vil være betydelig større enighed om disse virkninger, end der er i dag. Det er også muligt, at der vil være enighed om, at de vurderinger, Budgetdepartementet foretog i 1989, var for forsigtige, og at man godt kunne have gennemført en mere lempelig politik, dvs. have gennemført ufinansierede skattelettelser. Men indtil vores gældsproblemer er blevet nedbragt, er det nok klogt at være lidt forsigtig.



# Medarbejder-ejede virksomheder i USA – de lovgivningsmæssige forudsætninger

Erik Maaløe, Handelshøjskolen i Aarhus

Amerikansk lovgivning har igennem den sidste snes år tilskyndet medarbejdere til at overtage deres egne arbejdspladser. Det sker ved bl. a. – at begunstige afskrivninger, – at friste ejere til at sælge deres virksomhed til de ansatte gennem at give dem mulighed for at udskyde evt kapitalvindingsskat. – Desuden opnår den institution, som er villig til at finansiere købet, nogle skattefordele, som indebærer en billigere rente for låntagerne.

Artiklen redegør for de politiske forudsætninger, de forskellige strukturer for fremme af medeje i USA, deres udbredelse og nogle af de foreløbige konsekvenser.

## En udvikling i vækst

USA er et kapitalistisk land. Alligevel er dog kun ganske få direkte selv kapitalister i Amerika. Godt nok er knap halvdelen af al kapi-

**FIGUR 1: Fordeling af økonomiske værdier\*) blandt amerikanske familier.**

| Type               | Samlede værdi<br>i milliarder<br>\$ | Andel tilhørende<br>mest velhavende<br>amerikanske familier |            |            |
|--------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------|------------|
|                    |                                     | 0.5%                                                        | 1%         | 10         |
| Fast ejendom       | 5.355                               | 15%                                                         | 19%        | 49%        |
| Firmabundne        | 2.275                               | 39%                                                         | 52%        | 91%        |
| Aktier             | 1.005                               | 46%                                                         | 58%        | 90%        |
| Deponerede midler  | 383                                 | 5%                                                          | 11%        | 50%        |
| Obligationer       | 328                                 | 41%                                                         | 50%        | 88%        |
| Bankbøger          | 190                                 | 2%                                                          | 5%         | 31%        |
| Øvrige             | 1838                                |                                                             |            |            |
| <b>Netto værdi</b> | <b>ca. 11.000</b>                   | <b>27%</b>                                                  | <b>34%</b> | <b>68%</b> |

\* Omfatter kun værdi ejet direkte af enkelte husholdninger, – dvs. de anførte beløb medtager ikke midler investeret i pensionsfonde. Havde de været regnet med, ville fordelingen have været betydelig mere ligelig.

Kilde: US Congress, Joint Economic Committee: The Concentration of Wealth among American Families, Washington 1986.



tal incl. aktiemassen bundeti forsikringsselskaber, pensionsfonde, mv. og således spredt på mange hænder. Men af den resterende halvdel af privatejede midler, besidder 1% af befolkningen ca. en tredjedel, medens de 10% mest velhavende besidder to tredjedele, – jvnf FIGUR 1. Men det er måske nu ved at ændre sig. Flere og flere amerikanske lønmodtagere bliver nu kollektivt helt eller delvist direkte medejere af egen arbejdsplads.

Kongressen har således siden midten af halvfjerdserne gennem lovgivning søgt at opmuntre dels medarbejdere til at købe deres egen arbejdsplads, dels kreditinstitutioner til at finansiere handelen. Og resultaterne er dramatiske.

Antallet af ansatte, som igennem egne firmafonde er blevet medejere, er således steget fra 3/4 millioner amerikanere i 1975 til over 7 millioner i 1983. I 1986 skønnes antallet at være ca. 10 millioner. Og det vokser stadig med ca 1 million mennesker om året.

Firmaer i medeje omfatter alt fra biludlejningsfirmaet AVIS, bilfabrikken Chrysler, stålværker, tusindmands store transportfirmaer, aviser, trykkerier, til mindre produktions- og handelsvirksomheder. 7000 af landets 375.000 virksomheder med mere end 20 ansatte har nu sine egne lønmodtagere som medejere. Men hvor tydelig tendensen end er, så udgør de samlede medarbejderinvesterede midler dog endnu kun ca. 1% af landets samlede aktiemasse.

Nu kan man selvfølgelig være medejer på mange måder. Det være sig som

- personlig aktionær,
- kooperativt
- eller som
- direkte personlig medindehaver af et fond, som er ene- eller medejer af virksomheden.

Der findes ganske få kooperative virksomheder i USA, – enkelte dog med en lang levedygtig tradition bag sig. Ellers har partsejerskab været den hidtil bedst kendte form for ejerskab. Især har ejere af ekspanderende high tech firmaer tilbudt deres ledende funktionære – og kun dem- medarbejderaktier i håb om herved at kunne beholde dem, idet de herved får andel i værditilvæksten. I enkelte tilfælde åbner ejerne også mulighed for, at de øvrige medarbejdere kan erhverve afmålte andele af aktier til favørkurs.

Det nye gennembrud for medeje i USA er politisk betinget og gælder udelukkende ordninger hvor medejtet omfatter samtlige medarbejdere, – dvs alle lige fra portner og kantinepersonale til salgschef. Siden 1975 har amerikansk skattelovgivning begunstiget oprettelse af firmafonde, hvor igennem de ansatte kan blive og i givet fald skal være medejere af deres egen arbejdsplads. De såkaldte ESOP's, *Employee Stock Ownership Plans*(= Medarbejderejede Aktie Fonde). Det er denne lovgivning, dens baggrund og umiddelbare resultater, vi i det følgende vil se nærmere på

### **Baggrund for direkte medeje**

Interesserne bag og dermed tilskyndelsen til medeje omfattende samtlige medarbejdere er flerfoldig. Den støttes af en række store fagforbund som fx »United Steelworkers Union« for at sikre medlemmerne bedre jobs. Men først og fremmest er det en udvikling, som Kongressen i princippet har støttet siden 1924. Udviklingen kom dog først rigtig i gang med en række love vedtaget i årene 1975 og 1983<sup>1</sup> med skattebegunstigelser som løftestang for at

- fremme spredning af ejerskabet over amerikansk erhvervsliv
- øge mængden af fondsmidler til erhvervsinvestering og øge de enkelte virksomheders egenkapital
- fremme virksomhedernes erhvervsduelig-



hed. Forventningen var at medeje ville styrke de ansattes interesse for deres arbejdsplads. Det kunne så endvidere stimulere produktiviteten, som ellers i mange år havde været relativt faldende.

Inden vi nærmere beskriver skattelovgivningen og dens hidtidige konsekvenser, vil vi kort dvæle ved enkelte af de mere generelle lovbetingede træk for oprettelse af ESOP, – den amerikanske form for medarbejderfonde.

## Medarbejderfonde

Ifølge de nævnte love kan ethvert aktieselskab have en medarbejderfond, der ejer hele evt. kun en andel af virksomheden. Ejerskabet er i givet fald direkte. Den enkelte medarbejder er personlig ejer af sin andel. Adgang til ejerskabet skal omfatte samtlige ansatte, som har været i firmaet i en veldefineret periode, fx et år. I modsætning til en pensionsfond skal ESOP-midlerne hovedsageligt investeres som aktiekapital i de ansattes egen arbejdsplads.

### Det seje træk

Midlerne til fonden kan tilflyde den ad flere veje. Almindeligvis overføres en del af overskuddet eller en andel af lønnen årligt til fonden, som så løbende, efter aftale med en eller flere af de tidligere aktionærer, bruges til at købe dem ud. Midlerne, der overføres til fonden er skattefrie, både for firmaet og for medarbejderne, som så år for år vil eje en større og større andel af deres egen arbejdsplads. Også kursgevinsten vil være skattefri. Udbytte kan også overføres til fonden uden at blive beskattet. Beslutter medarbejderen sig omvendt for, at en del af udbyttet skal udbetales, bliver det naturligvis beskattet.

Selv om der kan og bliver opsparet betydelige midler år for år, op til 15% af lønsummen, så vil det ofte vare længe, før medarbejderne

bliver betydende mindretals- endsige majoritetsaktionærer. Derefter er der åbnet mulighed for, at et ESOP kan låne penge til sine aktiopkøb:

### Medejer i et snuptag, – dvs. pr. lån

Såvidt de hidtidige ejere er indstillet på at sælge, er det tilladt fonden at låne midler i fx en bank til med det samme at opkøbe en betydende aktiepost. Det være sig 30% af aktiemassen, eller som det lejlighedsvis sker 100%.

Fondskøb pr. lån kaldes et »leveraged ESOP«, dvs. et løftestangs ESOP. Med lånet som »løftestang« sikrer de ansatte sig straks større og mere betydende aktieposter. Selv om dette er den mest omtalte mulighed, er det dog hidtil kun en tredjedel af medarbejderfonde, som har udnyttet muligheden for at købe de hidtidige ejere ud med lånte midler.

Fonden har naturligvis løbende at betale de lånte midler tilbage. Midlerne hertil får fonden selv overført ud af virksomhedens overskud, samt evt. de ansattes opsparing. Her ved vokser fondens egne aktiver. Den enkelte medarbejders andel og evt. udbytte vil så længe de bindes i fonden forblive ubeskattede.

Fonden er kollektiv i den forstand, at ingen ansat kan hæve sin andel, så længe han er ansat. Men ejerskabet er samtidig personligt. Enhver, der forlader firmaet skal derfor have sin andel udbetalt. Det være sig i beskattede rater, eller overført ubeskattet til et eksternt pensionsarrangement. Som pensionist vil man således få sin andel af aktiekapitalen udbetalt til en kurs, som svarer til deres indre værdi. Derfor må selskabets værdier evalueres år for år af tredje mand – en såkaldt appraisor.



### **Andre veje**

I nogle firmaer vælger de ansatte at overføre midler fra evt. eksisterende bonusordninger og lign til fonden. Andre bibeholder eksisterende arrangementer, incl. evt. firmamæssige pensionsordninger for de ansatte. Virksomheder med en dominerende fagforening er ofte tilbøjelige til at frigive den af den selv administrerede pensionskapital. Et bredt investeringsgrundlag sikrer desuden medlemmerne større sikkerhed. Undtagelsesvis kan en mindre del af pensionsmidlerne dog, efter de ansattes udtrykkelige ønske og den dominerende fagforenings godkendelse, investeres som egenkapital i et medarbejderfond.

### **Skattefordele for hidtidige ejer, virksomhed og långivere**

Der er tre hinanden uafhængige former for skattebegunstigelser knyttet til ESOP's.

Den første gør det tillokkende for en majoritetsaktionær at oprette en ESOP og overdrage egenkapital hertil. Den anden, en driftsmæssig fordel til fremme af en hurtig afvikling af medarbejdernes evt. eksterne lån til køb af aktier. Den tredje tilskynder långivere til at stille midler til rådighed for, at medarbejdere gennem et ESOP kan købe af aktier i egen virksomhed, - evt. hele virksomheden.

### **Skattefordele for majoritetsaktionærer**

Efter »Tax Reform Act af 1984« incl de sidste revisioner i 1989 er det skattefrit for en majoritetsaktionær at oprette og overdrage aktier til et ESOP under to betingelser. Han skal

- 1) overdrage aktier nok til, at medejderfondet herefter besidder mindst 30% af virksomhedens egenkapital,
- 2) de gennem salg af aktier til medejderfondet indkomne midler må ikke forbruges, men skal geninvesteres i børsnoterede papirer indtil pensionsalderen. Majoritetsaktionærens skattefordel herved er ca.

28%, i forhold til straks at forbruge de ved salget indkomne midler. Ved at overføre midlerne til pension kan han til sidst i rater indfri sin investering – beskattet som for ethvert andet pensionsarrangement.

Overdragelseskriterierne er attraktive, hvad ikke mindst en række rådgiverinstitutioner fremhæver i deres anstrengelser for at sikre sig klienter blandt majoritetsaktionærer. »Salg til et ESOP vil altid være mere lønsomt for ejeren, end salg eller sammenslutning til anden side«<sup>2</sup>.

### **Driftsmæssige skattefordele**

Andele af virksomhedens overskud, som overføres til medarbejderfonden, bliver ikke beskattet. Dermed bliver et evt. lån hurtigere tilbagebetalt, ligesom opsparing af egenkapital i alle tilfælde fremmes. ESOP-fondens egen forrentning og afdrag på lån er tilsvarende skattefri, så vidt de geninvesteres. Dividende udbetalt til ejerne bliver naturligvis beskattet efter gældende indkomstskatteregler.

### **Skattefordele for bank eller anden kreditgivende institution**

Endelig opnår en långiver, fx. bank, der yder kredit til et ESOP nogle skattebegunstigelser. Kommercielle långivere vil således kun blive beskattet af halvdelen af renterne af lånet.

Baggrunden for ordningen er ene og alene at tilskynde bankerne til at bistå medarbejdere med at købe deres egen arbejdsplads. Det var aktuelt ikke mindst i starten, hvor mange banker følte, det var alt for usikkert at finansiere medarbejderopkøb af egne arbejdspladser. Konsekvenserne har imidlertid været aldeles gunstige. Virksomheder i medejde går nemlig generelt godt.

ESOP har derfor hidtil kunne etablere sig



ved reelt at låne til ca 70 % af markedsrenten, hvilket medførte oprettelse af en række blot i deres form formelle ESOP. Fra 1990 er loven derfor skærpet til at kun kreditorer som har finansieret ESOP, hvor medarbejderne besidder mindst 50% af aktiemassen kan opnå begunstingelse

### **Hvad de ansatte vinder, – set fra et fagforenings synspunkt**

Amerikanske fagforeninger føler sig truede. De har i dag kun 20% af arbejdsstyrken som medlemmer. De ser sig derfor naturligt om efter noget attraktivt at tilbyde deres medlemmer. En af disse muligheder er at hjælpe medlemmerne på en organiseret arbejdsplads til at blive »Herre i eget hus«. Eller som det udtrykkes i en pjece fra den fagforenings-tilknyttede kreditinstitution »American Capital Strategies«:

»For at den organiserede arbejderbevægelse kan øge sin rolle som repræsentant for det arbejdende folk i USA, må den udvikle nye værktøjer, nye ideer og nye strategier. Den må søge medindflydelse på den mest effektive måde, den formår i det post-industrielle samfund, nemlig ved at stræbe efter ejerskab af og greb om Amerikas kapital«. Og videre »American Capital Strategies er beredt til at arbejde med fagbevægelsen for at repræsentere de, hvis interesse er blevet glemt – de arbejdende mennesker i Amerika.«<sup>3</sup>

»American Capital Strategies« har således medvirket til at biståmedarbejdergrupper med analyser af forretningsområdet, fastsættelse af pris, vedtægter, samt naturligvis formidling af lån til medejersfonde. Da især større arbejdspladser er organiserede, har dette fagforeningsorgan været behjælpelig ved en snes af de mere kendte opkøb. Fagforeningerne bidrager således til at sikre deres medlemmer ikke blot direkte ejerskab, men indflydelse og for første gang automatisk andel i den formueakkumulation, som

også er frugten af deres virke.

### **Andre typer for skattebegunstige ordninger, – specielt skattekredit-ESOP's**

Indtil 1987 fandtes der i øvrigt en noget mere svækket ESOP-ordning, der tillod ethvert aktieselskab at overdrage en del af den skat, som ellers skulle være betalt af overskuddet, til en medarbejderfond. De årligt overførte midler var og forblev således relativt små, – fra 1/2 til ca. 1% af lønsummen. Til gengæld var det tidligere den langt almindeligste form for ESOP.

Ordningen var nok hovedsagelig at betragte som et frynsegode, men bragte dog i hvert fald i princippet medejerskab til de ansatte. I 1983 var der i alt akkumuleret ca. 16 milliarder i sådanne fonde – hovedsageligt i store selskaber som General Motors m.v. Typisk firmaer hvor ejerskabet allerede var spredt på mange hænder, ca. 6 millioner personer, hyppigst med ca. 3000 investeret pr. person.

I realiteten betød denne konstruktion således, at 12 milliarder, der ellers skulle have været inddraget som skat, nu var sparet op i minimale aktiebeholdninger. Det gav nok stemmeret, men ingen påviselig virkning på forholdet mellem arbejdere, ledelse og øvrige aktionærer. Disse fonde kaldes skattekredit ESOP's<sup>4</sup>.

FIGUR 2, viser fordelingen mellem de forskellige former for lovgivningsreguleret medejerskab med skattefordele.

### **ESOP's, – deres antal, styrke og karakter**

Kun en trediedel af de oprettede medarbejderfonde har, som påvist i figur 2, hidtil udnyttet lånevejen. Til gengæld råder medarbejdere bag et lånefinansieret ESOP i almindelighed over en større del af egenkapitalen. De oprettes som reglen som følge af, at den



**FIGUR 2: Grad af ejerskab for forskellige typer af ESOP, 1983**

|                                 | Skatte<br>kredit | Låne<br>finansierede | Øvrige |
|---------------------------------|------------------|----------------------|--------|
| Ejer mindre end 1/4             | 95%              | 56%                  | 77%    |
| Ejer mere end 1/4               | 5%               | 44%                  | 23%    |
| Hyppigste andel af aktiekapital | 2%               | 20%                  | 13%    |
| Hyppigste stemmewægt            | 1%               | 14%                  | 10%    |

Skemaet påviser:

- at skattekredit ESOP ikke har formået at flytte væsentlige midler. Denne ordning er nu ophørt.
- at fonde som udnytter lånemuligheden til finansiering af aktieopkøb, som ventet, også råder over en større andel af egenkapitalen.
- men at fonde som alene sparer op for at købe aktier år for år dog i snit råder over 13% af egenkapitalen, – ja 23% råder over mere end 1/4.

Det bemærkes, at der ved oprettelsen af et ESOP indgås en aftale med de hidtidige aktionærer om hvor stor en andel af egenkapitalen, som kan og vil blive overdraget medarbejderfonden. Samme aftale omfatter også evt. tidsbegrænsede stemmebegrænsningsaftaler, som det fremgår af nederste række.

Kilde: GAO: Employee Stock Ownership Plans, Benefits and Costs of ESOP Tax Incentives for broadening Stock Ownership. Washington 1986.

tidligere ofte ene-ejer af et ellers sundt firma ønsker at trække sig tilbage på grund af alder. Udover skatteincitamentet kan han også have mere personlige grunde til at foretrække, at de ansatte køber hans »livsværk« frem for at overdrage det til en udenbys koncern. Desuden kan det ind i mellem være svært at finde en velstående privatperson, som er interesseret i at købe en mindre virksomhed.

Hvor mange ESOP's der er, er usikkert. Der var dog mindst ti tusinde i 1988, heraf er over 2000 medlem af interesseorganisationen »ESOP Association« med sæde i Washington DC. Selvom der er ESOP med titusinder af ansatte, så er flertallet dog hovedsageligt mindre virksomheder med ialt 1/2 million ansatte. Mindre virksomheder, der typisk hver har en kapital på knap 4 millioner \$. I 1.200 registrerede tilfælde er fonden og dermed medarbejderne majoritetsaktionærer.

#### **Fondenes fordeling efter branche**

Langt de fleste medarbejderejede virksomheder, dvs. knap en tredjedel, er produktionselskaber. De øvrige er grossist-, detail-, finansierings- og servicevirksomheder mm. jvnf. FIGUR 3

#### **Medarbejdernes formelle indflydelse**

Som aktie-ejer har man stemmeret – det gælder selvfølgelig også for ansatte ejere. Den tidligere lovgivning omkring lånefinansierede ESOP's åbnede imidlertid mulighed for at begrænse de ansattes stemmeret, så længe lånet endnu ikke var tilbagebetalt. I så fald var den af medarbejderne indsatte fondsbestyrelse bemyndiget til at stemme på deres vegne.

Ansatte i de større, ofte børsnoterede selskaber med et skattekredit ESOP, havde godt nok automatisk stemmeret for deres beskedne investering. Men det var ikke noget, man automatisk havde i et lånefinansieret ESOP. Loven blev lavet om i 89. Fremover vil de ansatte altid ha stemmeret over den del af aktierne, de selv ejer. Specielt åbnede den tidligere lovgivning adgang for, at den hidtidige ejer indtil videre kan beholde stemmeretten over de aktier, som han egentlig har solgt til fonden. Først når hele lånet var tilbagebetalt, ville stemmeretten i så fald overføres til de ansatte.

Ordningen var ikke populær, og især kunne



**FIGUR 3: Fordeling af ESOP efter branche, 1983**

| Forretningsområde          | Fordeling for forskellige typer af ESOP |                            |                        |
|----------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|------------------------|
|                            | I alt for samtlige                      | alene for lånefinansierede | alene for skattekredit |
| Produktion                 | 29 %                                    | 28 %                       | 35 %                   |
| En-gros handel             | 15 %                                    | 9 %                        | 7 %                    |
| Tjensteydelser             | 14 %                                    | 17 %                       | 10 %                   |
| Finans & og ejendomshandel | 13 %                                    | 25 %                       | 12 %                   |
| Detail handel              | 11 %                                    | 11 %                       | 7 %                    |
| Transport                  | 7 %                                     | 1 %                        | 21 %                   |
| Byggeri                    | 7 %                                     | 5 %                        | 5 %                    |
| Landbrug og fiskeri        | 3 %                                     | 3 %                        | -                      |
| Råstof udvinding           | 1 %                                     | 2 %                        | 2 %                    |
| I alt                      | 100 %                                   | 100 %                      | 99 %                   |

Fordelingen af virksomheder i medeje efter branche viser, at både for lånefinansierede og skattekredit ESOP er produktionsfirmaer i overtal. Det er, som nævnt i teksten, typisk mindre virksomheder med et par hundrede ansatte med, såvidt jeg fornemmer, en håndværkspræget produktion til et forholdsvist stabilt marked. Flertallet af de virksomheder, som ikke indgår i opsplitning efter type i tabellen er virksomheder, hvor medarbejderne kunne låne til at finansiere et køb, men hvor de foreløbigt har afstået herfra.

Der er i øvrigt ikke de helt store afvigelser for de forskellige typer, udover financiering- og ejendomshandel, hvor medarbejderne synes at foretrække at købe her og nu pr. lån fremfor at vælge den seje vej gennem opsparing. Tallene er gamle – de er fra 1983 – til gengæld er de så vidt muligt baseret på en total tælling.

Kilde: GAO: Employee Stock Ownership Plans, – Interim Report on a Survey and related Economic Trends, 1986.

fagforeningerne ikke acceptere den. I to ud af tre tilfælde blev stemmeretten i øvrigt også overført til medarbejderne. Men den tidligere lov var udformet på et tidspunkt, hvor man havde mindre klarhed over, hvad følgerne af medeje ville være. At ledelsen kunne »bevare magten« tjente således til at berolige kritikere af hele lovkomplekset i Kongressen. Muligheden af at kunne begrænse medarbejderejernes stemmeret fik til gengæld kritikere af mere socialistisk observans til at tage afstand fra hele ESOP-ideologien<sup>5</sup>. I øvrigt ville medejerne i alle tilfælde have fuld stemmeret i sager angående likvidation og fusion.

### **Kun et af lovgivningens tre mål synes virkelig at være nået – endnu**

Medarbejderfondlovgivningen havde, som nævnt i begyndelsen, tre mål. Nogle er lykkedes, andre knap nok.

Lovgivningen incl. dens skattebegunstigelser har for det første gjort millioner af mennesker, som ellers ikke ville være medejer af produktionsmidler til aktionærer. Kun knap hver femte amerikaner i almindelighed ejer en aktie. I kontrast er de ESOP ansatte nu medejere af en af de mere end 10 millioner virksomheder omfattet af ordningerne.

Det andet mål, ønsket om at tilføre amerikansk industri mere kapital, er nok opfyldt, men ikke særlig overbevisende. Medejersfonde har som helhed ikke direkte tilført virksomhederne mere kapital, – udover i givet fald ca. 6%<sup>6</sup>.

Sværest at vurdere er dog, om ESOP-lovgivningen har bidraget til at øge virksomhedernes produktivitet og omstillingsevne. Det er der flere grunde til. Men det klareste svar er et nej, for så vidt der er tale om at vurdere både skattekredit, lånefinansierede og op-



sparings ESOP under ét. At udstede medarbejderaktier er ikke i sig selv en hvid magi, der ene og alene bare reducerer spild, fremmer samarbejdsevne, konstruktions- og produktionskvalitet, endsige forståelsen for virksomhedens forretningsgrundlag. Der skal mere til, nemlig forudsætninger for, adgang til og erfaringer med individuelt og gruppevis at virke herfor dag efter dag.

### **Så hvad med omstillingsevne og produktivitet ?**

Der foreligger op til en halv snes produktivtets-, overskuds- og sammenligningsstudier. Grundet forskellige kriterier for udvælgelse og antal af målte virksomheder kommer hver forfatter til sine resultater. Intet studie viser dog, at medeje giver mindre produktivitet. Tværtimod.

Den mest omfattende og generelle undersøgelse, der også inkluderer skattekredit-ESOP's, er foretaget af GAO, General Accounting Office<sup>7</sup>. GAO's tal påviser, at ejerform ikke i sig selv synes at have nogen signifikant betydning. Men det viser på linie med en lang række øvrige studier, baseret eksklusivt på udvalgte, ofte lånefinansierede ESOP's, at medeje i kombination med udvidet adgang til medbestemmelse for de ansatte kan øge produktiviteten og dermed overskuddet med op til 50%.

### **Medbestemmelse og medeje**

Forudsætningen for at medeje kan lede til større produktivitet og med tiden også større omstillingsevne er således, at medarbejderne får medbestemmelse, dvs. lov til at være ejere med alt hvad det indebærer af gensidig informationspligt om produktionsforhold, bidrag til løsninger. Dvs. alt hvad der i dag nu er bedst kendt under betegnelsen »kvalitetscirkler« eller »problem-knuse-grupper«.

Hvordan det kan ske, hvorledes det virker og med hvilke resultater, det kan opnås, er et organisatorisk studie. Det kræver adgang til de enkelte virksomheder. Tale med medarbejdere, analyse af deres holdninger og samarbejdsrelationer, inddragelse af regnskabsoplysninger. Det kræver feltarbejde.

Data fra enkelt virksomheder vil selvfølgelig ikke kunne vise, hvad der altid vil ske. Men de vil kunne vise, hvad der kan ske, og dermed bidrage til en forståelse af, under hvilke omstændigheder det er muligt, at medeje fører ikke blot til bedre omstillingsevne, produktivitet, men også et bedre social-psykologisk klima. Nemlig når medarbejderne ikke blot principielt er, men reelt får mulighed for at virke som ejere i det daglige. Resultaterne heraf falder udenfor denne artikels rammer, men en række foreløbige resultater vil blive refereret i senere artikler<sup>8</sup>.

### **Forfatteren**

Erik Maaløe, født 1940, lic. merc., civilingeniør og cand. art. i filosofi, lektor i organisation og virksomhedsledelse ved Handelshøjskolen i Aarhus. Forfatter til en række bøger, – især om teknologi og sociale perspektiver, senest bl.a. den prisbelønnede »Overskudsdeling, – medeje og medindflydelse«, Borgen 1987.



## Noter

1. Der er vedtaget en lang række af love, – allerede siden 1933. Den nuværende udvikling starter dog med et kompleks af love, knyttet til ERISA Employee Retirement Income Security Act af 1974. Der er dog sket modifikationer siden, ligesom der stadig er kræfter i Kongressen, som ønsker dele af lovkomplekset justeret. ESOP-tankegangen støttes ligefuldt af demokrater og republikanere, – men ikke af enhver demokrat hhv. republikaner.
2. Pamflet fra Raadgivnings-firmaet »Menke & Associates«, 1987.
3. Pjece fra »American Capital Strategies«, 1988, Bethesda, Maryland, USA.
4. De går dog også under andre navne – hhv. PAY-SOP's, hvis bidraget finansieres ud af de ansattes løn (pay roll), – dvs. de ansatte får skatteletelsen, – eller TRASOPS, hvis firmaet overfører en del af sit overskud til fonden iflg. *Tax Reduction Act* af 1975. For en fyldig redegørelse for den daidigige lovgivning se bl.a. Harry F. Weyher and Hiram Knott: ESOP, Illinois, 1985.
5. Jvnf. Joseph R. Blasi: Employee Ownership, – Revolution or Ripoff? Ballinger, 1988. ESOP-ideologien bygger i øvrigt på en forventning om, at kapital, dvs. investering i teknologi, efterhånden giver et større afkast end arbejde. Derfor bør alle både have løn og kapitalindkomst. Jvf. Louis Kelso and Mortimer Adler: *The Capitalist Manifesto*, (1958) Conn USA, 1975 eller Louis and Patricia Hetter Kelso: *Democracy and Economic Power*, Mass USA, 1968.
6. GAO: Employee Stock Ownership Plans, – little evidence of effects on corporate performance, Washington 1988.
7. GAO: Employee Stock Ownership Plans, – little evidence of effects on corporate performance, Washington 1988.
8. »Med fødderne under fælles bord« og »Frem med pisk og gulerod«, – upublicerede ms, HHÅ, 1990.



# Hvor blev Grønlands økonomiske selvhjulpethed af?

**Professor Niels Jørgensen, Handelshøjskole Syd**

Grønlands Hjemmestyre fejrede sit 10 års jubilæum den 1. maj 1989. Meget er blevet sagt i den anledning. Om hvad der er sket i de forløbne 10 år, hvor Hjemmestyret har overtaget flere og flere funktioner, og hvor der er blevet opbygget en betydelig administration i Nuuk til den nærmere styring af det grønlandske samfund. Om at landsting og landstyre fremstår som ledelsen af et selvstændigt samfund, der underskriver traktater og forhandler med andre landes udsendinge.

Resultaterne af de første 10 års hjemmestyre synes da også at være gode. Levestandarden er høj. Arbejdsløsheden er lav, og såvel boligmasse, uddannelsessystem som trafikforbindelser er blevet udbygget.

På denne baggrund kan det derfor måske være noget malplaceret at begynde at sætte spørgsmålstegn ved, om situationen nu også er så positiv for Grønland. Ikke desto mindre tegner fremtiden mindre lys, fordi den grønlandske erhvervsstruktur er yderst sårbar, og fordi mere langsigtede udviklingstendenser vil presse levestandarden nedad. Dette skal nærmere belyses i det følgende.

## Den økonomiske selvhjulpethed

Man har fra Grønlands Hjemmestyre bestræbt sig på at blive økonomisk selvhjulpethed. Det har til stadighed været den overordnede politiske målsætning. Begrebet selvhjulpethed defineres af Gorm Winther på flg. måde:

»Selvhjulpethed som noget andet end total selvforsyning fokuserer her alene på grønlandske selskabers evne til at skabe en udvikling, hvor man ved importerstattende produkter og øget eksport mindsker afhængigheden af kapitaltilførsler udefra« (G. Winther 1988, s. 38).

Med henblik på at realisere målsætningen iværksatte Hjemmestyret i 1985 en 5-årig erhvervsudviklingsplan. Iflg. denne skulle havets ressourcer være det bærende element i den økonomiske og samfundsmæssige udvikling i Grønland. Man ville muliggøre en ren grønlandsk udnyttelse af de grønlandske farvandes fiskeriforekomster og derved medvirke til øget beskæftigelse og øgede indkomster i erhvervet og til forbedrede økonomiske resultater for virksomhederne (Grønland 1987, s. 116).

Erhvervsudviklingsplanen forudsatte betydelige investeringer i såvel fiskeriflåden som i produktionsvirksomhederne. I årene 1985-87 blev der følgelig investeret godt 1 mia. i Hjemmestyrets produktions- og salgsvirksomheder. I perioden fra 1985-89 er der imidlertid blevet realiseret en række betydelige underskud i den hjemmestyreejede koncern PROEKS:

|       |       |     |            |
|-------|-------|-----|------------|
| 1985: | 160   | mio | kr.        |
| 1986: | 92    | -   | -          |
| 1987: | 320   | -   | -          |
| 1988: | 377.4 | -   | -          |
| 1989: | 190   | -   | - (budget) |



Udbygningen har desuden ført til overkapacitet i fiskeriflåden i forhold til de fastlagte kvoter. Man står med en overdimensioneret trawlerflåde, som ikke kan anvendes efter formålet. Det kan derfor konstateres, at den 5-årige erhvervsudviklingsplan har slået fejl i den forstand, at den ikke har ført til øget økonomisk selvhjulpethed, men nok til en øget beskæftigelse i perioden.

Fiskeriet og fiskeindustrien har således ikke kunnet opfylde Hjemmestyrets overordnede målsætning. Det interessante spørgsmål er naturligvis, om denne situation kan ændres, således at disse to erhverv for fremtiden vil kunne bibringe en øget selvhjulpethed. Dette spørgsmål kan belyses udfra udviklingslinierne i rejefiskeriet, handelsbalancen og befolkningen.

### Rejefiskeriet

Rejefiskeriet er langt den vigtigste del af Grønlands fiskerierhverv. Mere end 75% af dette erhvervs eksportværdi stammer fra rejer og rejekonserves, og det er desuden mere end 2/3 af den samlede grønlandske eksport.

Rejefiskeriet har været inde i en vækstfase, hvor fangsterne er blevet stadig større – såvel de private trawlerredere som Hjemmestyrets. Totalkvoterne er imidlertid nu blevet låst fast. Det skyldes anbefalinger fra Grønlands Fiskeriundersøgelser (jvf. den seneste årsberetning). Man ved ikke så meget om rejebestanden, og særlig effekten af de forbedrede fangstmetoder har man ikke kunnet måle på grund af manglende udstyr. Med uændrede totalkvoter, så siger det næsten sig selv, at rejefiskeriet i de kommende år vil stagnere, og at værdien vil afhænge af prisudviklingen for de forskellige rejetyper.

Det kan imidlertid frygtes, at rejefiskeriet i løbet af nogle år vil blive ramt af direkte til-

bagegang. Såvel de private trawlere som Hjemmestyrets trawler- og produktionsvirksomheder vil gerne have større kvoter og tilførsler, således at kapaciteten kan udnyttes bedre. Rentabiliteten i Hjemmestyrets trawlerflåde er ikke for god på grund af den for store kapacitet. Kapaciteten i KTU (produktionsvirksomhederne) er heller ikke udnyttet. Man vil derfor være interesseret i større fangster, og i at en større del af fangsterne dirigeres til land. Man kan i hvert fald ikke acceptere lavere kvoter, hvis underskudet i PROEKS skal reduceres. Det kan føre til, at Hjemmestyret sætter totalkvoten op med overfiskning til følge og dermed igen til et fald i fangsterne inden for en overskuelig årrække. Risikoen for overfiskning bl.a. på grund af forbedrede fangstredskaber og den måde, man tildeler kvoter på, er til stede og måske ikke så beskeden endda.

Således som situationen er i dag, står og falder Grønlands økonomi imidlertid med stabiliteten og udviklingen i rejefiskeriet. Svigtende priser eller fangster eller en kombination heraf vil medføre en ganske uoverskuelig situation.

### Handelsbalancen

Grønlands handelsunderskud er vist i tabel 1. Man har i nogle år nydt godt af faldende oliepriser, og i 1988 steg malmeksporten. Faldet i underskudet i 1988 kan desuden forklares ved, at Hjemmestyret i 1987 strammede økonomien:

»Man vendte tilbage til princippet om, at udgifterne skulle finansieres af de løbende indtægter. Det har krævet en stram finanspolitik med nedskrivning af udgifterne, først og fremmest finansudgifterne, og en forøgelse af skatterne«. (Grønland 1987, s. 79).

Importen i 1988 viste da også en mindre tilbagegang fra 3.559 mio. kr. til 3.420 mio.



kr. (løbende priser). En del af nedgangen kan tilskrives omlægningen af drikkevareforsyningen på grund af bryggeriet i Nuuk. Det er imidlertid ikke sandsynligt, at importen vil holde sig på det nuværende niveau. Lønforhøjelser (midtvejsforhandlinger), ophævelse af fødestedskriteriet, stigende oliepriser, højere indhandlingspriser m.m. vil presse importen opad.

Eksporten består som tidligere nævnt for størstepartens vedkommende af rejer og rejekonserves. Denne eksport vil sandsynligvis stagnere på grund af kvoterne. Samtidig er det sandsynligt, at eksporten af malm vil ophøre på grund af minelukning, således at den samlede eksport vil falde. Meget tyder derfor på, at handelsunderskudet vil vokse i de kommende år.

*Tabel 1. Grønlands handelsunderskud 1984-88 (mio. kr.)*

| 1984  | 1985  | 1986 | 1987  | 1988 |
|-------|-------|------|-------|------|
| 1.085 | 1.298 | 850  | 1.229 | 790  |

Kilde: Q-data

## Befolkningsudviklingen

I Grønland 1987 er der opstillet prognoser over udviklingen i den grønlandske befolkning frem til år 2.000. Minimumsprognosen viser en vækst i folketallet på godt 3.000 fra 53.834 i 1990 til 56.854 i år 2.000. En alternativ prognose viser en stigning i befolkningstallet til 60.350 i år 2.000, altså en vækst på mere end 6.000 indbyggere i det kommende 10-år. Under alle omstændigheder vil den grønlandske befolkning altså vokse betydeligt i de kommende år.

Enhver vil kunne se, at en voksende befolkning ikke kan holde en uændret levestandard med

- højere importpriser
- stagnerende indtjening og

- konstante overførsler fra Danmark og EF.

Man kan ikke bygge et stabilt, velstående samfund på et erhverv, der både er stagnerende og usikkert. Man må have noget mere, medmindre man vil løbe an på stadigt voksende overførsler udefra. I øjeblikket balancerer man på en knivsæg mellem tilbagegang og afhængighed, og der er et voldsomt behov for en alternativ erhvervsudvikling<sup>1</sup>. I det følgende skal det bedømmes, hvilke muligheder der kan være for en alternativ erhvervsudvikling i Grønland.

## Alternativ erhvervsudvikling i Grønland

De fleste danske kommuner og amter ønsker at fremme erhvervsudviklingen. Dette forsøger man på at gøre ved at hjælpe iværksættere til at starte egen virksomhed og ved at forsøge at tiltrække arbejdspladser udefra - dels private virksomheder dels offentlige institutioner.

Man søger også at hjælpe egne virksomheder, så de kan ansætte flere medarbejdere - øge antallet af arbejdspladser i området.

Dette kan man imidlertid kun gøre mere eller mindre indirekte f.eks. ved

- information og reklame
- overtalelse og
- at påvirke de forskellige lokaliseringsfaktorer.

Man

ansætter erhvervschefer,  
bygger og indretter industrihuse,  
etablerer eksportsamarbejde og  
afholder kurser og konferencer m.v.

Man kan derimod ikke direkte gå ind i erhvervsvirksomhed. Det ville stride mod kommunalfuldmagten.



I argumentationen fremføres især:

- Beliggenheden - infrastrukturen, d.v.s. havne, veje, lufthavne, jernbaner.
- Erhvervsstrukturen, (man kan få gavn af de eksisterende virksomheder).
- Uddannet arbejdskraft.
- Natur, kulturinstitutioner, uddannelsesinstitutioner og andre aktiver.
- Servicevirksomheders tilstedeværelse.
- Billige byggegrunde.
- Lav beskatning.
- Industrihuse og billige huslejer.

Der er således en betydelig aktivitet og en betydelig konkurrence kommuner og amter imellem for at skaffe sig arbejdspladser. Debatten om udflytning af forskellige statsinstitutioner viser tydeligt, hvor følsomt området er, og det samme gør hele diskussionen om nedlæggelse og bevaring af de forskellige kaserne.

Al denne erhvervsfremme udføres med større eller mindre succes. De kommuner, der har succes, er som regel de kommuner, der i forvejen er godt placerede og godt udbyggede, mens hovedparten af kommunerne mere eller mindre fører en tabt kamp. Man er ude af stand til at gøre sig attraktiv.

Det interessante spørgsmål i denne sammenhæng er naturligvis, om Grønland vil kunne gøre sig attraktiv, eller om man også fører en kamp, der er tabt på forhånd.

Det er næppe nogen overdrivelse at sige, at Grønland har beliggenheden og naturen imod sig, når det gælder erhvervsudvikling og tiltrækning af virksomheder. Klimaet er ikke videre økonomisk, og det er vanskeligt at bygge. Arbejdskraften er endvidere spredt og til tider noget ustabil, målt efter sædvanlig målestok.

Beskatningen af virksomheder og arbejdskraft er positive sider, men ellers er det noget

vanskeligt at fremhæve andre lokaliseringsfaktorer. I stillingsannoncer fra Grønland fremhæves da også typisk naturen og mulighederne for jagt og fiskeri.

Til gengæld kan Hjemmestyret direkte gå ind i erhvervslivet.

Og man kan søge at udnytte naturen og landets naturlige ressourcer. Man har mulighed for at give tilskud, fremme visse erhverv og gå direkte ind i produktion og salg. Såvel gulerodsmetoden som piskemetoden kan anvendes.

Gulerodsmetoden kan være direkte tilskud og incitamenter for at tiltrække virksomheder. Man kan tiltrække med etableringsstøtte og gunstige betingelser, således at man reelt betaler virksomhederne for at overvinde lokaliseringsfaktorerne. Man kan også direkte hjælpe initiativer i landet til en øget produktion, eksport, og importkonkurrerende produktion. Det sidste er uden tvivl tidskrævende og vanskeligt at få større resultater ud af.

Piskemetoden er at købe virksomheder op og tvinge dem til at flytte produktion og aktiviteter til Grønland. Dette kan realiseres ved at iværksætte en systematiseret afsøgning i nabolande med henblik på at identificere interessante virksomheder.

Endelig kan man forsøge at påvirke nogle af lokaliseringsfaktorerne i positiv retning - udbygge infrastrukturen, forbedre arbejdskraftsuddannelsen, nedsætte skatter og energipriser.

Generelt må det konstateres, at revolutionen skal komme ovenfra. Det vil sige, at hvis der virkelig skal ske en drastisk strukturudvikling, hvor der udvikles nye erhvervsgrene, så må det være Hjemmestyret, der tager initiativet og planlægger og udfører. Alt andet vil være en illusion. Der kommer ikke umiddel-



bart nye virksomheder til Grønland og græs-rødderne vokser ikke hurtigt nok op, og de har for vanskelige kår. Men problemet er, om der kan etableres en revolution, eller om ikke alt krudtet er blevet brugt allerede på at udbygge og understøtte fiskeriet og fiskeindustrien.

## **Barrierer for erhvervsudviklingen**

En del lokaliseringsfaktorer vil kunne overvindes, hvis man vil sætte de nødvendige ressourcer ind. Det gælder f.eks. uddannelsen af arbejdskraft.

Infrastrukturen er fundamental for erhvervsudviklingen i ethvert samfund – også for det grønlandske. En udbygget infrastruktur kan have en positiv effekt på udviklingen af turisterhvervet, for råstofudvindingen, for muligheden for at tiltrække virksomheder og for omkostningerne ved eksport af varer. Bygningen af vandkraftværker synes umiddelbart at være løsningen på energiproblemet. Her støder man imidlertid mod nogle mere eller mindre selvskabte barrierer. Disse er dels Hjemmestyrets vurderingskriterier og dels landskassens manglende midler.

Hjemmestyret har en række kriterier for, hvilke projekter og erhverv man vil støtte. Udfra udtalelser fra grønlandske politikere kan disse identificeres til at være:

- Ingen økonomisk risiko for Hjemmestyret, hverken direkte eller indirekte gennem konkurrence for Hjemmestyrets virksomheder.
- Boligsituationen og infrastrukturen må ikke belastes for meget.
- Der skal anvendes meget hjemmehørende arbejdskraft og få tilkaldte.
- Må ikke forurene.
- Må ikke kræve for megen kulturel omstilling.
- Ingen afhængighed af udenlandsk kapital og udenlandske virksomheder.

- Et evt. overskud skal anvendes i Grønland.

På den ene side vil man gerne udvikle turisme, minedrift og olieudvinding. På den anden side må det ikke påvirke natur og samfund, og det skal være uden økonomisk risiko for Hjemmestyret. Disse kriterier vil således virke som en effektiv bremse på mange initiativer.

Landskassens begrænsede midler er en anden barriere. PROEKS giver fortsat et betydeligt underskud, og det samme gør skibsværfterne. Der er planer om betydelige tilskud til bygderne over de næste 10 år. Ophævelsen af fødestedskriteriet vil betyde øgede udgifter, og lønudgifterne i det hele taget er stigende. Også ydede garantier for erhvervslån vil belaste landskassen i årene fremover. Desuden vil indtægterne fra minekoncessionerne falde, og det faldende forbrug af øl vil i hvert fald i første omgang betyde færre indtægter. Alle disse forhold betyder, at der vil være meget begrænsede muligheder for at bruge penge på omstrukturering og erhvervsstøtte ud fra det løbende driftsbudget.

Endvidere vil der være meget begrænsede muligheder for yderligere lånoptagning. Kreditforeningen Danmark har således lukket for långivningen til Grønlands kommuner (Grønlands-posten 2/5-89).

Gælden vil iflg. Niels-Henrik Westerlund (OECD) være op mod 1,5 mia. kr., og det udgør iflg. ham den øverste grænse for, hvad Hjemmestyrets økonomi kan bære, hvis man skal undgå gældsfælden. Finansiering og udvikling på andre områder end fiskeri og fiskeindustri ved hjælp af øget gældssætning er derfor ikke en realistisk mulighed.

Grønland står således i den værst tænkelige af alle situationer, hvis man skal se på det rent produktporteføljemæssigt. Man har et



enkelt produktområde, som er blevet udviklet ved, at man har tilført store mængder af midler. Dette er blevet gjort for at gøre landet mere økonomisk selvhjulpent. Derefter skulle man så i ro og mag kunne udvikle andre områder. Men nu står man i stedet i en situation, hvor det produktområde, som skulle generere midler til udvikling af nye områder, stadig kræver tilførsler, samtidig med at man skal have tilført midler til andre områder, hvis de skal nå at blive udviklet inden for en overskuelig fremtid.

Det sørgelige er ikke, at man har fremmet fiskeriet og fiskeindustrien i de forløbne 5 år, men at man har satset så ensidigt, og at man har drænet landskassen så voldsomt, at der nu ikke rigtigt er kræfter til noget som helst andet.

I denne noget pressede situation kan man principielt følge tre veje:

1. Uændret kurs med balance i budgettet.
2. Finansiering af erhvervsudvikling udefra.
3. Omstrukturering gennem egenfinansiering.

### **ad 1.**

Denne mulighed er en accept af stagnation og tilbagegang i de kommende år. Man kan måske opmuntre til etablering af nogle få nye virksomheder på ejerens risiko. Men ellers vil der blive tale om en stadig lavere levestandard, højere arbejdsløshed og højere skatter og afgifter. Om f.eks. 5 år vil man stadig stå uden alternative erhvervsmuligheder, men i en endnu mere presset situation end i dag. De kommende år vil blive præget af frustrationer og desperation, hvor man vil opleve faldende levestandard og faldende beskæftigelse på grund af øget tilgang til arbejdsmarkedet og udtømning af havets ressourcer.

### **ad 2.**

Her forudsættes det, at man kan overtale den danske stat og/eller långivere udefra til at finansiere en udbygning af infrastrukturen og til etablering af anlæg for produktion af vedvarende energi til erhvervsprojekter. Derved kommer man naturligvis i et øget afhængighedsforhold, men med mulighed for at komme ud af det på længere sigt. Det er altså først og fremmest et spørgsmål om at optage forhandlinger med den danske stat. Spørgsmålet er så, om den danske stat er villig til i en længere periode at tilføre øgede midler for at opretholde det grønlandske samfunds levestandard, f.eks. i form af långivning, hvor lånene efter en tid eftergives.

### **ad 3.**

Denne vej er en voldsom omstrukturering finansieret ved hjælp af øgede skatter og afgifter og ved at fjerne tilskud fra fiskeriet og fiskeindustrien. Man skal overflytte ressourcer til andre gøremål. Man skal forsøge at vride alt det ud af rejefiskeriet, som man overhovedet kan, ved hjælp af afgifter og salg af licenser. Problemerne bliver her, om Hjemmestyret kan holde til en sådan voldsom opbremsning og stramning, uden at der umiddelbart viser sig andre indtægtskilder.

Under alle omstændigheder vil de næste 5 år blive kritiske. Spillerummet vil blive mere og mere begrænset, efterhånden som tiden går. Det vil f.eks. tage mindst 5 år at få bygget det vandkraftværk, som landstinget har givet landsstyret tilladelse til at slutte kontrakt om. Og der vil gå mindst 5 år, inden man kan få turismen til at slå igennem iflg. erfaringerne fra North West-territoriet. Og det vil ligeledes tage en årrække at få andet erhverv til at vokse frem. Selv med amerikanernes hjælp vil der endvidere gå en årrække, inden infrastrukturen er udbygget.



Valget er Hjemmestyrets. Vil man lade tingene gå deres skæve gang, eller vil man forsøge at klare skærene ved hjælp af en kraftig økonomisk stramning, eller vil man forsøge at genforhandle med den danske stat. Vælger man den sidste udvej, så skal der udformes en forhandlingsstrategi, måske baseret på udviklingen af infrastrukturen og uddannelsessystemet. Men Danmark vil nok næppe være så villig til at betale som tidligere, d.v.s. før Hjemmestyret. Drømmen om den økonomiske selvhjulpethed vil i hvert fald være forsvundet i den grønlandske tåge, og om 10 år vil jubilæumstalerne derfor nok være noget mere afdæmpede.

## Note

Det er den modsatte konklusion af den, som Gorm Winter kommer frem til i sin bog side 249:

»Potentialet med hensyn til en øget selvhjulpethed synes at ligge gemt i en øget indsats med hensyn til fremstillingsvirksomhed primært fiskeri, fiskeindustri og her en forøgelse af produktionssapparatets omfang, moderniseringer, produkt og procesudvikling samt offensive fremstød på nye markeder.«

Side 253 udtrykker Gorm Winter optimisme og forudser, at Hjemmestyret står med et udbygget fiskeriindustrielt kompleks i 90'erne..

## Kilder

Det rådgivende udvalg vedrørende Grønlands økonomi. Beretning om den økonomiske udvikling i Grønland i 1988. København 1989.

Grønland 1987. Statsministeriet 1988.

Grønlands Fiskeriundersøgelser, Årsberetning 1986-87.

Q-DATA 1989:1. 1988:2.

Westerlund, Niels Henrik, 1988: Grønlands økonomi ved korsvejen. Grønlands Hjemmestyre, 1988.

Winther, Gorm, 1988: Den Grønlandske Økonomi - planlægning og udviklingsproblemer. Ålborg Universitetsforlag.



# Økonomiske reformer af den sovjetiske industri set i historisk perspektiv

Johannes Thestrup Pedersen

## 1. Indledning

Siden Mikhail Gorbatsjov i 1985 overtog posten som generalsekretær i det kommunistiske parti i Sovjetunionen, har de politiske ledere under slagordet »perestrojka« fremsat adskillige vidtrækkende forslag til reform af sovjetisk politik, økonomi og samfund. De har således indenfor den sovjetiske industri forsøgt at lade planlæggende myndigheder koncentrere sig om den langfristede strategiske planlægning, at decentralisere de økonomiske beslutningsprocesser og at gøre virksomhederne selvfinansierende. Den generelle tendens i disse og andre reformforslag er at erstatte den administrative kommandoøkonomi arvet fra Brezhnev-perioden med et system af indirekte styringsmekanismer såsom pris, salg, profit og bonus.

Set i historisk perspektiv er de ideer, som er nedfældet i Gorbatsjovs forslag om økonomisk reform af den sovjetiske industri, ikke nye. Efter mislykkede forsøg på administrativ dekoncentration af styringen af industrien i 1957 og 1962 vedtog de ledende organer af det kommunistiske parti samt den øverste sovjet i 1965 at gennemføre en økonomisk reform, som fik navnet »Kosygin-reformen« efter den politiske ophavsmand, daværende premierminister Aleksej Kosygin. Reformen i 1965 blev af økonomiske eksperter betrag-

tet som det første led i en kæde af fremtidige reformer, der gradvis skulle erstatte den herskende kommandoøkonomi i industrien med en ny økonomi styret indirekte ved hjælp af økonomiske incitamenter. Imidlertid blev allerede den første del af økonomernes visioner mødt med stille, men stædig og afgørende modstand hos partifunktionærer, planlæggere og ministerielle embedsmænd, hvis indflydelse på virksomhedernes aktiviteter i høj grad beroede netop på fraværet i den sovjetiske industri af sådanne indirekte økonomiske styringsmekanismer.

Formålet med dette essay er at forklare i historisk perspektiv, hvorfor de nuværende politiske ledere i Sovjetunionen fremsætter forslag til fornyet økonomisk reform af industrien, og hvorfor det vil blive vanskeligt at føre den ud i livet. Det vil ske ved en analyse af Kosygin-reformen i 1965 – den mislykkede forløber for Gorbatsjovs reformforslag. Først beskrives problemerne i industrien med særlig hensyntagen til de iboende systemfejl. Med særligt henblik på reformen i 1965 følger dernæst en analyse af de politiske ledes forsøg på at udbedre de økonomiske fejl i industrien ved hjælp af reform af de industrielle beslutningsprocesser. Der foretages en gennemgang af de politiske ledes opfattelse af problemerne, deres målstruktur, de-



res ideologi og organisatoriske interesser, deres rådslagninger og især brug af ekspertise, og hovedtrækkene i ledernes problemløsning. Til slut foretages en analyse af, hvorfor hovedtræk af Kosygin-reformen i 1965 ikke blev ført ud i livet, hvilket fører til en diskussion af, hvilke betingelser må være opfyldt, for at de nuværende politiske lederes forslag til økonomiske reformer af den sovjetiske industri kan føres ud i livet.

## 2. Problemet

Det nuværende økonomiske system i Sovjetunionen blev skabt i løbet af de første femårsplaner i 1920'erne og 1930'erne. Det kan betragtes som et sæt af løsninger på de problemer, der eksisterede på det daværende stadium af den sociale, økonomiske, politiske og ideologiske udvikling i Sovjetunionen. Befolkningen manglede i almindelighed uddannelse, entreprenørånd og politisk fællesskabsfølelse i den nye sovjetstat. Industriapparatet var dårligt udviklet og rystet af revolutionen i 1917 og af borgerkrigen, der fulgte. De kapitalistiske sociale og økonomiske systemer var primitive i Rusland i 1917. Imidlertid blev private økonomiske aktører igen aktive under den Nye Økonomiske Politik (NEP): virksomhedsledere, handelsmænd og landmænd, som på forskellig vis truede med at underminere det sovjetiske system. Den herskende økonomiske ideologi forkastede fuldstændig det kapitalistiske økonomiske system, men havde kun lidt bekræftende at sige om det nye socialistiske økonomiske system. I udlandet befandt de sovjetiske ledere sig omgivet af en kreds af fjendtlige kapitalistiske lande.

De ovenfor anførte kendsgerninger var de vigtigste for de ledende politikere, da de forsøgte at opbygge et økonomisk system, som ville fremme deres erklærede mål: »opbygning af socialisme i løbet af en historisk kort periode«. Udtrykt mere konkret, det nye

økonomiske system skulle fremme en hurtig udvikling af en sværindustri til at forsyne landet med grundlaget for militær magt og fremtidig materiel velfærd. Det socialistiske økonomiske system blev ikke ført ud i livet i overensstemmelse med en teoretisk model, som var udtænkt af økonomiske eksperter. Det blev udviklet gradvist ved, at de politiske ledere prøvede sig frem i overensstemmelse med de problemer, som de efterhånden stod overfor. De akademiske økonomers funktion var hovedsagelig at udvikle teoretiske fortolkninger af de politiske lederes handlinger og at indføje dem i den marxistisk-leninistisk-stalinistiske ideologi.

Den sovjetiske økonomiske struktur blev opbygget i løbet af de første femårsplanperioder som en hovedsagelig bureaukratisk struktur. Virksomhedslederne på det mikroøkonomiske niveau reagerede på kommandoer fra de foresatte planlæggere og administrative myndigheder. Indenfor industrien blev disse kommandoer udtrykt i form af planmål for produktion og produktassortiment, planer for allokering af materialeforsyninger og af arbejdskraft, planer for investering, variabel kapital, indføring af ny teknologi og for fornyelse af produktassortimentet, etc. Disse kommandoer udgjorde virksomhedslederens økonomiske horisont. De var hans planmål og samtidig de målestokke, som hans administrative foresatte brugte til at bedømme hans økonomiske resultater. Før reformen i 1965 havde de reguleringsmekanismer, som styrer økonomisk adfærd i en markedsøkonomi såsom profit, pris, salg, omkostninger, kredit og rente, ikke nogen operativ funktion i den socialistiske økonomi og eksisterede kun i regnskabsmæssige øjemed.

Når planlæggerne uddelte disse kommandoer til virksomhederne, spillede økonomiske profitberegninger ingen rolle. Den tilsigtede forsømmelse af prisdannelse og profitbereg-



ning i planlæggernes overvejelser er et aspekt af Stalins princip om »langfristet profitabilitet« (»vyssjaja rentabel 'nost'«), som i praksis betyder, at i en socialistisk økonomi er al økonomisk aktivitet rentabel. I stedet var de styrende principper bag planlæggernes beslutninger politiske betragtninger, såsom »sværindustriens prioritet over den lette industri«, »mere industri til det Fjerne Østen som modtræk mod kinesernes krav på territorium«, »hver by bør have en stor virksomhed«, og senere »hurtig udvikling af den kemiske industri« og »højere prioritet til automation«, etc. Det system af belønning og straf, som stimulerede virksomhedslederne, funktionærerne og arbejderne til at adlyde disse kommandoer, bestod i høj grad af stimuli, der ikke havde økonomisk natur. Både på grund af ideologi og nødvendighed spillede de materielle stimuli for at få virksomhedslederne og arbejderne til at forbedre deres økonomiske resultater en mindre rolle. Ligeledes var de materielle sanktioner og belønninger til virksomhedsledere og arbejdere begrænset til lønforskelle på grund af forfremmelse eller degradering. Derfor var bestandigt fornyede økonomiske kampagner lanceret af det kommunistiske parti det dynamiske substitut for entreprenørånden, som blev handikappet af detaljerede administrative kommandoer og manglen på materielle belønninger.

Dette økonomiske system synes at have fungeret godt under kampagnen for industrialisering, gennem den anden verdenskrig og genopbygningsperioden. Sovjetunionen har opbygget socialismen i løbet af en »historisk kort periode«. Det har opbygget en sværindustri, som skabte det militære apparatur, der var nødvendigt for at besejre Nazi-Tyskland. Det har udviklet den videnskabelige og teknologiske viden til at udforske det ydre rum, en veluddannet arbejdskraft og loyale virksomhedsledere. Det er sandsynligt, at den succes, som den industrielle økonomis

bureaukratiske struktur har haft, har skabt den nuværende utilstrækkelighed. Den har ikke været istand til at reagere på visse forandringer, som skyldes væksten i den industrielle økonomi (se Nemtjinov: 1965 og Novozhilov: 1965, 641-56). For det første vokser antallet af aktører i det økonomiske system hurtigt: producenter, forbrugere, planlæggere og administrative myndigheder. Som følge heraf er forbindelserne mellem virksomhederne og mellem kommandoorganerne og virksomhederne blevet mere komplekse. For det andet er denne tendens blevet forstærket af kvalitative forandringer i forholdene mellem virksomhederne og mellem virksomheder og forbrugere på grund af teknologisk fremskridt, specialisering og samarbejde, og en mere differentieret forbrugsstruktur. For det tredje er de ekstensive økonomiske vækstfaktorer (såsom let tilgængelige naturressurcer og ubeskæftiget arbejdskraft) stort set blevet udtømte. Jomfruelige naturressurser er blevet dyrere at udnytte, arbejdskraften er blevet knap, og befolkningens vilje til at investere til fordel for fremtidige generationer er blevet lille. Det er blevet nødvendigt at vende opmærksomheden fra vækst i produktionsfaktorerne til mere effektiv brug af de eksisterende produktionsfaktorer. Med andre ord, det er blevet nødvendigt for det økonomiske system at maksimere produktivitet, selvom det er indstillet på at maksimere produktion (se Buck og Cole: 1987, 132-33).

På det nuværende stadium af den økonomiske udvikling i Sovjetunionen er systemfejlene mangfoldige og alvorlige. Til grund for de administrative befalinger, som regulerer virksomhedernes adfærd, ligger de skøn over produktionskapacitet, som virksomhederne selv fremsender. De foresatte myndigheder forsøger at få virksomhederne til at producere så meget som muligt, mens de selv forsyner virksomhederne med et minimum af arbejdskraft, materialer og produktionsudstyr. Disse bestræbelser skaber en modsat-



rettet tilbøjelighed blandt virksomhedslederne til at skjule produktionskapacitet i deres skøn og til at opnå et minimum af produktionsmål samtidig med et maksimum af forsyninger fra den foresatte myndighed. Det er indlysende, at det resultat som forhandlingerne slutter med, kan være langt fra virksomhedens optimum af produktion.

Når kommandoerne er udstedt, udgør de de målestokke, som virksomhedens resultater dømmes efter. Uanset den fornuft som ligger bag disse normer, udøver de stor indflydelse på virksomhedens adfærd (se Antonov: 1965). Da kommandoøkonomien blev indført i Sovjetunionen, undersøgte de foresatte myndigheder kun meget få aspekter af virksomhedens adfærd. De ønskede at øge produktionen, og derfor blev virksomhederne bedømt i overensstemmelse med planindikatoren »bruttoproduktion« (»valovaja produktsija«). Da produktionsomkostninger ikke blev bedømt, var virksomhedslederne tilbøjelige til at anvende alle de produktionsressurser, som de kunne få fat på for at opfylde dette planmål. Derpå indførte de foresatte myndigheder planindikatorer for »lønfond« (»fond zarplaty«) og »produktionsomkostning« (»sebestojimost«) for at modvirke denne tendens. Denne form for analyse kunne fortsættes *ad libitum*. Hver ny planindikator (undtagen profit) kan kun bedømme et særskilt aspekt af virksomhedens adfærd og vil derfor skabe nye uønskede konsekvenser, som vil give anledning til nye planindikatorer. Ofte er virksomheder blevet bedømt ved hjælp af mere end hundrede indikatorer for at få lederne til at opnå de økonomiske resultater, der er ønskværdige fra de foresatte myndigheders synspunkt.

Disse administrative forsøg på at bestemme alle virksomhedsparametre har haft en lamme virkning på ledernes bestræbelser på at optimisere kombinationen af produktionsfaktorer og at tilpasse sig ny teknologi og

skiftende markedsforhold. Det bureaukratiske overformynderi har imidlertid ikke forhindret lederne i at forsøge at opfylde det planmål, der stadig har topprioritet – »bruttoproduktion« – med alle til rådighed stående midler: ved at producere varer, der ikke efterspørges; ved at mindske produktkvalitet; ved ikke at overholde kontrakter om levering af varer, som ikke passer ind i bestræbelserne på at opfylde »val« planmålet; ved at hamstre inputs for at holde produktionen gående; og ved at modsætte sig fornyelse af produkter og produktionsprocesser, der midlertidigt kunne forsinke produktionen og dermed reducere »val«. Set fra det makro-økonomiske synspunkt er modviljen mod øget produktivitet ved teknologisk fornyelse på virksomhedsplanet formentlig den farligste fejl ved systemet, fordi teknologisk og organisatorisk fornyelse bliver den vigtigste vækstfaktor, når de »ekstensive« vækstfaktorer – arbejdskraft og naturressurcer – er ved at være brugt op.

En anden forhindring for »intensiv« økonomisk vækst er den vilkårlighed, der hersker, når planlæggerne skal træffe beslutninger om fornyelse i økonomien. Manglen på pålidelige økonomiske mål – priser og rente – gør beregninger af en investerings rentabilitet umulig. Teknologisk fornyelse er derfor blevet foretaget som kampagner for at udvikle den kemiske industri, for at automatisere produktionsprocesser, og er ofte blevet fordelt blandt virksomhederne på grund af den entusiasme, som energiske og opmærksomhedssøgende virksomhedsledere har præsteret.

En tredje hæmsko for »intensiv« økonomisk vækst er belønnings- og sanktionsstrukturen. Dårlige planlæggere bliver ikke straffet økonomisk for investerings- eller produktionsbeslutninger, som er økonomisk irrationelle og kan medføre store »opportunity« omkostninger. Modsætningsvis bliver gode



planlæggere ikke belønnet materielt for deres arbejde, men bliver forfremmet, modtager medaljer og får ros i pressen og partikomiteén. Der er to hovedgrunde til denne forømmelse af materiel belønning og straf som incitamenter til gode økonomiske resultater. For det første er det i de fleste tilfælde meget vanskeligt at sondre mellem gode og dårlige planlæggere, da der ikke findes økonomiske kriterier for bedømmelse af planbeslutninger. Derfor er der en tilbøjelighed til at bedømme den gode planlægger efter bureaukratiske kriterier, såsom de taler, som han holder, og det papirarbejde, som han producerer. For det andet eksisterer der en ideologisk betonet fordom mod materielle uligheder mellem økonomiske aktører, og denne fordom kan let herske, når bedømmelsen af økonomiske resultater er så vilkårlig.

Disse betragtninger er også relevante på det mikro-økonomiske niveau. Virksomhedsledelsen bliver hovedsagelig bedømt efter dens evne til at opfylde planmålet for bruttoproduktion, og bonuser betales ud af virksomhedens profit. En virksomheds gode resultater kan meget vel afspejle direktørens evne til at forhandle med de foresatte myndigheder, når »val« planmålet fastsættes. Størrelsen af virksomhedens profit er en upålidelig indikator på succes, da profit beregnes ved hjælp af priser, der ikke tager nytteværdi eller efterspørgsel i betragtning. De foresatte embedsmænd betragter derfor denne indikator som et vildledende mål på virksomhedens virkelige resultater og forsøger at reducere præmier og profiler så meget som muligt. Hvis en virksomhed viser gode resultater i løbet af en planperiode og akkumulerer profit, bliver profitten udover planprofitten ofte overført til en virksomhed, der halter bagefter, fordi de foresatte myndigheder ønsker at være istand til at rapportere, at alle virksomheder under deres jurisdiktion har opfyldt planen. Desuden vil en virksomhed, der giver gode resultater, få planmålene for næste periode

fastsat på grundlag af dens gode resultater i den foregående periode. Derfor kan det i virkeligheden ofte hænde, at de materielle belønninger går til virksomheder, der ikke giver gode resultater, og sanktionerne til virksomheder, som har succes. Vi konkluderer, at fordi stabile og pålidelige målestokke for gode økonomiske resultater for det meste ikke findes, foretrækker de foresatte myndigheder at holde materielle belønninger på så lavt niveau som muligt. Derfor er virksomhedsledere og arbejdere tilbøjelige til at forbedre deres økonomiske resultater med sneglefart.

### 3. De politiske beslutningstagere

Iagttagere af sovjetiske anliggende er enige om, at i Sovjetunionen bliver alle vigtige politiske beslutninger foreslået, diskuteret og afgjort af medlemmerne i det kommunistiske partis politbureau. Studiet af økonomiske reformer af den sovjetiske industri giver ikke anledning til modifikation af denne påstand.

#### 3.1. Opfattelser af problemet

Under Khrustjovs lederskab opfattede de politiske beslutningstagere problemet som skabt af menneskelige fejl snarere end systemfejl (se Antonov: 1965, 12-13). I dette afsnit diskuteres de faktorer, som stimulerede denne opfattelse af problemet.

Medlemmerne af politbureauet opfatter hovedsagelig de økonomiske aktørers adfærd i industrien gennem kommunikation af information fra centralkomiteéns sekretariat. Denne information består dels af »objektive« statistiske data om opfyldelse af planmål, som ankommer via unionsministerierne (eller sovnaarhozer 1957-64) og den centrale statistiske afdeling, dels af »subjektive« data, som fremsendes af kontrolafdelingerne i det kommunistiske parti, i regeringen og i statens sikkerhedskomiteé. Det er tvivlsomt,



hvor »objektiv« den statistiske information virkelig er, fordi den ideologiske læresætning om, at det socialistiske system er en succes, er indbygget i hele kommunikationssystemet. På virksomhedsplanet er ledelsen under stadig pres fra den foresatte myndighed og partikomiteén for at få visse planmål opfyldt og overopfyldt. Dette pres ansporer virksomheden til at gøre fremskridt i bestemte retninger, som er påkrævet af planen, men måske er uønskværdige fra det makroøkonomiske synspunkt. Det frister virksomhedslederen til at lade sin bogholder arrangere den information, som fremsendes til den foresatte myndighed, således at virksomheden kan »give gode indikatorer«, for at bruge det russiske udtryk. Virksomhedens foresatte myndighed er imidlertid selv underkastet det samme pres fra dens egen foresatte myndighed. Den er derfor tilbøjelig til at overse mindre fordrejninger på virksomhedsplanet og til at arrangere de data, som den selv fremsender, således at den opfylder alle dele af planen. Denne tilbøjelighed til at simulere succes virker på alle niveauer, som informationen passerer igennem, før den ankommer på de politiske beslutningstageres skriveborde, og er med til at beholde problemer under deres opmærksomhedstærskel. En anden faktor, som er med til at gøre den »objektive« økonomiske information upålidelig, er prisdannelsen, som finder sted i statens priskomité med adskillige års mellemrum, og som hverken afspejler virksomhedens grænseomkostninger, produktets nytteværdi eller efterspørgsel (se Nove: 1986, 173-99). Den fordrejende virkning af disse centralt fastsatte priser kan ikke fjernes fra økonomisk analyse af de »objektive« data, og derfor kan statistiske demonstrationer af den industrielle økonomis manglende produktivitet og dens systemfejl bortforklares med argumentet, at bevismaterialet er upålideligt.

Den anden slags økonomiske information, som de politiske ledere modtager, er rappor-

ter fra de afdelinger i partiet, regeringen og statens sikkerhedskomiteé, der bedømmer resultaterne opnået af virksomhederne under deres opsyn. Disse rapporter informerer de politiske ledere om både tilfælde af økonomisk succes og tilfælde af misbrug af statens ejendom, statistiske manipulationer, svigt af materielle forsyninger, bygningsprojekter der ikke overholder deres køreplan, etc. Da kontrolafdelingerne selv bliver bedømt efter deres evne til at forhindre økonomisk fiasko, er tendensen til at rapportere succes indbygget både i de subjektive data og i den statistiske information. Det er sandsynligt, at de pragmatiske ledere er mere tilbøjelige til at bedømme de økonomiske problemer ved hjælp af de subjektive rapporter end ved statistisk information, som selv akademiske økonomer har svært ved at give en korrekt fortolkning. De kan tage pulsen på det økonomiske liv og straffe de aktører, som er involveret i alvorlige tilfælde af planbrud. Disse rapporter er imidlertid ikke mål på de grundlæggende årsager til dårlig økonomisk ledelse. Medmindre dygtige økonomer analyserer disse rapporter, vil de politiske ledere naturligt være tilbøjelige til at se uregelmæssig adfærd som skabt af aktørernes manglende socialistiske bevidsthed og ledertalent i stedet for som udslag af systemfejl.

Da de politiske beslutningstagere ikke modtager feedback i form af valgresultater, kritik fra andre partier eller negativ omtale i pressen, er de i høj grad afhængige af den information, som de modtager fra centralkomiteéns sekretariat. Sekretariatet har som et af dets funktioner at forsyne medlemmerne af politbureauet med den information, der ankommer fra alle andre myndigheder om, hvordan industrien fungerer. Da de politiske ledere ikke er professionelle økonomer og kun har begrænset tid til at studere denne information, må stabsarbejderne udvælge og simplificere den information, som de forbereder til politbureauets medlemmer. Denne



stikprøveprocedure har en skævhed, fordi stabsarbejderne er tilbøjelige til at lade sig lede af deres tidligere erfaringer og deres følsomhed overfor ledernes forventede reaktioner. De er derfor tilbøjelige til at videresende den del af den økonomiske information, som bekræfter de politiske leders forudfattede synspunkter. Den økonomiske information og rådgiverne kan således ikke betragtes som effektive virkemidler mod tendensen for politikere – såvel som ikke-politikere – til kun at opfatte den del af et problem, som bekræfter deres værdier eller mål.

### 3.2. Målstruktur

Nedenfor opregnes – uden forsøg på verifikation eller prioritering – følgende mål som værende særlig betydningsfulde for beslutningstagerne i politbureauet:

1. Bevaring af den politiske magt.
2. Styrkelse af den socialistiske organisation af det sovjetiske samfund.
3. Bevaring af den marxistisk-leninistiske ideologi.
4. Forøgelse af det kommunistiske partis ledende rolle i det sovjetiske samfund.
5. Overhaling af U.S.A. med hensyn til økonomisk magt i løbet af »en historisk kort tidsperiode«.
6. Forøgelse af mængden og kvaliteten af varer og tjenesteydelser til den sovjetiske befolkning.

De politiske ledere har været tilbøjelige til at tro, at disse mål er positivt forbundet, med andre ord at gennemførelsen af et mål fremmer opnåelse af andre mål. Således var Khrusjtjov overbevist om, at en forøgelse af det kommunistiske partis ledende rolle i det sovjetiske samfund ville accelerere overhalingen af U.S.A. med hensyn til økonomisk magt. Erfaringen viser imidlertid, at disse to mål omhandlende politisk og økonomisk udvikling i Sovjetunionen ikke er komplementære men kontradiktoriske. Mål 4 fører til vilkårlighed i økonomisk planlægning og

ledelse. Gennemførelse af mål 5 er betinget af økonomisk rationalitet, d.v.s. af princippet om, at de politiske leders økonomiske mål opnås med maksimal økonomisk produktivitet – eller alternativt at maksimale resultater opnås med minimale omkostninger. Khrusjtjov kunne eller ville ikke acceptere, at virkeligheden gjorde det nødvendigt at foretage et valg mellem mål 1-4 og mål 5-6. Først hans efterfølgere forstod, at hvis de valgte mål 4, ville de forøge deres politiske magt i Sovjetunionen, bevare det socialistiske system og den marxistisk-leninistiske ideologi, men samtidig ville de efterlade Sovjetunionen langt bag U.S.A. i den internationale økonomiske konkurrence implicit i fredelig sameksistens, og de ville ikke være istand til at tilfredsstille befolkningens øgede forventninger om materiel velfærd.

### 3.3. Ideologi

Den marxistisk-leninistiske ideologi er et handlings-relateret system af idéer. Som idé-system påstår den at være sand *a priori*. Som handlings-relateret idésystem påstår den, at de handlinger, som den foreskriver, nødvendigvis vil bringe de ønskede mål – materiel overflod og menneskelig lykke – til jorden. Både teoretiske betragtninger og erfaringer fra virkeligheden kan imidlertid vise, at de handlinger, som er blevet udledt af idésystemet, ikke altid producerer de forudsagte konsekvenser, f.eks. den økonomiske overhaling af U.S.A. i løbet af »en historisk kort periode«. »Ideologien om mål« er kommet i konflikt med »ideologien om midler«. Denne påstand vil blive illustreret med flere eksempler på ideologiske midler, som har været forhindringer på vejen frem mod problemløsningen i 1965 (Kosygin-reformen).

Den socialistiske økonomiske ideologi i Sovjetunionen er oprindelig opstået som en fuldstændig forkastelse af principperne i den kapitalistiske økonomi. Billedet af ideologisk kamp i økonomisk tankegang er sta-



dig levende, måske mindre i de politiske leders sind end blandt de økonomiske rådgivere. Det har længe været et dogme, at værdilovens virkning (d.v.s. økonomiske stimuli som midler til styring af økonomisk adfærd) ville blive mere og mere erstattet af administrative befalinger, efterhånden som det sovjetiske samfund udviklede sig henimod kommunismen. Stalin gav den sidste autoritative fortolkning af denne tro i 1952. Han skrev: »Værdiloven virker i en strengt begrænset sfære, og værdiloven kan ikke fungere som middel til styring af produktionen i vort samfund.« Stalin omtalte også udviklingen fra økonomiske til administrative og moralske stimuli: »... når i stedet for to grundlæggende produktionssektorer – den statslige og den kollektive sektor – der vil være en altomfattende produktionssektor, som har ret til at afsætte alle forbrugsgoder i dette land, så vil vareomsætningen med dens 'monetære styring' forsvinde som et unødvendigt element af den nationale økonomi.« (Oversat fra Stalin: 1952, 41 og 52).

En anden ideologisk forhindring for en udbedring af systemfejlene i den sovjetiske industri har været dogmet om, at i en socialistisk økonomi kan der ikke eksistere konflikt mellem forskellige økonomiske interesser. Da staten ejer al ejendom i industrien, kan virksomhedernes interesser ikke stå i vejen for de planlæggende myndigheders mål. De økonomiske problemer, som er forbundet med tovtækkeriet mellem virksomheden og den foresatte myndighed (således som det er beskrevet ovenfor), er derfor blevet skjult af et ideologisk slør og fjernet fra beslutningstagernes opmærksomhedsfelt.

Et tredje eksempel på at ideologi kan være en hindring for indførelse af økonomisk rationalitet, er diskussionen om nye principper for prisdannelsen, som er en betingelse *sine qua non* for økonomiske reformer af den sovjetiske industri. Denne diskussion fandt

sted i mere end ti år, før 1965 reformen blev vedtaget, uden at føre til enighed. En økonom ved Moskvas statsuniversitet sagde i en forelæsning: »Hidtil er denne diskussion 'om den rette formulering af principper for prisfastsættelsen' blevet ført hovedsagelig som en behandling af hver opfattelse i arbejdsværditeoriens begreber formuleret af Marx, med det formål at bevise, at denne bestemte opfattelse svarer mest til principperne i den marxistiske arbejdsværditeori.« (Citeret fra Dadajan: 1966). Økonomernes respekt for Marx'es arbejdsværditeori kan kun forstås ud fra et ideologisk synspunkt. Før 1965 reformen var prisfastsættelsen forkert bl.a. fordi rente af kapital og naturressurcer ikke blev inkluderet i beregninger af produktomkostninger. Indføring af disse omkostningselementer i den sovjetiske prisfastsættelse ville betyde et slag mod den marxistiske merværditeori og derfor mod den centrale læresætning i den marxistiske ideologi, nemlig at arbejderne bliver udbyttet i en kapitalistisk økonomi.

### 3.4. Organisationsinteresser

Hvis princippet om økonomisk rationalitet blev ført ud i livet i den sovjetiske industri, ville det begrænse vilkårlige beslutninger for partifunktionærer, planlæggere og ministerielle embedsmænd. Grunden er, at det kommunistiske parti og statsbureaukrati trives allerbedst, fordi der i kommandoøkonomien ikke eksisterer økonomiske kriterier for beregning, planlægning og for virksomhedernes adfærd. (Se Atlas: 1966, 14). På det makro-økonomiske niveau bliver kommandoerne formuleret af de planlæggende myndigheder. Disse befalinger må nødvendigvis gives på grundlag af politiske betragtninger. Det kommunistiske parti vil derfor overlade politisk magt til planlæggerne, hvis det ikke lod dets komitéer kontrollere eller deltage i formuleringen af disse planer. Centralkomitéen, dets politbureau og sekretariat har været dybt engageret i disse planbeslutninger.



På det mezzo-økonomiske niveau fik partiets oblast komitéer adskillige beslutnings- og kontrolkompetencer efter sovnarkhoz-reformen i 1957. Partiets oblast sekretær var medlem af sovnarkhozen og havde ret til at kontrollere og at deltage i dens økonomiske beslutninger. På det mikro-økonomiske niveau må partikomiteén på en virksomhed forsøge at løse alle de problemer, som det fejlagtige system af planindikatorer skaber. Den må f.eks. prøve på at kontrollere virksomhedslederens fristelse til at manipulere med skønnene over produktionskapacitet for at opnå en let plan fra den foresatte myndighed. Den må se til, at lederen forsøger at opfylde planmålet for bruttoproduktion uden at forsømme kvaliteten af og efterspørgslen efter hans produkter og ikke bryder kontrakter om levering af produkter. Partikomiteén stimulerer også virksomheden til at opfylde de øvrige kommandoer. Da materielle belønninger spiller en beskeden rolle som produktionsstimuli, kommer ansporingen til at opfylde planmålene i høj grad fra partiorganisationens aktiviteter. Konklusionen må blive, at det kommunistiske parti er og må være dybt engageret i både planlægning af og de daglige aktiviteter i den sovjetiske industri. (Se f.eks. Hough og Fainsod: 1979, 480-517; Frank: 1986, 77-91).

Den tilgængelige information om politbureauets aktiviteter som kollektivt organ er spinkel. Det må imidlertid antages, at dette øverste beslutningstagende organ i Sovjetunionen er en arena for konflikt og kompromis mellem forskellige interesser. Hvis politbureauedlemmernes organisationstilknæring antages at være en indikator af de interesser, som de hovedsagelig repræsenterer, er det klart, at det næsten udelukkende er partiets og statsadministrationens interesser, der er repræsenteret i politbureauet. Intet politbureauedlem repræsenterer virksomhedslederne, forbrugerne eller økonomerne (Fainsod: 1965, 336). Den skæve repræsentation

af interesser i politbureauet har indflydelse på de beslutninger om investering, produktion og indkomstpolitik, som fører den autoritative allokering af økonomiske værdier ud i livet. Visse befolkningsgrupper – defineret socialt eller regionalt – synes måske, at disse beslutninger er »uretfærdige«, men det er vanskeligt for dem at argumentere for, at disse beslutninger er »irrationelle«. Grunden er, at sådanne beslutninger drejer sig om omfordelingen af økonomiske værdier indenfor rammerne af et givet økonomisk system, hvorimod problemet om decentralisering af den økonomiske beslutningsproces har at gøre med selve rammerne for det økonomiske system. Der er i hvert fald en gradsforskel mellem de to problemsæt. Beslutningerne om og hvordan man skal decentralisere den økonomiske beslutningsproces i den sovjetiske industri, kræver meget mere hensyntagen til økonomisk rationalitet og mindre hensyntagen til organisationsinteresser end den bestandige omfordeling af økonomiske værdier, som politbureauet foretager.

Den sondring, som drages i amerikansk forvaltningslære mellem »the corporate level« og »the operating level« kan måske kaste lys over dette emne. »Systematic management« hævder, at på »the corporate level« er det lederens funktion at planlægge, formulere policy og bedømme de operative enheders alment resultater. På »the operative level« beslutter lederne derimod, hvordan de daglige aktiviteter skal foregå, f.eks. produktion, modtagelse af forsyninger og løsning af administrative problemer. Ledere på »the corporate level« har kompetencen til at udstede specifikke befalinger til ledere på »the operating level«, men undlader at gøre dette på daglig basis. Det bemærkes også, at »... operating leaders have difficulty in adjusting to the new role when they are promoted to become corporate leaders. It is in essence a change from action and order giving to planning, reflecting, conferring, and reading«



(Citeret fra Pfiffner og Presthus: 1960, 209). Denne diskussion af administrative problemer i en amerikansk sammenhæng bidrager til at klarlægge forhindringer i at indføre princippet om økonomisk rationalitet i sovjetiske politiske beslutninger om økonomiske problemer. De fleste medlemmer af politbureauet har erhvervet en høj grad af ekspertise om tekniske spørgsmål, før de bliver beslutningstagere på det korporative niveau i »USSR, Inc.« (Se Fainsod: 1965, 335). Beslutninger på det nationale niveau er imidlertid forskellige fra operative beslutninger. De kræver evne til at deltage i langvarige rådslagninger, evne til at tænke i abstrakte baner og viden om komplekse økonomiske sammenhænge, hvilket Khrusjtjov i særdeleshed såvel som de andre medlemmer af politbureauet manglede. Desuden respekteres sondringen mellem det korporative niveau og det operative niveau ikke i »USSR, inc.« De samme personer, som har truffet beslutninger om aktørernes roller i det økonomiske system, beklæder stillinger i de to mest betydningsfulde organisationer d.v.s. dets kommunistiske parti og statsbureaukratiet. Deres organisationstilknytninger er blevet klart nedfældet i 1957 reformen af statsbureaukratiet og 1962 reformen om opdeling af partiet i industrielle og landbrugsafdelinger på det lokale og regionale niveau. De har været betydningsfulde forhindringer for en problemløsning i politbureauet i overensstemmelse med princippet om økonomisk rationalitet.

### 3.5. Ekspertise

En løsning af de økonomiske problemer i den sovjetiske industri kræver ikke blot en korrekt opfattelse af problemerne og en aktivering af holdninger men også ekspertise. De politiske ledere kan konsultere to typer af økonomiske eksperter: den »bureaukratiske« ekspert, som arbejder i centralkomitéens sekretariat, og den »akademiske« ekspert som arbejder ved et universitet eller et

forskningsinstitut. Den akademiske økonom, som under særlige omstændigheder – såsom krig eller økonomisk krise – giver råd til politikerne, udgør en blandet type.

De »bureaukratiske« økonomiske eksperter arbejder i sekretariatet, som har sektioner for den lette industri og for sværindustrien. Stillingerne i disse sektioner er besat af partifunktionærer, som forsyner politbureauet og centralkomitéen med information om, hvordan virksomhederne og partiafdelingerne fungerer i de sektorer af den nationale økonomi, som er underkastet deres jurisdiktion. De gør de politiske ledere opmærksomme på problemer og udarbejder deres beslutninger i detaljer. Adskillige ledere af sektionerne i sekretariatet er medlemmer af politbureauet og centralkomitéen og deltager derfor direkte i den beslutningstagende proces. Stabsarbejderne roterer mellem partijobs på det lokale (rajon), det regionale (oblast, republik) og det nationale niveau. Den kommunistiske ideologi er deres sande tro; de er loyale over for de nuværende ledere; og de har erhvervet sig teknisk kompetence fra deres arbejde på det »operative« niveau. De er blevet uddannet på partiskoler men ikke nødvendigvis i teoretisk økonomi. Disse stabsarbejders rolle forekommer at have været vigtig ved udarbejdelsen af problemløsningerne i 1957 og 1962, men ubetydelig ved reformen i 1965. Den sidstnævnte reform illustrerer en ny synsvinkel på økonomiske reformer, og det er formentlig kun de udenforstående økonomiske eksperter fra det akademiske miljø, der kunne producere sådan en problemløsning.

Det er en almen iagttagelse, at »... the demands and expectations inherent in a social position tend to shape the behavior of occupants of that position.« (Citeret fra Merton: 1957, 214–15). Den partifunktionær som bliver sat til at beklæde en stilling i sekretariatet, fordi han har udvist usædvanlig lyoalitet



overfor partiet, teknisk kompetence og iver efter at tjene de politiske ledere, vil sandsynligvis hurtigt gøre deres holdninger til økonomiske problemer til sine egne holdninger. Hans arbejde vil normalt bestå i at fremskaffe detaljeret information om almene politiske beslutninger, som allerede er truffet af politbureauet og centralkomiteén.

At arbejde indenfor rammerne af en given almen beslutning kan let komme til at betyde, at man ser bort fra alternativer til den skitserede policy. Arbejde i en specialiseret bureaukratisk funktion sætter grænser for ekspertens opmærksomhedsfelt, især hvis det forventes, at han handler hurtigt. Han vil være tilbøjelig til at erhverve sig bestemte normer, som han kan bruge til hurtigt at bedømme problemer og til at løse dem. Han lærer at betragte visse aspekter af problemer som relevante og andre aspekter som irrelevante. Disse psykologiske mekanismer hæmmer fornyende ekspertise i alle bureaukrati-er. I den sovjetiske sammenhæng er de imidlertid forstærket af de politiske lederes holdninger til deres rådgivere. Under Stalin risikerede økonomiske eksperter at blive skudt, hvis deres råd ikke behagede ham. Khrusjtjov praktiserede ikke så ekstremt en censur, men han foretrak at arbejde med en stab af mænd, som bifaldt hans ideer med entusiasme. Systemforventningen om hurtig handling, som gør den økonomiske ekspert mindre teoretisk og mere praktisk, blev forstærket af Khrusjtjovs personlige tilbøjelighed til at foretrække hurtige beslutninger og snarlig handlen.

Denne måde at træffe politiske beslutninger på gjorde selvfølgelig et frugtbart samarbejde med akademiske økonomiske eksperter vanskeligt. Deres holdninger til Khrusjtjovs politiske stil er klart udtrykt i *Ekonomika*, et nyt tidsskrift for økonomer ved Moskvas statsuniversitet. I lederartiklen »Vore opgaver« offentliggjort i januar 1966 hedder det bl.a.: »Indtil fornylig blev mange af økono-

miens teoretiske resultater ignoreret i praksis og erstattet af fuldkommen administrativ vilkårlighed på forskellige niveauer i det økonomiske system. Forbundet med denne subjektivism er påstanden, som blev polpulær fornylig, om at praksis er den bedste (kreative) teori. – Denne primitivisme forudbestemte faktisk videnskab til teoretisk nytteløshed.« (Oversat fra *Ekonomika*: 1966, 3–4). Da de akademiske økonomiske eksperters teoretiske læresætninger ikke straks kunne oversættes til aktuelle beslutninger, kunne Khrusjtjov tilfredsstille sin aggressive personligheds impuls til at stole på sin egen erfaring på første hånd med økonomiske problemer og på sine egne stabsarbejdere i sekretariatet, når han traf beslutninger om økonomiske spørgsmål. Denne tilbøjelighed til at stole mere på kraktisk erfaring end på teoretisk rådgivning blev forstærket af den kendsgerning, at forslagene fra økonomer såsom E. G. Liberman og V. S. Nemtjinov krævede ændringer i den sovjetiske ideologi, bureaukratiske rutiner og fordelingen af den politiske magt. Denne tingenes tilstand, hvor eksperten, som bliver hørt, ikke foreslår nye ideer, og den, som foreslår nye ideer, ikke bliver hørt, blev først forandret efter Khrusjtjovs fald. Det interessante problem er, hvordan de nye politiske ledere kunne finde frem til den økonomiske reform i 1965. Som vist ovenfor havde de en opfattelse af problemet, som ikke var korrekt, og deres holdninger var ikke positive overfor en problemløsning, der indførte princippet om økonomisk rationalitet i den sovjetiske industri.

De politiske lederes rådslagninger forud for problemløsningen i 1965 var nært forbundet, omend ikke på direkte vis, med lederskiftet i oktober 1964. Det beskedne datamateriale bekræfter ikke en hypotese om, at det var Khrusjtjovs beslutninger angående de økonomiske problemer i industrien, der fremtvang hans politiske fald. Derimod åbnede lederskiftet for muligheden af problem-



løsningen i 1965. Før Khrusjtjov blev tvunget til at frasige sig den politiske magt, var der ingen tegn på, at problemløsningerne i 1957 og 1962 stod for at blive opgivet. Eksperimenter med nye planindikatorer blev udført i forskellige retninger, og politikernes taler og økonomernes diskussion tydede på, at disse eksperimenter ville fortsætte indenfor de givne organisationsrammer. En politisk beslutning, der valgte én bestemt retning, var ikke ventet i den nære fremtid. Uanset hvad der nu var årsagerne til den politiske strid i 1964 i begyndelsen, blev striden – da den var overstået – beskrevet i den sovjetiske presse som en kamp mellem forskellige opfattelser af problemerne, om den ønskværdige politiske stil og den rette måde at løse problemerne på. De nye ledere stod frem med en ny opfattelse af de økonomiske problemer i industrien. De lagde nu mærke til økonomisk-statistiske analyser, der tidligere var lagt til side på grund af deres »upålidelighed«. Disse studier viste, at især efter 1961 var produktiviteten i den industrielle økonomi dalet. De marginale forhold mellem bruttonationalprodukt og konstant kapital og mellem bruttonationalprodukt og arbejdsstyrke var faldende. Kapitalens faldende produktivitet kunne hovedsagelig forklares ved utilfredsstillende afkast af nye investeringer. Lagrene af produkter udover de normerede voksede både i butikkerne og på virksomhederne. Disse tendenser blev betragtet som særlig farlige, fordi de sovjetiske økonomer fandt en forbedring af disse indikatorer på økonomisk effektivitet i en komparativ analyse af den amerikanske økonomi i løbet af de sidste 35 år. En mulig fortolkning er, at loven om faldende afkast af vækst i produktionsfaktorer blev neutraliseret af teknologisk og organisatorisk fornyelse i U.S.A., men ikke i Sovjetunionen.

Forandringen i politisk stil fra aggressivitet og vilkårlighed til beherskethed og rationalitet var i særlig grad legemliggjort i Aleksej

Kosygin, den nye formand for ministerrådet. Han havde erhvervet sig stor erfaring i statsforvaltning og økonomisk ledelse i løbet af sin politiske karriere. Han havde beklædt stillinger i administrative afdelinger for let industri og finans, i gosplan og ministerrådet. Som almen administrator havde han erhvervet sig forståelse for kompleksiteten i det økonomiske liv og for behovet for at benytte sig af eksperter, når beslutninger tages. Efter lederskiftet måtte Kosygin og de andre nye ledere prøve at distancere sig fra det negative billede af de politiske ledere som opstod i befolkningen i løbet af Khrusjtjovs sidste år ved magten. Stigningen i priserne på levnedsmidler i juni 1962 og knapheden på brød efter den katastrofale høst i 1963 – samtidig med at aviserne fortalte deres læsere om generøs hjælp fra Sovjetunionen til Ægypten og Indien – skabte bitre følelser mod Khrusjtjov »som var ved at ruinere Sovjetunionen«. I et vestligt demokrati ville det næste valg blive anledning til »at smide de slyngler ud«, som forårsager »de dårlige tider«, og lade et oppositionsparti få en chance til at løse problemerne. I Sovjetunionen kan borgerne som bekendt ikke forårsage et politisk lederskifte ved hjælp af valgmetoder, men lederne bemærker deres følelser og bruger information herom i kampen for at nå de politiske tinder. De nye, sejrriege ledere måtte retfærdiggøre deres magtpositioner ved at prøve på at løse de problemer, som de slagte politikere blev holdt ansvarlige for. De måtte modbevise – ved nye og succesrige handlinger – at »intet bliver bedre, så længe disse mennesker er ved magten«.

Historien bekræfter denne fortolkning af de politiske leders afhængighed af den offentlige mening i Sovjetunionen. Med hensyn til emnet for dette essay kan det nævnes, at inden et år var gået efter lederskiftet, havde de nye ledere tilbagekaldt problemløsningerne i 1957 og 1962 og foreslået en løsning, der indebar et nyt syn på økonomisk politik. Erfa-



ring fortalte de politiske ledere, at den organisatoriske fremgangsmåde var blevet afprøvet og havde fejlet. Løsningen måtte komme fra en ny fremgangsmåde, som ville rette systemfejlene i den industrielle økonomi – og vise offentligheden, at de nye ledere var væsensforskellige fra de tidligere ledere. Spørgsmålet er imidlertid, hvem der kunne løse problemet på en nye måde. En hel generation af politikere, bureaukrater og økonomer var blevet opdraget i den tradition, der brugte den organisatoriske fremgangsmåde ved løsning af økonomiske problemer. De havde lært, at øget brug af administrative kommandoer er vejen til kommunismen, hvorimod introduktion af økonomiske incitamenter såsom profit, pris, rente og materiel belønning betyder en regression til det foragtede kapitalistiske samfund. Kun de akademiske eksperter kunne fremkomme med en sådan løsning. Formentlig på Aleksej Kosygins initiativ blev de ledende universitetsprofessorer i økonomi indkaldt til centralkomitéens sekretariat og bedt om at fremkomme med deres meninger om mulige reformer af det økonomiske system. I løbet af nogle få dages diskussion nåede de frem til enighed om en problemløsning, som derpå blev udarbejdet i detaljer og vedtaget af centralkomitéen på plenummødet i september 1965.

#### 4. Problemløsninger

Kosygin-reformen i 1965 afskaffede sov-narkhoz systemet (problemløsningen i 1957), som opløste unionsministerierne og overførte deres planlæggende og administrative funktioner til nye regionale råd. Formålene med reformen i 1957 var at nedbryde de økonomiske autarkier langs sektorgrænser og at bringe planlæggere og administratorer tættere på virksomhederne, således at de bedre kunne standse de forskellige former for dårlig økonomisk adfærd, som er beskrevet ovenfor. Sovnarkhoz systemet fremkaldte nye og mere rationelle forbindelser mellem

virksomhederne i en given region, men var tilbøjelige til at gøre dette på bekostning af virksomheder beliggende i andre regioner. Med andre ord, sovnarkhozerne havde en tilbøjelighed til at blive økonomiske autarkier langs regionale grænser. Den nye opprioritering af teknologisk fornyelse som en betydningsfuld årsag til økonomisk vækst gjorde denne tendens til autarki farlig. Det blev meget vanskeligt at indføre ny teknologi i alle virksomheder med en given produktionsprofil, fordi de blev kontrolleret af mange forskellige regionale råd. Desuden udstedte sovnarkhozerne de samme kommandoer til virksomhederne, som unionsministerierne tidligere havde gjort. Derfor fortsatte systemfejlene med at fremkalde de samme former for dårlig økonomisk adfærd, som fandt sted før 1957.

Krybende recentralisering begyndte snart at sætte ind. Sovnarkhozerne blev større og færre, og visse unionsministerier blev genoprettet. En ny problemløsning blev vedtaget i november 1962. Partiorganisationerne under republikniveauet blev opdelt i særskilte sektioner for landbrug og industri, som skulle føre opsyn med og gribe ind i virksomhedernes adfærd på mere intensiv måde end før 1962. Hovedeffekten af denne reform var forvirring i partiet om, hvorledes de nye grænser for administrativ jurisdiktion skulle drages, før denne problemløsning blev afskaffet i november 1964.

Den tredje problemløsning i 1965 påbegyndte erstatningen af administrativ styring af den sovjetiske industri med økonomiske reguleringsmekanismer. I det nye økonomiske system skulle antallet af kommandoer (eller planindikatorer) reduceres til mindre end et dusin, og disse kommandoer skulle udtrykkes i monetære i stedet for fysiske enheder. Planindikatoren »salg af produktion« skulle træde i stedet for »bruttoproduktion« planindikatoren. Denne nye indikator skulle



modvirke produktion af varer, som ikke kunne sælges, og forstærke profitabilitetshensyn. Betaling til statsbudgettet for brug af konstant og variabel kapital (seks procent p.a.) blev indført for at modvirke unødvendig hamstring af kapital på virksomhederne. En ny indikator »profit i forhold til konstant og variabel kapital« skulle medvirke til bedre brug af virksomhedernes kapital og til at opmuntre virksomhederne til at gøre modstand mod produktionsordrer fra de planlæggende myndigheder, som ikke er profitable. Der skulle gradvis ske en overgang fra administrativ allokering (rationering) til engros handel med råvarer og halvfabrikata, således at virksomhederne blev frit stillet med hensyn til køb af produktionsinputs fra de nye firmaer i engros leddet. Nye principper for prisdannelse skulle stimulere produktion af teknisk set bedre og nye varer og gøre det muligt at foretage rationelle beregninger af produktionsprogrammer og investeringsplaner.

Bonusbetalinger og tjenesteydelser til virksomhedernes personale blev nu bestemt som en funktion af den profit, som virksomhederne opnåede. Derfor blev virksomhederne nu materielt interesserede i at fremvise maksimal indtjening med minimale omkostninger.

## 5. Afslutning

Den økonomiske reform af den sovjetiske industri, som blev vedtaget af de politiske ledere i 1965, forblev de akademiske eksperters vision. De planlæggere, ministerielle embedsmænd og partifunktionærer, som skulle medvirke til at gennemføre reformen i praksis (og dermed begynde en proces, som efterhånden ville gøre mange af dem overflødige) nægtede at omskole sig. De vedblev med at føre tæt opsyn med virksomhederne under deres jurisdiktion, at forandre planopgaver indenfor den givne planperiode, at insistere på bruttoproduktion som den vigtigste pla-

nindikator, at forlange gennemførelse af produktionsopgaver, der ikke er profitable med de givne centralt fastsatte priser, at flytte indtjent profit udover planprofit fra profitable til tabsgivne virksomheder, således at alle virksomheder i en given branche giver overskud, etc. Et aspekt af fundamental økonomisk reform er, at en virksomheds aktiviteter ikke længere måles ved graden af planopfyldelse, men ved størrelsen af den indtjente profit. Dette mål er endnu ikke opnået. Konklusionen blandt udenlandske iagttagere er, at Kosygin-reformens resultater har været små, og at de ovenfor beskrevne problemer i den sovjetiske industri stadig eksisterer i nogenlunde samme målestok og med de samme virkninger som før 1965 (se Ryavec: 1975; Keizer: 1971).

Siden 1985 – efter Mikhail Gorbatsjovs udnævnelse til generalsekretær i det kommunistiske parti – er nødvendigheden af omfattende samfundsreform i Sovjetunionen sat øverst på den politiske dagsorden. Et lederskifte i Kreml har igen givet anledning til fornyet offentlig diskussion om økonomiske reformer af den sovjetiske industri. Økonomer har påpeget, at de industrielle vækstrater er faldende, og Gorbatsjov har talt om nødvendigheden af, at ekstensiv vækst i produktionsfaktorerne i stigende grad må afløses af intensiv vækst. Den organisatoriske fornyelse, som skal modvirke loven om faldende afkast af produktionsfaktorer, indebærer en decentralisering af de økonomiske beslutningsprocesser i industrien. Derved bliver virksomhederne gjort selvstændige og direkte ansvarlige for indtjent profit eller tab. Indføring af princippet om økonomisk rationalitet på virksomhedsniveauet kan imidlertid forventes mødt med modstand i det industrielle bureaukrati, hvis politiske indflydelse kan aflæses af den grad, i hvilken det lykkes at blokere for gennemførelsen af Kosygin-reformen efter 1965. Desuden må princippet om det kommunistiske partis ledende



rolle i det sovjetiske samfund modificeres i praksis, således at partiets magt indenfor industrien reduceres. Ifølge partiets vedtægter har de lokale partiafdelinger ansvaret for den størst mulige vækst i den industrielle produktion og for opfyldelse og overopfyldelse af statsplanerne. Økonomisk reform af industrien indebærer, at dette ansvar gradvis overføres til virksomhedslederne, der i fremtiden vil blive *primus motor* for vækst i industrien. Den foreslåede decentralisering nødvendiggør derudover reform af den centralt fastsatte prisdannelse, således at efterspørgslen efter varer bliver taget i betragtning. Det gælder stadigvæk, at de varer, som det er mest profitabelt for virksomhederne at producere, ofte er de mindst efterspurgte, mens de varer, som efterspørges mest, tit er de mindst profitable. Kun fremtiden kan vise, om gennemgribende økonomisk reform af den sovjetiske industri er mulig. Det har dog allerede vist sig, at styring ved hjælp af administrative befalinger er et mere sejlivet minde om Stalin-perioden, end de politiske ledere og de akademiske eksperter havde ventet.

## Bibliografi

- Antonov, O. K. 1965. *Dlja vsekh i dlja sebja. O soversjenstvovaniji pokazatelej planirovanija sotsialistitjeskogo promysjlennogo proizvodstva*. Moskva: Ekonomika.
- Atlas, A. V. 1966. *Khozasjtjot, rentabel'nost' i kredit*. Moskva: Ekonomika.
- Buck, T. og J. Cole. 1987. *Modern Soviet Economic Performance*. Oxford: Basil Blackwell.
- Dadajan, V. S. 1966. »K voprosu o razrabotke sistemy stimulirujusjtjikh tsen«, ikke-offentliggjort forelæsningsnotat. Moskvas statsuniversitet.
- Ekonomika*, 1966. Lederartikel, »Nasji zadatji«, *Vestnik Moskovskogo Universita*, serija VII, no. 1. Moskva.
- Fainsod, M. 1965. *How Russia is Ruled*. Cambridge: Harvard University Press.
- Frank, P. 1986. »Economic Activities and the Intermediate and Lower Levels of Party Organisation« 77-91. I H. H. Höhmann, A. Nove og H. Vogel, red. *Economics and Politics in the USSR. Problems of Interdependence*. Boulder: Westview Press.
- Hough, J. F. og M. Fainsod. 1979. *How the Soviet Union is Governed*. Cambridge: Harvard University Press.
- Keizer, W. 1971. *The Soviet Quest for Economic Rationality. The Conflict of Economic and Political Aims in the Soviet Economy 1953-1968*. Rotterdam: Rotterdam University Press.
- Merton, R. 1957. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: The Free Press.
- Nemtjinov, V. S. 1965. *O dal'neisjem soversjenstvovaniji planirovanija i upravljenija narodnym khozjajstvom..* Moskva: Ekonomika.
- Nove, A. 1986. *The Soviet Economic System*. Tredie udgave, Boston: Allen and Unwin.
- Novozhilov, V. V. 1965. »Zakonomernosti razvitijskogo sistemy upravlenija sotsialistitjeskim khozjajstvom«. *Ekonomika i matematitjeskie metody*. vol. I, no. 5. 641-656.
- Pfiffner, J. og R. Presthus, 1960. *Public Administration*, New York: Ronald Press.
- Ryavec, K. W. 1975. *Implementation of Soviet Economic Reforms. Political, Organizational, and Social Processes*. New York: Praeger Publishers.
- Stalin, I. V. 1953. *Ekonomitjeskije problemy sotsializma v SSSR*. Moskva: Gospolitizdat.



# Økonomisk kronik

Jeppe Christensen, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

## 1. De internationale konjunkturer

Den internationale udvikling har økonomisk som politisk været præget af diskussionen omkring genforeningen af Tyskland. Den umiddelbare reaktion på disse initiativer har været en betydelig stigning i det vesttyske renteniveau, hvilket er udtryk for, at forventningerne om øget aktivitet og inflationært pres er ganske betydelige. Den lange vesttyske rente er steget 2 procentpoints til trods for, at inflationen endnu er på et uændret lavt niveau.

Inden for det sidste år er den økonomiske vækst i Vesttyskland forstærket, og BNP-væksten blev for hele året godt 4 procent. Som konsekvens heraf er kapacitetsgrænsen i industrien nået ved udgangen af 1989.

I første kvartal af 1990 er udviklingen tilsyneladende accelereret, og netop offentliggjorte tal viser en BNP-vækst på 4,4 pct. i dette kvartal og en beskæftigelsesvækst på over 1/2 mill. i forhold til året før. Udviklingen i efterspørgslen er om muligt endnu stærkere, idet importen er vokset med 12,7 pct.

Baggrunden for denne efterspørgselsfremgang er først og fremmest stigende byggeri og store investeringstiltag. Forventningerne til effekten af den stigende købekraft i Østtyskland er store, og de begrundes med, at man forventer en vækst i det offentlige forbrug på 7,5 pct i 1990 og lidt mindre i 1991. Da det offentlige forbrug udgør 1/5 af den

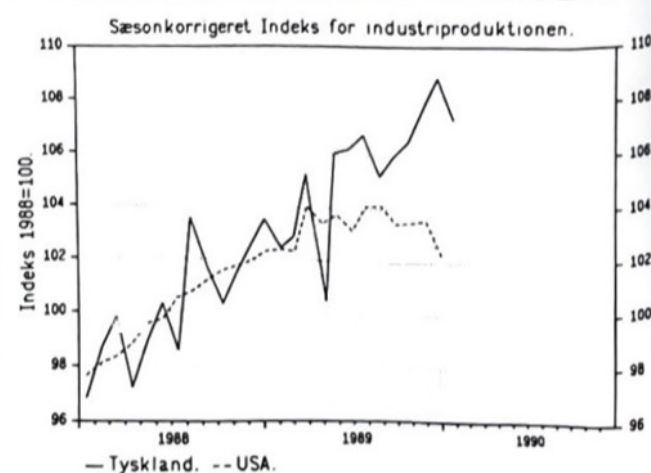
samlede efterspørgsel, bliver virkningerne mærkbare.

Det forhold, at kapaciteten er fuldt udnyttet, giver de danske virksomheder, som opererer på det tyske marked, unikke muligheder i de kommende år.

Udviklingen i de øvrige EF-lande vil blive præget af dette, og engelsk økonomi, som synes nær et konjunkturtilbageslag, kan måske blive »reddet på strengen« af en stigende eksport til Tyskland.

Ser vi på USA, synes »konjunkturpausen« at være en realitet. I første kvartal af 1990 stagnerede BNP-væksten, og efterspørgslen til forbrug og investering er på vej ned. Kun eksporten stiger, og det baner selvfølgelig vej for en gradvis løsning på det store betalingsbalanceproblem.

Figur 1. Industriproduktionen i USA og Vesttyskland.





## 2. Stadig svag dansk vækst

Den hjemlige danske industriproduktion synes inde i en stagnationsperiode, der nu har varet i 1/2 år. Stagnationen forklares ved en opbremsning i den eksportfremgang, som prægede hele første halvdel af 1989. Vurderet i forhold til året før er eksporten dog fortsat på et højere niveau.

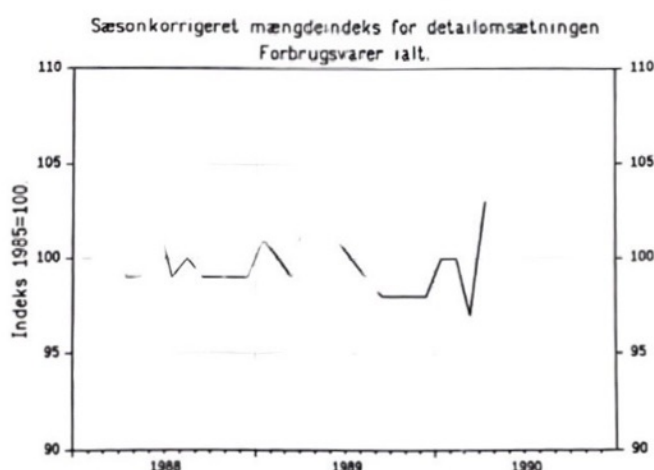
De netop offentliggjorte prognoser fra vismændene og DØS forudser, at denne stagnation varer ved året ud, og at det i realiteten kun vil være eksportfremgangen, som »trækker« økonomien fremad i et beskedent tempo. Den hjemlige efterspørgsel vurderes så svag, at selv ikke den stærke tyske fremgang, som forventes, vil kunne bringe den danske vækst op på mere end 1 pct. i 1990.

### Økonomiske prognoser 1990

|                  | Vis-<br>mændene | Økonomi-<br>ministeriet |
|------------------|-----------------|-------------------------|
| BNP vækst        | 1,2 pct.        | 1,5 pct.                |
| Inflation        | 2,0 pct.        | 2,5 pct.                |
| Betalingsbalance | ÷ 9 mia.        | 11 mia.                 |

Den hjemlige efterspørgsel udvikler sig fortsat svagt. Detailomsætningstal for årets første 3 måneder tyder nærmest på nulvækst. Dette forklares af en svag udvikling i varige forbrugsgoder, når man ser bort fra den korte opblussen, der var på dette område i årets første måned. Det skal dog tilføjes, at de netop offentliggjorte april-tal tyder på en vis stigning i detailomsætningen. Månedssvingene i marts/april skyldes dog delvist, at påsken faldt tidligt sidste år. I samme retning peger tallene for nybyggeriet af boliger, som – trods den milde vinter – ikke er opløftende. Bilsalget er i meget svag vækst, og intet tyder derfor på fremgang i den indenlandske efterspørgsel.

Figur 2. Detailomsætningsindeks



## 3. Udenrigshandelen

Eksportfremgangen er i årets 4 første måneder bremset noget op. Den samlede vækst i forhold til året før blev på 5,9 pct. målt i værdi. Mængdemæssigt kan der dog være tale om en relativt pæn vækst alligevel, idet eksportindtægterne i svenske og norske kroner samt pund er blevet formindsket betydeligt som følge af den danske kronens styrkelse i forhold til disse valutaer.

I tabel 1. er gengivet eksportudviklingen over for en række af vore vigtige samhandelspartnere. Som det meget tydeligt fremgår, er det eksporten til EMS-landene, der er gået kraftigt frem. Specielt bemærkes, at Holland og Italien har vist imponerende vækstrater, men også Frankrig og Vesttyskland er pænt med. Englandseksporten udvikler sig elendigt, mens Sverige stadig er i fremgang, trods tale om et konjunkturvendepunkt i nabolandet.

Tabel 1. Eksportvækst jan-april 1990

|              |           |
|--------------|-----------|
| Vesttyskland | 7,8 pct.  |
| Frankrig     | 8,5 pct.  |
| England      | ÷4,2 pct. |
| Holland      | 26,2 pct. |
| Italien      | 16,5 pct. |
| Sverige      | 9,1 pct.  |
| Norge        | 2,8 pct.  |
| USA          | ÷9,5 pct. |
| Japan        | 3,6 pct.  |
| Ialt         | 5,9 pct.  |



For 1990 som helhed er der udpræget enighed om, at eksportfremgangen fastholdes på niveauet 4-5 pct. i mængder. Det skyldes den afdæmpede lønudvikling i de senere år, som trods alt har forbedret konkurrenceevnen. Den seneste styrkelse af den effektive kronekurs fjerner dog en del af denne forbedring, og vi får derfor ikke det eksportboom, vi ellers ville have haft udsigt til.

Stigningen i den effektive kronekurs – det vil sige kronen målt i forhold til en handelssammenvejset kurv af valutaer – er meget bemærkelsesværdig. Kronen er steget over for næsten samtlige valutaer inklusive D-marken. Stigningen er på omkring 7-8 pct., og dette slår direkte igennem på konkurrenceevnen. Til gengæld giver det også fordele.

*Figur 3. Den effektive kronekurs.*

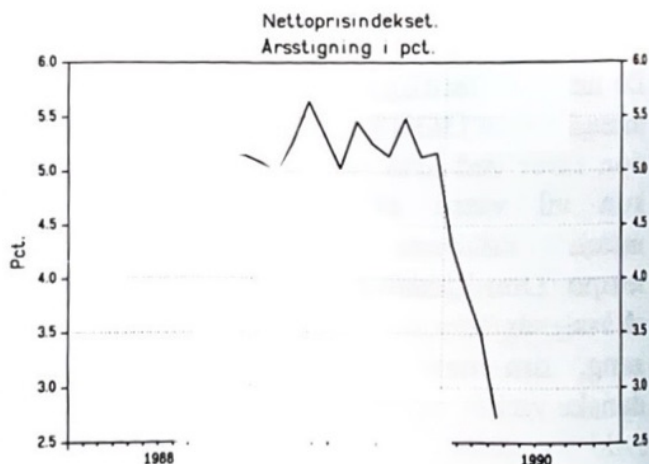


#### 4. Importeret lavinflation

Den danske inflation – målt ved udviklingen i nettopriserne – er i de første måneder af 1990 kommet ned på et niveau under den tyske inflation. Det skyldes ikke en særlig dansk disciplin, men derimod er forklaringen, at den danske krone er styrket kraftigt. Når valutaerne bliver billigere målt i danske kroner, falder importpriserne, og da importen udgør 40 pct. af omsætningen, giver det et pænt inflationsfald. Den underliggende inflation i Danmark – målt ved stigningen i

lønomkostningerne – er fortsat på niveauet 4-5 pct., og man skal derfor være varsom med at konkludere, at Danmark allerede er blevet et lavinflationsland på linie med Vesttyskland.

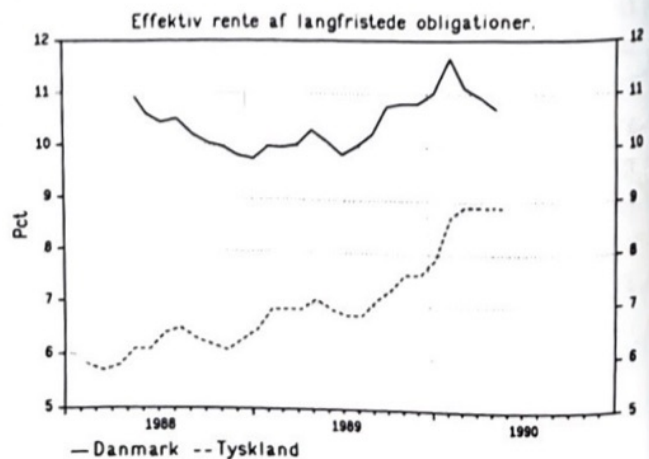
*Figur 4. Udviklingen i nettopriserne.*



#### 5. Inflation og rente

Den positive udvikling i den danske inflation ses tydeligt afspejlet i renteudviklingen. Rentespændet over for Vesttyskland er blevet markant indsnævret, og det er nu på et niveau omkring 1,5 pct. Dette skal sammenholdes med, at dette rentespænd i en meget lang periode har ligget fast på et 3 procent niveau.

*Figur 5. Renteudviklingen Danmark og Vesttyskland.*





At den faldende inflation ikke har givet sig udslag i en absolut faldende rente, skyldes alene den tyske udvikling. Stigningen i den tyske rente på 2 pct. inden for kort tid har betydet, at vi i Danmark måske ikke rigtigt har opdaget indsnævringen i rentespændet. Spørgsmålet er selvfølgelig så, om vi kan holde den sammenlignet med Vesttysklands lave inflationsstandard, der berettiger os til ikke at have noget stort rentespænd over for Vesttyskland? Det er der grund til at tro, ikke så meget fordi vi i Danmark er gode til at styre udviklingen, men først og fremmest fordi man må forvente, at væksten i Tyskland i de kommende år giver en accelererende inflation dernede.

## 6. Rentestruktur og statsgæld

Det danske renteniveau er i meget stor udstrækning bestemt af den tyske rente samt af de forventninger, der næres til inflationsforskellen mellem Danmark og Tyskland. Hertil kommer forventningerne om, hvornår et egentligt europæisk valutarisk samarbejde igangsættes.

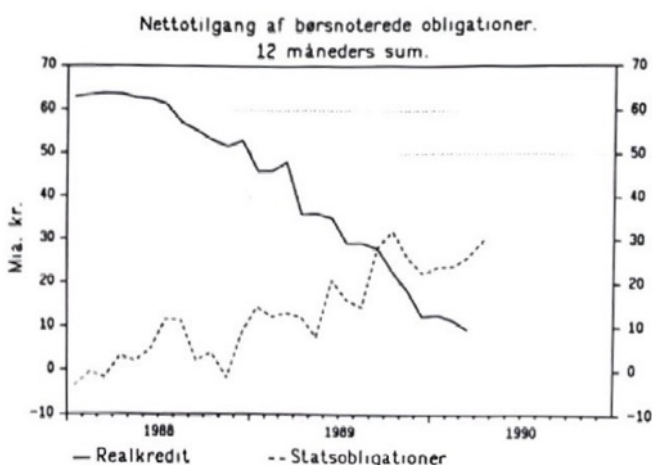
Ser vi derimod på rentestrukturen, d.v.s. forholdet mellem de korte og de lange rentesatser, er det meget afgørende, hvordan udbuddet og efterspørgslen er sammensat. På dette område har vi gennem de seneste år set et meget stort fald i udbuddet af lange kreditforeningsobligationer. Dette fald er illustreret i figuren nedenfor, og det afspejler i realiteten det meget store fald i nybyggeriet. Mange har i den forbindelse talt om »stykmangel«, hvad angår lange obligationer, og dette forhold har været med til at presse den lange rente i nedad gående retning.

Obligationsudbuddet ser ud til i de kommende år at blive noget ændret. Først og fremmest er oplysningerne om det stadig voksende statsunderskud på efter den seneste vurdering 22 mia.kr. ensbetydende med, at den

statslige obligationsudstedelse vil vokse. Da statsgælden i forvejen er relativ kortløbende efter de senere års refinansieringer, må man forvente, at statens udbud af lange obligationer i nogen grad forøges. Dette kan indebære, at den mangel på udbud af lange obligationer, der har hersket gennem nogen tid, bliver mindre påtrængende.

Ser vi på efterspørgselssiden, er der tegn på, at mange institutionelle investorer i stigende omfang foretrækker aktieinvesteringer, og på den baggrund kan placeringsmønstret måske forskydes. I samme retning trækker det forhold, at indeksobligationerne nu er faldet så kraftigt i kurs, at mange investorer måske finder disse mere attraktive. Med andre ord kan man konkludere, at ændringer i udbud og efterspørgselsforhold samt prisstruktur på de finansielle markeder har gjort, at problemet omkring »manglen« på lange obligationer synes borte.

*Figur 6. Nettoudbud af obligationer.*





# Anmeldelser

## **Eric Einhorn & John Logue: Modern Welfare States. Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia.**

Praeger. \$17.95 (hæftet). 340 s.

Det er ofte en blandet oplevelse at læse engelske og amerikanske beskrivelser af skandinavisk politik. Normalt ender det med at Sverige bliver gjort lig med Skandinavien, med Norge og især Danmark som afvigelser fra den såkaldte skandinaviske model.

Her er Einhorn og Logue's en glædelig undtagelse. Forskellene bemærkes og uddybes. Og mere end det. Deres bog er formodentlig den bedste indføring, der i øjeblikket findes til skandinavisk politik. Ikke blot på engelsk, men i det hele taget. Der lægges stærk vægt på velfærdsstatens udvikling. Fra at sikre de dårligst stillede mod den værste nød, har systemet udviklet sig til at give alle service og til at ville sikre alle en rimelig indkomst. Hvad en rimelig indkomst er, kan diskuteres, men internationalt set er niveauet lagt højt. Og nok giver nogle udenlandske sociale ordninger på enkelte områder højere ydelser. Til gengæld er der i udlandet ofte store huller. Her er de skandinaviske ordninger bredt dækkende. Velfærden er i højere grad sikret mod alle eventualiteter.

Samtidig er Skandinavien gennemorganiserede, nærmest korporativistiske samfund. Organisationerne er med overalt. Slående er her forfatterens kontrast til USA. I USA fastsætter lovene minimumslønninger, giver forbud mod kønsdiskrimination og så fremdeles. I Skandinavien står de tilsvarende bestemmelser i de kollektive overenskomster. Og hvor amerikaneren går til sin sagfører og til domstolene, har Skandinavien en organisation til at tage vare på sine interesser.

Bogen lægger afgørende vægt på socialdemokratiernes dominerende stilling i Skandinavien. Socialismen gjorde de ikke så meget ud af. I stedet byggede de velfærdsstaten. Den traditionelle socialdemokratiske dominans i Skandinavien skyldtes kun i kortvarige perioder at Socialdemokraterne fik flertal alene. I Danmark skete det som bekendt aldrig. Man levede til gengæld højt på den borgerlige splittelse. Modstanderne kunne ikke finde sammen. Og Socialdemokraterne kunne altid finde et parti at samarbejde med. Historisk har forfatterne ret i denne forklaring.

Forfatterne er opmærksomme på, at der er ved at være opbrud i den socialdemokratiske dominans og hæfter sig især ved grønne strømninger. Men der er også sket noget på det parlamentariske plan.

I Sverige er der ingen problemer. Den borgerlige splittelse florerede fra 1976 til 1982. Det blev til hele tre forskellige regeringer. De svenske borgerlige partier fik dermed for en rum tid demonstreret deres regeringsuduelighed. Men i Danmark virker mekanismen ikke længere. Trods mange problemer har Schlüter efterhånden siddet temmeligt længe. Og i Norge er den borgerlige splittelse heller ikke længere en garanti for Arbeiderpartiet. Selvom borgerlige regeringer engang imellem revner, prøver de alligevel igen. Kun Sverige er stadig solidt socialdemokratisk. I de sidste 25 år har både Danmark og Norge haft borgerlige statsministre halvdelen af tiden. I de to lande er det borgerlige samarbejde en vigtig nydannelse.

På et enkelt punkt falder Einhorn og Logue i den grøft at sætte Skandinavien lig med Sverige. Det understreges flere gange, at demokratiet i Skandinavien kom 50 år efter demokratiet i de angelsaksiske lande. Lige og almindelig valgret fik man først i begyndelsen af århundredet. Og det hedder, at det med den begrænsede valgret i forrige



århundrede var svært for arbejderbevægelsen at mobilisere sine tilhængere ved valgene.

Dette passer udmærket med Sverige. Men til Folketinget kom f.eks. Danmark meget tæt på lige og almindelig valgret for mænd allerede i 1849. I England var man iøvrigt langt bagefter. Den engelske valgretsreform i 1867 udstrakte valgretten til en tredjedel af den mandlige befolkning, i 1884 blev det til tre fjerdedele, men først i 1918 kom alle med. Og det kan diskuteres, hvornår USA fik almindelige og lige valgret, specielt når det gælder mindretallene. Indianerne blev først statsborgere i 1924 og for dele af den sorte befolkning skal man formodentlig frem til 1960'erne.

Forholdet er ikke uden betydning. For man mister en vigtig pointe. Nemlig at demokratiseringen var en gradvis proces. Først folketingsvalgretten, så de folkelige bevægelser med kravet om at det folkevalgte ting skulle være afgørende, derefter systemskiftet i 1901 og endelig den helt lige valgret i 1915.

Hans Jørgen Nielsen.

### **Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (red.): Forhandlingsøkonomi i Norden.**

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989, 306 sider, pris 315,00 kr.

#### **Gensplejsning og samfundsvidenskab**

Inden for biologien giver gensplejsningen mulighed for nye former for liv. Allerede for nogle år siden krydsedes en kartoffel med en tomat. Afkommet fik betegnelsen »tomoffel«. Det var efter sigende en rundagtig frugt – med brun skræl og lyserød indeni.

Sat på spidsen kan man sige, at begrebet »forhandlingsøkonomi« er en samfundsvidenskabelig parallel til et sådant gensplejset produkt, hvilket understreges af titlen på Gudmund Hernes og Ole Bjerrefjords meget læste bog fra 1978 om »Forhandlingsøkonomi og blandingsadministra-

tion«. Siden har teorier og analyser af »forhandlingsøkonomi« da også tiltrukket såvel økonomer, som ønskede at opnå et mere realistisk billede af økonomisk dynamik og politik, som andre samfundsforskere, der ville medtænke økonomiske forhold i deres analyser.

#### **Forhandlingsøkonomien fylder rundt**

Både Hernes og Bjerrefjord er medforfattere til den antologi, som Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen fra Roskilde Universitetscenter har redigeret. Bogen er ment som en afløser for »Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration«, og er samtidig et forsøg på at illustrere anvendeligheden af begrebet »forhandlingsøkonomi« på en række sider af samfundslivet i de nordiske lande – Finland undtaget. Bogens 10 artikler behandler emner spændende fra indkomstpolitik over svensk forbrugerpolitik til analyser af virksomhedsadfærd og erhvervspolitik i de nordiske lande. To af artiklerne (om nordisk indkomstpolitik og om landbrugspolitik i Norge og Sverige) er komparative. De øvrige tager et nationalt udgangspunkt.

På mange måder er der tale om et prisværdigt initiativ. Provisionsismen hviler som en stadig trussel over samfundsforskningen i små lande med særegne sprog. Nordisk samarbejde giver en åbenbar mulighed for – med begrænsede merudgifter – at få udvidet perspektivet ud over det nationale – og samtidig opnå øgede afsætningsmuligheder for det færdige produkt.

Samtidig rummer antologiformen – med forfattere fra flere forskellige lande og forskningsmiljøer – selvsagt risikoen for at det vigtigste bidrag til sammenhængen i værket leveres af bogbinderen, når han limer det færdige produkt i ryggen.

Slet så galt går det ikke i dette tilfælde, men på den anden side er der åbenbare problemer med at sammenkæde de mere sprælske strømninger fra dansk post-marxistisk samfundsforskning med den sindige grundighed, som man finder hos mange af vore nordiske brødre og søstre.

#### **Hvad er forhandlingsøkonomi?**

Ole Bjerrefjord, Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen har skrevet en glimrende indledningsartikel,



der bør finde vid udbredelse i undervisningssammenhænge. Her defineres forhandlingsøkonomi som »et samfund, hvori en væsentlig del af resourceallokeringen besluttet gennem institutionaliserede forhandlinger mellem en række selvstændige beslutningscentre i stat, organisationer og virksomheder, og som via institutionelle rammer og diskursive processer udvikler fælles problemopfattelser og integreres i forhandlingsspil, der muliggør kompromis'er.« (side 20).

Artiklen præciserer forskellen til begrebet »blandingsøkonomi« og til beslægtede teoridannelser, hvor især korporatisme-teoriene byder sig til som nærliggende konkurrenter. Sagt lidt kortfattet er det særegne ved den forhandlingsøkonomiske opfattelse, at læreprocesser omkring dannelsen af fælles forestillinger om problemer og løsningsmuligheder spiller en stor rolle. Særlige institutioner etableres til at udvikle og udbrede denne såkaldte »samfundsøkonomiske forestilling«, som populært sagt kan udtrykkes ved vi-er-alle-i-samme-båd-holdningen.

En anden vigtig pointe er, at opbygningen af »forhandlingsøkonomien« ikke opfattes som en negativ proces – selv om mange af de fremhævede samfundstræk kan genfindes hos kritikere af »organisationsvælde« og »institutionel sclerose«. Effekterne af forhandlingsøkonomiske relationer kan tværtimod være øget effektivitet – uden at forfatterne dog er særligt præcise med hensyn til, hvilket effektivitetsbegreb, som anvendes.

Lidt spydigt kunne man tilføje, at »tesen om den naturlige egen nytte« her får endnu et point. Forfatterne repræsenterer i vidt omfang institutioner, som lever af at uddanne medarbejdere til det mylder af sekretariater og andre stabs- og mediefunktioner, som udgør byggestenene i den forhandlingsøkonomiske konstruktion. En skarp fordommelse af forhandlingsøkonomiens konsekvenser havde næsten været for meget at forlange.

#### **Arbejdsmarked, løn og landbrug**

De følgende to artikler behandler arbejdsmarkedsforhold og løndannelse. Niels Elvander fra Uppsala Universitet har skrevet en grundig oversigt over indkomstpolitik i Norden, medens Ove K. Pedersen behandler fremvæksten af det for-

handlingsøkonomiske system i Danmark.

Herefter tager Victor Pestoff (Stockholm Universitet) og Anton Steen fra Universitetet i Oslo fat på henholdsvis svensk forbrugerpolitik og på en sammenligning af norsk og svensk landbrugspolitik. Begge artikler er grundigt argumenterende, men også ganske tungt stof for læsere, som ikke har deres daglige gang på disse områder.

#### **Virksomheder og erhvervspolitik**

De afsluttende fem artikler tager alle udgangspunkt i virksomheder og erhvervspolitik. Prisværdigt kortfattet fremlægger Ole Bjerrefjord og Gudmund Hernes først et – desværre noget grænende – materiale om storvirksomheders placering i forhandlingsøkonomien. Datamaterialet er fra 1976 og tidligere behandlet i forbindelse med den norske magtudredning. Forfatterne har gennemført en ny undersøgelse i 1988, men har desværre ikke resultater herfra endnu. I den følgende artikel fremlægger Ole Bjerrefjord nogle mere teoretiske vinkler på emnet.

Herefter dykker Atle Midttun fra Bedriftsøkonomisk Institut i Oslo ned i en case-studie af det norske vandkrafts-industrielle kompleks – baseret på forfatterens doktorafhandling fra 1987. Pointen er, at tungindustrielle komplekser vil kunne overleve et godt stykke tid efter, at de markedsøkonomisk set er forældede, fordi de kan trække på en ekstraordinær ressourcefordeling udvundet gennem det forhandlingsøkonomiske system. I en dansk sammenhæng kan tankerne jo vandre til skibsværfterne. Selv om vandkraftseksemplet kaster et dystert skær over forhandlingsøkonomiens effektivitet, fremhæver forfatteren dog, at der også kan findes tilfælde, hvor markedssystemet ikke kan fungere som eneste målestok for optimal allokering.

John Petersen fra Roskilde Universitetscenter tager fat på den danske debat om pensionsfondenes muligheder som aktieejere. Hans synspunkt er blandt andet, at der gennem pensionsfondenes aktieopkøb etableres netværk for information og indflydelse og dermed skabes nogle nye institutionelle rammer for classesamarbejdet i Danmark.

Endelig behandler Jan Olsson fra Göteborgs Uni-



versitet spørgsmålet om forhandlingsøkonomiske relationer i udformningen af erhvervspolitikken på lokalt niveau. Pointen er her fremhævelsen af den omfattende organisering af interesser omkring lokal erhvervsudvikling, som kan konstateres igennem 1970'erne og 80'erne.

### **Et godt initiativ**

Som flere gange antydnet, rummer antologien mange gode og læseværdige bidrag, selv om et skarpere hug fra de to redaktører iblandt kunne have øget fornøjelsen og mindsket risikoen for selektiv kopiering. Også for den læser, der ikke har taget en ordentlig bid af den forhandlingsøkonomiske »tomoffel«, er det åbenbart, at »der er noget om snakken« i den forstand, at de fremhævede strukturer og processer spiller en betydelig rolle i de nordiske lande. Her bidrager denne tradition til at fremhæve og systematisere nogle vigtige udviklingstræk.

På den anden side sker der også let – i begejstringen over den nyvundne indsigt – en forkortning af perspektivet. Jeg er endnu ikke overbevist om, at udviklingen af forhandlingsøkonomiske relationer og en »samfundsøkonomisk forestilling« først og fremmest er et efterkrigsfænomen, sådan som f.eks. Ove K. Pedersen fremhæver det i sin artikel. Desuden kan det undre mig, at diskussionen om de forhandlingsøkonomiske institutioner og processer i så høj grad fokuserer på det nationale og lokale forhold. Især for Danmarks vedkommende – men i stigende grad også for Norge og Sverige – spiller den forhandlingsøkonomiske mastodont i Bruxelles vel en nok så stor rolle som Pensionskasser og Dyrstidsfonde. Her ligger et åbenbart tema for den jubilæumsbog, der passende kan udkomme på forhandlingsøkonomiens 20-årsdag i 1999.

Per Kongshøj Madsen.

## **Erik M. Bøye: Descriptive Statistics.**

Systime 1989.

Forfatterens egen intention med bogen fremgår af forordet, de statistiske metoder skal indlæres med udgangspunkt i eksempler fra økonomien, men »bogen er først og fremmest en bog om statistiske metoder. Den økonomiske teori er en tillægsgevinst, og bogen er derfor kun lidt diskuterende.«

Men som det siges, øvelserne der afslutter kapitlerne kan danne udgangspunkt for diskussion.

Ideen med at præsentere de statistiske metoder ved hjælp af eksempler (her fra økonomien) er for så vidt udmærket, hvis vel at mærke de økonomiske begreber i et vist omfang er bekendte i forvejen, – ellers bliver det let som at løse én ligning med to ubekendte. Det skal dog her bemærkes, at det økonomiske her primært består i, at datamaterialet er hentet fra World Development Report (en årsrapport fra Verdensbanken). Det er f.eks. begrænset hvad man får af indsigt i luftforureningsproblematikken ud fra en sides oplysning om diverse internationale standarder (800 mg SO<sub>2</sub> per m<sup>3</sup> will bring PSI (the Pollutant Standard Index) over 200 and the air will become »very unhealthy«).

Hvad angår selve præsentationen af de statistiske metoder sker det uden særlig megen brug af (overflødig) matematik – glimrende for en grundbog – og ofte ved hjælp af instruktive forklaringer frem for formler. F.eks. præsenteres medianen som den midterste observation, og den beregnes lige ud ad landevejen ved »høkermetoden« (forholdsregning), som stilles klart og overskueligt op.

Afsnittet om indeks, især prisindeks, skiller sig ud ved at være overlæsset med formler i jagten på det perfekte prisindeks, hvorved mere »simple« pointer, som f.eks. at det ikke er ligegyldigt hvilket år der vælges som basisår, går tabt.

Men det at de rent matematiske definitioner/formler undertiden mangler, kræver efter min mening ekstra omhyggelighed med de verbale definitioner og præsentation af metodernes forudsætninger, men især hvad angår forudsætninger



svigter bogen. Måske skal det »ikke diskutere« også gælde de statistiske metoder? (Indledningsafsnittet »misbrug af statistik« antyder ellers noget andet.) Diskussion af forudsætninger kan i hvert fald ikke foregå i øvelserne, hvis de ikke er nævnt i teksten.

Eksempelvis introduceres histogrammet som et søjlediagram, hvor både den lodrette og vandrette akse har en kvantitativ inddeling – bortset fra tidsakser. En noget upræcis, og i værste fald ret misvisende forklaring. Så får vi at vide, at arealet har betydning, men præcist hvornår det har relevans at tegne et histogram kan kun indirekte aflæses ud af eksemplerne.

I afsnittet om regression og korrelation gives der en rimelig præsentation af formlerne (for regressionslinjen og korrelationskoefficienten) men der gives ikke ét eksempel på, at der er forudsætninger for, at det har mening at udføre disse beregninger. Det ene eksempel der vælges er endvidere uheldigt, fordi der ikke tydeligt fremgår, om observationerne er på ordinale niveau eller, som det kræves, på intervallskala niveau (eksemplet er sammenhængen mellem »scores in two sporting events«). Ligeledes savnes eksempler på ikke-lineære sammenhænge, der giver høj korrelation og eksempler der viser, at der sagtens kan være sammenhæng selvom korrelationskoefficienten er tæt på nul.

De fleste studenter jeg har undervist har en tyrkertro på, at en korrelationskoefficient på nær én tyder på kraftig årsagssammenhæng, og de bliver ret forbløffede, når jeg viser hvordan man kan producere masser af »nonsenskorrelationer« der er tæt på én!

Min konklusion er, at man dårligt kan kalde bogen en grundbog i statistiske metoder, dertil er den for overfladisk og upræcis, den rette betegnelse ville snarere være noget i retning af »gennemregnede statistiske eksempler og øvelser, med udgangspunkt i verdensbankens statistikker.«

Khrista Nørgård, lektor, cand.stat.

## **Christopher Bo Bramsen: Sydafrika. Kamp eller dialog?**

Det er 30 år siden, den britiske premierminister MacMillan i en tale til det sydafrikanske parlament gjorde opmærksom på den »forandringens vind«, som var begyndt at blæse over Afrika, og som også måtte få virkninger i Den Sydafrikanske Union, som staten dengang hed. Men udviklingen siden da har ikke gjort det mindre berettiget i dag at stille spørgsmålet om »kamp eller dialog« mellem de hvide og afrikanske befolkningsgrupper i Sydafrika.

Forfatteren til denne bog er kontorchef i Udenrigsministeriet og gør selv i forordet opmærksom på, at »som embedsmand i Udenrigsministeriet er man undergivet visse regler, om hvad man kan skrive, når man behandler emner af udenrigspolitisk karakter«. I betragtning af den opbakning til den udbredte internationale afstandtagen til den sydafrikanske apartheidpolitik, som igennem mange år har været officiel dansk politik, er det næppe i det foreliggende tilfælde grund til at være på vagt over for en uheldig sammenblanding af embedsmandsrollen og bestræbelsen for at give så udførlig og nuanceret information om udviklingen i og omkring Sydafrika som muligt. Bogen er først og fremmest præget af en meget udførlig dokumentation, som lader mange modstående synspunkter – både i Sydafrika, bredt internationalt og i Danmark – fremstå på deres egne vilkår. Der er ingen tvivl om, at forfatteren selv mener, at apartheidpolitikken må og vil blive ophævet, men han er samtidig meget klar over, hvor kompliceret processen henimod ophævelsen allerede har været og fortsat vil være. Han har ingen færdige løsninger på, hvorledes overgangen til ikke-apartheid skal finde sted, men er helt klart tilhænger af, at den finder sted gennem dialog fremfor gennem kamp. Han henviser til den inspiration, han har fået fra Sir Walter Stanford, der på den sydafrikanske forfatningskonference i 1980 – forgæves – plæderede for almindelig valgret for »alle Hans Majestæts undersåtter, som bor i Sydafrika uanset race eller farve.«

Fremstillingen er opdelt i 4 hovedafsnit. Det første hedder »Sydafrikas apartheid-politik«. I det følger forfatteren de første kontakter helt tilbage



til den oprindelige sydafrikanske befolkning og europæernes tilsynekomst under deres søgen efter søvejen til Indien. Derefter skildres hollænderne i Kapstaden i tidsrummet 1652-1806 for at blive efterfulgt af perioden 1806-1910, hvor det er forholdet mellem briter og boere, der står i centrum. Den afsluttes med etableringen af Den Sydafrikanske Union. Den lange historiske proces forud for hvidt overherredømme, der slår igennem i 1948, er vigtig at have for øje, også når man følger de skiftende faser i udformningen af apartheid-politikken, som følges helt op til parlamentsvalget i 1989. Afsnittet afsluttes med en oversigt over de politiske aktører i Sydafrika idag.

Næste hovedafsnit omhandler Sydafrikas nabo-stater, hvor udviklingerne i henholdsvis Namibia og Angola følges nøje, mens de øvrige nabostater gennemgås enkeltvis. I det tredje hovedafsnit tager forfatteren fat på det internationale samfunds reaktioner på Sydafrikas apartheid-politik, hvor processen inden for FN følges helt tilbage til 1946, men hovedvægten lægges på sanktionspolitikken. De nordiske landes sanktionspolitik skildres udførligt, men også politikken fra EF, Det britiske Commonwealth og USA. I tilslutning hertil diskuterer forfatteren virkningerne af og diskussionerne om både politiske og økonomiske sanktioner over for Sydafrika, og til sidst i afsnittet omtales støtten til modstanderne af apartheid-politikken både i selve Sydafrika og dets nabo-lande.

Bogens sidste afsnit hedder »De kommende år« og søger kortfattet at tegne de sandsynlige videreudviklinger i Sydafrika i 1990'erne. Det er præget af forsigtig optimisme, idet forfatteren mener, at såvel det indre som ydre pres på Sydafrikas hvide med årene er blevet så stort, at de nu er indstillet på at foretrække dialog fremfor kamp for både at afvikle apartheid-styret, men også for at sikre den hvide befolknings tilstedeværelsesmuligheder i et Sydafrika uden apartheid.

Christopher Bo Bramsen behersker sit meget store materiale til fulde. Måske kunne nu og da mere detaljerede redegørelser med fordel have været erstattet af mere dybtgående analyser, men derved ville fremstillingen have mistet noget af sin dokumentationsværdi. Han har et skarpt blik for mod-

sætninger og uenigheder både blandt de hvide og de sorte i Sydafrika, måske mest blandt de hvide. Samspillet mellem ydre og indre forhold i forbindelse med apartheid-politikken kommer tydeligt frem, ligesom det bemærkelsesværdige i, at det trods alle vanskeligheder og tilbageslag er lykkedes at opretholde og forstærke det internationale pres mod Sydafrikas hvide befolkning for at få dem til at bevæge sig henimod en dialog med de sorte. Men forfatteren overser bestemt ikke betydningen af den sorte befolknings og deres leders indsats i den forbindelse. Senere begivenheder har givet forfatteren medhold i hans forsigtige optimisme, og bogen er en god vejviser for alle, som både vil forstå den lange historiske udvikling og følge med i den videre proces i Sydafrika.

Ole Karup Pedersen, professor, dr.phil.

### **Aktieoptioner som aflønningsform Michael Møller og Niels Christian Nielsen, udgivet af Baltica Holding A/S, Larsen & Nielsen Fonden og Rattometer A/S, 1988.**

En aktieoption på køb er en ret til på et tidspunkt i fremtiden at købe et antal aktier til en nærmere aftalt pris. Er markedskursen på dette fremtidige tidspunkt højere, kan optionens ejer indkassere en gevinst ved at købe aktierne til den aftalte kurs og sælge dem videre til markedskursen. Er markedskursen derimod lavere, kan han blot undlade at udnytte sin rettighed.

Som aflønningsform har aktieoptioner igennem de senere år vundet øget indpas i udlandet, først og fremmest i USA, og først og fremmest for ledende medarbejdere.

Professorerne Michael Møller og Niels Christian Nielsen fra Institut for Finansiering ved Handelshøjskolen i København har af de 3 udgivere fået i opdrag at redegøre for perspektiverne i sådanne ordninger. Hvorledes virker de, og i hvilket omfang er det ønskeligt udfra samfundets, erhvervs-



livets og medarbejdernes interesser at indføre sådanne ordninger i Danmark?

Fra en økonomisk synsvinkel er perspektivet i aktieoptioner, at de kan medvirke til at reducere principal-agentproblemet (kapitel 2), hvorved i denne sammenhæng forstås interessemodsatninger mellem et firmas ejere (principaler) og ledere (agenter).

Principalens (ejerens) naturlige målsætning med firmaet er profitmaksimering eller anderledes udtrykt at maksimere markedsværdien af aktiekapitalen (kapitel 3).

Ledelsens (agentens) målsætning behøver imidlertid ikke at være den samme (kapitel 4). Ledelsen værdsætter måske vækst, fordi flere medarbejdere betyder et større ansvar og dermed højere løn. Eller den kan ønske risikospredning, fordi et mere stabilt udbytte reducerer sandsynligheden for at blive fyret. Eller måske tænker man på at gøre sig synlig af hensyn til det næste job. Eller man har særlige interesser for f. eks. ny teknologi, som man ønsker at pleje ud over det økonomisk givtige. Endelig vil agenterne af naturlige grunde prioritere frynsegoder relativt højere end principalen.

Særligt modstridende kan interesserne være med hensyn til fusioner og strukturrationalisering (kapitel 6). Mens en fusion måske gavner rentabiliteten, betyder den jo ofte, at den ene af to ledelser overflødiggør sig selv.

Modsætningen mellem ejer og leder kan siges at være et udtryk for et mere generelt problem, hvorledes udformes optimale incitamentstrukturer (kapitel 5), så samfundets (firmaets, medarbejdernes) ressourcer udnyttes bedst muligt?

Dette problem er ikke begrænset til leder-ejer forholdet, men kan f. eks. optræde i forholdet mellem ejerne og de øvrige medarbejdere. Således eksisterer der et incitamentproblem ved investeringer i uddannelse (kapitel 7), fordi et firma vel kan have interesse i at uddanne sine medarbejdere, men jo ikke kan have sikkerhed for at høste frugterne af disse investeringer. Medarbejderne kan eksempelvis få job i et andet firma til en høje-

re løn og derved selv nyde fordelene. Er det tænkeligt, at aktieoptioner kunne fastholde medarbejderne i samme firma og dermed gøre uddannelsesinvesteringer rentable til gavn for begge parter?

Det må blandt andet afhænge af egenskaber ved aktieoptioner, som er blevet analyseret grundigt i finansieringsteorien (kapitel 8). Ses der bort fra beskattning, dividende-udbetalinger og manglende omsættelighed af optioner, kan der peges på 5 determinanter for optioners værdi. Udover forholdet mellem aktiekurserne og den aftalte pris, påvirkes værdien af en option også af lånerenten, optionens løbetid og prisstabiliteten på den underliggende aktie. Jo højere lånerente desto højere værdi, fordi nutidsværdien af den senere betaling reduceres (et mindre beløb indsat på en bankbog idag kunne sætte en i stand til at udnytte optionen om x år). Jo længere løbetid, desto højere værdi, fordi nutidsværdien af den senere betaling reduceres, og fordi man på et givet (favorabelt) tidspunkt kan vælge at sælge sin option. Jo større kurssvingninger på det underliggende papir, desto større værdi, fordi den maksimale gevinst herved bliver større, mens det maksimale tab (0) ikke vokser. Af samme grund kan optioner for kursværdier omkring de aftalte, betragtes som en gearret og usikker investering, fordi relativt små procentvise udsving på den underliggende aktie kan gøre hele forskellen mellem gevinst og tab.

Ud fra disse og andre overvejelser diskuteres aktieoptioners anvendelighed som aflønningsinstrument (kapitel 9). Betyder aktioptioner, at medarbejderne får incitament til en større arbejdsindsats eller mere korrekte (profitmaksimerende) beslutninger? Ifølge forfatterne kan dette allerhøjest være tilfældet for de 2-3 vigtigste medarbejdere, som faktisk kan udøve en signifikant indflydelse på firmaets resultat. Blandt andet kan optioner til ledelsen måske være en hjælp i forbindelse med generationsskifte.

Der er dog også mange problemer i optionsordninger. Ledelsen kan blive mere risikoavers: "Går investeringen galt, mister han både sin formue og sit job". Og den får et incitament til at søge at påvirke kurserne, herunder skabe større ustabilitet ved at påvirke kapitalstrukturen. Hertil kommer,



at der er betydelige kontraktomkostninger, og at tilfældige eller konjunkturbestemte udsving i aktiekurserne kan påvirke værdien af optionerne på en måde, som ledelsen ikke er ansvarlig for eller kan kontrollere. Et praktisk problem det at udstede meningsfyldte optioner til medarbejdere i datter-selskaber eller personligt ejede selskaber.

Alligevel er ordningerne særdeles udbredte i USA, hvor det skønnes at op mod 90% af de store firmaer aflønner med en eller anden form for optioner. Også i Sverige vinder tanken frem ansporet både af incitamentstankegang og skattehensyn (kompensation for høje marginalsatser ved arbejdsindkomst). Og de danske skatte- og selskabsregler synes ikke at lægge nogen særlige hindringer i vejen (kapitel 10), kun at give skattevæsenet problemer med at opgøre værdien af dette lønaccessorium. For modtageren findes det interessante hul i skattelovgivningen, at kapitalgevinsten eventuelt kan "hjemtages" under et udlands-ophold.

Sammenfattende konkluderes det (kapitel 11), at optioner kun er relevante for medarbejdere med helt afgørende betydning, og at andre aflønningsformer normalt vil være at foretrække. Medarbejderaktier, akkordløn, bonusordninger, højere løn og bedre overvågning.

Skal redegørelsen vurderes, må man først og fremmest sige, at der er godt, at sådanne ordninger analyseres og diskuteres, før erhvervslivet forpligter sig.

Rapportens anbefalinger hviler solidt på den økonomiske principal-agent teori. Men det er notorisk, at erhvervslivet ikke i andre forhold følger denne teoris anbefalinger (se Baker m. fl. 1988). Udbredelsen af resultatafhængige aflønningsformer er langt fra så udbredt, som teorien giver anledning til at tro. Tilsvarende synes direkte overvågning at spille en langt ringere rolle, end teorien lader formode. Og det er f. eks. udfra teorien uklart, hvorfor der statistisk er et ret fast forhold mellem firmaers størrelse og ledelsens løn (en elasticitet omkring 0.3).

Baker m. fl. angiver to mulige forklaringer på sådanne forskelle mellem teori og praksis. For det

første er de mennesker, der udformer aflønnings-systemer selv agenter snarere end principaler og tager måske derfor andre hensyn end økonomisk effektivitet. For det andet kan teorien være forkert i den forstand, at økonomer har en utilstrækkelig forståelse af menneskers motivation og adfærdsmønstre, f. eks. hvad angår sammenhængen mellem formel aflønning og virksomhedskultur.

Det betyder, at der er gevinster at hente. Enten kan erhvervslivet have gavn af at lytte til teorien, eller økonomer kan have gavn af at udvikle deres teori. Det forekommer ikke usandsynligt, at der kan hentes gevinster af begge slags.

Steen Thomsen, redaktør

### Litteratur

**George P. Baker, Michael C. Jensen and Kevin A. Murphy: "Compensation and Incentives: Practice vs. Theory", Journal of Finance 1988.**