

Festskrift til Svend Aage Hansen

Boligmasse og boligbyggeri i første halvdel af dette århundrede

Ellen Andersen, Poul Christian Matthiessen og Anders Ølgaard

Omkring industrielt gennembrud og økonomisk udvikling i Danmark

Jørgen Peter Christensen

Alder, uddannelse og ledighed

Nils Groes

Væksten i 1700-tallets danske landbrug - et økonomisk synspunkt

Ingrid Henriksen

Nogle grundproblemer i økonomisk historie: Stabilitet og kausalitet

Niels Kærgård

Principper og historie bag konkurrencelovforslaget

Poul Milhøj

Storbritannien og Vesteuropa 1947-48 - En skitse

Johan Peter Noack

Landbrugskrise med 50 års forsinkelse: 1930'ernes krise set i et længere perspektiv

Erik Helmer Pedersen

Langsigtede internationale tendenser i den faglige organisering og den politiske venstrefløj

Peder J. Pedersen

Reflexioner kring individualismens framväxt

K. Gunnar Persson

Pensionsalder i fortid, nutid og fremtid

Jørn Henrik Petersen

Om indkomstfordelingen mellem lande

P. Nørregaard Rasmussen

Hvilken hjælp kan vi forvente fra økonomer?

Niels-Henrik Topp og Sven-Karsten Topp

Økonomi & Politik 1989

Redaktør: Steen Thomsen, Institut for Fremtidsforskning.

Bestyrelsesformand:

Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, København

Redaktionsudvalg:

- Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- 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

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. 31 11 71 76.

Abonnement for 1989:

- privatpersoner: kr. 200.
- institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.

Begge priser er incl. moms.

ISSN 030-1906

Indhold

Tema: Festskrift til Svend Aage Hansen

Forord	3
Boligmasse og boligbyggeri i første halvdel af dette århundrede	6
Ellen Andersen, Poul Christian Matthiessen og Anders Ølgaard	
Omkring industrielt gennembrud og økonomisk udvikling i Danmark	20
Jørgen Peter Christensen	
Alder, uddannelse og ledighed	34
Nils Groes	
Væksten i 1700-tallets danske landbrug - et økonomisk synspunkt	42
Ingrid Henriksen	
Nogle grundproblemer i økonomisk historie: Stabilitet og kausalitet	53
Niels Kærgård	
Principper og historie bag konkurrencelovforslaget	66
Poul Milhøj	
Storbritannien og Vesteuropa 1947-48 - En skitse	74
Johan Peter Noack	
Landbrugskrise med 50 års forsinkelse: 1930'ernes krise set i et længere perspektiv	83
Erik Helmer Pedersen	
Langsigtede internationale tendenser i den faglige organisering og den politiske venstrefløj	91
Peder J. Pedersen	
Reflexioner kring individualismens framväxt	101
K. Gunnar Persson	
Pensionsalder i fortid, nutid og fremtid	113
Jørn Henrik Petersen	
Om indkomstfordelingen mellem lande	125
P. Nørregaard Rasmussen	
Hvilken hjælp kan vi forvente fra økonomer?	131
Niels-Henrik Topp og Sven-Karsten Topp	

Forord

Lige fra opførelsen omkring 1910 har der været rejst kritik af Københavns Hovedbanegård, både af dens stil, dens placering og dens virkemåde. Men overset bliver den ikke. Den er simpelthen svær at komme udenom.

I visse videnskabsgrenes udvikling og især vel i deres etablering inden for et mindre kulturrum som det danske kan en enkelt forskningindsats opnå næsten samme status af uantastbar eksistens og tilstedeværelse i næsten alle planer og al trafik. Det sker ikke så tit, men det sker. Det blev tilfældet med tobindsværket "økonomisk vækst i Danmark", som Svend Aage Hansen udgav på Københavns Universitets Institut for Økonomisk Historie 1972-74. Også her blev der fra flere forskellige sider rejst kritik af resultater, metoder og præsentationsformer. Men med eller uden forbehold og vrissen har næsten alle historikere, økonomer, politologer, sociologer o.s.v. anvendt denne bogs analyser og beregninger i al forskning og undervisning om det danske samfunds udvikling gennem de halvandet hundrede år, bogen dækker med sine tal. Ja vel også dens indledende afsnit, der rækker tilbage til 1720.

Ligesom Svend Aage Hansens værk i sine forklaringer i høj grad gik ud fra de teorier, som var forekommet under det foregående tiårs internationale forskning af den moderne verdens økonomiske vækst (bl. a. Walt Rostows og Rondo Camerons), byggede det konkret på de to-tre forudgående generationer af danske historikere og økonomer, der havde fremlagt data og analyser af værdi. Helt specielt kunne bogens empiriske hovedbasis, opstilling af estimerede nationalregnskabstal helt tilbage til 1818 (og frem til de officielle serier begyndte i 1947), i meget høj grad støtte sig til tidligere beregninger opstillet af Einar Cohn samt Kjeld Bjerke og Niels

Ussing (1958). Men først i den nye klart ekspliciterede form af fuldstændige serier blev alt dette for alvor håndterligt og gennemskueligt for både fagfæller og andre interesserede. Derfor blev "økonomisk vækst" en banebrydende pionerindsats i dansk forskning.

Både den retning og det niveau, som den økonomisk-historiske forskning havde nået i udlandet, og den gradvise akumulering af danske bidrag, gjorde det naturligt, at værket kom, da det kom. Men alligevel afhang opgavens løsning selvfølgelig af en kombination af personlige forudsætninger hos forfatteren, som - til alt held, tror jeg - påtog sig at løse den opgave, som mange andre steder var blevet løftet af flere i flok. Een forudsætning var, at Svend Aage Hansen straks efter at have taget statsvidenskabelig embedseksamen ved Københavns Universitet i 1946 blev ansat i Statistisk Departement, som Danmarks Statistik dengang hed, og at han blev der i 20 år. Som sekretær, fuldmægtig og til sidst kontorchef udviklede han her den professionelle teknik og indsigt i praktisk økonomisk statistik, som senere var et nødvendigt redskab i hans forskning og undervisning. Imens sporedes han, delvis inspireret af virksomhed som konsulent ved Fællesbanken for Danmarks Sparekasser og medarbejder ved Finanstidende, ind i en historisk interesse for kredit og kapitalforhold. Heraf sprang i 1960 det første større værk, "Pengevæsen og Kredit 1813-60" (som jublæumsskrift for Fyns Kreditforening) og nogle år senere et stort oversigtsarbejde om "Dansk pengehistorie 1818-1914 -a8- en del af 1. bind af Nationalbankens jubilæumsskrift af samme navn 1968).

Bogen om "Pengevæsen og kredit" viste, at en økonom med historisk indsigt og interesse formåede at bibringe sine fagfæller værdi-

fuldt perspektiv, og kontorchef Hansen, der allerede forinden havde haft timer på Købmandsskolen og Handelshøjskolen, blev derfor fra 1961 undervisningsassistent i økonomisk historie ved Universitetet. Dette forhindrede ham ikke i samtidig at offentliggøre et andet meget omfattende statistisk-historisk arbejde, bogen "Adelsvældens grundlag", der ud fra et dybtgående indsamlingssarbejde om den gamle danske adels talmæssige udvikling afviste ældre teorier om degeneration som hovedfaktor og pegede på økonomiske og politiske forhold i stedet. Bogen, der mødtes med nogen kritik fra faghistorikerens side, blev antaget som disputats og gjorde i 1965 sin forfatter til dr. polit. Da den økonomiske faggruppe ved Københavns universitet i høj grad følte behovet for at rekruttere en voksen økonom fra det praktiske liv, blev Svend Aage Hansen i 1966 udnævnt til Professor, først med ansvar også for samfundsbeskrivelse, fra 1973 alene med økonomisk historie som felt.

Svend Aage Hansen ydede som lærer for polit-studerende en betydelig indsats med sit kontante og jordnære pædagogiske talent, sin ubestikkelighed og sit barske, men fremkommelige jyske lune. Vigtigt var det også, at han som hjælper samlede yngre økonomer med sans for økonomisk historie og politik og i mange tilfælde satte dem igang med studier af økonomisk-historisk tilsnit. Og foruden de mange tyngende administrationsbyrder, der automatisk tilfalder en voksen og rimeligt praktisk anlagt universitetslærer, havde han kræfter til at knytte forbindelsen over fakultetsgrænsen til historikerne. Sammen med historikernes Kristof Glammann og dennes yngre fagfæller medvirkede Hansen særdeles aktivt til oprettelsen af et nyt Institut for Økonomisk Historie (1967). Her var han i en årrække inspirator og igangsætter for yngre forskere, indtil lukningen af fakultetsgrænsen i 1970'erne gjorde forbindelsen meget svag.

Svend Aage Hansen deltog også i anden virksomhed, som rakte ud over Økonomisk Institut til historikere og andre samfundsforskere. Han var medlem af bestyrelsen for selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, der udgiver "Økonomi og Politik", og han virkede som medlem af det samfundsvidenskabelige forskningsråd i samme ånd. Og skønt han i 1984 af personlige årsager gik af som professor, har han bevaret forbindelsen på flere måder, bl. a. som formand for grænseforskningsinstitutet i Aabenraa og for Socialforskningsinstitutet. Historikerne har også i høj grad taget ham til sig, indvalgt ham i selskabet for Fædrelandets Historie, for Kildeskriftselskabet og for Videnskabernes Selskab.

Set udfra "Frue Plads" har Svend Aage Hansens indsats først og fremmest bestået i disse mange hverv som forvalter og vejleder i faglige anliggender samt hans egen videnskabelige produktion. Efter hovedværket "Økonomisk vækst" kom bl. a. to bind af Dansk Socialhistorie, hvor han sammen med senere lektor Ingrid Henriksen trak linjer i vort samfunds udvikling op fra 1914 og helt op til 1983. Men hans virksomhed rakte ud over universitetet. Vigtigst var vel hvervet som formand for Sparinvest helt tilbage fra 1969, som bragte andre hverv med sig.

Flere grupper af forhenværende medarbejdere og tidligere undergivne er gået sammen om at fejre Svend Aage Hansens 70 års fødselsdag. Listen over forfattere af artikler samt de institutioner, der har bidraget økonomisk til at dække dette skrift findes andetsteds i denne publikation. Det bør imidlertid fremhæves her, at der er ydet en indsats i det stille af medarbejdere ved de to Universitetsinstitutter, som Svend Aage Hansen i sin tid var knyttet til - Økonomisk institut og Institut for økonomisk historie. Lektor Niels Kærgaard har været den drivende kraft ved indsamlingen af både artikler og penge.

Også Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, der står bag udgivelsen af Økono-
mi og Politik, takker herved Svend Aage
Hansen for hans virke iblandt os.

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Niels Thomsen
Formand

Til udgivelsen af dette skrift er modtaget
økonomisk støtte fra:

Danmarks Nationalbank
Sparinvest
Sparekassen SDS
Bikuben
Hafnia Erhvervsbank
Låne og Sparekassen for Offentligt ansatte
Danmarks Sparekasseforening

Boligmasse og boligbyggeri i første halvdel af dette århundrede

Ellen Andersen, Poul Christian Matthiessen og Anders Ølgaard.

Indledning

Boligbyggeriets omfang siden århundredskiftet er et område, som hidtil ikke har været særlig godt belyst. I det følgende søges der rådet bod herpå, idet udgangspunktet er oplysningerne om antal private husstande ifølge "Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60", Statistiske Undersøgelser nr. 19 (1966), en publikation som Svend Aage Hansen havde sin del af ansvaret - og æren - for. På baggrund af denne kilde belyses udviklingen i såvel befolkning som antal husstande, idet de sidste tages som udgangspunkt for et skøn over boligmassen, fordelt i tiårsintervaller, i perioden 1901-1960.

Med udgangspunkt dels i disse tal, dels i de foreliggende oplysninger om byggeriet, søges derefter etableret tal for den årlige boligtilvækst siden århundredskiftet, målt i antal boliger.

Det skal allerede indledningsvis bemærkes, at statistikken fra mellemkrigstiden konsekvent anvender terminologien "lejligheder" som svarende til, hvad vi i dag kalder "boliger". Spørgsmålet ejerboliger contra udlejningsboliger behandles praktisk taget ikke og er ikke statistisk belyst, hvad der formentlig afspejler de frie forhold på boligmarkedet fra slutningen af 1920'erne og op til den anden verdenskrig. Den nævnte terminologi har smittet af på den følgende fremstilling, idet "lejligheder" skal opfattes som inkluderende ejerboliger.

Boligernes størrelse og kvalitet - ikke mindst m.h.t. nybyggeriet igennem perioden - varierer imidlertid; kommentarer herom er givet i tilknytning til tallene for den årlige boligtilvækst.

I artiklens sidste del er kort beskrevet reglerne m.h.t. huslejeregulering under og efter den første verdenskrig, støtten til nybyggeriet i mellemkrigstiden, udviklingen i huslejer og omkostninger i nybyggeriet etc. som bidrag til en forklaring på, at man i 1930'erne i hovedstaden og provinsbyerne fik et ganske betydeligt nybyggeri, fortrinsvis bestående af private ustøttede lejligheder (incl. ejerboliger).

Del 1. Befolkning og boliger: 1901-60

Befolkning

I tabellerne 1.1 - 1.4 er angivet befolkningens fordeling på nogle boligefterspørgselsrelevante grupper i hele landet samt Hovedstaden, provinsbyerne og sognekommunerne. Disse grupper er:

Gifte
Tidligere gifte
Ugifte (25 år +)
Ugifte (- 24 år)

Fra og med 1921 indgår Sønderjylland i tabellerne. Ved denne folketælling var der

Tabel 1.1. Befolkning (1.000) og boliger (1.000): 1901-60. Hele landet¹⁾

	1901	1911	1921	1930	1940	1950	1960
A. Befolkning	2450	2757	3268	3551	3844	4281	4585
Gifte	844	971	1191	1390	1681	1975	2159
Tidligere gifte	152	166	195	224	264	323	380
Ugifte (25 år+)	222	264	330	383	414	373	333
Ugifte (-24 år)	1232	1356	1552	1554	1485	1610	1713
B. Boliger (beboede)	540	630	771	912	1123	1291	1483
C. Boligefterspørgsel							
PBE (25+)	796	916	1121	1302	1520	1684	1793
Boliger/PBE (25+)	0.68	0.69	0.69	0.70	0.74	0.77	0.83
PBEH	610	698	852	991	1177	1354	1476
Boliger/PBEH	0.89	0.90	0.90	0.92	0.95	0.95	1.00

Kilde: Befolkningsudvikling og Sundhedsforhold. Statistiske Undersøgelser nr. 19. Det statistiske Departement, København 1966

Noter: ¹⁾ Inclusive Sønderjylland fra og med 1921

Tabel 1.2 Befolkning (1.000) og boliger (1.000): 1901-60. Hovedstaden¹⁾

	1901	1911	1921	1930	1940	1950	1960
A. Befolkning	491	584	701	771	890	975	924
Gifte	154	204	260	311	401	448	420
Tidligere gifte	35	44	55	70	90	113	128
Ugifte (25 år+)	65	82	101	110	120	104	88
Ugifte (-24 år)	227	254	285	280	279	310	288
B. Boliger (beboede)	118	152	188	231	312	336	352
C. Boligefterspørgsel							
PBE (25+)	182	228	286	336	411	441	426
Boliger/PBE (25+)	0.65	0.67	0.66	0.69	0.76	0.76	0.83
PBEH	130	162	205	245	308	343	335
Boliger/PBEH	0.91	0.94	0.92	0.94	1.01	0.98	1.05

Kilde: Se tabel 1

Noter: ¹⁾ Inclusive Sundbyerne, Frederiksberg og Gentofte kommuner i alle årene

164000 indbyggere i Sønderjylland, hvoraf 40000 boede i provinsbyerne. Hovedstaden omfatter i alle årene Frederiksberg, Sundbyerne og Gentofte kommuner.

Fra 1901 til 1960 vokser befolkningen i hele landet med 87 pct. Befolkningen øges stærkest i provinsbyerne – nemlig med 158 pct. – medens tilvæksten i sognekommunerne kun udgør 64 pct. Ved sammenligningen af de tre områder skal man være opmærksom på, at sognekommunerne også omfatter stationsbyer og i stigende grad forstadsbebyggelser. Denne opdeling kan iøvrigt ikke videreføres efter 1960 på grund af kommunalreformen i

Tabel 1.3 Befolkning (1.000) og boliger (1.000): 1901-60. Provinsbyerne

	1901	1911	1921	1930	1940	1950	1960
A. Befolkning	482	550	718	788	933	1131	1242
Gifte	164	195	268	316	419	533	590
Tidligere gifte	29	35	46	54	69	89	108
Ugifte (25 år+)	42	54	72	87	96	91	83
Ugifte (-24 år)	247	266	332	331	349	418	461
B. Boliger (beboede)	111	132	178	211	282	353	422
C. Boligefterspørgsel							
PBE (25+)	153	187	252	299	375	447	486
Boliger/PBE (25+)	0.73	0.71	0.71	0.71	0.75	0.79	0.87
PBEH	118	142	193	228	293	364	404
Boliger/PBEH	0.94	0.93	0.92	0.93	0.96	0.97	1.04

Kilde: Se tabel 1

Tabel 1.4 Befolkning (1.000) og boliger (1.000): 1901-60. Sognekomm.¹⁾

	1901	1911	1921	1930	1940	1950	1960
A. Befolkning	1476	1622	1849	1992	2021	2175	2419
Gifte	515	572	663	763	860	994	1148
Tidligere gifte	88	87	94	100	106	121	143
Ugifte (25 år+)	114	127	157	188	199	177	162
Ugifte (-24 år)	759	836	935	941	856	883	965
B. Boliger (beboede)	311	346	405	470	529	602	709
C. Boligefterspørgsel							
PBE (25+)	461	501	583	670	735	795	880
Boliger/PBE (25+)	0.67	0.69	0.69	0.70	0.72	0.76	0.81
PBEH	362	394	454	519	576	647	736
Boliger/PBEH	0.86	0.88	0.89	0.91	0.92	0.93	0.96

Kilde: Se tabel 1

Noter: ¹⁾ Exklusive Sundbyerne og Gentofte kommuner i alle årene.

1970 og de heraf følgende kommunesammenlægninger.

I løbet af de første 60 år af indeværende århundrede sker der nogle væsentlige ændringer i befolkningsstrukturen. På grund af de faldende fødselstal og en større vielseshypighed formindskes andelen af ugifte under 25 år, medens andelen af gifte øges. Medens den førstnævnte gruppe udgjorde halvdelen af befolkningen i 1901, er dens andel reduceret til godt og vel en trediedel i 1960. Samtidigt vokser andelen af gifte fra 34 til 47 pct.

Den potentielle boligefterspørgsel

Tabellerne 1.1 – 1.4 indeholder endvidere to forskellige mål for den demografisk betingede boligefterspørgsel (den potentielle boligefterspørgsel), nemlig PBE (25+) og PBEN.

Det første mål er defineret som det antal boliger, der er nødvendigt, for at der kan være en bolig til hvert ægtepar og til alle tidligere gifte samt ugifte over 25 år. Det forudsættes samtidigt, at ingen ugifte under 25 år har en selvstændig bolig. Aldersgrænsen 25 år er anvendt, fordi mere detaljerede beregninger har vist, at boligforbruget blandt ugifte under 25 år stadig var meget beskedent i 1960 (Boligmarkedet og boligpolitikken - et debatoplæg, Boligministeriet, København, 1988, tabel 3.2, s. 40). Der er endvidere set bort fra papirløst samboende, da deres antal var ubetydeligt indtil midten af 1960'erne.

Det andet mål – nemlig PBEN – blev introduceret af H.C. Nybølle i Statistiske Meddelelser 4.88.7, Byggevirkomheden 1916-31, København, 1933. Her beregner Nybølle "boligbehovet" som det nødvendige antal boliger, hvis hvert ægtepar skal have en bolig, hver tidligere gift 3/4 bolig og alle ugifte over 25 år 1/3 bolig.

Den potentielle boligefterspørgsel – hvad enten vi ser på PBE (25+) eller PBEN – vokser i perioden 1901-60 betydeligt mere end folketallet. Medens f.eks. PBE (25+) i hele landet øges med 125 pct., vokser den samlede befolkning som tidligere nævnt med 87 pct. Lignende forhold gør sig gældende i alle tre delområder. Årsagen hertil er de førnævnte forskydninger af befolkningsstrukturen gennem en reduktion af andelen af ugifte under 25 år og en vækst i andelen af gifte.

Boliger

Endelig indeholder tabellerne også antallet af beboede boliger. I alle årene fra 1901 til

1950 er disse tal beregnet på grundlag af folketællingernes oplysninger om antallet af private husstande, idet antallet af boliger først er indsamlet på landsdækkende basis i 1955.

Fra 1901 til 1950 er antallet af private husstande opgjort som antallet af indehavere af en selvstændig bolig plus antallet af ægtepar uden selvstændig bolig, hvis de fører egen husholdning. Andre logerende (og formentlig også enlige med børn) er således ikke regnet som en selvstændig privat husstand, uanset kostspørgsmålet. Antallet af private husstande er naturligvis lidt større end antallet af beboede boliger. På grundlag af folketællingerne siden 1950 - hvor begge størrelser er opgjort enten på landsdækkende basis eller blot for Hovedstaden og provinsbyerne - er antallet af boliger ved alle folketællingerne til og med 1950 beregnet ved at reducere antallet af private husstande med 3 pct.

Tabel 1.5 Befolkning og boliger (beboede): 1901-60
Tilvækst pr. 10-år (pct.)

Tids- periode	Hovedstaden		Provinsbyerne		Sognekommunerne		Hele landet	
	Befolk.	Bolig	Befolk.	Bolig	Befolk.	Bolig	Befolk.	Bolig
1901/11	19	29	14	19	10	11	13	17
1911/21 ¹⁾	20	23	23	27	6	10	13	17
1921/30	10	23	10	19	8	16	9	18
1930/40	15	35	18	34	2	13	8	23
1940/50	10	8	21	25	8	14	11	15
1950/60	-5	5	10	20	11	18	7	15

¹⁾ Eksklusive Sønderjylland

Boligdækningen

I tabel 1.5. er vist den relative vækst i folketallet og antallet af boliger mellem folketællingerne. For at gøre de forskellige perioder sammenlignelige, er tilvæksten i perioden 1911-21 beregnet eksklusive Sønderjylland. Indlemmelsen af Sønderjylland forøgede befolknings- og boligtallet i 1921 med henholdsvis 164000 og 36000, idet hovedparten heraf kan henføres til sognekommunerne (tabel 1.6.). I hele perioden fra 1901 til 1960 øgedes antallet af boliger hurtigere end befolkningen, således at antallet af boliger pr.

100 indbyggere (den summariske boligfrekvens) voksede i alle tre områder. For hele landet ændrede denne størrelse sig fra 22 til 32.

Tabel 1.6 Befolkning (1000) og boliger (1000): 1921. Sønderjylland

	Provinsbyer	Sognekommuner	I alt
A. Befolkning	40	124	164
Gifte	15	43	58
Tidligere gifte	3	7	10
Ugifte (25 år +)	4	11	15
Ugifte (- 24 år)	18	63	81
B. Boliger (beboede)	10	26	36

Et bedre udtryk for i hvilket omfang den demografisk bestemte boligefterspørgsel har været dækket i perioden fås ved at måle antallet af boliger i forhold til den potentielle boligefterspørgsel. Herved udskyder man nemlig den del af befolkningen, hvis boligdækning i perioden stort set var betydningsløs - nemlig ugifte under 25 år. Det fremgår af tabellerne 1.1 - 1.4, at begge mål for forholdet mellem antallet af boliger og den potentielle boligefterspørgsel er ret uændrede i alle tre områder indtil 1930. I hele landet udgør antallet af boliger omkring 70 og 90 pct. af henholdsvis PBE (25+) og PBEN i de første 30 år af indeværende århundrede. Den forskellige udvikling i den summariske boligfrekvens og disse to mål skyldes de tidligere nævnte ændringer i befolkningsstrukturen. Først efter 1930 øges antallet af boliger så meget stærkere end befolkningen, at begge mål vokser markant, selv om antallet af ugifte under 25 år fortsætter med at falde. I 1960 udgjorde antallet af boliger 83 og 100 pct. af henholdsvis PBE (25+) og PBEN i hele landet. Ved fortolkningen af disse mål for boligefterspørgslen skal man være opmærksom på fastboende personer i fælleshusholdninger uden egen husstand. I den tidligere omtalte publikation fra Boligministeriet blev deres boligdækning skønnet til at udgøre 60000 boliger siden 1930.

Udover disse beregninger af den demografisk bestemte boligdækning giver omformningen af folketællingernes private husstandstal til boligstal også muligheder for at danne sig et indtryk af byggeriets omfang i de tre delområder mellem folketællingerne. Dette er forsøgt i det følgende. Her må man dog - som tidligere nævnt - holde sig for øje, at sognekommunerne i stigende grad bliver et meget heterogent område, som består af rene landdistrikter og forstads- og bymæssige bebyggelser. Det betyder, at en del af det byggeri, som står i sammenhæng med urbaniseringsprocessen, foregår i sognekommunerne.

Del 2: Historiske tal for byggeri og boligtilvækst

Indledning

Det tidligste nationalregnskab (Statistiske Meddelelser 4.129.5) indeholder en opgørelse af boligbyggeriet i årene 1930-39. Det siges dog lige ud, at for byggeriet udenfor 'Byer m.v.': "hviler tallene i nogen Grad paa Skøn" (side 125). Herudover er beregnet værdier for "Udnyttelsen af Boliger", men igen er der fokuseret på byerne: "For den øvrige Del af Landet, som ikke omfattes af Statistikken, har man regnet med en fast Boligmasse" (S.M. 4.129.5 side 145).

I de historiske nationalregnskaber, som er opstillet først af K. Bjerke og N. Ussing (1958), og siden udbygget af Svend Aage Hansen (1972), er der ingen opgørelser af boligbyggeriet. Hos Svend Aage Hansen findes derimod en opgørelse af boligmassens ydelser og af huslejeposten i det private forbrug. Disse tal bygger på husstande, opgjort efter folketællingerne. Mellem folketællingerne beregnes ydelserne fra boligmassen ved interpolation.

Der skal i de følgende tre afsnit gives lands-

dækkende tal for tilvæksten i boligmassen, som er beregnet ved en udbygning af Svend Aage Hansens metode, idet folketællingsmaterialet er suppleret med oplysninger fra byggestatistikken.

Tilvæksten i antallet af lejligheder 1901-1950

Byggestatistikken dækker ikke det samme geografiske område gennem tiden, men derimod et stedse voksende: For boligbyggeriet i København og Frederiksberg har man tal tilbage til begyndelsen af århundredet. Fra 1917 og frem kendes desuden boligbyggeriet i provinsbyerne, fra 1929 tillige boligbyggeriet i Hovedstadens og provinsbyernes forstæder samt i de største stationsbyer. Herefter udvides området med flere landkommuner, men en landsdækkende statistik findes først fra 1950.

For at få landsdækkende tal for tilvæksten til lejlighedsmassen må man erstatte den manglende byggestatistik med skøn – for sognekommunernes vedkommende i hele den første trediedel af århundredet – et skøn, der vedrører et område med mere end halvdelen af boligerne.

Der tages udgangspunkt i husstandene i folketællingsårene, som omregnes til antal beboede boliger jævnfør tabellerne 1.1-1.4. I mellemrummene bruges byggestatistikens tal, og hvor de mangler, interpoleres der.

Tabel 2.1 Stigning i antal husstande (1.000) og nybyggeri af boliger i Hovedstaden og provinsbyerne.

	1901-11	1912-1920	1921-30	1931-40	1940-50
Hovedstaden:					
Nye husstande	34	36	43	81	24
Nye boliger	37*	26*	44	86	29
Provinsbyerne:					
Nye husstande	21	36	33	71	71
Nye boliger	-	-	30	60	57

* Exclusive Gentofte

Overensstemmelsen mellem husstandsopgørelser og byggestatistik er illustreret i tabel 2.1, dog kun for Hovedstaden og provinsby-

erne, hvor der er en dækkende byggestatistik fra 1917. Ideelt set burde summen af byggetallene mellem folketællingsårene overstige tilvæksten i antal husstande, således at der var "plads" til en vis mængde nedlagte boliger, men dette ideal er ikke opfyldt. Allerede i 1933 så Nybølle, at der var uoverensstemmelse mellem de to kilder. Han løste noget af problemet ved at øge byggetallet med "Sommerhuse og Baraker...", men man kan dog ikke afvise den Mulighed, at der for Provinsens Vedkommende eventuelt sine Steder foreligger mindre Mangler i Statistikkens over Byggevirkensomhedens Omfang."

Tallene i tabellen tyder på en permanent undervurdering af byggeriet i provinsbyerne. Byggetallene må derfor løftes, medmindre uoverensstemmelsen i stedet søges henført til husstandstallet. Det er sandsynligt, at man overvurderer antal boliger i 1921, fordi der var bolignød og flere husstande i en og samme lejlighed, og omvendt undervurderer boligbeholdningen i de øvrige folketællingsår, fordi der da var ledige lejligheder. Dette gælder formentlig især i 1911. En korrektion af folketællingstallene efter disse tanker øger imidlertid problemerne med at få boligbyggeriet til at række.

Meget taler derfor for at lade tilpasningen ske i byggetallene, som trods alt er ufuldstændige i geografisk henseende. I nogle få perioder, hvor byggetallene tillader det, fås skøn over nedlæggelser af lejligheder i Hovedstaden svarende til et par promille af beholdningen.

Resultatet af beregningerne er vist i tabel 2.2. Beregningsmetoden giver et udjævnet billede af boligtilvæksten i begyndelsen af perioden, men de mere langsigtede træk skulle være realistiske. Boligbyggeriet anses ofte for at udvise store bølgebevægelser, og der er da et tydeligt lavpunkt i århundredets begyndelse og en top i midten af 1930'erne. I mellem-

Tabel 2.2: Boligtilvækst (1.000 lejligheder) og tilvækst i real husleje (100.000 kr., 1929-priser)

	Hovedstad		Provinsbyer		Sognekommuner		Hele landet	
	Lej.	Husl.	Lej.	Husl.	Lej.	Husl.	Lej.	Husl.
1902	5.3	32.8	2.1	9.4	3.5	15.6	10.9	57.8
1903	6.0	37.1	2.1	9.4	3.5	15.6	11.6	62.1
1904	5.4	33.4	2.1	9.4	3.5	15.6	11.0	58.4
1905	3.4	21.0	2.1	9.4	3.5	15.6	9.0	46.0
1906	4.0	24.8	2.1	9.4	3.5	15.6	9.6	49.8
1907	3.6	22.3	2.1	9.4	3.5	15.6	9.2	47.3
1908	3.5	21.9	2.1	9.4	3.5	15.6	9.1	46.9
1909	1.6	9.9	2.1	9.4	3.5	15.6	7.2	34.9
1910	0.5	3.1	2.1	9.4	3.5	15.6	6.1	28.1
1911	0.3	1.8	2.1	9.4	3.5	15.6	5.9	26.8
1912	2.5	15.5	4.0	17.9	3.2	14.3	9.7	47.7
1913	3.8	23.5	4.0	17.9	3.2	14.3	11.0	55.7
1914	4.3	26.6	4.0	17.9	3.2	14.3	11.5	58.8
1915	3.6	22.3	4.0	17.9	3.2	14.3	10.8	54.5
1916	2.8	17.3	4.0	17.9	3.2	14.3	10.0	49.5
1917	3.6	19.7	3.7	16.1	3.2	14.3	10.5	50.1
1918	3.7	22.3	3.8	15.9	3.2	14.3	10.7	52.5
1919	3.4	19.5	3.4	13.1	3.2	14.3	10.0	46.9
1920	5.6	30.3	3.0	12.5	3.2	14.3	11.8	57.1
1921	3.0	16.5	2.6	11.0	3.2	14.3	8.8	41.8
1922	3.2	19.5	2.6	11.7	5.1	22.8	10.9	54.0
1923	5.4	33.6	3.0	14.4	5.9	26.4	14.3	74.4
1924	3.0	18.8	2.6	12.0	5.1	22.8	10.7	53.6
1925	5.4	32.7	3.0	12.9	5.9	26.4	14.3	72.0
1926	4.3	25.3	4.5	18.5	8.9	39.8	17.7	83.6
1927	6.2	34.6	2.8	12.6	5.5	24.6	14.5	71.8
1928	4.5	29.0	4.1	18.2	8.1	36.2	16.7	83.4
1929	5.1	34.8	4.6	20.8	9.1	40.7	18.8	96.3
1930	5.8	37.8	5.8	26.0	11.0	49.2	22.6	113.0
1931	8.0	51.0	6.3	28.2	5.6	25.0	19.9	104.2
1932	7.7	46.7	4.0	18.2	4.7	21.0	16.4	85.9
1933	7.6	44.5	6.7	28.9	5.4	24.1	19.7	97.5
1934	11.0	62.2	9.3	39.4	6.1	27.3	26.4	128.9
1935	11.4	59.1	8.3	34.9	6.4	28.6	26.1	122.6
1936	7.9	45.7	7.2	29.3	6.2	27.7	21.3	102.7
1937	8.8	48.0	6.9	27.7	6.0	26.8	21.7	102.5
1938	4.8	28.0	7.1	27.6	5.9	26.4	17.8	82.0
1939	7.5	40.1	10.1	39.7	7.1	31.7	24.7	111.5
1940	6.0	30.2	5.1	20.0	5.7	25.5	16.8	75.7
1941	3.5	19.2	4.4	17.5	4.8	21.5	12.7	58.2
1942	3.4	18.3	6.2	24.9	4.9	21.9	14.5	65.1
1943	2.9	16.2	7.6	31.2	6.4	28.6	16.9	76.0
1944	4.1	21.0	6.3	26.8	6.2	27.7	16.6	75.5
1945	2.1	11.9	4.7	20.4	5.8	25.9	12.6	58.2
1946	1.2	7.1	4.8	22.1	6.4	28.6	12.4	57.8
1947	1.0	6.5	5.9	27.7	7.2	32.2	14.1	66.4
1948	1.1	6.9	10.3	46.9	9.7	43.4	21.1	97.2
1949	3.0	16.6	11.2	52.6	10.9	48.7	25.1	117.9
1950	1.7	10.4	9.6	47.3	10.8	48.3	22.1	106.0

krigstiden er det dog de helt korte, et til to-årige udsving, der træder frem.

Lejlighedernes størrelse

I mellemkrigstiden kan lejlighedernes størrelse hovedsageligt beskrives ved værelsesantallet, men der er en enkelt opgørelse i Statistisk Årbog 1929, der viser lejlighedernes størrelse i kvadratmeter som gengivet i tabel 2.3. Der er en klar størrelsesmæssig kvalitetsforbedring i begyndelsen af århundredet. Den fortsætter stort set - omend i afsvækket takt - fra 1915 og frem til midten af 1920'erne.

Tabel 2.3 : Lejlighedernes størrelse - i udvalgte byer.

Antal værelser:	2	3	4	5
	- antal kvadratmeter ialt -			
København :				
Før 1900	49	68	85	116
1900-15	58	76	95	133
1916-25	59	78	99	136
Århus:				
Før 1900	42	60	73	101
1900-15	52	71	93	119
1916-25	57	74	86	110

En belysning af lejlighedernes størrelse i senere perioder må bygge på antallet af værelser. For selve boligbeholdningen har man oplysninger om antal værelser i folketællingsårene. I 1911 er gennemsnittet 2,9 værelser for boligmassen. Målt på nybyggeriet, falder gennemsnittet til 2,5 værelse under 1. verdenskrig, men retter sig igen i 1920'erne, tydeligst i provinsbyerne, hvor de 2,9 igen realiseres, langsomt og svagere i Hovedstaden. Fra 1933-1934 falder gennemsnitsstørrelsen i begge geografiske områder igen til ned mod 2,5 værelser, et niveau der holdes indtil de første år af 1940'erne.

De store byggeårsgange i 1930'erne, jfr. tabel 2.2, er småt byggeri, især et- og toværelses lejligheder. Først fra 1950'erne kommer man atter op på de 3 værelser i gennemsnit.

Det er interessant, at der ikke er nogen langtidsudvikling i det gennemsnitlige antal værelser over perioden 1911-1950. At størrelsen

målt i kvadratmeter heller ikke nåede op over niveauet fra 1920'erne før i begyndelsen af 1950'erne, er en påstand, der kan underbygges ved at tage tallene fra tabel 2.3 og anvende dem på byggestatistikens tal for det samlede antal kvadratmeter, suppleret med en fordeling på værelser.

En hensyntagen til variationerne i lejlighedernes størrelse kan ske ved at veje boligbyggeriet med husleje-vægte. Huslejen for boligmassen - men atter er det Hovedstaden og provinsbyerne - er belyst med årlige tal fra 1918. I tabel 2.4. er vist nogle træk af huslejestrukturen.

Tabel 2.4: Den årlig husleje i kroner

	Antal værelser:	1	2	3

Hovedstaden :				
1916		131	264	380
1929		253	450	645
1950		526	700	914
Provinsbyerne:				
1916		74	152	230
1929		160	320	458
1950		381	516	689

Huslejestrukturen klemmes sammen gennem tiden. For det første mindskes forskellen mellem Hovedstad og provinsbyer. For det andet mindskes forskellen mellem lejligheder af forskellig størrelse. Mens huslejerne under 1. verdenskrig afspejler antallet af værelser, koster den etværelses i 1950 ikke det halve, men 3/4 af hvad en toværelses koster, fordi installationerne er blevet en stadig stærkere faktor.

Huslejerne i 1929 er benyttet som vægte i en beregnet tidsserie for tilvæksten til boligmassen, som kan kaldes den reale huslejetilvækst, jævnfør tabel 2.2. Serien viser størrelsen af boligtilvæksten korrigeret for lejlighedernes størrelse og beliggenhed. Væksten er lavere end i serien over antal lejligheder. Men der mangler endnu at blive taget hensyn til en anden dimension af boligkvaliteten, nemlig installationsforholdene, som atter vender billedet.

Installationsforholdene

Der er oplysninger om boligmassens installationsforhold i folketællingerne fra 1925 og frem. Der er ikke tvivl om, at boligmassens kvalitet i mellemkrigstiden i denne henseende har været stedse, omend ikke jævnt stigende. Udviklingen er illustreret i tabel 2.5.

Tabel 2.5: Lejlighedernes udstyrelse

	1925	1930	1935	1940	1950	1955
	Andel udstyret med					
Hovedstaden:						
Bad	16	21	34	43	45	49
W.C.	67	76	85	91	94	99
Centralvarme	5	11	28	38	42	45
Varmt vand	-	10	27	37	40	44
Provinsbyerne:						
Bad	9	11	20	28	33	44
W.C.	46	46	57	70	79	89
Centralvarme	2	8	17	23	29	40
Varmt vand	-	6	13	20	24	38

Definerer man nu en moderne lejlighed, som en med centralvarme, og en gammeldags, som en uden W.C., kan man tredele boligmassen, idet den tredje og middelgode kvalitet svarer til en lejlighed med W.C., men uden centralvarme. Skal boligmassen i Hovedstaden opvise den vækst i andelen af moderne lejligheder, som tabel 2.5. viser, skal alt nybyggeri i 1930'erne være moderne lejligheder. Under 2. verdenskrig må dog være bygget ca. 6.000 lejligheder med kakkelovn, og i sidste halvdel af 1920'erne er knap 40 pct. af nybyggeriet i Hovedstaden moderne lejligheder. Det er anderledes i provinsbyerne, hvor de moderne lejligheder trænger langsommere frem, idet kun 60-70 pct af nybyggeriet er moderne i mellemkrigsårene.

Installationsforholdenes betydning for huslejestrukturen kan belyses ud fra Statistisk Årbog 1941, som viser huslejen for lejlighederne, opdelt efter opførelsesår, jævnt før tabel 2.6.

Tabel 2.6: Huslejen (kr. pr. år) i 1935 for ældre og nyere lejligheder

Opført:	For 1900	1900-15	1916-25	1926-30	1931-35
Hovedstaden	639	744	805	905	1.019
Provinsbyerne	407	484	527	581	652
Byer m.v. ialt	547	618	665	745	857

Huslejestrukturen svarende til en tredeling af boligmassen i gammeldags, middelgode og moderne lejligheder, kan nu beregnes ud fra oplysninger om dels boligmassens installationsforhold og dels huslejen, opdelt efter boligårsgange. Resultaterne er sammenfattet i tabel 2.7.

Tabel 2.7: Beregnet årlig husleje i 1935 for lejligheder med forskellige installationsforhold

Kategori:	Gammeldags	Middelgod	Moderne
Hovedstaden	400	750	1050
Provinsbyerne	300	500	700

Tallene i tabel 2.7. er foreløbige, hvorfor der ikke er vist en beregning af boligmassens tilvækst med korrektioner for installationsforhold: Det er dog klart, at denne dimension af boligkvaliteten øges kraftigt i mellemkrigstiden.

Forbedringerne af boligens kvalitet

I dag har over 95 pct. af boligmassen køkken og toilet, og mere end 85 pct. har centralvarme og bad. De boliger, der lider af installationsmangler på disse områder, er for den overvejende dels vedkommende opført før 1930, og de, der end ikke har toilet, stammer hovedsagelig fra forrige århundrede. Med en ikke alt for grov generalisering kan man konkludere, at de fundamentale krav, der i dag stilles til en bolig, er opfyldt i alle boliger, der er opført siden 1930 (måske med undtagelse af "skrabe boliger" fra 1940'erne).

Dette synspunkt skal naturligvis ikke presses alt for hårdt. Der er i mellemtiden kommet et betydeligt antal boliger - især parcelhuse, men på det seneste også boliger i tæt/lav bebyggelse - hvor der er direkte adgang til have m.v. Kravene til plads pr. familie har også ændret sig, lige som de hårde hvidevarer har holdt deres indtog. Men det afgørende er, at der i dag vil være befolkningsgrupper, der vil finde næsten alle boliger, opført efter 1930,

attraktive, selv om aldringen naturligvis vil øve indflydelse på boligens værdi.

Sådan har det imidlertid ikke altid været. Så vidt man kan bedømme det på grundlag af litteraturen, skete der teknologiske gennembrud (med tilhørende årgangseffekter), dels i perioden op til år 1900, dels omkring 1930 – men altså ikke senere.

Det første teknologiske gennembrud fandt sted omkring århundredskiftet. Warming (1930) fremhæver i forbindelse med ”den udprægede byggeperiode” 1902-07 (p.591), at når byggeriet i København og Frederiksberg (Gentofte blev ifølge folketællingerne m.v. først en del af Hovedstaden i 1920-21) ”kunne vedblive i 1904-07, skønt lejeledigheden nåede 8 pct., skyldtes det for en del, at de nye, moderne lejligheder lettest blev udlejet, så tabet navnlig faldt på de gamle værter; de elektriske sporvogne havde herved stor betydning”. Videre hedder det m.h.t. installationer (p. 604), at ”vand, gas og afløb blev almindelige i sidste halvdel af forrige århundrede; elektrisk lys og W.C. i begyndelsen af dette århundrede”. Vand og afløb (kloakering) var naturligvis nødvendige forudsætninger for at installere toiletter (W.C. med træk og slip) og dermed undgå ”dasserne” i gården; gas og elektricitet indebar en væsentlig kvalitetsforbedring af boligerne - og elektriciteten gjorde det muligt at bo længere væk fra (mandens) arbejdsplads, jfr. Warmings bemærkning om sporvognene. Det tekniske gennembrud omkring århundredskiftet indebar således væsentlige incitamenter til at foretrække en bolig i nybyggeriet.

Det andet teknologiske gennembrud indtraf i perioden omkring 1930, jfr. betænkningen om ”Det fremtidige boligbyggeri” (1945) pp. 32-33. Den meget intensive udnyttelse af byggegrundene, som havde været karakteristisk for tiden helt op til Statsboligfondsperioden 1922-27, blev afløst af frit beliggende

blokke, hvorved baggårdene forsvandt. De havde ikke mindst domineret bybilledet i Hovedstaden.

Hertil kom, at der fra slutningen af 1920’erne i stigende grad blev indrettet badeværelse med varmt vand i byggeriet, samt - og måske især - at der blev indlagt centralvarme i nybyggeriet. Samtidig blev kravet om to trapper i etagelejligheder afskaffet i 1929 (forudsat at den ene var brandsikret). Det muliggjorde en langt bedre udnyttelse af den enkelte lejligheds areal i form af nye planløsninger; en af de mest synlige effekter var, at altanerne i stigende grad kom til at præge etageejendommene i løbet af 1930’erne.

Del 3. Baggrunden for det store byggeri i byerne i 1930’erne

Indledning

1. I betragtning af, at det hører til god økonomi-latins, at et af de områder, der påvirkes mest af et økonomisk tilbageslag, er boligbyggeriet, kan det undre, at det *private ustøttede boligbyggeri* i Hovedstad og provinsbyer i 1930’erne blev ganske betydeligt, sammenlignet med de foregående årtier. Specielt nåede byggeriet i Hovedstaden et niveau, man ikke har kendt hverken før eller siden. Den nævnte undren har vi ikke genfundet i den foreliggende litteratur. I ”Det fremtidige boligbyggeri” (1945) konstateres blot p. 118, at årene fra slutningen af tyverne og op til den anden verdenskrig gennemgående var gode arbejdsår for det private byggeri. Bolig- og byggeproblemer omtales praktisk taget ikke i den danske økonomiske tidsskriftslitteratur fra 1930’erne.

Huslejeregulering under og efter den første verdenskrig

1. Huslejereguleringen under og efter den første verdenskrig var stort set begrænset til

perioden 1916-26. Derefter var boligmarkedet frit indtil 1939. Den følgende beskrivelse af huslejereguleringen er især baseret på Warming (1930) pp. 609 ff, Svend Nielsen (1927) pp. 160 ff og Nybølle, SM 4.88.7 (1933). Derimod indeholder "Det fremtidige boligbyggeri" (1945) meget få oplysninger om dette emne.

2. Indtil 1916 skete der ingen begrænsninger i adgangen til fri huslejeafstættelse. Måske kan årsagen hertil søges i, at der i kølvandet på bygge-boom'et 1904-07 stadig var et relativt rigeligt udbud af boliger, da den første verdenskrig begyndte. Men ved lov om huslejeregulering af 9. juni 1916 blev der givet kommunerne ret til at indføre huslejenævn. Disse lokale huslejenævns godkendelse var en forudsætning for at sætte huslejerne i vejret. Huslejenævnenes betydning kulminerede omkring 1921, hvor de var indført i næsten alle byer samt i 500 landkommuner. I de følgende år bortfaldt huslejenævne - og med dem huslejereguleringen - gradvis, dels i kraft af beslutninger i de enkelte kommuner, dels som følge af en stadig mindre restriktiv lovgivning.

Uden for Hovedstaden blev huslejereguleringen bragt til ophør med virkning fra 1. maj 1926, jfr. lov af 1. april 1925. Derimod fortsatte huslejenævne i Hovedstaden indtil 1931. Svend Nielsen anslår dog i 1927, at huslejespændet i Hovedstaden på dette tidspunkt kun var ca. 10 pct., op.cit. p. 177 hvor det anføres, at lejen i gamle lejligheder i København er ca. 55 pct. større end i 1914, og de "vil under fri forhold formentlig gå op i ca. 170". Så også i Hovedstaden var betydningen af huslejereguleringen formentlig hastigt faldende i løbet af den sidste halvdel af 1920'erne.

I 1931 indførtes ved lov en almindelig adgang for en lejer til at få udlejerens dømt, hvis huslejen stod i misforhold til *det lejedes værdi*.

Sådanne sager skulle føres ved de almindelige domstole.

De drivende kræfter bag den beskrevne liberalisering af boligmarkedet var økonomiske, især knyttet til prisudviklingen i 1920'erne.

Pris- og lønudviklingen 1914-39

1. Afskaffelsen af huslejereguleringen - og med den huslejenævne - uden for Hovedstaden midt i 1920'erne må ses på baggrund af den almindelige prisudvikling, jfr. tabel 3.1. I 1926 var man - især som følge af kronens pariføring - nået til en situation, hvor *både detailpriser, husleje og byggeomkostninger lå godt 80 pct. over 1914-niveauet*. Nyopført byggeri kunne med andre ord udlejes til en husleje, svarende til lejen i den eksiste-

Tabel 3.1. Sterlingkurs, detailpriser, boligudgift, byggeomkostninger og daglon. 1914 = 100.

	Sterlingkurs (1)	Detailpriser (2)	heraf bolig (3)	Byggeomkostninger indeks (4)	Daglon (5)	Realion (6)
1914	18.3	100	100	100	100	100
1920	24.2	262	130	337	337	129
1921	22.2	237	141	256	302	127
1922	20.6	199	155	194	241	121
1923	26.1	204	160	205	232	114
1924	27.5	214	170	218	249	116
1925	24.2	219	178	218	259	118
1926	10.3	184	185	182	225	122
1927	18.2	176	189	175	217	123
1928	18.2	176	193	167	217	123
1929	18.2	173	196	167	220	127
1930	18.2	165	200	-	224	136
1931	18.2	154	203	-	222	144
1932	18.5	154	205	195	220	143
1933	22.4	160	209	-	220	138
1934	22.4	166	209	209	224	135
1935	22.4	173	215	212	225	130
1936	22.4	174	223	212	229	132
1937	22.4	180	229	226	229	127
1938	22.4	182	232	230	244	134
1939	22.4	183	234	231	247	135

Kilder: (1) Statistisk Årbog, medio året.

(2)-(3): Statistisk Årbog. Tallene, der er medio året, er beregnet med udgangspunkt i et budget, hvor boligporten excl. brændsel i 1914 udgjorde 12,4 pct. Der er - i modsætning til H.C. Johansen (1985) - ikke korrigeret for, at pristallet dengang indeholdt direkte skatter. Stort set er forskellen mellem de to tidsrækker begrænset.

(4): København, jfr. Det fremtidige boligbyggeri. København 1945, bilagsbindet p. 22. Tallene for perioden 1914-29 vedrører en 5 etagers ejendom uden centralvarme, jfr. Nybølle, SM 4.88.7 (1933) pp. 36-37.

(5): Statistisk Årbog, særlige arbejdsere. Med udgangspunkt bl.a. i specialtabeller i Statistisk Årbog er den daglige arbejdstid i 1914 ansat til 9,5 timer. Fra og med 1920 er den daglige arbejdstid 8 t.

(6): Kolonne (5) divideret med kolonne (2).

rende boligmasse. Der kan på denne baggrund være grund til at fremhæve, at den ofte stærkt kritiserede pariføring af kronen i det mindste indebar den fordel, at den skabte udgangspunktet for en hurtig normalisering af forholdene på boligmarkedet, herunder især af huslejeforholdene.

2. Sådanne normaliserede forhold havde til gengæld ikke præget årene fra den første verdenskrig til 1920'ernes første halvdel. I forhold til 1914 var byggeomkostningerne i 1920 steget med 230 pct., priserne med 160 pct. og huslejerne (excl. brændsel) med kun 30 pct. – givetvis som følge af huslejereguleringen.

Men hermed var pristoppen også nået. Fra 1920 til 1922 faldt detailprisindeks (1914 = 100) fra 260 til 200. Herefter steg priserne de følgende år moderat samtidig med, at sterlingkursen voksede. Fra 1922 til 1924 steg sterlingkursen fra godt 20 til godt 27.

Perioden fra slutningen af den første verdenskrig og frem til slutningen af 1924 repræsenterer vel hovedeksemplet i nyere tid på dansk økonomi under flydende valutakurser. Den afsluttedes, da Stauning-regeringen i december 1924 besluttede at føre deflationspolitik, hvorefter man ret hurtigt vendte tilbage til den gamle sterlingparitet på godt 18. Resultatet af en sådan revalueringspolitik måtte ventes at afspejle sig i faldende priser, og det blev da også resultatet. Med den nævnte afbrydelse fra 1922 til 1925 faldt detailpriserne faktisk år for år fra 1920 og helt frem til 1931. At noget sådant overhovedet kunne lade sig gøre, vil vist være overraskende for de fleste af nutidens inflationstilpassede danskere.

3. Som følge af huslejereguleringen trak boligposten detailpristallet nedad helt frem til midten af 1920'erne. I resten af mellemkrigstiden steg huslejerne fortsat, og nu stort set i takt med byggeomkostningerne. Det i tabel

3.1. anførte byggeomkostningsindeks stammer fra Københavns kommune. Det var baseret på en 5 etagers ejendom uden centralvarme, hvorfor beregningerne heraf måtte indstilles sidst i 1920'erne. På basis af (sammenkædning af) beregninger med mere moderne ejendomme som udgangspunkt fremkommer tilsvarende tal for byggeomkostningerne i de følgende år, således at hele tidsserien skulle være rensset for kvalitetsproblemer. Som det fremgår af tabel 3.1, udvikler detailpristallets boligpost og byggeomkostningsindeks sig stort set på samme måde gennem 1930'erne, idet de begge stiger stærkere end det samlede detailpristal.

4. Samtidigt med omtalen af prisudviklingen er det naturligt også at inddrage *lønudviklingen*, jfr. kolonne (5) og (6) i tabel 3.1. Her kan der være grund til at nævne nogle specielle forhold.

For det første afhænger stigningen i daglønnen fra 1914 til 1920 i høj grad af den forudsætning, man gør vedrørende arbejdstiden i 1914. Fra og med 1920 indførtes 8 timers dagen ved overenskomst mellem arbejdsmarkedets parter, jfr. Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen (1980) pp. 98-99. Men i 1914 var arbejdsdagen utvivlsomt længere. De fleste kilder peger mod en gennemsnitlig arbejdstid i 1914 på ca. 9,5 timer (altså 20 pct. længere end i 1920). Dette tal er lagt til grund i tabel 3.1, hvor der ikke er taget hensyn til ændring i ferie eller andre forhold, der kan påvirke forholdet mellem udviklingen i dagløn og årsløn.

5. Hertil skal føjes – som det måske mest karakteristiske træk ved lønudviklingen i mellemkrigstiden – at *pengelønnen var praktisk taget uændret fra 1926 til 1935* – dog med et fald fra 1926 til 1927 i kølvandet på kronens pariføring. Resultatet heraf blev da, at reallønnen for en beskæftiget arbejder var stigende frem til 1931 i kraft af de faldende pri-

ser. I de følgende år, helt frem til 1937, forblev lønningerne stabile. Men nu steg priserne og reallønnen faldt for de beskæftigede, samtidig med at ledigheden var steget.

6. Hovedtendensen i realindkomstudviklingen i perioden fra midten af 1920'erne og frem til den anden verdenskrig kan måske bedst bedømmes med udgangspunkt i de foreliggende tal for udviklingen i forbruget i faste priser, idet det bl.a. må erindres, at den netop omtalte reallønsudvikling kun knytter sig til en begrænset del af arbejdsstyrken. Forbruget i faste priser steg i årene 1926-39 med i gennemsnit 2,5 pct. årligt, dog med et fald fra 1931 til 1932.

Der kan næppe være tvivl om, at 1932-33 har haft karakter af egentlige kriseår. Siden pariferingen havde der været (mindre) overskud på betalingsbalancens løbende poster, men i 1930 og 1931 ændredes billedet. Valutacentralen blev på denne baggrund oprettet i januar 1932, og et år senere blev Kanslergadeforliget indgået. En forhøjelse af sterlingkursen, en rentenedsættelse samt støtte til boligbyggeriet og en vedtagelse af socialreformen var hovedingredienserne.

Støtten til nybyggeriet 1922-38

1. Det huslejespænd, som opstod fra midten af den første verdenskrig og frem til begyndelsen af 1920'erne, førte til, at man i 1922 oprettede Statens Boligfond for at sikre, at der i hvert fald kunne foregå et vist boligbyggeri. Fondens virksomhed indstilledes i 1927. Som noget nyt udbetaltes støtten i form af kasseobligationer, udstedt af Kongeriget Danmarks Hypotekbank. I "Det fremtidige boligbyggeri" (1945) p. 117 anslås, at lejlighederne med Statsboligfondslån udgjorde omkring 70 pct. af de i denne periode opførte lejligheder.

Statsboligfondsloven indeholdt en bestem-

melse - i paragraf 5 - hvorefter der kunne gives henstand, eller evt. eftergivelse, hvis byggepriserne fortsat skulle falde fremover. Administrationen af denne bestemmelse (der blev i praksis givet henstand, men ikke eftergivelse) var et meget debatteret emne i det følgende tiår. Den forhindrede i hvert fald ikke, at en stor del af de på dette grundlag finansierede lejligheder senere kom ud i betydelige økonomiske vanskeligheder.

2. Som et led i udmøntningen af Kanslergadeforliget gennemførtes i 1933 en lov om støtte til boligbyggeri. Dens mere varige betydning var især, at boligforeningers midler, fremkommet ved omprioritering, *skulle anvendes til boligformål*. Før 1933 var boligforeninger (byggeforeninger) et meget diffust område, præget af spekulation i byggefasen under udnyttelse af de offentlige tilskud. Derefter blev det de pågældende beboere, ofte i andelsboliger, som sad tilbage med de økonomiske problemer, der senere i mange tilfælde opstod.

Endelig kom i 1938 en lov om lån til boligbyggeri, der bl.a. fjede yderligere elementer til det fundament, hvorpå den almennyttige sektors virksomhed blev baseret, og som blev grundlaget for denne sektors stærke vækst efter den anden verdenskrig.

Boligbyggeriet 1916-39, fordelt efter bygherreforhold og offentlig støtte

1. På den beskrevne baggrund kan det ikke overraske, at boligbyggeriet op til midten af 1920'erne var begrænset. I årene efter 1927 var der kun en mindre subsidiering af nybyggeriet, samtidig med at prisfaldet fortsatte, omend i afsvækket tempo. Når byggeriet alligevel steg, skyldes det måske, at boligmassen kun var forøget i begrænset omfang i den foregående periode.

2. I 1930'erne kom der til gengæld gang i byg-

geriet, i hvert fald sammenlignet med de foregående år. Dette fremgår af tabel 3.2, der er hentet fra tabellerne i del 1 og således især er baseret på *folketællingerne*.

Tabel 3.2. Nettotilgangen af boliger, 1000 stk.

	1901-11	1911-21	1921-30	1930-40	1940-50	1950-60
Hovedstad	34	36	43	81	24	16
Provinsbyer	21	36	33	71	71	69
Sognkommuner	35	32	65	59	73	107
Helt landet	90	104	141	211	168	192

Note: Tallene er hentet fra tabel 1.1-1.4.

I tabel 3.3 er udviklingen i Hovedstaden og provinsbyen illustreret med udgangspunkt i *byggestatistikken*. Tabel 3.3 er baseret på Nybølle (1933) samt – for de senere års vedkommende – på bilagstabellerne i ”Det fremtidige boligbyggeri” (1945). For perioden før 1930 er tallene, især for Hovedstaden og specielt hvad angår omfanget af det støttede private udlejningsbyggeri, baseret på et særdeles rummeligt skøn, især med udgangspunkt i Nybølles betragtninger pp. 53-54. De enkelte tal kan derfor meget vel være misvisende, isoleret set, men det helhedsbillede, tabellen viser, er utvivlsomt dækkende. Tallene vedrører som nævnt kun Hovedstad og provinsbyer.

Tabel 3.3. Boligbyggeriet (1000 stk.) i hovedstaden og provinsbyerne, fordelt efter byggherre og offentlig støtte, 1916-39.

	Privat byggherre i alt (heraf med off. støtte)	Byggefor- eninger	Kommune (Stat)	I alt
1916-20	12 (6)	7	7	26
1920-24	14 (6)	11	6	31
1925-29	28 (10)	12	4	44
1930-34	62 (8)	4	3	69
1935-39	71 (9)	2	4	77
I alt	187 (39)	36	24	247

Som det fremgår, var *væksten i boligbyggeriet fra midten af 1920'erne især baseret på privat byggeri, som endda kun modtog offentlig støtte i begrænset – og stadig mindre – omfang*. Samtidig var kommunernes (statens) rolle som byggherre i 1930'erne beskeden, og det samme gjaldt byggeforeningerne (den almenyttige sektor).

Sammenfatning vedrørende boligbyggeriet i 1930'erne

1. Når boligefterspørgselen steg i 1930'erne,

må det især ses på baggrund af den ovenfor nævnte stigning i det *private forbrug i faste priser*. Ganske vist steg samtidig den *relative boligpris*, men dette førte formentlig især til, at man efterspurgte mindre lejligheder.

Hertil kommer, at man efter Kanslergadeforliget bestræbte sig på at lette *finansieringsvilkårene* gennem *lavrentepolitik* og de dertil knyttede *konverteringsbestræbelser*, jfr. Hoffmeyer (1968) pp. 176-201 samt Grue (1967) pp. 57-58. Det er dog tvivlsomt, hvor stor betydning disse pengepolitiske tiltag fik.

Derimod spillede urbaniseringen formentlig en rolle for boligbyggeriet i byerne. I 1930 kulminerede *beskæftigelsen i landbruget*. I 1930'erne måtte byerne derfor absorbere både nettotilgangen til arbejdsstyrken og – som noget nyt – den del af befolkningen, der forlod landbruget.

2. Afslutningsvis kan der være grund til at pege på yderligere to forhold, som har haft betydning for omfanget af det udstøttede private boligbyggeri i 1930'erne.

Det ene forhold vedrører *det tekniske gennembrud m.h.t. boligens udformning* i nybyggeriet, der som ovenfor omtalt fandt sted omkring 1930. Nybyggeriet skete – i hvert fald for en væsentlig dels vedkommende – i form af frit beliggende blokke med centralvarme, varmt vand og badeværelse. Selve det forhold, at nybyggeriet var i ny teknik og således inkorporerede en positiv årgangseffekt, måtte gøre det tiltrækkende, sammenlignet med kakkelovnsfyrede lejligheder. Warmings klassiske forklaring på, at byggeboom'et omkring 1904-07 kunne fortsætte så længe, kan på denne baggrund nok også anvendes på boligbyggeriet i 1930'erne.

Incitamentet til at flytte til nybyggeriet i ny teknik måtte jo imidlertid forudsætte, at man havde råd til det, hvis ønskerne skulle realiseres. Det er nok bl.a. på denne baggrund, at de *små lejligheder*, som prægede

1930'ernes nybyggeri, må ses.

3. Men de små lejligheder var samtidigt vel-egnede for ikke-samboende. I 1930 havde Warming, pp. 598-99, ventet, at der "ikke i længden ville være brug for en så stor årlig boligproduktion" i Hovedstaden. Med udgangspunkt i overvejelser af demografisk karakter vedrørende den potentielle boligefter-spørgsel, jfr. om PBEN i del I, mente han, at "hovedstaden nærmede sig stærkt til at have boligmanglen afhjulpet". Han havde ikke forudset den stigning i de *ugiftes boligfre-kvens*, som for alvor slog igennem fra begyn-delsen af 1930'erne.

4. Det netop nævnte eksempel på økonomer-nes manglende evne til at forudsige det fakti-ske forløb kan måske berettigge en afsluttende randbemærkning, ikke i en historisk, men i en rent aktuel sammenhæng. De mætnings-tendenser m.h.t. boligforsyningen i de kom-mende årtier, som vi påviste i vor betænk-ning fra 1988, var bl.a. baseret på en forud-sætning om, at et par (gifte eller papirløse) kun tilsammen beslaglægger en bolig og der-for er "samboende". Imidlertid kan man jo godt være samboende, idet hver person be-holder sin egen lejlighed (eller par kan af an-dre grunde ønske at disponere over mere end en lejlighed). Dette vil i statistikken vise sig ved, at andelen af registrerede samboende vil være faldende, og det synes der faktisk på det seneste at være en tendens til.

Hvis det er en sådan udvikling, der er på vej - også i de støttede (billige) boliger - kan den måske udskyde mætningstidspunktet. Men i så fald kan der være grund til at rejse det spørgsmål, om det så også fortsat er *finansie-ringen* af nybyggeriet, man bør støtte. Vil der ikke under de netop beskrevne forudsæt-ninger snarere være grund til at støtte de *per-soner*, der er dårligt stillede, således at de bl.a. ikke har råd til at betale to huslejer, sam-tidig med at de er samlevende?

Litteratur

- Bjerke, Kjeld & Ussing, Niels. 1958. *Studier over Danmarks Nationalprodukt 1870-1950*. Kø-benhavn.
- Boligministeriet. 1988. *Boligmarkedet og bolig-politikken - et debatoplæg*. København.
- Grue, Olav. 1967. *Byggevirkksomheden og den økonomiske udvikling*. København.
- Hansen, Svend Aage. 1972. *Økonomisk vækst i Danmark, bind II*. København.
- Hansen, Svend Aage & Henriksen, Ingrid. 1980. *Dansk Socialhistorie 1914-39: Sociale bryd-ninger*. København.
- Hoffmeyer, Erik. 1968. "Perioden 1931-1960" i *Dansk Pengehistorie 1914-1960*, Danmarks Nationalbank, København.
- Indenrigsministeriet. 1945. *Det fremtidige bolig-byggeri*, betænkning fra Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1940. To bind, heraf det ene med bilag. København.
- Johansen, Hans Chr. 1985. *Danmarks historie*, bind 9: Dansk økonomisk statistik 1814-1980. Gyldendal, København.
- Nielsen, Svend. 1927. Boligbyggeriet under De-flationen, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 65. bind. København.
- Nybølle, Hans C. 1933. *Byggevirkksomheden 1916-31*. Statistiske Meddelelser 4.88.7. Det statistiske Departement, København.
- Statistisk Departement. 1948. *Nationalproduktet og Nationalindkomsten 1930-46*. Statistiske Meddelelser 4.129.5. København.
- Statistisk Departement. 1966. *Befolkningsudvik-ling og sundhedsforhold 1901-60*. Statistiske Undersøgelser nr. 19. København.
- Statistisk Departement (Danmarks Statistik). *Statistisk Årbog*, diverse årgange. Køben-havn.
- Warming, Jens. 1930. *Danmarks Erhvervs- og Samfundsliv*. En Lærebog i Danmarks Stati-stik. København.

Omkring industrielt gennembrud og økonomisk udvikling i Danmark.

Af Jørgen Peter Christensen

I de senere års litteratur om industrialiseringen i 1700- og 1800-tallets Europa har blandt fremtrædende træk været en betoning af industrialiseringens karakter af en gradvis udvikling og kritik af eller forbehold overfor opfattelser gående ud på, at begyndelsen eller de tidlige faser af en industrialiseringsproces indebar en fundamental diskontinuitet i det økonomiske udviklingsforløb. Nu er synspunkter om et gradvist, evolutionært forløb af industrialiseringen i Europa langt fra nye. Specielt for den engelske industrialiserings vedkommende har et evolutionært syn på industrialiseringsprocessen stået overfor en opfattelse om en afgørende diskontinuitet langt tilbage i tiden. Det nye er snarere en markant bevægelse bort fra 'revolution' over mod 'evolution', således at den evolutionære opfattelse er blevet den fremherskende. Der lægges dermed også op til en revision af indholdet af begreber som 'industriel revolution' og 'industrielt gennembrud', og flere forfattere har stillet spørgsmåltegn ved hensigtsmæssigheden af at anvende disse begreber i det hele taget.

Også i den danske litteratur er spørgsmålet om et industrielt gennembrud i Danmark blevet taget op på ny, dels af Hyldtoft i hans disputats om Københavns industrialisering (Hyldtoft, 1984), dels - og navnlig - af Buus Kristensen i forbindelse med hans nye beregninger over industriens bruttofaktorindkomst (Buus Kristensen, 1987, 1988). Begge fremhæver, at den danske industris udvik-

ling har karakter af en jævn og gradvis udvikling, og markerer afstand til navnlig Sv.Aa. Hansens synspunkter (1970, 1972); deres synspunkter med hensyn til spørgsmålet om fastlæggelse af et industrielt gennembrud er dog noget forskellige, jfr. senere.

I det følgende vil spørgsmålet om et dansk industrielt gennembrud også være nøgletemaet. Sigtet med artiklen er først og fremmest at pege på nogle problemstillinger omkring industrialiserings- og vækstforløb i den danske økonomiske udvikling indtil 1914 primært ved inddragelse af nyere bidrag fra litteraturen om økonomisk udvikling set i relation til de europæiske landes historie. Det skal tilføjes, at artiklen i høj grad er selektiv; den prætenderer langt fra give en dækkende præsentation af synspunkter i litteraturen. Ligeledes tages udgangspunkt i, at diskussionen om et dansk industrielt gennembrud er et velbetrædt område. Der vil i det følgende kun blive fremdraget nogle af synspunkterne i den nyere debat.

Problemer omkring definitioner.

Det gælder for en række af de begreber, der skal tages op i det følgende - foruden industriel revolution og industrielt gennembrud - økonomisk udvikling, økonomisk vækst, industrialisering m.v., at deres nærmere indhold varierer noget i litteraturen. Spørgsmål om begrebsindhold indtager undertiden en betydelig plads i diskussioner om industriel

revolution; et eksempel herpå er Fores' indlæg omkring den engelske industrielle revolution (Fores, 1981, jfr. også Mussons kommentar (1982)). I nærværende sammenhæng vil vi begrænse os til at omtale nogle problemer omkring definitioner, især i relation til den danske debat.

I forbindelse med en nærmere gennemgang af forskellige anvendelser af termen 'industriel revolution', opdeler Coleman (1956) i 3 niveauer, hvor man i litteraturen har talt om 'industriel revolution': 1) med hensyn til enkelte industrigrene, 2) med hensyn til industrien som helhed og 3) med hensyn til økonomien som helhed.

Vi vil i det følgende hovedsageligt opfatte 'industriel revolution' eller 'industrielt gennembrud' som vedrørende niveau 3) økonomien som helhed, dvs. at et 'industrielt gennembrud' ansues som en fase i en tidlig periode af en økonomisk udviklingsproces, og en fase hvor der sker ændringer af væsentlig betydning for det langsigtede udviklingsforløb. Vi skal imidlertid kort nævne muligheden af at knytte fastlæggelsen af et industrielt gennembrud til niveau 2). Indfaldsvinklen må da være at se en gennembrudsfase som en fase i industriens eller måske bedre fremstillingssektorens udvikling (der ses bort fra koblingseffekter til den øvrige økonomi), hvor der sker særlig markante ændringer inden for sektoren. Gerschenskrons begreb 'great spurt', der indgår som et led i hans teori om industrialiseringsmønstre i 1800-tallets Europa (Gerschenkron, 1962, 1968) kan ses som vedrørende alene industriens udvikling. Ifølge Gerschenskrons teori vil de første faser af udviklingen af industrien være karakteriseret ved en, evt. flere 'great spurt(s)', dvs. en eller flere relativt korte perioder med en høj vækstrate i industriproduktionen.

Ser vi nu på 'industrielt gennembrud' opfat-

tet som en fase i udviklingen for økonomien som helhed, skal der peges på et par problemer vedrørende definitioner. Vi vil gøre det i tilknytning til en præsentation af Camerons kriterier for afgrænsning af en periode som 'early stages of industrialization', der anvendes af Sv.Aa. Hansen i hans drøftelse af placeringen af et industrielt gennembrud i Danmark. Cameron anfører herom (1967, p. 6):

»Economic growth is defined here as a sustained increase in output per person; economic development is defined as economic growth accompanied by substantial structural change in the economy. Specifically, economic development involves an increase in the size of the secondary sector of the economy and a corresponding decrease in the relative importance of the primary sector. By »early stages of industrialization« we mean that transitional period in which manufacturing industries, normally the largest component of the secondary sector, adopt new, more capital-intensive techniques of production and grow relative to agriculture«.

Vi vil i denne artikel følge Camerons definition af 'økonomisk udvikling' for så vidt angår angivelsen af, at økonomisk udvikling defineres som en vedvarende vækst i BNI pr. capita, ledsaget af væsentlige strukturelle ændringer i økonomien. I udviklingsbegrebet indgår ofte andre aspekter, navnlig vedrørende velfærd og fordeling, jfr. f.eks. Meier, 1984, Todaro, 1985. Dette skal ikke tages op her.

I stedet vil vi fokusere på to nært forbundne dele af Camerons definitioner. For det første knyttes økonomisk udvikling tæt sammen med ekspansion inden for den sekundære sektor, for det andet ses (begyndende) industrialisering som en proces, hvor den varefremstillende sektor (manufacturing) får væsentlig øget vægt i økonomien i forbindelse med teknologiske ændringer inden for sektoren i retning af en mere kapitalintensiv teknologi.

Hvad angår det første, er de tidlige faser i en økonomisk udviklingsproces ikke altid knyttet til en kraftig stigning i den sekundære sektors betydning og en tilsvarende nedgang i den primære sektors vægt, målt ved andel af værditilvæksten i økonomien som helhed (BFI). Således viser de omfattende undersøgelser over sektorforskydninger, som Kuznets (1966, 1971) og senere bl.a. Chenery og Syrquin (1975) har foretaget, nok en væsentlig stigning i den sekundære sektors andel i det *lange løb*, men tidsprofilen for denne stigning varierer betydeligt fra nation til nation. I de tidlige faser af økonomisk udvikling vil der være betydelige forskelle både med hensyn til omfanget af nedgangen i den primære sektors andel, og hvorledes den modsvarende stigning i de øvrige erhvervs andel fordeler sig på den sekundære og tertiære sektor, bl.a. afhængig af udenrigshandelens omfang og sammensætning. Danmark er, som vi skal vende tilbage til, et eksempel på et land, som i perioden indtil 1914 nåede en betydelig grad af økonomisk udvikling uden en særlig omfattende industrialisering, i betydningen en kraftig stigning i fremstillingssektorens vægt i økonomien.

Dette sidste knytter an til den anden side af Camerons definition. Hos Cameron er industrialisering snævert knyttet til en stigende betydning af den varefremstillende sektor i økonomien. Man kan imidlertid også anskue industrialisering som mere bredt knyttet til teknologiske, organisatoriske og institutionelle ændringer i sektorer i økonomien, også uden for den varefremstillende sektor. En sådan bredere opfattelse findes bl.a. hos Mokyr, 1985. Mokyr tager udgangspunkt i dualteori og foretager en opdeling i en moderne og en traditionel sektor, hvor den moderne sektor omfatter især dele af den sekundære - og kun *dele* af den varefremstillende sektor (manufacturing) - og tertiære sektor (men ikke landbrug). Et problem ved anvendelse af en dualøkonomi-tilgang - som

også Mokyr peger på - er, at den er vanskelig at operationalisere; vi har kun et begrænset empirisk grundlag for at gennemføre en sådan opdeling af erhvervssektorer og -brancher. Et andet er, om en dualøkonomisk tilgang til analyse af de europæiske økonomier i 1700- og 1800-tallet generelt er holdbar.¹⁾

Nyere synspunkter på »industrielt gennembrud«, »take off« m.v.

Ser vi herefter på diskussioner om industrielt gennembrud i international sammenhæng, er det for så vidt angår de historiske forløb for i-landene, navnlig nye arbejder om den engelske industrialisering (bl.a. Harley, 1982, Crafts, 1985, Williamson, 1985, og Lee, 1986), der er trådt markant frem. Disse arbejder bygger såvel på nye empiriske beregninger som forsøg på at opnå ny indsigt gennem en udstrakt anvendelse af økonomisk teori i analyse af udviklingsforløbet. Det billede, de tegner af den engelske industrialisering i 1700- og 1800-tallet er en relativt langsom vækst i industriproduktionen målt ved værditilvæksten, når man ser på industrien (fremstillingssektoren) for helhed. Væksten i industriproduktionen må i de første faser af industrialiseringen - indtil et stykke op i 1800-tallet - for en ikke ringe del tilskrives vækst i arbejdskraften, og væksten i den totale faktorproduktivitet var af ret beskeden størrelse indtil omkring 1830 (Crafts, 1985, pp. 84-85, 159). Den ofte fremhævede konkurrencemæssige overlegenhed i engelsk industri, der gav sig udslag i en betydelig stigning i industrieksporten, knyttede sig i de tidligere faser af vækstprocessen til nogle få industrigrene, hvor der skete en betydelig teknologisk udvikling. Spredningen til de øvrige dele af fremstillingssektoren var imidlertid relativ langsom; den tog først fart i løbet af 1800-tallet.

Ser vi på væksten i den samlede BNP, steg vækstraten i løbet af 1700-tallet kun langsomt. Først efter Napoleonskrigene nåede

den set over længere perioder over 2 pct. p.a. og var i årtierne 1830-60 omkring 2.5 pct. (Harley, 1982, Maddison, 1982, Lee, 1986). Målt pr. capita var vækstraten gennem 1700-tallet ikke over 0.5 pct. p.a. Først efter 1815 nåede den over 1 pct. p.a., og den højeste vækstrate i 1800-tallet gennem et længere tidsrum nåedes i perioden 1856-73, hvor den var 1.4 pct. p.a. (Lee, 1986). Crafts (1985) beregninger peger endvidere på produktivitetsstigninger inden for landbruget snarere end inden for industrien som en væsentlig faktor bag væksten indtil et stykke ind i 1800-tallet. Crafts beregninger over landbrugets totale faktorproduktivitet anfægtes dog af Mokyr, 1987. Se også Crafts, 1987, og Williamson, 1987.

Samlet var der således tale om en relativt langsom bevægelse fra en lav økonomisk vækst til en vækstproces, hvor der skete en betragtelig og vedvarende stigning i pr. capita indkomsten. Billedet er således langt fra Rostow's 'take-off', hvor man gennem en kortere periode - for Englands vedkommende af Rostow angivet som årene 1783-1802²⁾ - opnår en betydelig stigning i væksten og bevæger sig ind i en vedvarende økonomisk vækst - 'sustained growth'.

I europæisk sammenhæng har Cameron, 1985, påvist, at forsøg på tidsfæste et industrielt gennembrud i de kontinentaleuropæiske lande i de fleste lande langt fra har været uden problemer og har givet anledning til debatter - som den danske. Således har der såvel for de skandinaviske lande som for Østrig (eller mere præcist den østrigske del af det østrig-ungarske kejserdømme) været fortællere for placering af en gennembrudsperiode i perioder omkring hver af de tre kraftige højkonjunkturperioder i 1850'erne, 1870'erne og 1890'erne. For Tysklands vedkommende spreder synspunkterne om en periode for det industrielle gennembrud sig fra begyndelsen til henimod slutningen af 1800-tallet, for

Frankrigs er synspunkter om placering af en gennembrudsperiode inden for tidsrummet 1815-1870³⁾ efterfølgende blevet anfægtet, og i stedet er begyndelsen af industrialiseringen blevet placeret på forskellige tidspunkter i 1700-tallet, herunder også ret tidligt i 1700-tallet.

To generelle træk af Camerons gennemgang af synspunkter på et industrielt gennembrud eller 'take-off' er for det første, at for flere landes vedkommende afvises eller rejses tvivl om en placering af et industrielt gennembrud eller 'take-off' i det pågældende land, for det andet en tendens i den nyere litteratur til at skubbe tidspunktet for en begyndende industrialisering længere tilbage i tid.^{4) 5)}

Også Milward og Saul (1977, pp. 522 ff.) er kritiske over for en generel anvendelse af begreberne 'industrielt gennembrud' og 'take-off' som et centralt led i analyser af de europæiske landes økonomiske udvikling. De understreger forskellene i udviklingsforløb mellem de forskellige lande. I nogle lande (bl.a. Tyskland og Italien) er det revelant at anvende en 'take-off'-betragtning, medens de tidlige faser af udviklingsforløbet i andre lande (bl.a. de skandinaviske) først og fremmest har præg af et jævnt og gradvist forløb, der gør en placering af et 'industrielt gennembrud' eller 'take-off' problematisk; for de skandinaviske lande og Holland peger de således på, at en af de centrale betingelser for et 'take-off', en stigning i nettoinvesteringsraten til 10 pct. eller derover, først opfyldes sent i udviklingsforløbet, på et tidspunkt hvor disse lande allerede har opnået et relativt højt niveau for indkomsten pr. capita, jfr. også afsnittet om Danmark nedenfor.

Cameron peger også på nogle mulige årsager til, at man har ofret spørgsmålet om et industrielt gennembrud så meget opmærksomhed i mange europæiske lande. Bl.a. mener han, at en sandsynlig årsag er vanetænkning

hos lærere og forskere. Mere relevant er nok tendensen til en ret mekanisk overførsel af tankegangen om det engelske industrielle gennembrud til andre lande.

Specielt hvad angår de senere årtiers litteratur, har forsøg på at tidsfæste kortere perioder som gennembrud eller 'take-off' formentlig også været inspireret af udviklingslitteraturen i 50'erne og begyndelsen af 60'erne, og ikke mindst af Rostows velkendte teori om den økonomiske udviklings faser. Selv om denne teori kom under stærk kritik fra starten af dens fremsættelse, og teoribygningen i sin helhed aldrig opnåede synderlig accept, fik selve begrebet 'take-off' et betydeligt gennemslag. Ligeledes de tidligere nævnte 'great spurts' i Gerschenkrons teori om industrialiseringsmønstre i 1800-tallets Europa, bidrog formentlig hertil.

Men hvad implicerer forskelle i syn på industrielt gennembrud eller en 'take-off'-periode for analyser af historiske udviklingsforløb? Med Lee, 1985, synes der især grund til at nævne to væsentlige aspekter. Set i relation til studiet af Englands økonomiske udvikling, anfører han (1985, p. 21):

'The two main ingredients of the Industrial Revolution thesis are the fundamental discontinuity effected by the Revolution and the primacy of industrialization in that process and indeed as the essence of modern economic development.'

Konsekvensen af opfattelsen af en 'fundamental diskontinuitet' er med hensyn til studiet af England en tydelig tendens til at relatere analyser af tiden før og efter det industrielle gennembrud til gennembruddet. Analyser af perioden før bliver centreret om forudsætninger for gennembruddet, og også for tiden efter bliver de i væsentlig grad relateret til gennembruddet. Således bliver perioden 1870-1914 ofte set som en periode med

en relativ utilfredsstillende udvikling efter betydelige resultater, der nåedes under 'den industrielle revolution', hvor England etablerede sig som den ledende industrination, som en periode, hvor nye negative træk kom til at præge udviklingsforløbet. Eksempelvis anfører Hobsbawm (1968, p. 178):

'This sudden transformation of the leading and most dynamic industrial economy into the most sluggish and conservative, in the short space of thirty or forty years (1860-1890/1900) is the crucial question of British economic history.'

En opfattelse om en gradvis, evolutionær udvikling vil i højere grad bidrage til en fremdragelse af de betydelige træk af kontinuitet, der er mellem udviklingen før og efter 1870.

For så vidt angår vægten på industriens udvikling bidrager dette til, at en belysning af årsagssammenhænge bag udviklingen skævværkes over mod industrien, og udviklingen i de andre sektorer bliver negligeret. Et lignende synspunkt giver også Milward og Saul, 1977, og senere Milward, 1985, udtryk for. Således fremhæver Milward og Saul (1977, p. 536):

'The historical evidence presented here and in our earlier work suggests that there has been much too close an identification in European history between industrialisation, modernisation and economic development. At the heart of this misconception lies the idea of the 'industrial revolution'. ---- But we would argue that the historical evidence on the economic development was in the initial stages, sometimes for longer, always balanced development.'

Og i Milward, 1985, fremhæves explicit betydningen af ændringerne inden for landbruget for den økonomiske udvikling i 1800-tallets Europa (1985, p. 164):

»If we consider one great weakness of cataclysmic theory, its over-emphasis on the industrial sector as the motor for development, this becomes still clearer. The overwhelming importance of central government action in the nineteenth century in fundamentally reshaping the structure of the agricultural sector, in reallocating the pattern of landholding, in redrawing the maps and re-writing the laws which determined the very economic existence of the largest single part of the population, is unavoidable. It is that, indeed, which may well have been the greatest achievement of the nineteenth century and its greatest societal task.«

Et dansk industrielt gennembrud?

Vender vi os herefter til debatten om det danske industrielle gennembrud, kan man indledningsvis undre sig over, at spørgsmålet om et industrielt gennembrud har fået så fremtrædende placering i dansk sammenhæng. Hvor det ville have været nærliggende at lade industriens udvikling spille en tilbagetrukket rolle i den mere overordnede behandling af de tidlige faser i den økonomiske udviklingsproces, og i international sammenhæng pege på Danmark som et eksempel på opnåelse af en betydelig økonomisk vækst uden en kraftig industrialisering, synes man snarere under påvirkning af den nære sammenkædning af økonomisk udvikling og industrialisering i international sammenhæng at have lagt vægt på at datere et industrielt gennembrud som en afgørende fase i dansk økonomisk udvikling.

I sin diskussion af det danske industrielle gennembrud i *Early Industrialisation in Denmark* (1970) benyttede Sv.Aa. Hansen som nævnt Camerons kriterier. Som grundlag for sin stillingtagen havde han endvidere et vægtigt nyt empirisk grundlag, som tidligere deltagere i debatten ikke havde, nemlig de nye nationalindkomstberegninger, han havde foretaget.

Sv.Aa. Hansen knytter nu an til den hidtidige debat om et industrielt gennembrud i Danmark, hvor 3 perioder har hver sine fortalere: tiden fra midten af 1850'erne til 1870, 1870'erne og 1890'erne. Endvidere havde Axel Nielsen, 1944, givet udtryk for et synspunkt om et jævnt, evolutionært industrialiseringsforløb. Sv. Aa. Hansens konklusion er, at meget taler for at anskue den danske industrialisering som en ret jævn og langvarig evolutionsproces. Men, tilføjer han:⁶⁾

»Skulle man imidlertid inden for denne udvikling fremhæve en industrialiseringsperiode på grund af den særlig kraftige vækst og de særlig stærke samfundsomdannende virkninger, måtte det så ubetinget blive 1890'erne.«

Synspunktet om et gennembrud i 1890'erne har indtil de senere år haft bred accept. Hyldtoft (1984, p. 25) anfører endda, at Sv.Aa. Hansens synspunkt »har vundet en bred og næsten lammende tilslutning«.

Som Hyldtoft bemærker, er der imidlertid flere tydelige problemer i forbindelse med en placering af et industrielt gennembrud i 90'erne. Jeg har tidligere været inde herpå (Christensen, 1972), og skal - med en undtagelse - kun kort gengive i punktform nogle efter min mening væsentlige problemer omkring Sv.Aa. Hansens diskussion.

1. Camerons kriterier er ret brede kriterier, som da også af Cameron anvendes til at fastlægge relativt lange perioder af 'early stages of industrialisation'.⁷⁾ Det udelukker naturligvis ikke i sig selv en anvendelse af kriterierne til at afgrænse en kortere periode, men det indebærer, at de ikke er 'fint indstillede instrumenter', der har synderlig styrke med hensyn til afgørelse af ændringer inden for perioder på et enkelt tiår.

2. Industriens andel af BFI stiger nok betra-

geligt i 90'erne, men stigningen er først og fremmest placeret under højkonjunkturen i sidste del af 90'erne; sammenholdt med den ringe ændring i andelen i den efterfølgende periode, synes der er snarere at være tale om udsving omkring en ekstraordinær højkonjunkturperiode fra en generel tendens til, at industriens vægt i økonomien er stigende gennem perioden. Dette er særlig tydeligt, hvis man ser på industriens andel i beregningerne i faste priser, jfr. tabel 1.⁸⁾

3. Der sker ikke nogen særlig kraftig stigning i den sekundære sektors andel, og en stor del af stigningen er relateret til bygge- og anlægssektoren, jfr. nedenfor.

4. Mere principielt kan der stilles spørgsmålstegn ved at udnævne en så kort periode som et enkelt tiår til en periode for et industrielt gennembrud. Man vil formentlig, hvis man lægger en sådan periodisering til grund for analyser i forsøg på at angive årsagssammenhænge, let komme til at overse væsentlige forhold, som kun træder tydeligt frem over en længere periode.

Et af de 4 punkter skal uddybes lidt nærmere, nemlig den begrænsede fremgang i den sekundæres sektors andel, der er i klar uoverensstemmelse med Camerons kriterier. Den sekundære sektors andel ændres fra 1890 til 1900 fra 22,2 til 26,2 pct., især som følge af en kraftig stigning i bygge- og anlægssektorens andel, medens fremstillingssektorens (industri, håndværk og off. værker) andel kun ændres fra 19,2 til 20,6 pct. Som det fremgår af tabel 1, gælder dette endnu mere markant for perioden 1890 til 1914, og tager man hele perioden fra 1870 til 1914 er ændringen i den sekundære sektors andel fortsat ret beskeden, uanset en ret betydelig vækst i løbet af perioden. Såfremt man i stedet for løbende priser benytter faste priser - med henblik på at tage højde for forskydninger i relative priser - er fremgangen for den

sekundære sektor større, men dog stadig ikke mere end 2 procentpoints fra 1890 til 1914, og for hele perioden 5 procentpoints, medens landbrugets andel falder med 17.

Den begrænsede stigning i fremstillingssektorens og den sekundære sektors andel afspejler, at Danmark er et eksempel på en økonomisk udviklingsproces uden en kraftig industrialisering. Sammen med den som helhed ret jævne udvikling i industriens andel af BFI indicerer dette efter min opfattelse, at der ikke er noget synderligt grundlag for at placere et industrielt gennembrud i Danmark som en central fase af det økonomiske udviklingsforløb, forudsat at industrielt gennembrud opfattes som en fase, hvor fremstillingssektoren kommer til en spille en central rolle i udviklingsprocessen. Der ligger heri naturligvis ikke, at industriens udvikling ikke har central betydning for den langsigtede udviklingsproces i Danmark, men at de tidlige faser af en økonomisk udviklingsproces i Danmark har betydelig sammenhæng også med udviklingen inden for andre sektorer, først og fremmest landbruget, men også dele af den tertiære sektor, handel, transport og kommunikation.

Det skal samtidig bemærkes, at Sv.Aa. Hansen i sin senere lærebog 'Økonomisk vækst i Danmark' (bind I, 1972) ikke er synderlig klar, hvad angår fastlæggelse af en gennembrudsperiode. I kapitlet om perioden 1894-1914 gengives således i et af afsnittene hovedargumenter fra Hansen (1970) for at se 90'erne som en gennembrudsperiode, men i et senere afsnit fremhæves 1894-1914, og der knyttes an til centrale sider af Rostows 'take-off'-begreb, dels en markant højere vækstrate i økonomien, kravet om en stigning i nettoinvesteringsraten til 10 pct. eller derover.

Der er imidlertid navnlig to problemer ved at anskue perioden fra midten af 90'erne til 1. verdenskrig som en 'take-off'-periode i Danmark. For det første ligger den relativt sent

Tabel 1. Landbrugets, industriens og den sekundæres sektor andel af bruttofaktoriindkomsten 1870-1914.

	SAaH				BK	
	Landbrug m.v.	Industri	Industri og håndværk ¹⁾	Bygge- og anlægsv.	Sekundær sektor	Industri
1. Løbende priser						
1870	50.1	4.1	16.4	3.6	20.0	6.0 ²⁾
1875	44.9	5.1	16.6	3.7	20.3	6.2
1880	44.8	5.2	16.4	3.0	19.4	6.5
1885	37.4	5.8	18.5	3.5	22.0	8.1
1890	37.8	6.6	19.2	3.0	22.2	8.3
1895	34.7	7.8	19.8	3.3	23.2	9.3
1900	30.2	9.9	20.6	5.6	26.2	11.4
1905	31.5	9.6	19.8	4.9	24.7	10.9
1910	30.3	9.9	19.8	4.5	24.3	11.3
1914	31.8	10.2	19.0	3.7	22.7	11.6 ³⁾
2. 1929-priser						
1870	44.2	2.9	14.5	4.7	19.2	
1875	39.5	3.9	14.8	5.0	19.7	
1880	37.7	4.2	16.0	4.3	20.4	
1885	32.5	4.6	17.2	4.8	22.0	
1890	33.1	5.4	18.1	4.0	22.0	
1895	30.4	6.2	18.7	3.9	22.6	
1900	27.4	8.0	19.2	6.6	25.8	
1905	27.0	7.9	19.5	5.8	25.2	
1910	25.9	8.5	19.8	5.0	24.8	
1914	26.8	9.4	20.0	4.0	24.0	

Anm.: SAaH: Svend Aage Hansen, BK: Buus Kristensen.

Noter: 1) Inkl. off. værker. 2) 1872. 3) 1913.

Kilder: Hansen, 1974, Buus Kristensen, 1988.

som en periode, der betegner overgang til 'sustained growth'. Danmark har på dette tidspunkt nået en ret høj pr. capita indkomst. For det andet - og sammenhængende hermed - har vækstraten i BFI allerede en længere periode forud for 1894 ligget ret højt - omkring 1.5 pct. p.a. for BFI pr. capita.⁹⁾

De nye arbejder i 1980'erne om dansk industrialisering har tydeligt lagt afstand til Sv.Aa. Hansens synspunkter. Hyldtoft, 1984, er generelt afvisende overfor en placering af et industrielt gennembrud inden for en kortere periode, hvad enten det er perioden 1855-70, 70'erne eller 90'erne. Han søger ikke selv at placere et industrielt gennembrud, men betoner den jævne, gradvise ud-

vikling inden for industrien. Specielt med hensyn til Sv.Aa. Hansens synspunkter, peger han dels på usikkerheden i de underliggende nationalproduktberegninger, specielt mangler ved Fabrikstilsynets statistik, som er Sv.Aa. Hansens hovedgrundlag for at skønne nærmere over forløbet mellem de år, hvor der er mere omfattende tællinger. Dels mener han ikke, at en så kort periode som et enkelt tiår, er hensigtsmæssig som periode for en placering af et industrielt gennembrud. Endvidere fremhæver han, at landbrugets rolle må tillægges vægt i højere grad, end Sv.Aa. Hansen har gjort, ved fastlæggelse af en gennembrudsperiode.

Buus Kristensens (1987, 1988) grundlag er

nye beregninger over industriens bruttofaktordindkomst, der bl.a. er baseret på nye tal for industriens arbejdskraft, som Hyldtoft har udarbejdet. Disse giver en vis ændring af industriens arbejderantal, især ved periodens begyndelse. Derudover fremlægger han nye skøn over udviklingen gennem delperioder, atter især med baggrund i Hyldtofts arbejde. Billedet af industriens udvikling ændres dermed noget. Væsentlig er ikke mindst en stærkere vækst i første del af 80'erne og en lidt lavere vækst i første del af 90'erne, end Sv.Aa. Hansens tal viser. Endvidere er niveauet for industriens BFI generelt øget, således at der sker en vis stigning i industriens andel af BFI.

Selv om der fortsat er tale om en ret høj vækst i industriens værditilvækst i 90'erne, svækkes dog grundlaget for Sv.Aa.Hansens placering af et gennembrud noget. Buus Kristensens indvendinger mod fastlæggelse af et gennembrud i 90'erne knytter sig især til afvigelser i industriens vækstforløb fra en trend repræsenterende en konstant vækstrate for industriens værditilvækst gennem hele perioden 1872-1913. Der er for 90'erne kun tale om 4 år under højkonjunktoren i sidste del af tiåret, hvor væksten afviger markant fra trenden. Foruden den korte periode fremhæver han (1988, p. 18):

»For det andet og nok så væsentligt har denne kraftige højkonjunktur ingen varige konsekvenser for industriens samlede produktionsniveau, idet den efterfølgende afmatning fra 1901 til 1905 sætter forøgelsen til, set i forhold til periodens gennemsnitlige vækstrate.«

Buus Kristensen argumenterer i stedet for at placere en gennembrudsperiode over et længere tidsrum - 1870-1913 eller 1870-1916. I denne periode ligger industriens vækst tydeligt over væksten i den forudgående og efterfølgende periode. Den synsvinkel, han an-

lægger på gennembrudsperioden er imidlertid en noget anden, end den, der er taget i nærværende artikel. Gennembrudsperioden ses som en indikator for det fulde gennembrud af kapitalistiske institutionelle forhold i Danmark.¹⁰⁾

Andre tilgange om økonomisk udvikling.

Lægger det forudgående således op til, at der er betydelige begrænsninger i anvendeligheden af begreber som 'industrielt gennembrud' eller 'take-off' i dansk sammenhæng, kunne man i stedet se på, om der ikke i øvrigt i forsøg på generaliseringer eller teoridannelser inden for litteraturen om økonomisk udvikling kan hentes inspiration for analyser af den danske økonomiske udvikling. I det følgende skal kun kort peges på nogle eksempler herpå.¹¹⁾

En indfaldsvinkel som umiddelbart er på linie med det foregående, er Kuznets'. Kuznets afviser på grundlag af sine omfattende empiriske undersøgelser såvel 'take-off' som 'great spurts', som han ikke mener generelt at kunne finde empirisk underbygget i sit materiale (Kuznets, 1971). Indfaldsvinklen hos Kuznets er i stedet en transformation af samfundene fra starten af 'modern economic growth'. Under denne transformationsproces sker ændringer af de sociale og økonomiske strukturer, og det centrale for Kuznets er at nå frem til generaliseringer af de strukturelle forandringer under denne transformationsproces. Hans indfaldsvinkel, der har rødder tilbage til Hoffmann og Colin Clark, er senere fulgt af især Chenery og Syrquin (1975), specielt med focus på udviklingslandene. Arbejdet hermed kan navnlig ad to veje give inspiration for analyser af enkelte landes historiske forløb.

Den ene er at sammenholde udviklingen i et eller flere lande med et gennemsnitligt forløb

for strukturændringer, knyttet til udviklingen i pr. capitaindkomsten. Denne indfaldsvinkel er benyttet af Crafts, 1984 (jfr. også 1985) i en analyse af mønstre for den økonomiske udvikling 1800-tallets Europa. Crafts analyse bringer også tal for Danmark. Wunder, 1987, har føjet yderligere tal for Danmark til og angivet særlige træk for Danmark i relation til et sådant »gennemsnitligt« mønster. Her skal kun fremhæves, at Crafts beregninger af pr. capita-indkomsten viser, at Danmark ved midten af 1800-tallet havde en relativ høj pr. capita-indkomst, og hvad der især var bemærkelsesværdigt, at andelen af arbejdsstyrken i landbrug på dette tidspunkt var lavere end for det europæiske gennemsnit (for et tilsvarende niveau for pr. capitaindkomsten). Da Danmark havde en betragtelig eksportkvote for landbrugsvarer, peger det i retning af en relativ høj produktivitet i landbruget allerede på dette tidspunkt. Endvidere er landbrugets andel af indkomsten snarere lidt højere end andelen i arbejdsstyrken, hvilket peger på en ret høj produktivitet relativt til andre sektorer i økonomien. Et andet bemærkelsesværdigt træk ved beregningerne er, at de tyder på, at fremstillingssektorens arbejdsproduktivitet gennem perioden ikke stiger stærkere end produktiviteten i de øvrige sektorer i økonomien. Nu er det empiriske grundlag for beregningerne svagt, især ved begyndelsen af perioden, men det nævnte peger klart nok på emner for videre undersøgelser.

Den anden vej er at søge at udnytte materialet til at opstille typologier for udviklingsmønstre. Chenery og Syrquin opererer således med flere typer af udviklingsforløb efter landestørrelse og udenrigshandelsstrategier. Deres undersøgelse var imidlertid baseret på data fra u- og i-lande i efterkrigstiden. Adelman og Morris (1984, jfr. også 1983)¹²⁾ har senere gennemført en undersøgelse for en række lande for tiden før 1914. Det er en kvantitativ-statistisk analyse, baseret på et

omfattende datamateriale, der ud over økonomiske også omfatter sociale og politiske forhold. Danmark er i denne undersøgelse placeret sammen med de øvrige skandinaviske lande, de tre britiske kolonier Canada, New Zealand og Australien, samt Argentina og Brasilien som lande, der gennemløb en økonomisk udvikling med en »modest industrialization in response to primary export expansion«. Tempo og struktur for industrialiseringen i denne gruppe afhænger bl.a. af naturressourcer, eksterne og interne transportforhold, fordelingen af eksportindtægter og fremskridt i landbrugssektoren. Bemærkelsesværdig er ikke mindst fremhævelsen af fordelingsaspektet. Det anføres således, at hvis eksportindtægterne var »widely distributed« som bl.a. i Danmark, tenderede eksportekspansionen til at fremme en industrialisering, medens den omvendt hæmmedes, hvor der var tale om en stærk koncentration i fordelingen af eksportindtægterne.

En undersøgelse, der i højere grad tager udgangspunkt i udviklingsteori er Senghaas, 1982. Med baggrund i afhængighedsteori opstiller Senghaas en typologi for de europæiske landes industrielle udvikling. Centralt i denne tilgang er relationer mellem det udviklede center og den tilbagestående periferi. For de lande, der ikke er blandt de økonomisk ledende, vil der være et stadigt pres i retning af blive en periferi-nation. Grundlaget for en gruppering af de europæiske lande er så, hvorledes de enkelte lande svarede igen på udfordringen fra det/de udviklede land(e), og det pres i retning af en periferistatus, som kom fra de udviklede centerlande. De skandinaviske lande udgør i denne sammenhæng en interessant gruppe¹³⁾ med en blandet model, 'associativ/dissociativ strategi', d.v.s. først en periode, hvor landet involveres handelsmæssigt med centeret, men efterhånden udvikler en importsubstituerende industri. Det bemærkelsesværdige ved de skandinaviske landes udvikling er, at de efter

en periode, hvor den økonomiske udvikling var baseret på eksport af primærvarer, senere kom ind i en integreret (selvcentreret) økonomisk udviklingsproces, som placerede dem som centerlande, medens det typiske for primærvareeksporterende lande var en bevægelse i retning af periferistatus. I sin forklaring af de skandinaviske landes udviklingsforløb, fremhæver Senghaas især en række socio-strukturelle og institutionelle forhold, navnlig landbrugsstruktur, indkomstfordeling, uddannelse og ændringer i politiske institutioner, der bidrog til at økonomiske strukturændringer også medførte ændringer i den politiske magt i samfundet. Disse forhold fremhæves ikke mindst for Danmarks vedkommende. De tidlige landboreformer medførte en landbrugsstruktur med en begrænset ulighed i jordfordelingen og med mellemstore bondebrug som den fremtrædende brugsform. Strukturen i landbruget var endvidere en væsentlig del af forklaringen på en forholdsvis lille ulighed i indkomstfordelingen. Væsentligt i relation til udviklingsprocessen var ikke mindst, at indtægterne fra eksporten blev spredt bredt i samfundet, hvilket skabte efterspørgsel efter forbrugsgoder og simple kapitalgoder fra fremstillingssektoren. Som Senghaas anfører i mere generel sammenhæng (1982, p. 163):

»Autocentric development take shape in export economies when the local social structure permits a relatively broad distribution of export receipts. ----

This distribution profile based on social structure is so fundamental important because widely dispersed export receipts result in a demand profile that is orientated from the outset towards industrialization serving to produce widely accessible, simple equipment and mass-consumer goods.«

Senghaas fokuserer også på uddannelse som

en central faktor i forklaringen af den danske udvikling, bl.a. var det en forudsætning for udviklingen af andelsbevægelsen inden for landbruget. Endvidere peger han en høj grad af udvikling af transport og kommunikation.

Tidlige faser i den danske økonomiske udvikling.

Der i det foregående argumenteret for, at der er begrænsninger i anvendelsen af begreber som 'industrielt gennembrud' eller 'take-off' i analyser af den danske økonomiske udviklingsproces. Dette skal ikke opfattes som en afvisning af at fastlægge et industrielt gennembrud for Danmarks vedkommende. Det væsentlige er, at det gøres klart, hvad man lægger i anvendelsen heraf.

Min tolkning af Sv.Aa.Hansens bidrag er, at den danske industrialisering må karakteriseres som en langstrakt proces, men hvor udviklingen i 90'erne (og tiden op til 1914) påkalder sig særlig interesse på grund af den betydning, de ændringer, der skete i denne periode, havde for den senere udvikling i økonomien. Arbejder af især Hyldtoft, Buus Kristensen, Hans Chr. Johansen (1987) har givet væsentlige nye bidrag til belysning af industriens udvikling og må også give anledning til ændringer i forhold til tidligere opfattelse; det gælder efter min vurdering især med hensyn til den tidlige periode fra 1840 til 1870 og endvidere udviklingen i den første del af 1880'erne, som synes at have været en del stærkere, end Sv.Aa. Hansens beregninger viser.

Uanset dette forekommer Sv.Aa. Hansens fremhævelse af 90'erne (og tiden 1890-1914) fortsat at være relevant. Uanset spørgsmål om vækstrater og udviklingen i industriens andel af BFI, synes det tydeligt, at perioden fra 1890 til 1914 er en periode med en betydelig vækst i industrien og ikke mindst en peri-

ode præget af betydelige strukturelle, teknologiske og institutionelle forandringer.

En række centrale spørgsmål for en analyse af den økonomiske udvikling vedrører imidlertid de øvrige sektorer i økonomien og ikke mindst sammenspillet mellem dem. En belysning af disse forudsætter efter min opfattelse tidsmæssigt langt bredere tilgang end perioden fra 1870 til 1914. Spørgsmålet om landbrugets udvikling knytter sig til ændringer tilbage i 1700-tallet og første halvdel af 1800-tallet. Det samme gælder formentlig udviklingen inden for dele af den tertiære sektor.

I *Early Industrialization in Denmark* talte Sv.Aa.Hansen om en landbrugsmæssig og handelsmæssig revolution forud for den industrielle. Der synes at være god grund til at interessere sig for en sådan sekvens af træk i det danske udviklingsmønster. Det taler imidlertid efter min mening for undersøgelser, der tidsmæssigt strækker sig tilbage i tiden, med henblik på at analysere den tidlige periode af moderne økonomisk udvikling i Danmark. Denne udviklingsproces er forløbet gennem en række faser, hvor landbrug og sektorer i den tertiære sektor tiltrækker en væsentlig opmærksomhed gennem lange perioder. En af disse faser er imidlertid perioden ca. 1890 til 1914, og denne fase er bl.a. - men *kun* bl.a. - karakteriseret ved, at den industrielle udvikling begynder at få en væsentlig betydning for udviklingsforløbet.

Litteratur.

- Adelman, I. & C.T. Morris. 1984. Patterns of Growth, 1850-1914. I Syrquin, M. & L. Taylor & L.E. Westphal (eds.). *Economic Structure and Performance: Essays in the Honour of Hollis B. Chenery*. New York.
- Cameron, Rondo. 1967. Banking in the Early Stages of Industrialization. New York.
- Cameron, Rondo. 1985. A New View of European Industrialization. *Economic History Review* 38:1.
- Chenery, H.B. & S. Robinson & M.Syrquin. 1986. Industrialization and Growth: A Comparative Study. New York.
- Chenery, H.B. & M. Syrquin. 1975. Patterns of Development, 1950-1970. London.
- Christensen, Jørgen Peter. 1972. The Take-off in Denmark. *Scandinavian Economic History Review* 20. (Anm. af Sv.Aa. Hansen, 1970).
- Coleman, D.C. 1956. Industrial Growth and Industrial Revolutions. *Economica*.
- Coleman, D.C. 1983. Proto-Industrialization: A Concept Too Many. *Economic History Review*.
- Crafts, N.F.R. 1984. Patterns of Development in Nineteenth Century Europe. *Oxford Economic Papers*, 36: 438-458.
- Crafts, N.F.R. 1985. Economic Growth during the Industrial Revolution. Oxford.
- Crafts, N.F.R. 1987. British Economic Growth, 1700-1850; Some Difficulties of Interpretation. *Explorations in Economic History*, 24.
- Deane, P. & W.A. Cole. 1967. British Economic Growth 1688-1959. Cambridge.
- Fores, M. 1981. The Myth of the British Industrial Revolution. *History* 66.
- Gerschenkron, A. 1962. Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge, Mass.
- Gerschenkron, A. 1968. Continuity in History and other Essays. Cambridge, Mass.
- Hansen, Sv.Aa. 1970. Early Industrialisation in Denmark. København.
- Hansen, Sv.Aa. 1972-74. Økonomisk vækst i Danmark. Bd. 1-2. København.
- Harley, C.K. 1982. British Industrialization Before 1841: Evidence of Slower Growth During the Industrial Revolution. *Journal of Economic History*, 42.
- Hobsbawn, E. J. 1968. Industry and Empire.
- Hughes, Helen. 1978. Industrialization and Deve-

- lopment: A Stocktaking. *Industry and Development*. Findes i Meier, G.M., 1984.
- Hyltoft, Ole. 1984. Københavns industrialisering. Herning.
- Johansen, Hans Chr. 1988. Industriens vækst og vilkår 1870-1973. Odense.
- Kindleberger, C. P. & G. di Tella (eds.). 1982. Economics in the Long View. Essays in Honour of W.W. Rostow. Vol. 1. London.
- Kristensen, Niels Buus. 1987. Industriel og økonomisk vækst i Danmark 1872-1913. Upubl. afhandling. Økonomisk Institut ved Københavns Universitet.
- Kristensen, Niels Buus. 1988. Industriens vækst i Danmark - set i relation til debatten om et industrielt gennembrud. Dansk udg. af artikel til *Scandinavian Economic History Review* (under publicering).
- Kuznets, S. 1966. *Modern Economic Growth*. New Haven, Ct.
- Kuznets, S. 1971. *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*. Cambridge, Mass.
- Lee, C.H. 1986. *The British Economy since 1700*. Cambridge.
- Maddison, A. 1982. *Phases of Capitalist Development*. New York.
- Meier, G. M. 1984. *Leading Issues in Economic Development*. 4. Ed. New York.
- Milward, A. 1985. Comments on Some Theories of Historical Change. I Kocka, J. & G. Ránki (eds.). 1985. *Economic Theory and History*. Budapest.
- Milward, A. & S.B. Saul. 1977. *The Development of the Economies of Continental Europe 1850-1914*. London.
- Mokyr, Joel (ed.). 1985. *The Economics of the Industrial Revolution*. London.
- Mokyr, Joel. 1987. Has the Industrial Revolution Been Crowded Out? Some Reflections on Crafts and Williamson. *Explorations in Economic History* 24.
- Morris, C.T. & I. Adelman. 1983. Institutional Influences on Poverty in the Nineteenth Century: A Quantitative Comparative Study. *Journal of Economic History* 43:1.
- Morris, C.T. & I. Adelman. 1988. *Comparative Patterns of Economic Development, 1850-1914*. Baltimore.
- Musson, A.E. *The British Industrial Revolution. History* 67.
- Nielsen, Axel. 1944. *Industriens Historie i Danmark*. Bd. III. København.
- North, D.C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York.
- Rostow, W.W. 1963a (1960). *Den økonomisk udviklings faser*. Dansk udg. 1963. Engelsk udg. 1960.
- Rostow, W.W. (ed.) 1963b. *The Economics of Take-off into Sustained Growth*. London.
- Rostow, W.W. 1978. *The World Economy: History and Prospect*. London.
- Senghaas, D. 1982. *The European Experience*. London.
- Syrquin, M. 1988. The Patterns of Structural Change. I Chenery, H. & T.N. Srinivasan (eds.). *Handbook of Development Economics*, vol 1. Amsterdam.
- Todaro, M.P. 1985. *Economic Development in the Third World*. 3. Ed. New York.
- Williamson, J.G. 1985. *Did the British Capitalism Breed Inequality?* London.
- Williamson, J.G. 1987. Debating the British Industrial Revolution. *Explorations in Economic History* 24.
- Wunder, Sven. 1987. Aspekter af den danske industrialisering - en teoretisk-quantitativ indfaldsvinkel. I Niels Buus Kristensen og Sven Wunder. *To analyser af dansk industrialisering*. Blåt memo nr. 161. Økonomisk Institut ved Københavns Universitet.

Noter

1. En lignende tankegang som Mokyr's genfindes også hos Hughes (1978) for udviklingslandenes vedkommende. Bl.a. nævner hun, at en belysning af, hvorledes industrialiseringsprocessen skrider frem, også bør omfatte sektorer uden for den sekundære sektor, bl.a. dele af handels- og penge- og kreditsektoren, men fremhæver samtidig, at der er vanskeligt at udskille 'moderne' dele af disse sektorer. Hun peger også på flere andre indikatorer for industriel udvikling, men på grund af problemerne med at beregne et mere sammensat indeks af indikatorer, ender hun op med, at fremstillingssektorens (manufacturing) andel af vareproduktion (dvs. ekskl. servicesektoren) må

- anses for den bedste indikator for industrialisering.
2. Rostow, 1963a. Rostow angiver senere en noget længere periode (1783-1830) som 'take-off'-periode for England (Rostow, 1978).
 3. Den amerikanske historiker Dunham placerer et gennembrud fra 1815 til 1848 (Dunham, 1955), medens Rostow placerer et take-off fra 1830 til 1860, senere ændret til 1830-1870 (Rostow, 1963a (1960) og 1978).
 4. Vedrørende dette sidste, se for Englands vedkommende bl.a. Crafts, 1985, pp. 7 og 65 ff.
 5. Bidragende til, at synspunkter om en evolutionær udvikling - i engelsk som generelt i europæisk sammenhæng - har vundet frem, er givetvis også litteraturen om 'proto-industrialisering' i 70'erne og 80'erne. Uanset kontroverser om hensigtsmæssigheden af det nye begreb (se bl.a. Coleman, 1983), har litteraturen herom medført en øget opmærksomhed om især udviklingen af forarbejdningsaktiviteter i landdistrikterne, som enten direkte har ledt frem til etablering industrivirksomheder i moderne forstand eller mere indirekte har skabt en væsentlig del af forudsætningerne herfor.
 6. Der er citeret fra Sv.Aa. Hansen danske fremstilling, Den tidlige danske industrialisering og dens finansielle baggrund, Memorandum fra Institut for Økonomisk Historie ved Københavns Universitet, nr. 1, København 1969, p. 7.
 7. Hos Cameron, 1967, er der således tale om perioder af 40-80 års varighed. I Camerons eget »landestudie« om England angives således perioden 1750-1844. Og til afgrænsning af perioden, peger Cameron med baggrund i Deane og Coles nationalindkomstberegninger på den ret langsomme industrialisering frem til omkring begyndelsen af 1800-tallet, hvor sammenlignet med 1688 den sekundære sektor andel kun er steget beskedent, men til gengæld den tertiære sektor har opnået en stigende andel. Fra 1801 til 1841 stiger den sekundære sektors andel (minedrift, varefremstilling, og bygge og anlægsvirksomhed) markant, fra 23,6 til 34,4 pct. af den samlede BNI, medens den tertiæres sektors andel er næsten uændret.
 8. Jfr. også omtalen nedenfor af Buus Kristensens vurdering, der imidlertid knytter an til afvigelse fra en langsigtet trend i industriens vækst.
 9. Jfr. også Milward, 1985, p. 159: »If there was an 'industrial revolution' or a 'take-off' or an 'upsurge' in the Netherlands and Denmark, for example, both of which are now among the world's most developed economies, the only possible date at which it could be located would be after 1890. But by that time both countries already had all the attributes of an advanced economy.«
 10. Uden i øvrigt at gå ind i en diskussion af Buus Kristensens synsvinkel, er det efter min opfattelse et problem ved den, at den i så høj grad knyttes an til industriens udvikling.
 11. Der skal herom også henvises til Wunder, 1987.
 12. Morris og Adelman har i 1988 publiceret et større arbejde om deres undersøgelse (Morris og Adelman, 1988).
 13. Senghaas omtaler også flere lande uden for Europa under denne gruppe, nemlig Australien, New Zealand og Canada.

Alder, uddannelse og ledighed

Nils Groes

Sammenfatning

En analyse af tværsnitsdata for hovedgrupper på det danske arbejdsmarked fra 1980 til 1984 tyder på, at den aldersbetingede arbejdsløshedsstruktur i et konjunkturforløb er relativt fast og forudsigeligt, givet at man kender udviklingen i den generelle ledighed. Hver enkelt aldersgruppes ledighedsrisiko er en klar funktion af den generelle konjunktur. Det betyder også, at en sammenhæng fra et enkelt år, der viser den aldersbetingede ledighed for en given uddannelsesgruppe, giver information om den aldersbetingede ledighedsrisiko ikke alene det pågældende år, men også de følgende år i et konjunkturforløb.¹⁾

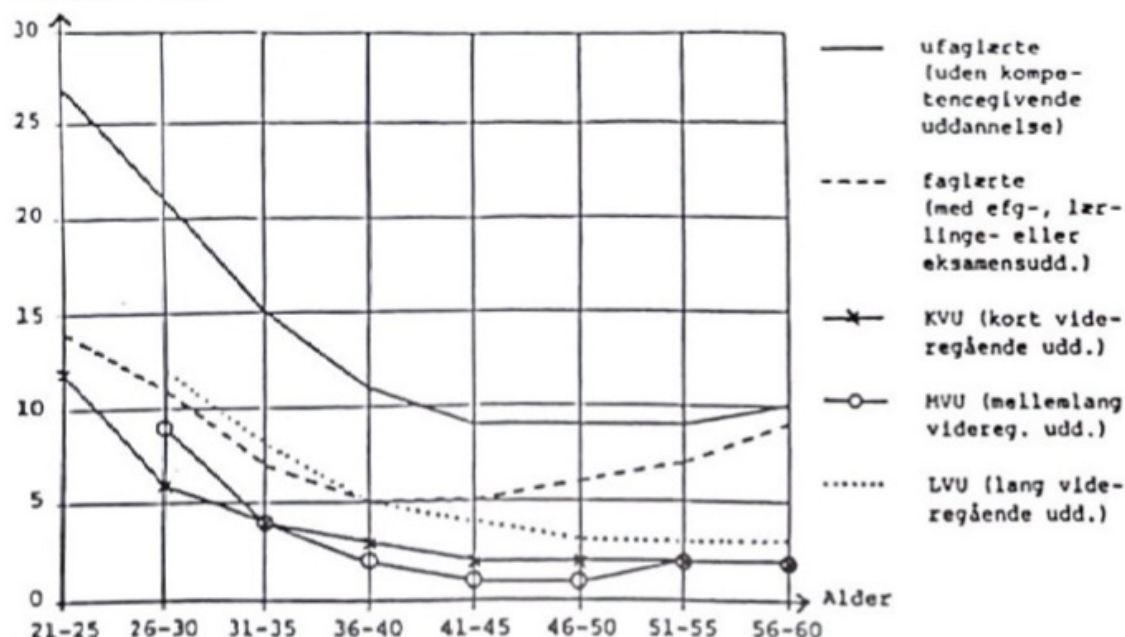
1. Uddannelsesplanlægning

Uddannelsesplanlægning i Danmark har typisk bestået af mange partielle tiltag på basis af partielle analyser. Forskellige institutioner og interessegrupper har kunnet dominere inden for de enkelte uddannelsesgrene. Det betyder, at dimensioneringen og indholdet af de enkelte uddannelser ofte har været bestemt af fortidens traditioner snarere end fremtidens udfordringer.

Og dog skulle det efterhånden stå klart for alle, at der er en betydelig faglig omstillings- evne på de danske arbejdspladser. En stor del af tilgangen på arbejdsmarkedet ender i helt andre erhverv og stillinger, end deres uddan-

Figur 1 Alderafhængig ledighed for kvinder, 1983

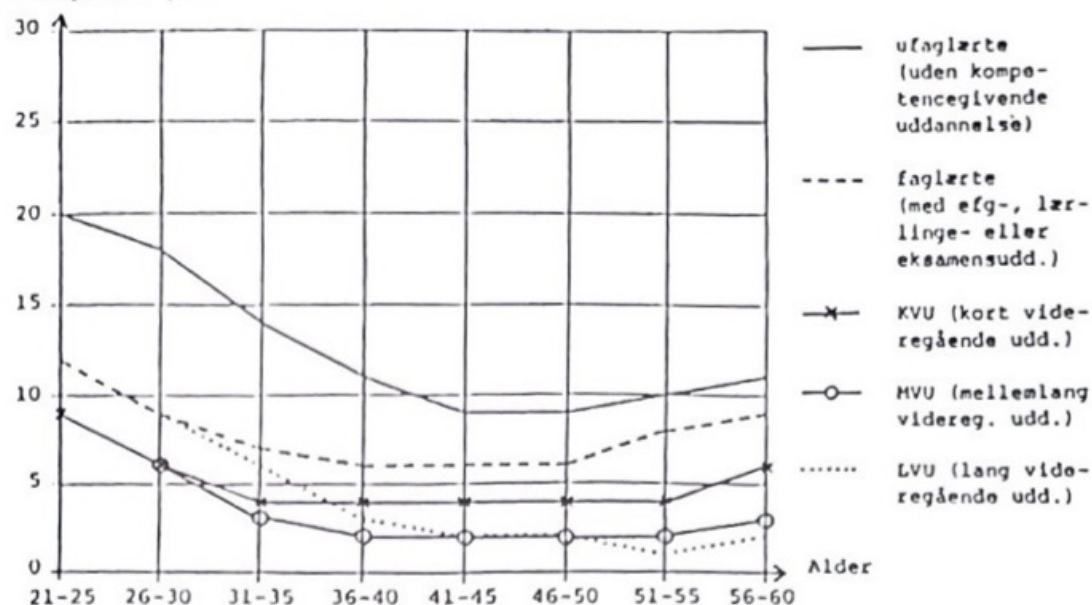
Ledighed i pct.



Leg: Arbejdsløsheden i 1983 blandt faglærte kvinder i alderen 26-30 år var ca. 11%, mens den for ti år ældre kvinder med samme uddannelse var ca. 5%. Arbejdsløsheden for ufaglærte kvinder på 26-30 år var samtidig over 20%, mens den for sygeplejersker og andre kvinder med en kort videregående uddannelse i samme alder var ca. 6%.

Figur 2 Aldersafhængig ledighed for mænd, 1983

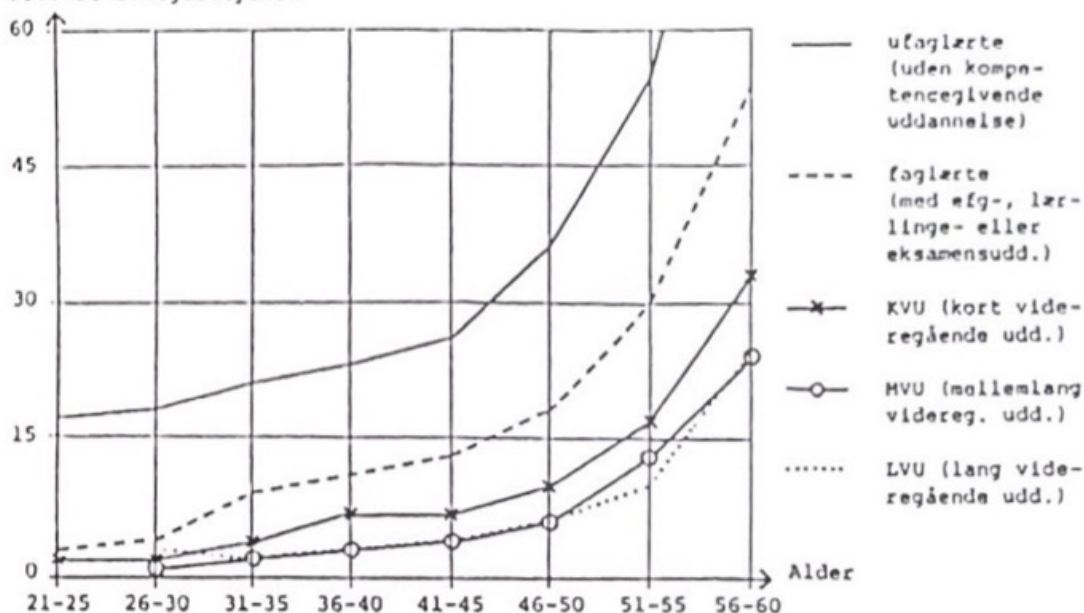
Ledighed i pct.



Kilder: Institut for grænseregionsforsknings databank
baseret på tal fra Danmarks Statistik. Croen og Trauén, IFC 1987

Figur 3 Kvinder uden for arbejdsstyrken, 1983

Pct. af arbejdsstyrken



Læs: For hver hundrede uaglærte kvinder på arbejdsmarkedet i alderen 41-45 år var der ca. 25 i samme alder, der hverken havde eller søgte lønnet arbejde (i 1983). Blandt ti år ældre uaglærte kvinder var tallet over 50. Blandt faglærte kvinder på 41-45 år udgjorde de uden for arbejdsmarkedet ca. 13% af arbejdsstyrken. Procenten for jævnaldrende sygeplejersker og andre kvinder med en kort videregående uddannelse var ca. 7, mens den for fx kvindelige akademikere var ca. 5.

nelser har lagt op til. Det betyder groft sagt, at for hver 3, der bliver uddannet til jobs, som ikke eksisterer, så finder 2 af dem utraditionelle jobmuligheder - vel at mærke, hvis der overhovedet er arbejde at finde. Den generelle ledighed spiller altså en større rolle for en nyuddannet frisørs beskæftigelsesmuligheder end antallet af ubesatte jobs i frisørsaloner.

Det betyder selvfølgelig ikke, at det er lige meget, hvilke uddannelser vi tilbyder de unge. Selvfølgelig er det væsentligt at fremme en kvalifikationsstruktur på arbejdsmarkedet, som fremmer erhvervenes produktivitet. Og selv om flertallet af »fejluddannede« klarer sig godt, er der dog hvert år en del, som ikke får ordentligt fodfæste på arbejdsmarkedet. Dermed akkumulerer ledigheden for sådanne uddannelsesgrupper.

På den anden side er det oplagt, at vor viden om fleksibiliteten på arbejdsmarkedet mæner til forsigtighed i uddannelsespolitikken.

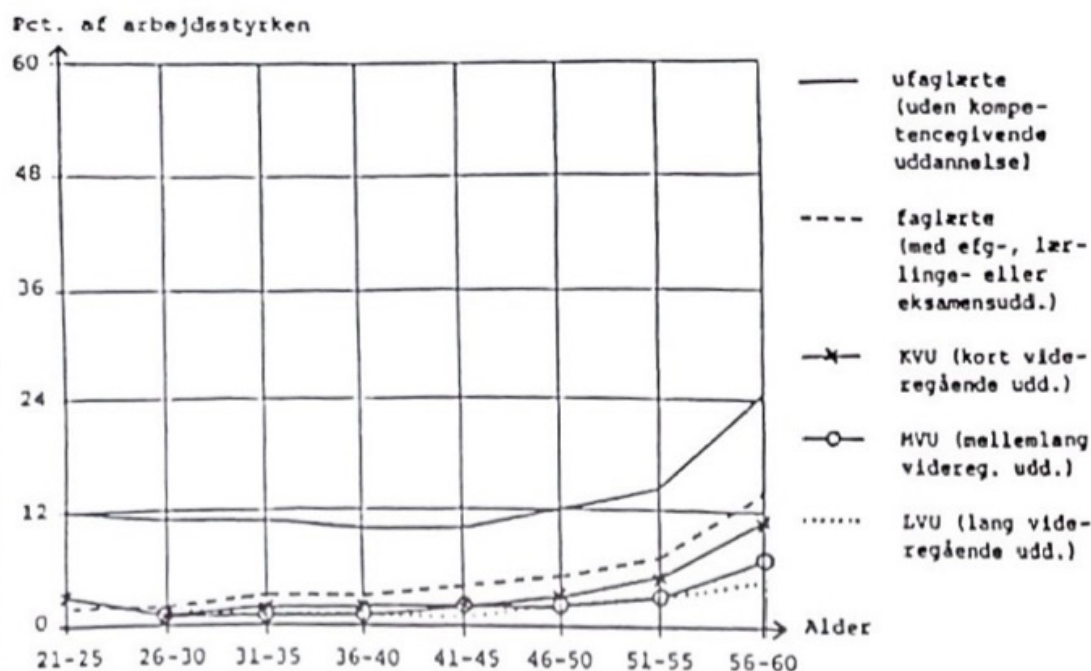
Velfungerende uddannelsesmiljøer skal ikke kvæstes, selv om konjunkturer ændrer sig. I stedet for regeringens barsler med en ny perspektivplan, hvor man endnu en gang regner med en industriel vækst hinsides det realistiske. Meget taler fx. for at værne om kreative humanistiske uddannelser frem for at ekspandere mere erhvervsrettede skoler i en hastigere takt end fagligt forsvarligt.

2. Ledighedens ulighed

Men når alt er sagt om arbejdskraftens fleksibilitet, står det stadig tilbage, at risikoen for ledighed ikke er ens for alle. Den afhænger bl.a. af køn, alder og uddannelse, som illustreret i fig. 1-4.

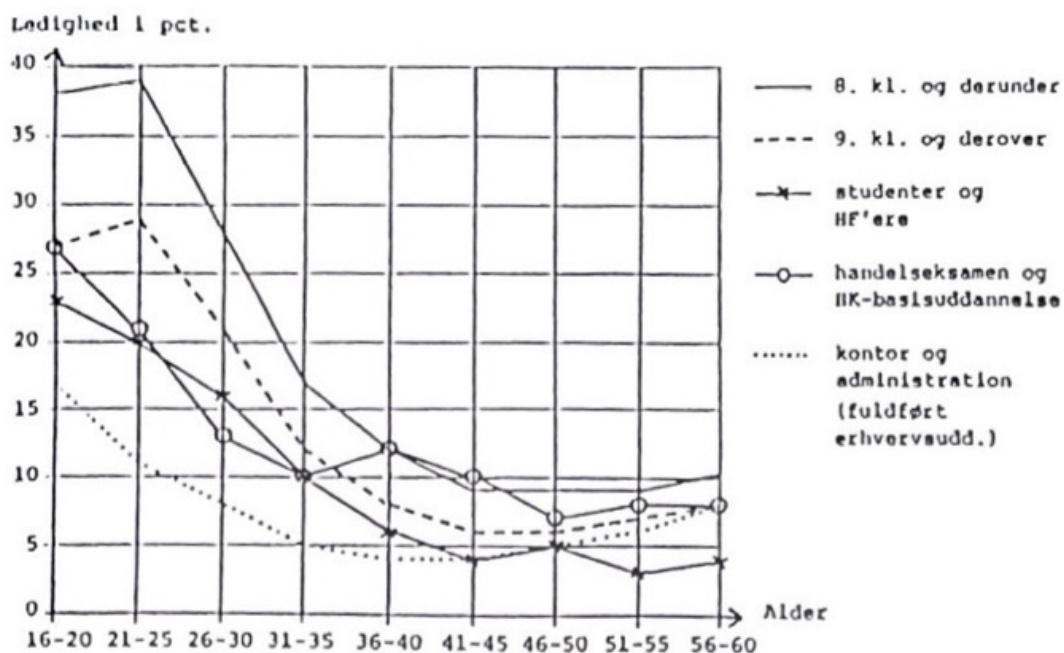
Jo kortere uddannelse folk får, des større arbejdsløshed må de alt andet lige regne med livet igennem. Som fig. 1 og 2 viser, har de ufaglærte væsentligt højere ungdomsarbejdsløshed end nogen anden gruppe, ligesom arbejdsløsheden i deres sidste år på arbejdsmarkedet er væsentligt højere end for

Figur 4 Mænd uden for arbejdsstyrken, 1983

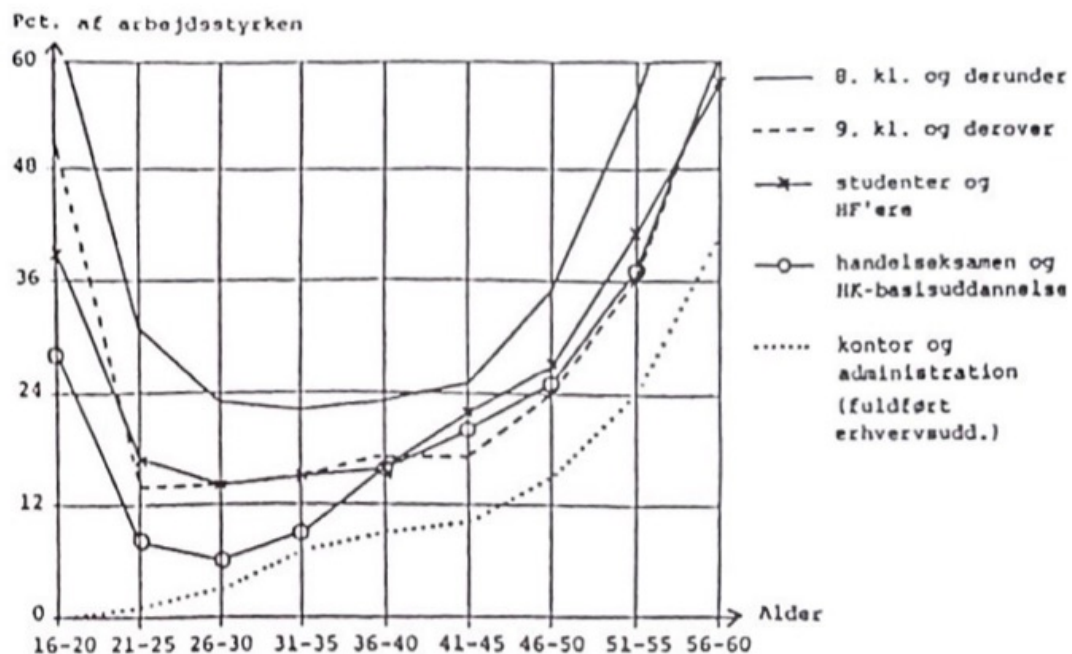


Kilde: Institut for grænseregionsforsknings databank
baseret på tal fra Danmarks Statistik. Groes og Tranæs, IFC 1987

Figur 5 Aldersafhængig ledighed for kvinder, 1983

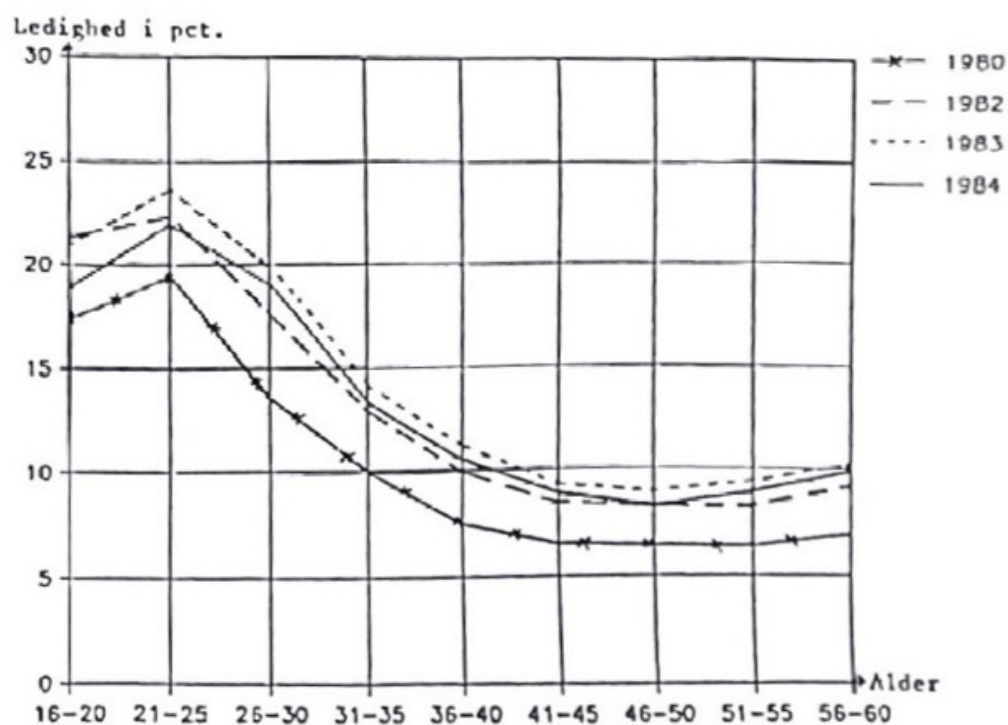


Figur 6 Kvinder uden for arbejdstyrken, 1983



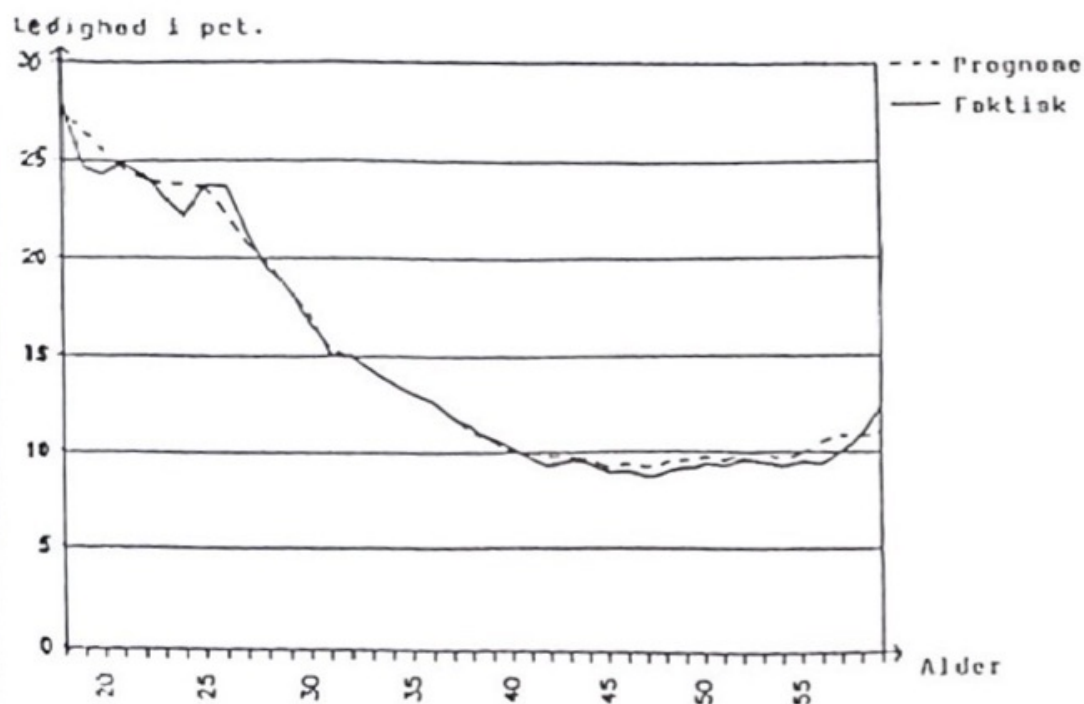
Kilde: Institut for grænseregionsforsknings databank
baseret på tal fra Danmarks Statistik. Groes og Tranæs, IFC 1987

Figur 7 Aldersafhængig ledighed for ufaglærte kvinder og mænd



Kilde: Institut for grænseregionsforsknings databank baseret på tal fra Danmarks Statistik.

Figur 8. *Ledighed for ufaglærte mænd og kvinder, 1983*



Kilde: Institut for Grænseregionsforskning, Notat nr. 28, 1989.

andre grupper. Sammenhængen mellem uddannelseslængde og ledighedsrisiko livet igennem genfindes, når man alene ser på de såkaldte ikke-faglærte og sonderer mellem forskellige uddannelseslængder inden for denne gruppe, jvf. fig. 5-6.

Der kan jo ikke være nogen tvivl om, at sådan var situationen ultimo 1983. Det spørgsmål man kan rejse er, om det er noget, der ligner udsigterne for et livsforløb for unge, som i dag skal vælge uddannelse. Herom er det svært at spå. Men meget tyder på, at kurverne fra november 1983 ikke gav udtryk for noget tilfældigt historisk billede.

3. Brugen af tværsnitsanalyser

Svagheden ved tværsnitsanalyser er, at man dårligt kan datere de registrerede fænomener. Et billede som fig. 1 afspejler i november 1983 akkumulerede historiske hændelser. Det siger ikke umiddelbart noget om, hvordan arbejdsløsheden varierer med alderen over tiden.

I tidligere analyser har vi med forsigtighed antaget, at der var en hurtig tilpasning på arbejdsmarkedet - d.v.s., at tværsnitsdata ikke var udtryk for flere generationers historiske ansættelsesforhold mange år tilbage, men i nogen grad afspejlede aktuelle økonomiske faktorer bag udbud og efterspørgsel efter forskellige grupper på arbejdsmarkedet (faktorer som lønforhold, information, produktivitet og andre kvalitetsfaktorer). Dette gælder dog helt klart *ikke* for visse mindre uddannelsesgrupper, der har oplevet store ændringer i efterspørgsel og udbud (skræddere). Man kan også diskutere, hvad billedet af arbejdsløsheden for højtuddannede humanister i 1983 afspejler (stor ungdomsarbejdsløshed, meget lav ledighed for garvede gymnasielærere). Det giver i hvert fald ikke nogen garanti for unge humanister om en sikret alderdom.

4. Nye observationer

Billedet i fig. 7 antyder, at for større uddannelsesgrupper viser den del af arbejdsløsheden, som varierer med alderen, et ret konstant billede over et konjunkturforløb. Kurverne for de enkelte år ligger naturligvis på forskellige niveauer, hvilket afspejler det pågældende års generelle ledighed. Hvis ikke hver enkelt kurve, udover sit tværsnitsindhold, indeholdt information om aldersgruppernes ledighedsrisiko de følgende år (under forudsætning af uændrede konjunkturer), ville den forløbne konjunkturudvikling ikke træde så tydeligt frem af figurerne (som niveauforskydninger).

Faktisk er kurverne i fig. 7 nogenlunde parallelle. D.v.s. ændringen i ledigheden for en aldersgruppe fra ét år til det følgende er sammensat af en »ren« aldersbetinget ændring (bevægelse langs kurven) og en konjunktur-betinget ændring (niveauforskydning af kurven). Hvis der således ikke sker nogen ændring i den generelle ledighed igennem en periode, vil de enkelte aldersgruppers ledighed bevæge sig *langs* kurven for udgangsåret.

Ser vi bort fra den første aldersgruppe, hvor kun en beskedent del af de unge er kommet ud på arbejdsmarkedet, kan kurverne beskrives ved et andengrads polynomium, som antager minimum.

Som før antydnet er der ikke helt tale om en parallelforskydning af aldersprofilerne gennem den betragtede periode. I takt med, at parablerne hæves, bliver de også en smule stejle. Tydeligst for de yngre aldersgrupper. D.v.s., den konjunkturbetingede ledighedsændring er ikke den samme for alle aldersgrupper. Konjunkturreffekten på en aldersgruppes ledighed er en funktion af både den generelle konjunkturudvikling og af alder.

De unge og de ældre rammes hårdest af et

konjunkturtilbageslag. Det ser imidlertid også ud som om de unge får størst glæde af en konjunkturfremgang, jvf. ovenfor.

5. Fremskrivninger

Hvis ovenstående observationer har noget på sig, og hvis de strukturelle effekter er til at overse på kort sigt, kan ændringen i en årgangs ledighed fra ét år til det følgende beskrives ved summen af alderseffekten og konjunkturreffekten. Det bliver altså muligt at konstruere en prognosemodel, som frem skriver den aldersfordelte ledighed ved at (følge og) beskrive udviklingen for hver enkelt årgang. Modellen er beregnet af Torben Tranæs og beskrevet i Notat nr. 28, Institut for Grænseregionsforskning.

Fremskrivningen er baseret på den aldersfordelte arbejdsløshed i udgangsåret samt kendskab til udviklingen i den generelle ledighed.

Fremskrivningsmetoden går i al sin enkelthed ud på, at hver enkelt årgang a , får korrigeret sin ledighed i udgangsåret t , for såvel en alderseffekt som en konjunkturreffekt. Hvilket giver ledigheden for årgang $a + 1$ i år $t + 1$. Og så fremdeles. Resultatet er vist i figur 8, hvor fremskrivningen for 1983 er sammenholdt med den faktiske ledighedsfordeling. Figuren viser, at ledighedens aldersfordeling rammes særdeles pænt i alle årene.

Alt i alt bekræftes det, at kurvestrukturen i Fig. 1 faktisk afbilder den aldersbestemte ledighedsrisiko for ufaglærte, samt at det er muligt at korrigere effektivt for konjunkturudsving (idet vi ser bort fra strukturændringer).

Sammenhængen må ses som udtryk for, at der eksisterer en betydelig fleksibilitet på arbejdsmarkedet, også aldersgrupperne imellem. En prognose for beskæftigelsen af de unge årgange kan derfor ikke alene baseres

på erhvervsprognoser, historisk betingede aldersfordelinger på erhvervenes arbejdsstyrker samt på udbudet. Man må nødvendigvis inddrage hele arbejdsstyrken i prognosen, herunder substitutionsmulighederne aldersgrupperne imellem.

Det videre perspektiv må altså være en model, der tager udgangspunkt i adfærden for hele arbejdsmarkedet. Ikke mindst reaktionerne hos/på nytilgangen på arbejdsmarkedet er væsentlig. Der er altså brug for en model, som analyserer bruttobevægelserne på arbejdsmarkedet.

Udviklingen de seneste par år illustrerer med al ønskelig tydelighed, hvor galt det kan gå, hvis man planlægger alene på basis af demografiske udsving for en enkelt aldersgruppe. Implikationerne for erhvervsuddannelserne turde også være evident: Uanset interesseorganisationernes udsagn vil antallet af lære- og praktikpladser svinge stærkt med konjunkturerne i en økonomi som den danske. Hvis man ikke vil acceptere de uddannelsespolitiske konsekvenser heraf, må erhvervsuddannelsernes indtag baseres på andet end virksomhedernes driftsøkonomiske adfærd - en adfærd, som en liberal undervisningsminister vel dårligt kan bebrejde dem.

6. Data

De ovenfor refererede resultater er alle baserede på data fra Danmarks Statistik. Her har man for årene 1980-84 produceret noget, der på mange måder må være verdens bedste uddannelsesstatistik (beskrevet af Scharling (1982)). Desværre er offentliggørelsen af denne statistik ikke fortsat for de senere år, skønt rådata og systemer eksisterer. Det ville være et utroligt tilbageslag for dansk uddannelsesforskning og planlægning, hvis produktionen af dette enestående talmateriale ikke fortsatte.

Konklusion

I det betragtede tidsrum 1980-84 for de betragtede uddannelsesgrupper ser det ud til, at tværsnitsdata er velegnede til både analyse og prognoseformål, i hvert fald for større uddannelsesgrupper.

Fremskrivninger af fx. aldersbestemt arbejdsløshed fordelt på uddannelse i et forudseligt konjunkturforløb skulle således være muligt, når ovenstående model tages i brug sammen med allerede udviklede metoder.

De observerede sammenhænge må kunne analyseres i større dybde, og det økonomiske indhold præciseres. Det må ske i en analyse af bruttobevægelserne på hele arbejdsmarkedet, fordelt på køn, alder og uddannelse. Navnlig analysen af nytilgangen kan blive meget værdifuld. Men den kan ikke gennemføres isoleret fra det øvrige arbejdsmarked.

Noter

- 1) Denne sammenhæng er i en model beregnet af Torben Tranæs, jvf. Notat nr. 28, Institut for Grænseregionsforskning 1989.

Litteratur

Ebbe Groes, Nils Groes, Anders Holm Larsen og Torben Tranæs: *Fleksibilitet på arbejdsmarkedet - nye aspekter*. Modelpapir nr. 26, Institut for Grænseregionsforskning, 1987.

Niels Groes: *Fleksibilitet på arbejdsmarkedet*. Oplæg til undersøgelser af arbejdskraftens fleksibilitet, betinget af uddannelse. Modelpapir nr. 12, Institut for Grænseregionsforskning, 1984.

Niels Groes og Torben Tranæs: *Hvor går de faglærte hen, når de går ud på arbejdsmarkedet? - nogle træk af erhvervsplaceringen blandt arbejdstagere med en grundlæggende uddannelse*. Arbejdspapir nr. 39, Institut for Grænseregionsforskning, 1987.

Niels Groes, Anders Holm Larsen og Torben Tranæs: *Alder, uddannelse og ledighed - en analyse af tværsnitsdata fra 1980-84*. Notat nr. 28, Institut for Grænseregionsforskning, 1989.

William Scharling: *Den nye uddannelsesstatistik*. Arbejdspapir nr. 15, Institut for Grænseregionsforskning, 1982.

Nina Smith og Valdemar Smith: *Den uddannelsesbetingede fleksibilitet på det danske arbejdsmarked 1980-83*. Arbejdspapir nr. 38, Institut for Grænseregionsforskning, 1987.

Torben Tranæs: *Uddannelseslængde, ledighed og fleksibilitet*. Modelpapir nr. 27, Institut for Grænseregionsforskning, 1987.

Væksten i 1700-tallets danske landbrug - et økonomisk synspunkt

Ingrid Henriksen

Denne artikel skal argumentere for, at væksten i dansk landbrug gennem den sidste halvdel af det 18. århundrede lå på et gennemsnit af 0,5-0,6 pct. årligt. Dette er, som man vil se, et lavere skøn end de hidtil fremkomne. Rejsens mål er således beskedent og ikke særligt opsigtsvækkende i sig selv. Håbet er derfor, at der må vise sig et par interessante udsigter undervejs. Forståelsesrammen er den økonomiske - med de begrænsninger, der ligger heri. Gennem det seneste tiår har historikerne bidraget med en betydelig tilvækst i vores viden om forskellige sider af emnet (senest inspireret af jubilæumsåret), men der mangler gode kvantitative data, især på det aggregerede niveau, og det vil der sikkert altid gøre. Her vil vi lade den økonomiske teori stille spørgsmålene for at se, hvor langt det materiale der foreligger, kan række til besvarelsen af dem.

Da ingen endnu har forsøgt sig med at konstruere nationalregnskabstal for så tidlig en periode her i landet (som det f.eks. er gjort i England), begrænser vi os til det mere enkle, at skønne over produktionens, og især den vegetabiliske produktionens, udvikling målt i fysiske kvantiteter. Traditionen herfor går tilbage til Falbe Hansens jubilæumsskrift fra 1888. Baseret på skøn over befolkningens størrelse, det dyrkede areal, den nødvendige mængde udsæd pr. arealenhed samt kornekporten kommer han frem til en fordobling af kornproduktionen gennem de sidste halvtreds år af århundredet. Han synes i øvrigt

tilbøjelig til at mene, at produktionens størrelse nærmest lå konstant fra 1750-77, derefter at vokse endnu kraftigere de sidste tredive år. Foretager man nu den, måske nogles øjne, urimelige forenkling, at omregne denne fordobling til gennemsnitlige vækstrater pr. år, kommer man frem til ca. 1,4 pct.

Denne vækstrate er, som vi vil vise, næsten ud fra enhver betragtning alt for høj. Alligevel skulle der gå andre hundrede år, før den blev udfordret, ja, man kan endda finde den gengivet uden kommentarer op i 1980'erne. Udfordreren var hverken historiker eller økonom, men agronom. S.P. Jensen (1985) anslår produktionsstigningen for korn i samme periode til 40 pct. Hans beregningsmåde minder om Falbe Hansens, men er grundigere og frem for alt eksplicit. Han tager udgangspunkt i et skøn over den realistiske balance mellem produktion og anvendelse i startåret 1750. Når det gælder forbruget, går han ud fra, at kornvarer dækker halvdelen af befolkningens kaloriebehov, også inklusive de mængder korn, der bruges til fremstilling af øl og brændevin. Herved bliver kornforbruget på 3 tdr. pr. indbygger i en befolkning på ca. 760.000. Befolkningstallet er måske nok lidt overvurderet, jfr. Hansen (1966). Dertil lægger han behovet for udsæd, og kommer frem til en ret lille residual til foderkorn og til eksport. Konklusionen bliver, at man vanskeligt har kunnet klare sig for under 5 mill. tdr. som normal høst, hvor Falbe

Hansen sagde 4,5. Til gengæld er Jensens skøn for niveauet ved århundredeskiftet lavere end Falbe Hansens.

Foretager man ligeledes en omregning til årlig gennemsnitlig vækst af Jensens tal, er man nede på en størrelsesorden af knapt 0,7 pct.

Den yngre generation af historikere har ikke gjort nogen forsøg på at kvantificere udviklingen i den samlede landbrugsproduktion.

Det har heller ikke været deres ærinde. Deres bidrag har bl.a. bestået i påpegningen af fæstebønderne, der jo udgjorde flertallet af producenterne, som en aktiv kraft i udviklingen også før de store landboreformer. Det gælder såvel på det politiske område (se f.eks. Bjørn, 1981), som på det økonomiske (se f.eks. Kjærgaard, 1980 og Frandsen, 1984). Overhovedet er det en af den moderne økonomiske historieskrivnings fortjenester, at have ført bevis for, at ingen førindustrielle samfund har været statiske over længere perioder. Der er hele tiden sket små forbedringer i produktiviteten, oftest gennem ændringer i allerede kendte produktionsteknikker. Derved lægges der også en vis afstand til Falbe Hansens tolkning af landboreformerne som den afgørende faktor, der løser de bundne kræfter i landbosamfundet, og sætter også bonden i stand til at udnytte impulsen fra den stigende efterspørgsel efter korn.

Før man begynder en mere detaljeret gennemgang af de forhold, der kunne tale for en yderligere nedjustering af den danske vækstrate, kan der måske være grund til kort at se de foreliggende skøn i et lidt større perspektiv. Sammenholder man den totale vækst i kornproduktionen med Hansens (1966) beregning af befolkningsudviklingen i anden halvdel af 1700-tallet og Johansens (1979) justering af folketællingen 1801, kommer man frem til en vækstrate pr. capita på knapt 0,3

pct. om året ifølge Jensens skøn. Dette må ses i forhold til, at Persson (1988) har beregnet pr. capita væksten i det teknologisk mere avancerede engelske landbrug til omkring 0,3 pct. - ganske vist for hele 1700-tallet. Såvel Persson som Crafts (1985) finder ved forskellige beregningsmåder frem til totale vækstrater for 1700-tallet på 0,53-0,54, der altså skal sammenlignes med den danske beregning på 0,68 pct. for perioden 1750-1800. Kun for delperioden 1780-1801 angiver Crafts en total vækstrate, der ligger højere, nemlig på 0,75 pct.

Systematikken i gennemgangen er den, at vi først ser på væksten i landbrugsproduktionen på baggrund af nogle indikatorer for udviklingen i den samlede efterspørgsel. Dernæst ser vi på mulige forklaringer på udbudssiden, og det vil sige på væksten i de enkelte produktionsfaktorer og i faktorproduktiviteten.

1. Efterspørgselssiden.

De historieskrivere med økonomisk baggrund, der i nyere tid har fulgt Falbe Hansen op, som Olsen (1967) og Hansen (1972), har måske i højere grad end denne set en eksogen efterspørgselsstigning som den kraft, der sætter gang i både vækst og reformer. Således bevirkede ifølge Hansen »prisstigninger, at forbedringer i driften blev lettere at gennemføre, og at produktionen derfor også gik frem.«

Efterspørgselssiden som igangsætter eller i hvert tilfælde medvirkende igangsætter i en moderniseringsproces har været et stærkt omdebatteret emne. Opfattelsen hviler i sidste ende på et keynesiansk fundament, og den blev først ført i marken af Gilboy (1932). Sine moderne fortalere har den i bl.a. Lee (1984) og Mokyr (1985). (Emnet for de tre nævnte forfattere har i alle tilfælde været ikke landbrugets moderniseringsproces,

men det industrielle gennembrud og dets lokalisering i England i slutningen af det 18. århundrede). Overfører man Mokyr's begrebsapparat til at forklare væksten i landbrugssektoren som følge af et skift opad i efterspørgselskurven efter landbrugsvarer, kan følgende komponenter være relevante:

- a) vækst i andre sektorer end landbruget,
- b) vækst i udlandets efterspørgsel og
- c) vækst i befolkningen.

1.a. Byerhvervenes efterspørgsel efter landbrugsvarer.

Denne parallel til forklaringen af industriel vækst er måske af flere grunde mindre heldigt valgt og i hvert tilfælde vanskelig at håndtere. Bl.a. antager man normalt, at landbrugsvarer har en relativt lav indkomstelasticitet - omend den givetvis var højere ved 1700-tallets indkomstniveau end i vort århundrede. Som bekendt volder også afgrænsningen mellem beskæftigelse i by- og landerhverv nogle praktiske problemer.

Det, der kunne give grund til at tro på en efterspørgselsstigning, også på fødevarer, fra byerne, er forhold som storhandelens stigende indtjening på transithandel under den danske neutralitet fra 1778 (Feldbæk, 1982). Der er ikke umiddelbart grund til at antage en hurtigere produktivitetsudvikling indenfor de traditionelle byerhverv. Manufakturerne med deres præg af stordrift har vel trukket i denne retning, men deres betydning var begrænset både mængdemæssigt og geografisk.

Skete der nogen ændring i sammensætningen på de landbrugsvarer, byboerne efterspurgte? Man kunne tænke sig, at der lokalt, og især i hovedstadens nærhed, skete en drejning over mod mere differentierede produkter end brødkorn. Det vil sige mejerivarer, fersk kød og friske grønsager. Thestrups (1971) undersøgelse af Københavns landværts forsyning med forskellige fødevarer i

perioden 1730-1800 synes at underbygge denne opfattelse.

Ser man på prisforholdet mellem disse eller mindre forædlede landbrugsvarer, ser udviklingen imidlertid ud til kornets fordel. Det ville dog være at gå for vidt, at følge følgerne af denne udvikling i prisrelationer som om korn var et såkaldt Giffengode. Det vil sige en vare, hvor den negative indkomsteffekt er stor nok til at opveje den positive substitutionseffekt. Skrubbeltang (1944) kunne opfattes således, når han skriver:

'Tilsvarende vil man under en prisstigningsperiode kompensere ... ved at købe relativt billigere varer ... De kraftigste prisstigninger falder på korn og her igen på de simple kornsorter, rug, byg ... Landbruget vil under sådanne forhold såvidt muligt omlægge produktionen til korn, således som det var tilfældet i Danmark i slutningen af 1700-tallet.'

Dels tyder hverken Thestrups tal eller de oplysninger, vi i øvrigt har om den animalske produktion i denne retning. Dels er det aldrig lykkedes at eftervise Giffengoders eksistens i det virkelige liv. Hvis det er korrekt, at efterspørgslen efter kornvarer oplever den relativt største stigning, kunne det snarere hænge sammen med, at den største del af befolkningsstigningen falder på grupper, nemlig husmænd og daglejere, hvis forbrug er mere eller mindre begrænset til basisfødevarer.

For så vidt angår væksten i den samlede animalske landbrugsproduktion er vi alene henviset til Falbe Hansens tal. Tager man eksempelvis udgangspunkt i hornkvægbestanden, udvikling, bliver vækstskeppet om muligt endnu mere optimistisk end for den vegetabiliske produktion. Forholdet er dog nok anderledes, idet bestanden ved starttidspunktet sikkert har været unaturlig lav. Afsætningen af stude til eksport retter sig aldrig igen efter krisen i første del af århundredet, og tilbage-

vendende epidemier, hvoraf udbruddene i 1745-49 og 1768-69 var de alvorligste, decimerer antallet (Helmer Petersen, 1982).

Det er et interessant men endnu uløst spørgsmål, i hvor høj grad der inden for den animalske produktion begyndte at ske en drejning af produktionen væk fra slagtekvæg over mod mejeridrift. Udsagn fra såvel godser (Christensen, 1982) som fæstegårde (Mogenssen, 1974 og Pedersen, 1984) kunne tyde på en stigende interesse i denne retning.

1.b. Landbrugseksportens udvikling.

Den øgede udenlandske efterspørgsel efter landbrugsvarer er en naturlig kandidat til at forklare en opadgående prístrend fra 1750'erne og dermed måske også en udvidelse af produktionen. Stigningen gjaldt dog som nævnt ikke de animalske produkter. Intet tyder på, at nogen nævneværdig eksport af mejeriprodukter skulle have afløst studeeksporten i det 18. århundrede.

Det bør vel her indskydes, at der med Danmark her tænkes på landet med dets nuværende grænser. Set således forbliver eksporten af korn og kornvarer til den norske del af monarkiet det helt dominerende træk. Det er vel tænkeligt, at den stigende afsætning hertil er afledt af en stigende norsk eksport til England og Nederlandene af andre varer. Det differentierede norske erhvervsliv orienterede sig ifølge Feldbæk (1982) i endnu højere grad end tidligere mod eksporterhvervene på bekostning af landbruget og landets selvforsyning med fødevarer.

Opgørelsen af korneksportens størrelse er som andre samlede skøn forbundet med stor usikkerhed. Usikkerheden skriver sig bl.a. fra problemerne med at udskille de mere eksportorienterede hertugdømmers andel og fra at få tillagt eksporten af forskellige forarbejdede kornvarer. Falbe Hansen angiver en fordobling af eksporten fra kongeriget, målt i

fysiske termer i perioden 1763-71 til 1774-85. Dette ser umiddelbart ud af ganske meget, men giver ham alligevel anledning til at bemærke, at stigningen var mindre end ventet på baggrund af produktionsstigningen. Der argumenteres her for, at hans produktions-skøn er alt for højt. Hvorvidt noget lignende gør sig gældende for eksportskønnet, får man lade stå åbent. Betydningen af eksporten i det hele taget må vurderes i sammenhæng med, at eksportkvoten selv i slutåret endnu var lav sammenlignet med det 19. århundrede.

1.c. Befolkningstilvækst som en efterspørgselsfaktor.

Hvis en befolkningsstigning skal have været virksom på efterspørgselssiden, må den have været eksogen i forhold til den økonomiske udvikling. Det har man ikke traditionelt antaget. Når der kunne iagttages en stigende befolkningstilvækst i sådanne agrarsamfund, måtte det hænge sammen med, enten: a) en stigning i vielsesfrekvensen eller et fald i vielsesalderen (og dermed flere børn), fordi der var blevet bedre muligheder for at etablere egen husholdning eller b) faldende dødelighed betinget af bedre ernæring og den bedre modstandskraft denne giver overfor sygdom.

De seneste års forskning i dødelighedens udvikling i førindustrielle samfund (bl.a. Wrigley and Schofield, 1981 og Perrenoud, 1984) konkluderer imidlertid, at faldet heri kan være delvist eksogent i forhold til den økonomiske udvikling.

'The pattern of causation must have been multifactorial; in particular the immunological aspects during the initial phase need to be taken into consideration.' (Schofield, 1984).

Det skal tilføjes, at den danske specialist i 1700-tallets dødelighed, i dialog med Schofield og andre, har fastholdt den klassiske

opfattelse af sammenhængen, for så vidt angår forholdene her i landet:

'There can be little doubt that the fall in mortality which occurred in the latter part of the 18th century was largely a result of ... improvements in the primary sector. Higher production led directly to an improved level of nutrition and was also accompanied by an increasing awareness among the population as a whole of the importance of personal hygiene. The net result was an increased level of immunity against disease.' (Andersen, 1984).

Ser man på det faktiske forløb i 1700-tallet er fødselshyppigheden omtrent uændret i århundredets 2. halvdel (Johansen, 1979) og vielseshyppigheden ses kun at have en lokal stigning i 1790'erne (Johansen, 1975). Det sidste forklares muligvis ved den kraftige stigning i etableringen af huse og husmandssteder i den store reformperiode.

Afgørende for den befolkningstilvækst der faktisk forekommer, og som har dannet baggrund for Falbe Hansens og andres vurderinger, er det imidlertid, at dødeligheden falder. Igen er der dog tale om, at det trendmæssige fald i dødshyppigheden først bliver tydeligt fra omkring 1790. Indtil da ses svingninger mellem år med en positiv og år med en negativ befolkningstilvækst. Det første bliver dog efterhånden langt det almindeligste, og den langsigtede stigning accelererer i 1790'erne.

Nettoresultatet af de demografiske ændringer, der her er beskrevet, er af Svend Aage Hansen (1966) beregnet til at være en positiv befolkningstilvækst i *hele* århundredet. Ser man på den gennemsnitlige årlige vækst i perioden 1699 til 1749, når den op på 0.46 pct., dvs. næsten identisk med væksten for sidste halvdel af 1700-tallet op til folketællingen 1801. Man må selvfølgelig tage forbehold over for nøjagtigheden af især de ældste oplysninger. Alligevel er det påfaldende, at det,

der karakteriserer det 18. århundrede, er et relativt lav, men dog positiv tilvækst, som er relativt jævn med de største udsving i starten og i slutningen af perioden. Dette står i skarp kontrast til det foregående århundredes dramatiske udsving i folketallet forårsaget af krige og pestepidemier m.v.

Skal vi afrunde spørgsmålet om efterspørgselsidens mulige betydning for produktionsudvidelse og produktivitetsforøgelse i landbruget, kan man sige, at hverken byerhvervenes udvikling, befolkningsudviklingen og i særdeleshed ikke eksportens udvikling kan afskrives.

Det helt centrale spørgsmål, vi hidtil har ladet ligge under gennemgangen af efterspørgselsiden, gælder landbrugserhvervets respons på øget efterspørgsel. Sagt med økonomiske termer er det spørgsmålet om landbrugets udbudselasticitet i en periode, hvor kun godssektoren og sandsynligvis en mindre del af bondebrugene var inddraget i en egentlig pengeøkonomi. Det gør ikke sagen nemmere, at der efter alt at dømme sker en ændring i perioden, således begynder flere bønder at reagere på prisudviklingen ved at markedsføre en større del af deres produktionsoverskud.

Vi ved ikke meget om det. Historikere som Kjærgaard, der ikke behandler spørgsmålet eksplicit, giver alligevel i beskrivelsen af bondens aktiviteter indtryk af, at han tidligt viste en markedsorienteret adfærd. Sigurd Jensen (1950) daterer vel nærmest pengeøkonomiens fremtrængen til tidspunktet, hvor selvejekøbene rigtig tager fart fra 1790'erne og frem. Johansen (1968) fandt i sin undersøgelse fra 1780'erne af en statslig underbudgettering, ikke en eksportstigning, at når priserne ikke steg, var det ikke nødvendigvis et tegn på høj udbudselasticitet hos bønderne, men snarere på andre forhold som godsernes og fra 1788 også udlandets udbud.

Der er måske også lige grund til at se på størrelsesordenen af de meget omtalte prisstigninger på korn. Udsvingene fra år til år kunne være store, og afspejlede variationer i høstens størrelse. Det, der må interessere, er udviklingen over længere perioder. Løseligt anslået lå prisstigningerne på kornprodukter næppe på mere end 2-3 pct. om året i gennemsnit over det halve århundrede - hvilket dog som nævnt dækkede over dramatiske korttidsudsving og en accelerende udvikling i 1790'erne. Priserne på landbrugets inputs udviklede sig efter alt at dømme favorabelt i forhold hertil. Såvel arbejdslønnen som prisen på byggematerialer steg langsomt. Vi ved ikke meget om priserne på mere forarbejdede varer fra byerhvervene, alene af den grund at disse varer ikke var standardiserede.

Endelig til sidst om efterspørgselssiden har man ingen præcise overvejelser over, hvad udviklingen i den økonomiske fordeling kom til at betyde. Man kunne gætte på, at da hele befolkningsudvidelsen faldt på grupper helt uden eller kun med begrænset brugsret til jord, hvis realløn formodentlig nærmest var faldende, så er efterspørgslen efter fødevarer steget relativt meget, da sådanne grupper bruger en meget stor del af budgettet hertil.

2. Udbudssiden.

Den tilgang til udbudssiden, der her er brugt, er det såkaldte vækstregnskab (for en dybtgående behandling af dette anvendt på en førindustriel eller »halvindustrial« økonomi, se f.eks. Solow og Temin, 1985). Vi har ikke mulighed for at bruge denne teknik til at foretage en direkte kvantificering af væksten. Opgaven er her begrænset til at skønne over væksten ud fra kendskabet til inputs af a) arbejdskraft, b) landbrugsjord, c) kapital og d) produktiviteten af disse faktorer hver for sig eller samlet.

2.a. Udviklingen i arbejdsstyrken og i arbejdskraftens produktivitet.

De to helt væsentlige inputs i det førindustrielle landbrug er arbejdskraft og jord. I dansk økonomisk historieskrivning er forholdet mellem tilstedeværelsen af disse to faktorer almindeligvis blevet beskrevet således, at arbejdskraften i det 18. århundredes første halvdel var den knappe faktor (jfr. begrundelsen for stavnsbåndet), mens den i anden halvdel, som vi her interesserer os primært for, bliver den relativt rigelige faktor. Vi har allerede konstateret, at der er en jævn, omend langsom befolkningstilvækst op gennem århundredet. Den måde vi imidlertid gerne vil nuancere der hidtidige fremstillinger på, jfr. også afsnit 2.b. nedenfor, er ved at påpege, at det stadigvæk, selv i slutningen af århundredet, er væksten i arbejdsstyrken, der sætter grænsen for produktionens udvidelse.

Udover kendskabet til befolkningsudviklingen har man henholdt sig til udviklingen i de relative faktorpriser, som falder ud til jordens fordel og til arten af den kendte teknologiske udvikling, som just ikke er arbejdsbesparende. Om det første argument kan man sige, at der ikke var fri prisdannelse på arbejdsmarkedet, og at pengelønningerne reagerede med lang forsinkelse. Det modsatte gælder for prisdannelsen på jord, hvor i øvrigt det ubegrænsede hoveri indtil 1790'erne øgede de potentielle indtjeningsmuligheder.

Man har konstateret, at visse former for avanceret teknologi, som såmaskiner og tærskemaskiner, var kendt på nogle godser, men ikke blev taget i brug i videre omfang (Kjærgaard, 1980). Deraf kan man ikke nødvendigvis slutte, at der ikke havde været et behov for en teknologi, der kunne forhøje arbejdskraftens produktivitet. For det første blev den teknologi, der virkelig kunne af-

hjælpe landbrugets alvorligste flaskehalsproblem, nemlig høstmaskinerne, først udviklet i USA ca. 1830-50. For det andet må man tvivle lidt på, hvorvidt de nævnte maskiner faktisk var så alment tilgængelige med tidens niveau for vidensformidling og kapitalformidling.

I forbindelse med arbejdskraftens produktivitet kan man spørge, om den kan være blevet hævet på det aggregerede plan ved at der inden for landets grænser er sket en flytning fra mindre til mere produktiv anvendelse. Det kunne for det første være sket gennem geografiske flytninger. Således anfører Feldbæk (1982), at der generelt var tale om afvandring »fra egne med ringe erhvervsmuligheder til egne, hvor arbejdslønnen var højere og fremtidsmulighederne lysere.« Den anden mulighed er flytning fra en produktionsform, fæstegården, hvor produktiviteten pr. arbejdstime var lavere, til en anden, godset, hvor den var højere. Her vil man naturligvis henvise til det stigende hoveri. Det er dog tvivlsomt (jfr. Kjærgaard, 1977-78), i hvor høj grad dette faktisk ændrede forholdet mellem arbejdsindsatsen på de to bedriftsformer.

Er produktiviteten steget, fordi landbefolkningen blev bedre ernæret, eller fik en bedre uddannelse? Ernæringssituationen har næppe ændret sig til at gøre nogen væsentlig forskel. Intet tyder på, at den danske landbefolkning i almindelighed levede i noget, der minder om fattigdomsfælden i Den tredje Verden, hvor dårlig ernæring betyder lav produktivitet, der igen betyder lav indtjening og dårlig ernæring. Der skete sandsynligvis fremskridt i landbefolkningens læsefærdighed, men det har næppe omsat sig umiddelbart i læsning af almanakker og fagskrifter.

2.b. Udvidelsen af det dyrkede areal og udviklingen i landbrugsjordens produktivitet.

Før man går over til at se på den viden, vi har om udvidelsen af landbrugsarealet, kan det være nyttigt at fastslå, at balancen mellem areal og befolkning i Danmark afveg noget fra situationen i andre europæiske lande. Ved midten af århundredet havde vi her i landet 17 indbyggere pr. kvadratkilometer, mod 2-3 gange så mange i England, Frankrig og Tyskland og 3-4 gange så mange i Holland og Belgien (S.P. Jensen, 1987). Fra mikroniveau-studier ved vi, at det ikke nødvendigvis var sådan, at den senere opdyrkede overdrevs-jord var af dårligere kvalitet end den, der havde været kultiveret gennem århundreder. Det vil sige, at det klassiske marginaljordsbegreb i hvert tilfælde ikke altid har haft relevans. Den gennemsnitlige gårdstørrelse, der fremstår omkring år 1800 efter udskiftningernes gennemførelse, er ligeledes stor i europæisk sammenhæng, specielt sammenlignet med bondebrugene i det øvrige Skandinavien, i Øst- og i Mellemeuropa (Bjørn, 1981a).

Netop S.P. Jensens forskning må give anledning til en nyvurdering både af begreberne det dyrkede areal og opdyrkningsmulighederne. For såvidt angår det første, mener han, at en del af bymarken lå udyrket hen i længere perioder end hidtil antaget. Omvendt foretog man fra tid til anden midlertidige opdyrkningsmuligheder af engarealer (med havre) for at forbedre deres kvalitet som græsnings-overdrev. Opdyrkningsmulighederne har hidtil været set i lyset af den såkaldte økologiske balance, dvs. balancen mellem husdyrhold og agerbrug. Jensens resultater synes at vise, at man i store dele af landet har haft en potentiel mulighed for at udvide kornarealet, forudsat den ugødede jord gennemgik en relativt arbejdsintensiv behandling i form af dræning, rensning, pløjning m.v.

På baggrund af ovenstående er det nærliggende at hævde, at udbuddet af landbrugsjord i 1700-tallets Danmark var en temmelig elastisk størrelse.

Vi har flere vidnesbyrd i form af lokale studier, som viser, at der foregik nyopdyrkninger gennem hele århundredet, mest ivrigt måske fra godsernes side i starten, men også i høj grad af bønderne. Bemærkelsesværdig i så henseende er Frandsens (1984) undersøgelse af det dyrkede areal i en tilfældig valgt landsby på Sjælland mellem 1682 og 1795. Her fandt han en udvidelse på 88 pct. På grundlag af sin øvrige forskning mener han ikke, det var noget usædvanligt.

Andre lokale undersøgelser viser måske mindre udvidelser. Tager man for tankeeksperimentets skyld igen den årlige gennemsnitlige vækstpct. i denne faktor, såfremt disse lokalstudier blev lagt til grund, ligger den på mellem 0,1 og 0,6 pct. Hvis arealudvidelsen på landsplan har ligget et sted imellem men nærmest det højeste skøn, adskiller takten i denne sig ikke radikalt fra befolkningstilvæksten. Denne type af produktionsforøgelse er så gammel som landbruget selv.

Frandsens undersøgelse viser en arealudvidelse i en ikke-udskiftet landsby. Dog må overdrevet vel være udskiftet med andre landsbyer. Alligevel taler alt for, at de stærkeste incitamenter til arealudvidelser må have været til stede, når også de enkelte gårde var udskiftet, og bønderne i øvrigt var nærmere inddraget i markedsøkonomien. I overensstemmelse hermed angiver Bjørn (1988), at de største nyopdyrkninger fandt sted i årene op til 1840.

Det billede, der er tegnet ovenfor af forholdet mellem indsatsen af jord og arbejdskraft, er naturligvis stærkt forenklet. Forholdene har varieret fra den ene lokalitet til den anden, og man vil utvivlsomt finde man-

ge eksempler på, at der er indsat mere arbejdskraft pr. arealenhed.

Jordens ydeevne pr. arealenhed er ikke bare knyttet til indsats af mere arbejdskraft og kapital. Biologiske innovationer bl.a. i form af indførelse af planter, som kunne binde jordens kvælstofindhold, var sandsynligvis et af de vigtigste bidrag til den produktivitetsstigning, der måtte have fundet sted. Nye former for afgrøderotation, variationer over det såkaldte kobbelbrug, bidrog til et forøget udbytte på landets hovedgårdsjorde fra 1770'erne. Vi skal dog ifølge omfattende regionale undersøgelser af Henze (1974) og Porsmose (1987) op i 1830'erne, før disse rigtigt slår an i bondebruget. Det er måske derfor logisk, når Helmer Petersen (1982) i sin opsummering af diskussionen om udviklingen i foldudbyttet, nærmest må konkludere, at man ikke ved så meget om det, men at stigningen nok ikke har været stor.

2.c. Udviklingen i landbrugets kapitalindsats.

Landbruget i det førindustrielle samfund må betragtes som et relativt lukket system, således forstået, at de inputs, der bliver brugt i produktionen, i det store og hele kommer fra sektoren selv, mens leverancer fra byerhvervene kun spiller en beskeden rolle. Man kan måske minde om, at de østrigske kapital- og renteteoretikere betragtede jord og arbejdskraft som de »oprindelige« produktionsfaktorer, hvoraf udbuddet ligger fast, eller er bestemt af ikke-økonomiske beslutninger, mens kapital er en produceret faktor eller en »mellem«-faktor, hvor udbuddet bestemmes af den mængde jord og arbejdskraft, der er anvendt på at producere den i fortiden. Næsten samtlige af de investeringer, vi ser i 1700-tallets landbrug, krævede et stort input af arbejdskraft.

Det er ikke på nogen måde muligt at få kvantificeret landbrugets kapitalindsats i

1700-tallet. Vi må nøjes med nogle strømpile for udviklingen. Dem kan man måske basere på mikro-niveau studier af gårde og godser. Væsentligst er dog nok de slutninger, man må drage af investeringsbehovet i forbindelse med landboreformerne. Udskiftning af fællesskabet og især udflytning af gårde hører med. Hoveriets afløsning krævede investeringer på hovedgårdene i form af trækdyr og markredskaber til erstatning for dem, hovbudene tidligere havde medbragt. Skal man tro en lokalstudie citeret i Porsmose (1987), betød hoveriafløsningen dog omvendt et fald i gårdenes bestand af trækdyr, som kun delvis modsvarede af en stigning i kvægholdet.

Sammenholder man med afsnittet om jordforbedringer i 2.b ovenfor, er det nærliggende at argumentere med, at udskiftningerne, hvis de da skal regnes som investeringer, er af »langdrægtig« karakter, idet frugten af dem først høstes 30-40 år senere.

Udviklingen på redskabs- og maskinteknologiens område var nok en jævn stigning, uden de store kvalitative ændringer, jfr. hvad der tidligere er sagt om forekomsten af arbejdsbesparende teknik.

Det ligger allerede i indledningen, at tilførslen af fremmedkapital til landbruget var beskeden. Vigtigst i så henseende var den personlige kreditgivning. Det er ikke undersøgt, om andre erhvervsgruppers bidrag til landbruget steg i perioden. De mange ofte spekulationsprægede godshandeler mod århundredets slutning, hvor også andre end landboere deltog, behøver ikke at betyde, at gevinsterne placeredes i produktive investeringer i landbruget.

Netop på kreditformidlingsområdet skete der en vigtig fornyelse med statens større engagement i reformperioden. Den gav sig udslag i oprettelsen af Den kgl. Credit-Kasse, i

Den alm. Enkekasses større udlån til landbrugsformål samt i beskedent omfang også rentekammerets subsidiering af udviklingen. Nogle af disse institutioners midler gik til udviklingsformål, men størstedelen blev anvendt i forbindelse med de mange ejerskifte først på godserne og senere på gårdene.

Man kan spørge, om ikke kapitalen, på trods af de statslige bestræbelser, forblev en relativt knapp faktor, hvis manglende tilstedeværelse bremsede noget for yderligere fremskridt. Dette gjaldt dog nok mest på godserne. De investeringer, der blev foretaget med et stort indhold af arbejdskraft, var i mange tilfælde af den karakter, at deres afkast først for alvor viste sig med lang forsinkelse.

Opsummering.

I det foregående har vi ikke afvist, at efterspørgselssiden kan have haft en igangsættende indflydelse på væksten pr. capita i dansk landbrug, blot er der argumenteret for, at virkningen først ses nogle årtier op i det 19. århundrede. På den måde er det en gentagelse af Falbe Hansens opfattelse, at reformerne *havde* en effekt, blot langt senere end han mente, at kunne iagttage den. De moderne historikere har påvist, at økonomien før reformerne ikke var statisk. Opfattelsen, der er fremført ovenfor, går blot ud på, at fremskridtene i produktiviteten først gik rigtig hurtigt efter, at reformerne havde opløst forældede institutioner og tvunget de sidste af bønderne ind i markedsøkonomien.

Udviklingen i økonomiens udbudsside set som væksten i produktionsfaktorerne og i faktorproduktiviteten giver et lidt bedre, om end stadig løst, grundlag for at kvantificere væksten i den vegetabiliske produktion, som var den vigtigste produktionsgren. Der er i det foregående argumenteret for, at den samlede vækst næppe har bevæget sig ret meget op over befolkningstilvæksten på de 0,4 pct.

Lægger man dertil en lille stigning i produktionen pr. capita (under den engelske på 0,3 pct. årligt), vil man nok nå frem til et skøn, der ligger en smule under S.P. Jensens seneste. Det er ganske vist muligt, at den endnu uopdyrkede danske landbrugsjord har været af bedre kvalitet end den, de engelske landmænd måtte tage i brug. Dette forhold må dog den teknologiske udvikling, taget i videste forstand, i det længere fremskredne engelske landbrug, mere end have opvejet.

Litteraturliste

- Andersen, Otto. 1984. The decline in Danish mortality before 1850 and its economic and social background. I Bengtsson, Fridlitzius og Ohlson (ed.). Pre-industrial population change. Lund.
- Bjørn, Claus. 1981. Bonde, herremand, Konge. Bonden i 1700-tallets Danmark. København.
- Bjørn, Claus. 1981a. Udskiftningsforordningen af 23. april 1781 og dens plads i dansk landbrugs historie. København.
- Bjørn, Claus. 1988. Gæsteforelæsning på Økonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Christensen, Ole H. 1982. Storlandbrug under omformning. Uddrag af danske godsforvalterbreve 1784-1792. København.
- Crafts, N.F.R. 1985. British Economic Growth during the Industrial Revolution. Oxford.
- Falbe Hansen, V. 1888. Stavnsbånd-Løsningen og Landboreformerne. Set fra Nationaløkonomiens Standpunkt. København.
- Feldbæk, Ole. 1982. Danmarks historie. Bind 4. Tiden 1730-1814. København.
- Frandsen, Karl-Erik. 1984. Ved Ellehøj. Bebyggelse og agrarstruktur i Barup i Tradition og Kritik. Festskrift til Svend Ellehøj den 8. september 1984. København.
- Gilboy, E.W. 1932. Demand as a Factor in the Industrial Revolution i A.H. Cole (ed.). Facts and Factors in Economic History. Genoptrykt i Z.M. Hartwell (ed.). The Causes of the Industrial Revolution in England. London 1967.
- Hansen, Sv. Aa. 1966. Befolkningsforløbet 1645-1960. Nationaløkonomisk Tidsskrift 1966:1.
- Hansen, Sv. Aa. 1972. Økonomisk vækst i Danmark. Bind I: 1720-1914. København.
- Helmer Petersen, Erik. 1982. Dansk landbrugsudvikling i det 18. århundrede. En oversigt. Bol. og By. 2. række 5. 1982.
- Henze, Arne. 1974. Planmæssig drift på fæstegods i Holbæk, Sorø og Præstø amter ca. 1790-1840. Bol. og By 8.1974.
- Jensen, Sigurd. 1950. Fra patriarkalisme til pengeøkonomi. Studier over dansk bondeøkonomi i tiden mellem midten af det 18. og midten af det 19. århundrede. København 1950.
- Jensen, S.P. 1985. Træk af udviklingen i landbrugsproduktionen gennem 200 år. Tidsskrift for landøkonomi. 1985 4.
- Jensen, S.P. 1987. Agroøkologi og landbrugsudvikling i det 18. og 19. århundrede. Bol og By 2. 1987.
- Johansen, Hans Chr. 1968. Dansk økonomisk politik i årene efter 1784, bind I. Århus.
- Johansen, Hans Chr. 1975. Befolkningsudvikling og familiestruktur i det 18. århundrede. Odense.
- Johansen, Hans Chr. 1979. En samfundsorganisation i opbrud 1700-1870. Dansk social historie 4. København.
- Kjærsgaard, Thorkild. 1977-78. Gårdmandshoveriet i økonomisk og social sammenhæng. I anledning af en bog om hoveriet på Egeskov. Fortid og nutid XXVII. 419-27.

- Kjærgaard, Thorkild. 1979-80. Gårdmandslinien i dansk historieskrivning. Fortid og nutid XXVIII 1979-80. 178-91.
- Kjærgaard, Thorkild. 1980. Konjunkturer og afgifter. C.D. Reventlows betænkning af 11. februar 1788 om hoveriet. København 1980.
- Lassen, Aksel. 1965. Fald og fremgang. Århus.
- Lee, C.H. 1986. The British economy since 1700: A macro-economic perspective. Cambridge.
- Mogensen, Margit. 1974. Fæstebønderne i Ods herred. Studier over sociale og økonomiske forhold ca. 1750-1800. København.
- Mokyr, Joel. 1985. Demand vs. Supply in the Industrial revolution. I J. Mokyr (ed.). The Economics of the Industrial Revolution. London.
- Olsen, Erling. 1967. Danmarks økonomiske historie siden 1750. København.
- Pedersen, Karl Peder. 1984. Vestfynske fæstebønder. En undersøgelse af de økonomiske og sociale forhold på de vestfynske godser Erholm-Søndergårde i 1700-tallet. Odense.
- Perrenoud, Alfred. 1984. Mortality decline in its secular setting. I Bengtsson, Fridlitzius og Ohlson (ed.). Pre-Industrial Population Change. Lund.
- Persson, K. Gunnar. 1988. Aggregate output and Labour Productivity in English Agriculture 1688-1801. A Novel Approach and Comforting New Results. Paper presented to the European Economic Association Annual Conference Bologna August 27-29.
- Porsmose, Erland. 1987. De fynske landsbyers historie - i dyrkningsfællesskabets tid. Odense.
- Schofield, Roger. 1984. Population growth in the century after 1750; the role of the mortality decline. I Bengtson, Fridlitzius og Ohlson (ed.). Pre-industrial Population Change. Lund.
- Skrubbeltrang, Fridlev. 1940. Husmand og indeste. Studier over sjællandske landboforhold i perioden 1660-1800. København.
- Solow, R.M. og P. Temin. 1985. The Inputs for Growth. I Mokyr (ed.). The Economics of the Industrial Revolution. London.
- Thestrup, Poul. 1971. The Standard of Living in Copenhagen 1730-1800. Some Methods of measurement. København. 1971.
- Wrigley, E. A. & Schofield. 1981. The population history of England, 1541-1871: A reconstruction. London.

Nogle grundproblemer i økonomisk historie: Stabilitet og kausalitet

Niels Kærgård

1. Indledning

Ser man på den økonomiske videnskabs udvikling, er den præget af en lang række skoler, der igennem tiden har bekriget hinanden; man kunne nævne klassikere og neoklassikere, den tyske historiske skole, de amerikanske institutionalister, forskellige marxistiske retninger for nu at tage nogle af de mest betydningsfulde. For faget historie er situationen ganske den samme, her er tilsvarende historismen, den cliometriske skole, Annales skolen og mange flere.

Alle disse skoler karakteriseres af komplicerede holdninger med en lang række forskellige mærkesager i form af interesseområder, metoder, samfundssyn osv. Disse ting skal ikke diskuteres nærmere her; der findes en række udmærkede oversigter, som f.eks. Blaug (1962), Barber (1967), Pedersen (1981) for økonomiens og Floto (1985) for historiens vedkommende. Vedrørende danske forhold er der en oversigt over den økonomiske historie i Viby Mogensens (1987) og over økonomernes indsats i Danske Økonomer (1976).

Her skal nogle overordnede hovedlinier i de forskellige skolers samfundssyn belyses ud fra deres holdning til spørgsmålet: Findes der stabile økonomiske love? Det, der skal diskuteres, er to spørgsmål: først om samfundsvidenskaberne rummer lovmæssigheder, der er stabile gennem længere perioder, evt. totalt tidsuafhængige, og for det andet

om sådanne sammenhænge kan isoleres for enkelte fagområder, som f.eks. økonomien, eller om der tværtimod er tale om et totalt samfundsmæssigt sampil, hvorfra fagdisciplinære delssammenhænge ikke lader sig isolere.

Udgangspunktet for det følgende er diskussioner vedrørende området økonomisk historie. Derfor er historie og økonomi kommet i centrum, men for en række af diskussionerne er det helt tilfældigt. Man kunne lige så godt tage udgangspunkt i andre samfundsvidenskabelige delområder. Det er dog nok således, at økonomien er den mest kvantificerede og matematiserede af samfundsvidenskaberne, og at paralleller til f.eks. naturvidenskabelige sammenhænge derfor er mere nærliggende for økonomer end for de fleste andre samfundsforskere.

Artiklen falder i tre hovedafsnit. Først en diskussion af holdningen til stabile sammenhænge ('love') i samfundsvidenskaberne, 3. afsnit diskuterer muligheden for løsrevne fagdisciplinære undersøgelser, og 4. afsnit antyder nogle empiriske synspunkter på de rejste spørgsmål, artiklen slutter med en kort konklusion.

2. Samfundsvidenskabelige love

Hvad en samfundsvidenskabelig lov er, er aldeles uklart. I sin løseste form er det udsagn, der gælder generelt for en bestemt sam-

fundstype, jvf. historien om den ledende repræsentant for den historiske skole i økonomien i slutningen af forrige århundrede, Gustav von Schmoller, der overværede en forelæsning af Vilfredo Pareto om økonomiske love. Schmoller henvendte sig til Pareto og hævdede, at økonomiske lovmæssigheder overhovedet ikke eksisterer. Pareto syntes vige og spurgte i stedet Schmoller, om han var kendt i den pågældende by, hvad Schmoller bekræftede. Pareto spurgte så videre, om der var steder, hvor man kunne spise gratis. Det benægtede Schmoller: »Aldrig gratis, men der er billige steder«. Da tordnede Pareto: »Der ser du en af økonomiens love«.

Normalt vil man imidlertid nok med samfundsvidenskabelige love forstå noget mere præcist - en kvantitativ sammenhæng mellem specificerede variable, der er karakteristisk for bestemte samfund i bestemte epoker. I denne form mødes sådanne love normalt med en betydelig skepsis, ja selve begrebet lov har utvivlsomt noget vist støvet over sig.

I forbindelse med økonomisk vækstteori er det dog almindeligt at tale om en række forkromede konstanter, som capital/output ratio, lønandelen, opsparingskvoten m.fl. jvf. Kaldor (1961), Ølgaard (1966) og Klein (1979). En nærmere diskussion af eksistensen af sådanne konstanter for den danske vækst i det sidste århundrede findes i Kærgård (1989); konklusionen er, at sådanne lovmæssigheder normalt ikke er særligt udprægede, jvf. også Samuelsons bemærkning om, at års erfaringer har lært ham,

»how treacherous are economic 'laws' in economic life: e.g. Bowley's Law of constant relative wage share; Long's Law of constant population participation in the labor force; Pareto's Law of unchangeable inequality of incomes; Denison's Law of constant private saving ratio; Colin Clark's Law of a 25 per

cent ceiling on government expenditure; taxation; Modigliani's Law of constant wealth-income ratio; Marx's Law of a constant capital-output ratio. If these be Laws, then Nature is a criminal by nature«. (Samuelson 1966, side 1539).

Eet er imidlertid, at det ikke synes muligt at finde lovmæssigheder af en sådan enkelt og stabilitet, at de kan gives et navn og så lægges generel gyldighed, noget andet er, at der findes relationer mellem variable, der gælder med en vis tilnærmelse for så lange perioder, at de kan underkastes statistisk analyse og anvendes f.eks. til forudsigelse. Er der f.eks. muligt at finde en forbrugsfunktion for Danmark, der med rimelighed kan siges at gælde for efterkrigstiden, og som det er forsvarligt at bruge til forudsigelse af, hvad der sker med forbruget i 1990'erne? Der er en grundforudsætning for økonometrie (og dermed også for den økonomisk-historiske retning - Cliometrien - der anbefaler økonometriske metoder), at sådanne sammenhænge findes, se Kærgård (1989a).

Dette har imidlertid været et hovedstridspunkt i metodede-batten vedrørende empirisk samfundsvidenskab i over hundrede år. En grundig gennemgang af en lang række synspunkter herpå findes i Ranulf (1946), men Ranulf selv konkluderer, at gentagende situationer, hvor samme sammenhænge gælder, er en forudsætning for videnskabelig analyse:

»Men hele Forskellen mellem Videnskab og vilkaarlige Paastande beror paa, om man søger at gennemføre Verifikationen saa langt som muligt, eller om man til Støtte for sin Hypotese nøjes med de faa tilfældige ukontrollerede lagttagelser, som kan have givet Anledning til dens Dannelse«. (Ranulf 1946, side 185).

Indenfor historie har den tyske historiker Karl Lamprecht allerede i 1880'erne argu-

menteret for historisk-statistiske metoder, som han anvendte på bl.a. agrarhistorien. Han søgte sociale foreteelser af parallel karakter for gennem sammenligninger at finde det fælles og eliminerede det individuelle. Dette gav imidlertid anledning til kraftige konflikter og en »Methodenstreit« i tysk historie, se Ranulf (1946, side 96-98) og Floto (1985, side 72-76).

Det herskende syn blandt historikere i Tyskland og her i landet har dog nok siden Leopold von Ranke og den tyske historismes start i 1820'erne været noget i retning af det, der beskrives hos Inga Floto:

»Der indgår nemlig i den historiske livsanskuelse en grundlæggende opfattelse af de historiske fænomeners *individualitet*, deres »Einmaligkeit«, som tyskerne kalder det. Et afgørende moment i ethvert historisk forløb er *det unikke, det individuelle*; og dermed først og fremmest unikke hensigter knyttet til unikke personer. Og disse unikke hensigter og personer kommer for historikeren kun frem gennem et nærstudium af de historiske kilder. Det er altså der og kun der, man kan hente viden om sin videnskab. Denne grundlæggende indstilling betyder for historikeren *praksis* håndhævelsen af den norm, at man ikke i det historiske studium kan tillade sig at slutte fra et kendt materiale til et ukendt ved hjælp af generaliseringer. Hvert historisk materiale opfattes altså som unikt«. (Floto 1985, side 23).

Synspunktet fastholdes i betydelig udstrækning af H.P. Clausen:

»At de historiske fænomener er fikseret tidsligt og rumligt giver dem et selvstændigt træk. De er, siger man, unike eller individuelle, takket være deres faste tidslige og rumlige placering«. (Clausen (1986, side 52).

og også Inga Floto's afsluttende bemærkninger (Floto 1985, side 244) om, at man næppe skal »undervurdere den kendsger-

ning, at kronologien er historiens moder«, går i samme retning.

Ofte er det blevet betragtet som en konflikt mellem historien og samfundsvidenskaberne. Meget præcist fremgår det (som fremhævet af Jørgen Weibull) af et citat fra professor Bridenbaughs »presidential address«, til American Historical Association i 1963:

»Their (the social scientists) greatest deficiency is their lack of human understanding, which is the first requirement of the good historian; they do not understand or care about chaps. They deal in statistics, with units and trends, hoping to deduce laws of society; their works are primarily systematic, reveal little if any historical sense, and they ignore chronology. ... Realization that historical facts are unique in character, space, and time, restrains the historian from trying to fit them into a rigid theory or fixed pattern - and here he can render emergency yeoman service to his unhistorical colleagues in other disciplines. ... The finest historians, will not be those who succumb to the dehumanizing methods of social sciences, whatever their uses and values, which I hasten to acknowledge. Nor will the historian worship at the shrine of that Bitchgoddess, *Quantification*«. (American Historical Review, Jan. 1963, her citeret efter Weibull 1968, side 39-40).

Det er ganske interessant, at nyere teologisk litteratur, har vendt sig mod historikernes historieopfattelse. Den såkaldte narrative teologi understreger mytens karakter af fundamental historisk erkendelse løsrevet fra kronologien, f.eks. følgende uddrag af Johannes Sløks bog om det religiøse sprog.

»Men man må vedføje, at det er os, vanskelighederne tårner sig op for, for vi kan ikke undgå at tænke ud fra den historieforståelse, der har behersket Europa i de sidste århundreder. For os er historien en succession af éngangsbegivenheder, og om den kan man udkaste adskillige teorier. Tidligere opfattede

man imidlertid ikke historien på den måde. Historien var nok et forløb, hvor der indtraf begivenheder, enkelte bestemte begivenheder; men begivenhederne havde ikke på samme måde som for os éngangskarakter. De var snarere eksempler på en regel, afsløringer af »evige«, dvs. ikke-historie-bestemte, love eller funktionssammenhæng. Historiske begivenheder var derfor »lærerige«, man kunne blive klog af dem, for just ved at være eksempler på en regel kunne de gentages, ske igen«. (Sløk 1982, side 98).

Denne historieopfattelse er grundigt diskuteret i Svend Bjergs disputats fra 1981, der helt parallelt siger:

»Tidligere bestod krønikeskriverens hverv i at samle eksemplariske historier, helst sande eller erfaringsnære historier, som kunne gentages og således bringe en lære med sig om, hvad det kommer an på i tilværelsen. Om historierne var gamle eller nye spillede ingen rolle, blot de havde en forbilledlig, erfaringspræget lære i sig. Billedet skifter, i samme øjeblik historien får singulær karakter. Af historien lærer man kun historie. Historien er en uigentagelig, fremadskridende proces, hvor ethvert muligt læreindhold altid vil komme for sent, fordi tiden har ændret sig. Historiens lære er ikke for livet«. (Bjerg 1981, side 177).

Man kunne måske lidt provokerende understrege ligheden mellem den moderne samfundsforskers computerberegnete, statistiske model og teologernes og middelalderhistorikernes myter. Begge søger at løsrive brugbar erkendelse fra det kronologiske udviklingsforløb, men begge må selvfølgelig erkende, at denne viden er relateret til en bestemt samfundsstruktur og ikke generel. »Interessant er udviklingen i myternes indhold, når et sådant samfund går fra en økonomisk struktur til en anden, når normader forlader deres ørken og slår sig ned på den gode jord som fastboende bondebefolkning og måske sidenhen, som tiden udvikler sig, skaber bykultur«. (Sløk 1981, side 103).¹

I historievidenskaben kan ses tydelige paralleller til disse overvejelser i den franske Annales-skole og her i landet i Niels Steensgaards arbejder. I disse søges også varige strukturer, se f.eks. Steensgaards programartikel fra Historisk Tidsskrift 1980 og Ingvald Floto's afsnit om Annales-skolen (Floto 1985, bl.a. side 108-120 og 175-192). Måske mest karakteristisk formuleret af Steensgaard:

»Det nye i den historiske strukturalisme især som den udformedes af Fernand Braudel, var, at denne indsigt udnyttedes bevidst: det historiske forløb blev anskuet som en dialektik mellem forskellige tidsplaner, blandt hvilke de for mennesket vigtigste var de meget langvarige, 'la longue durée'. Begivenhederne, det, der i det enkelte historiske øjeblik optager aktørerne (og dermed kilderne), tilfaldes langt mindre betydning. Det indebærer, at kildernes bevidste informationer ingen interesse har, når de anskues i isolation eller som kronologisk sekvens, men først får deres betydning, når de placeres i forhold til et antal gentagelser. Strukturerne rekonstrueres fra kildernes gentagelser, hvad enten disse lader sig ordne i statistiske serier, eller de konstateres som konstante eller langsomt foranderlige begrænsninger på aktørernes handlefrihed.

Vi kender bedst en sådan kildeoverskridende historie fra den kvantitative historie, der konstruerer sine serier inden for rammerne af et lineært tidsbegreb og med anvendelse af nutidige eller tidsløse definitioner. Der er imidlertid afgørende forskel mellem denne form for historie og den historiske strukturalisme, der søger sine definitioner i kildernes gentagelser, og som netop har som pointe, at strukturen er varig, men ikke tidsløs«. (Steensgaard 1980, side 88).

Når man sammenligner vidt forskellige ting, sker det selvfølgelig altid ved at hugge tæer og klippe hæle, men at se tydelige paralleller mellem teologernes »myter«, samfundsvidenskabernes 'modeller' og Annales-skolen

og Steensgaards »strukturer« er næppe fuldstændigt urimeligt.

En principiel støtte til det traditionelle historiesyn er interessant nok på det seneste kommet fra økonomi-side. I Hector Estrups memo om ødipuseffekten (dvs. dette at forudsigelser ændrer folks handlinger, hvorved fremtidige handlinger bliver uforudsigelige, idet de afhænger af forudsigelserne), betones det indeterminerede og unikke stærkt:

»Et af de mest slående træk i den økonomiske, politiske, og for den sags skyld kulturelle udvikling er jo netop, hvordan alt forandrer sig; både den økonomiske virkelighed forandres, og med den måde vi omtaler og analyserer den på. En påstand om, at der her findes visse konstante og uforanderlige træk, der er uafhængige af tid og sted, vil ikke her vinde så umiddelbar accept som en tilsvarende om naturens ensformighed.

At fremhæve det ensartede som det væsentlige og afgørende i vort liv vil derfor forekomme de fleste absurd. Vi står nemlig lige så tit over for det unikke, som vi står over for det sædvanlige«. (Estrup 1988, side 2-3).

En række nyere retninger indenfor den formaliserede økonomi kan tolkes som en støtte til Estrups synspunkter, nemlig dels den rationelle forventningsteori og dels teorien om kaos i økonomiske modeller.

Hvad Estrup understreger ud fra generelle filosofiske argumenter om, at

»Ødipuseffekten (ser) ud til at indføre en principiel indeterminisme i samfundsvidenskaben. Den påvirkning, en forudsigelse øver på objektet kan naturligvis ikke inddrages i selve forudsigelsen, og der vil derfor altid være et moment af usikkerhed mellem det, der forudsiges, og det, der sker«. (Estrup 1988, side 6).

har sin klare parallel i Pesarans analyser af modeller med rationelle forventninger (dvs. modeller, hvor det forudsættes, at modellens agenter forudsiger konsistens med modellens antagelser, altså at agenterne i modellen handler som om de kender modellen). For sådanne modeller finder Pesaran, at identifikation og løsning af modellen ofte er umulig (se Pesaran 1987).

Tilsvarende finder Estrups udsagn

»Den determinisme, der ligger i forklaringen på, hvad jeg allerede har foretaget mig, synes således ikke at gælde, når sagen drejer sig om det, jeg fremtidig vil foretage mig. Det er Nu'ets dilemma: for forklaringen af det allerede skete accepterer man den i forklaringen indbyggede determinisme, men for det, der skal ske, er man ikke »tvunget« af nogen determinisme«. (Estrup 1988, side 9).

sin parallel i den matematiske kaosteori.² I denne teori påvises, at for en række matematiske modeller er udviklingsforløbet uforudsigeligt, fordi det fremtidige forløb ændres fuldstændigt ved minimale ændringer i initialbetingelserne. Forløbet vil synes tilfældigt, selv om det er genereret af en fuldt deterministisk model. Om sådanne modeller se bl.a. Brock & Sayers (1988), Kelsey (1988), Rasmussen, Mosekilde & Sterman (1985).

Sammenfattende må det nok konkluderes, at spørgsmålet om, hvorvidt den historiske udvikling er unik og uforudsigelig eller præget af mere faste, måske statistisk analyserbare, strukturer, har givet anledning til debat i adskillige fag og mellem fag med forskellige grundholdninger. Skal der konkluderes yderligere, må det nok bygge på en sondring mellem deterministiske og stokastiske sammenhænge. Hector Estrup og den traditionelle historikers argumentation er strengt deterministisk. Årsager er tvingende forklaringer, der intet overlader til tilfældighederne:

I sidste ende må man tilstræbe en forklaring, der viser, at kun det, der faktisk skete, kunne ske, dvs. opnå en så dyb forståelse, at man ud fra det foreliggende materiale ikke kan have grunde til at forestille sig, at hændelserne havde fået et andet forløb.---

Den gode forklaring kan ikke henvise til det spontane; det er tværtom forklaringen, der skal hidføre en forståelse af det, der ellers forekommer spontant, tilfældigt.---

Determinismen ligger så at sige gemt i selve begrebet om en (videnskabelig) forklaring.³ (Estrup 1988, side 7-8).

Estrup udmønter det i et eksempel med et skakspil. Trækkene afhænger af spillernes fri vilje og deterministiske forudsigelser er derfor principielt umulige.

Men derfor kan man jo forudsige ganske mange ting, hvis man accepterer stokastiske sammenhænge. Man kan måske forudsige, at første træk med sandsynligheden 40% er et kongebondetræk, med sandsynligheden 35% er et dronninge-bondetræk og med 15% sandsynlighed et træk med c-bonden, mens randbondetræk er signifikant usandsynlige.

Skal man forudsige i den type af situationer, må man altså basere sig på sandsynlighedsteoretiske årsager; og det er der efterhånden udviklet ganske meget teori for. En årsag må da få form af ændringer i sandsynligheder: A er en årsag til B, hvis A's værdi påvirker sandsynlighedsfordelingen for B's værdier. Hvids 1. træk i et skakspil er således en årsag til sorts 1. træk, ikke på den måde at det fastlægger dette, men sandsynligheden for, at sort trækker med kongebonden er stærkt afhængigt af hvids 1. træk. Et sådant stokastisk kausalitetsbegreb er udviklet af statistikerne C.W.J. Granger (se Kærgård & Milhøj 1986 for en oversigt).⁴

Den mest præcise konklusion på dette afsnit

er derfor måske følgende citat af den økonomiske nobelpristager Sir John Hicks:

»One of the things which we have learned - a general point which must be emphasized at the outset - is to distinguish between those historical questions which can usefully be discussed in terms of the notion of statistical uniformity, and those which cannot. Every historical event has some aspect in which it is unique; but nearly always there are other aspects in which it is a member of a group, often of quite a large group. If it is one of the latter aspects in which we are interested, it will be the group, not the individual, on which we shall fix our attention; it will be the average, or norm, of the group which is what we shall be trying to explain. We shall be able to allow that the individual may diverge from the norm without being deterred from the recognition of a statistical uniformity. This is what we do, almost all the time, in economics«. (Hicks, 1969, side 3).

Det kan kun tilføjes, at hvis de generelle træk i udviklingen har en dominerende karakter, bliver det heller ikke muligt at studere de unikke fænomener før, de er isolerede fra det generelle. Vil man analysere virkningen af et konkret politisk indgreb, lader det sig ikke gøre, før de generelle udviklingstendenser er kortlagt. Helt afgørende for den hensigtsmæssige strategi både ved analysen af enkeltbegivenheder og af mere generelle tendenser er derfor synet på, i hvilken grad generelle forhold præger udviklingen.

2. Økonomi eller totalanalyse

Et andet problem, der skiller de forskellige skoler, er i hvilken grad enkelte samfundsområder kan udskilles. Er det muligt at udskille et økonomisk forskningsfelt, eller er det uløseligt forbundet med de øvrige samfundsområder.

Her er der stærkt delte opfattelser, men

mærkeligt nok må økonomi og historie nærmest siges at være gået hver sin vej. I økonomien var de store gamle navne som Adam Smith og Karl Marx oplagte tilhængere af en totalbeskrivelse af samfundet. De var ikke snævre økonomiske analytikere, men analyserede samfundet i bred forstand. Siden er økonomien i stigende grad specialiseret i økonomiske analyser i snæver forstand. Rendyrkning af isolerede modeller for idealiserede økonomiske fænomener har været en tydelig grundtendens. Undtagelserne har været enkelte store navne, der fastholdt forsøg på totalanalyser (f.eks. Joseph A. Schumpeter og Gunnar Myrdal). De senere årtiers tendens til at udbrede den neoklassiske model for en rationelt handlende agent til også at omfatte semi-økonomiske eller helt a-økonomiske valg, f.eks. valg af uddannelse, børnetal, samlivspartner eller lignende (se f.eks. Becker, 1981, Stigler 1984, Mortensen, 1988, Iannaccone, 1988) er mere en rendyrkning af beskrivelsen af »the economic man«s generelle nyttemaksimerede adfærd, end det er et forsøg på at tage bredere synsvinkler i betragtning. Der er således ingen tvivl om, at økonomien er gået i retning af en rendyrkning af de centrale områder og af nøglemodeltyperne, bl.a. for at kunne formulere dem matematisk præcist. I historievidenskaben synes tendensen at være gået modsat. Fra en klassisk historie med udenrigspolitiske problemstillinger i centrum, bredte området sig ud, først i mellemkrigstiden til den økonomiske historie og senere til en socialhistorie, der havde ambitioner om at beskrive hele samfundet. Inga Floto beskriver det på følgende måde:

»Derimod kunne man i disse år iagttage den økonomiske histories fremvækst ikke bare som en selvstændig disciplin, men som en direkte trussel mod den historieopfattelse, der hidtil havde været den herskende. Det var en udvikling, der helt klart manifesterede sig i mellemkrigstiden, hvor den økonomiske hi-

storie blev en etableret institutionaliseret videnskab med særlige professorater og egne tidsskrifter.

I mellemkrigstiden var den traditionelle historievidenskab dog stadig den dominerende, selv om den var anfægtet af udfordringen fra den økonomiske historie - og i dens kølvand en begyndende socialhistorie. Efter den 2. verdenskrig kan man imidlertid konstatere at udviklingen er afgørende vendt. *Forskningsfronten* - for at bruge et begreb, der er gængs inden for naturvidenskaben - er definitivt flyttet fra den politiske historie til den sociale historie; det er her de nye landvindinger sker, de nye metoder dukker op. Det er en udvikling der - som vi har set - var forberedt i hele århundredet, og det var da heller ikke med ét smæk det ny slog igennem efter krigen. Med udgangspunkt i mange forskellige faktorer, må man imidlertid stedfæste et generelt gennembrud i begyndelsen af 1960'erne.

Blandt de forfattere, der har beskæftiget sig med de sidste 20-25 års historieskrivning er der almindelig enighed om, at den står i *soci-alhistoriens tegn*. Der synes også at være bred consensus om, at der ved socialhistorie ikke bare forstås de fattiges historie, underklassens historie, og heller ikke kulturhistorie generelt: Den moderne socialhistorie har en *totalhistorisk ambition*, og dens inspiration glider fra mange kilder. To af de væsentligste er nok - som det senere skal omtales - inspirationen fra *Annales*-kredsen og de engelske marxister«. (Floto 1985, side 144).

Den danske socialhistorie i 7 bind fra 1980 er i den henseende overraskende principløs. Der er en vis diskussion af hvad socialhistorie er (et kapitel på 25 sider) i bind 3 bl.a. med henvisning til *Annales*-skolen, men også med paralleller til ældre danske arbejder. Også *Annales*-skolens teorier tages med forbehold:

»*Annales*-skolen understreger meget stærkt tillige den samfundsmæssige undersøgelses

globale karakter, dvs. at undersøgelsen indrager - og helst også kvantificerer - alle aspekter af den menneskelige tilværelse, materielle som immaterielle, netop for at opnå et billede af helhed og strukturer, men konfronteret med samfundets funktioner og af de langsigtede drivkræfter i dets stadige omformning. På den anden side medfører dette ræsonnement også, at tidsdimensionerne relativiseres, og at det egentlige begivenhedsforløb reduceres til krusninger på overfladen, i bedste fald til konsekvenser af den sociale udvikling.

Selv om *Annales*-skolen med fuld ret har karakteriseret historieforskningen som en videnskab, der beskæftiger sig med mennesket (*une science humaine*), kan man med samme ret rette indvendinger mod dens system. For det første indeholder dens krav på afvejning af komponenterne i de sociale strukturer og den sociale udvikling en åbenlys fare for kvantificeringsmagi, som ikke blot vil måle umålelige størrelser (f.eks. massepsykologiske faktorer, som uomtvisteligt spiller en væsentlig rolle, eller kulturniveau), men også rummer fare for at blive offer for nabovidenskabernes tekniske og upersonlige metodiske raffinementer«. (Pedersen 1980, side 16).

Udover dette kapitel rummer den danske socialhistorie kun ganske få siders principielle overvejelser om området i indledningen til bind 6, hvor området defineres på følgende måde:

»Socialhistorie er historien om samtlige befolkningsgruppers lev vilkår og deres relationer til og reaktioner over for hinanden, historien om deres samarbejde og deres kamp«. (Hansen og Henriksen 1980, side 12).

Mere programagtige erklæringer om samfundssystemets uløselige sammenfiltring findes normalt iblandt marxistiske forfattere. Således hos professor Joachim Israel, Lund:

»Samhället som helhet betraktat skall analyseras som en pågående process, där totaliteten inom sig själv har alle förutsättningar för dess omvandling, såsom Marx påpekat. Det finns inte några enkla orsak-effekt-relationer utan ett komplicerat samspel och återverkningar, feedback, circular causation, dialektisk negation etc.« (Israel, 1984, side 29)

eller hos professor Dag Østerberg, Oslo:

»Økonomi er en del av en større helhet - for den enkelte er den en del av hans eller hennes livsløp og livsstil og levekår, for samfunnet er den en institusjon eller et område som står i et indre forhold til en rekke andre sektorer eller områder, eller med andre ord: Samfunnsøkonomien er av integrert del av samfunns livet som totalitet. Kjent, beundret og omstridt er studiene omkring den indre forbindelse mellom religionsform og økonomiske former, slik de hos Weber etter hvert ble til en verdensomfattende tolkning av verdensreligionenes ulike forhold til ekspansiv akkumulerende kapitalisme«. (Østerberg 1984, side 35).

Rækken af den slags erklæringer kunne forlænges i det uendelige. Skal man præcisere, hvad problemet er, må spørgsmålet være, om man uden afgørende fejl kan tillade sig at analysere en årsagsvirkning uden at tage hensyn til feed-back-virkninger den modsatte vej. Hvis politikerne vælger en politik, hvis virkninger på økonomien skal analyseres, kan det gøres indenfor en rent økonomisk referenceramme, hvis man kan betragte politikken (og andre relevante ikke-økonomiske forhold) som exogent givne. Man behøver da ikke bekymre sig om, hvorledes politikken fastlægges, idet det alene er politikens virkning, der kortlægges.⁵ Er der derimod feed-back fra økonomien til andre samfundsvidenskabelige variable, som f.eks. de politiske, vil de økonomiske og de andre variable indgå i et simultant samspil, hvorfra ingen delssammenhæng kan isoleres partielt. Spørgsmålet, når det skal afgøres, om økonomi kan analy-

seres løsrevet fra politiske, demografiske og andre forhold, er altså, i hvilket omfang, der er virkninger fra økonomien til politiske, demografiske eller andre variable.

Dette vil naturligvis afhænge af tidshorizonten (for en klassisk artikel om sammenhængen mellem kausalitet og tidshorizont, se Bentzel & Hansen, 1954). Laver man kortsigtsanalyser f.eks. et år eller to frem, er det helt legitimt at betragte de demografiske forhold som exogent givne, men det er klart, at de sidste hundrede års fald i fødselshyppigheder har snæver sammenhæng med den økonomiske udvikling, og for egentlige langsigtede udviklingsanalyser må dette samspil derfor med. Tilsvarende vil det måske kunne forsvares at antage, at samfundets sociale strukturer (uddannelsesmønstre, klassestruktur osv.) er bestemmende for den politiske struktur, der så fastlægger den økonomiske politik, hvis virkninger på kort sigt analyseres ud fra en antagelse om, at der ikke er nogen feed-back i dette system. I lidt længere tidsperspektiv påvirker den økonomiske politik selvfølgelig den sociale og politiske struktur, og en samlet analyse er derfor nødvendig.

Der er derfor intet mærkeligt i, at økonomerne, der normalt arbejder med relativt kortsigtede analyser, betragter det økonomiske system som mere løsrevet fra den øvrige samfundsstruktur end historikerne, der normalt arbejder med væsentligt længere tidsperspektiv.

4. Empiriske argumenter

Grundproblemer, som de i det foregående diskuterede, lader sig ikke uden videre teste empirisk. Som understreget af en lang række moderne videnskabsteoretiske forfattere (se Blaug, 1980, side 1-52 for en oversigt) er det ikke de fundamentale dele af teorierne, der undersøges direkte, men derimod et kom-

pleks af grundforudsætninger og tekniske hjælpeforudsætninger. Lakatos' terminologi, ifølge hvilken testbare teorier består af en hård kerne og et beskyttelsesbælte, er ved at vinde udbredelse (se Knudsen 1984). Det, der efterhånden afkræfter teorier (dvs. gør deres hårde kerne forældet) er da, at de kun kan forklare de faktiske observationer, hvis de kombineres med en stigende mængde af komplicerede hjælpehypoteser. Teorier forkastes ikke, fordi det viser sig, at de er empirisk testede og fundet falske, men fordi deres forklaring af observationerne bliver for krøllede og komplicerede.

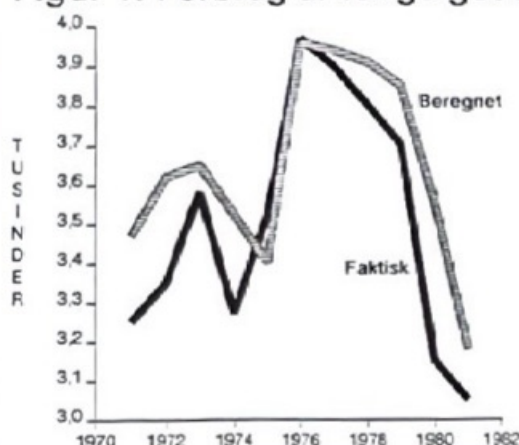
Det følgende er således ikke test, der kan sige, hvad sandheden om de her diskuterede spørgsmål er. Det er nogle empiriske argumenter for de holdninger, der vil blive formuleret i konklusionen.

Det første spørgsmål, der er rejst, er, hvor stabil den økonomiske struktur er. En række undersøgelser af den økonomiske vækst i Danmark fra 1876-1981 baseret på de i Hansen (1974) publicerede tidsserier, tyder på, at der er sammenhænge, der er endog meget stabile. En økonometrisk model er estimeret for perioden 1876-1970, idet dog årene omkring verdenskrigene er holdt udenfor undersøgelserne (se Kærgaard 1979). Testes det, om modelsammenhængene er uforandrede for de tre perioder før-, mellem- og efterkrigstiden, findes en række sammenhænge, som er særdeles stabile (se Kærgård & Rasmussen 1979 og 1981).

Man kan derefter prøve at undersøge om denne model, der er estimeret på data fra før 1970, kan bruges til at forudsige perioden efter 1970 (se Kærgård, 1987). Også her findes en ind imellem helt forbløffende stabilitet. Som et eksempel herpå kan ses på forbruget af varige goder. Det er en serie, der starter med at være domineret af møbler og hestevogne, og ender med at være biler og hårde

hvidevarer. Alligevel er seriens samspil med nationalindkomsten rimeligt stabil (med et ret kompliceret lagmønster). På fig. 1 er serien for varige goder tegnet op for perioden efter 1970 sammen med det forløb, der er udregnet ud fra den forbrugsfunktion, der er beregnet på data for perioden 1876-1970. Det er en god illustration af, hvor stabile strukturerne synes at være.

Figur 1. Forbrug af varige goder



Ganske vist er der sket en eller andet (det er olie-kriserne), der gør, at modellen skyder lidt for højt, men mønstret i forløbet ligner slående. Og afvigelsen er jo fuld forudsigelig: når olie- og benzinprisen stiger ekstremt, må bilefterspørgslen give sig. Det ville være et systematisk led i enhver økonomisk forudsigelse.

Disse undersøgelser, der her er kort refereret, må ses som indikationer af, at det økonomiske område er karakteriseret af en række sammenhænge, der er relativt stabile over tiden - at de generelle træk i udviklingen er relativt dominerende, og at unikke forhold for de enkelte år spiller en mindre rolle.

I sådanne økonometriske modeller ses normalt på økonomiske strukturer løsrevet fra det øvrige samfund. Det leder op til de i afsnit 3 diskuteret problemer. Dette område har her i landet specielt interesseret Martin Paldam, der både har lavet en række empiri-

ske undersøgelser og en række oversigter over tilsvarende undersøgelser fra andre lande. I Paldam & Schneider (1980) søges partiernes vælgertilslutning i Danmark 1957-78 forklaret ud fra udviklingen i økonomiske nøglevariable. Her findes så kortsigtede sammenhænge, at det til en vis grad er muligt at forklare Gallups månedlige indeks for partitilslutningen. Paldam (1981a) er en oversigt over den internationale litteratur vedrørende dette emne. Omkring en trediedel af variationen i vælgertilslutning synes at kunne forklare ud fra variable som arbejdsløshed, inflationstakt, betalingsbalancesaldo og skatetryk. Sammenhængene er signifikante, men ikke særlig stabile.

De såkaldte valgcykler, der indikerer forskelle i økonomisk politik, efter hvor langt inde i en valgperiode man er, tyder også på et tæt samspil mellem økonomiske og politiske variable, se Paldam (1983 og 1979). Sådanne cykler er signifikante, selv om de ikke spiller nogen dominerende rolle i de 17 lande, Paldam har undersøgt.

Denne litteratur må nok siges at sætte alvorlige spørgsmål ved det rimelige i at sætte for tætte skodder mellem økonomiske og politiske undersøgelser. Selv på relativt kort sigt synes der at være et kompliceret (og delvist ret ustabil) samspil mellem økonomiske og politiske variable.

5. Konklusion

I store dele af empirisk økonomi og økonomisk historie arbejdes ud fra forudsætninger om, at de økonomiske sammenhænge er rimeligt stabile over tiden, og at de kan ses relativt løsrevet fra andre samfundsvidenskabelige områder. Specielt eksplicitte er disse forudsætninger i økonometriske analyser og i de økonomisk-historiske undersøgelser, der benytter sådanne metoder. Hvorvidt sådanne stabile og kausale sammenhænge findes

afhænger i høj grad af, hvilke problemstillinger, der betragtes, men holdningsforskelle på disse områder er også dominerende årsager til forskelle mellem forskellige økonomiske og historiske skoler.

Empiriske undersøgelser tyder på, at det problematiske i f.eks. den økonometriske metode snarere er forårsaget af simultane sammenhænge mellem økonomiske og politiske variable end af tidsmæssig ustabilitet i de økonomiske sammenhænge. Økonomenes formaliseringer og brug af statistiske metoder anvendt på samfunds- og socialhistorikernes mere totale modeller synes således et lovende perspektiv.

Noter

1. Historien som et mere »mytisk« fundament for vor tilværelse findes også i den danske historiedebat, jvf. Martin A. Hansens formuleringer:

»Historien er også andet, den er et Vaaben. Det gælder om, at vi har en smedet og hærdet Historie. Og det bliver den, i det samme vi fortæller den, som den fortjener at blive fortalt. Skræp maa graves op, ikke for at beskrives, pollenanalyseres og stilles paa Museum, men for at bruges.---
Vor Historie er vor Rygrad som Folk, Den kan ikke fortælles for godt«. (Hansen 1966, side 23 og 29).

der måske nok er præget af at være skrevet i 1940, men dog er optrykt 1957 og 1966, og citeret med et »synes omsider at have vundet gehør« af Inga Floto i 1985 (side 243).

2. Hos historikerne kunne f.eks. også henvises til Nipperdey's indlæg i nyere tysk metododebat, der af Floto (1985, s. 229) beskrives:

»Samtidig er han betænkelig ved den implicite determinisme, der ligger i denne tilgang, der efter hans mening tager bort det »åbne« der ligger i ethvert historisk forløb, de uendelige muligheder hvis realisering eller ikke-realisering først forstås i fremtiden/nutiden og ikke blot én mulig fremtid/nutid«.

3. En lignende udtalelse fra historiker side findes hos Scocozza:

»Men historikeren skal også forklare de specifikke

omstændigheder ved de konkrete begivenheder. Han skal f.eks. forklare, hvorfor enevælden faldt netop i 1848 og ikke før eller senere. Han skal bl.a. tage stilling til, om den akutte skærpelse af modsætningen mellem de tysksindede slesvig-holstenere og danskerne i den givne situation var den specifikke årsag til at enevælden faldt netop i martsdagene 1848«. (Scocozza, 1982, s. 60).

4. Andre arbejder om stokastiske lovmæssigheder findes i Journal of Econometrics' temanummer om kausalitet fra september 1988, hvor emner som »Causality and Causal Law in Economics« (A. Zellner), »On the interpretation and observation of Laws (J.W. Pratt & R. Schlaifer), »Causal relationships and replicability« (D.J. Poirier) og »Probability and causation« (B. Skyrms) tages op.
5. I økonomi-termer vil man jvf. Andersen (1979) sige, at det økonomiske system udgør en kausal blok af højere kausal orden end de politiske variable (klassifikationen er således, at variable, der kommer tidligt i årsagskæden, har lav kausal orden). I en sådan situation kan virkningerne fra politik-variablerne til de økonomiske variable, og mellem de økonomiske variable indbyrdes analyseres uden hensyntagen til hvad der bestemmer politik-variablene.

Litteraturliste

- Aigner, D.J. & A. Zellner (red.) (1988), Temanummer om 'Causality', *Journal of Econometrics* vol. 39 nr. 1/2.
- Andersen, E. (1979), Makroøkonomisk Analyse, *Københavns Universitets Økonomiske Instituts blå memoserie* nr. 82.
- Barber, W.J. (1967), *A history of Economic Thought*, Penguin Books, New York (genoptrykt senere).
- Becker, G.S. (1981), *A Treatise on the Family*, Cambridge, Mass.
- Bentzel, R. & B. Hansen (1954), On Recursiveness and Interdependency i *Economic Models, Review of Economic Studies* vol. 22, side 153-168.
- Bjerg, S. (1981), *Den kristne grundfortælling*, Århus.
- Blaug, M. (1962), *Economic Theory in retrospect*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood (genoptrykt senere).

- Blaug, M. (1980), *The methodology of economics*, Cambridge.
- Brock, W.A. & C.L. Sayers (1988) Is the Business cycle characterized by deterministic chaos, *Journal of Monetary Economics* Vol. 22 side 71-90.
- Clausen, H.P. (1986), *Hvad er historie?* København.
- Danske økonomer, *Festskrift i anledning af socialøkonomisk Samfunds 75års jubilæum* (1976), Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- Estrup, H. (1988), Ødipus effekten, *Københavns Universitets Økonomiske Instituts blå memoiserie* nr. 165.
- Floto, I. (1985), *Videnskabernes historie i det 20. Århundrede - Historie*, København.
- Hansen, Martin A. (1940), Folkets Danmarkshistorie, optrykt i Martin A. Hansen (1966) *Verdensromanen - historiske essays* (udvalg, ved Th. Bjørnvig og O. Wivel), København.
- Hansen, S.Aa. (1972-74), *Økonomisk vækst i Danmark I-II*, København (2. udgave 1977, 3. udgave 1983).
- Hansen, S.Aa. & I. Henriksen (1980), *Sociale brydninger 1914-39, Dansk Socialhistorie, bind 6*, København.
- Hicks, J. (1969), *A theory of economic history*, Oxford.
- Iannaccone, L.R. (1988), A Formal Model of Church and Sect, *American Journal of Sociology Supplement* vol. 94, side 241-268.
- Israel, J. (1984), Vetenskapsteoretiska problem inom nationalökonomi, i H. Andersen & C. Knudsen (red.) *Videnskabsteoretisk Grundproblemer i Økonomiske Discipliner*, København.
- Kaldor, N. (1961), Capital Accumulation and Economic Growth, i F.A. Lutz & D.C. Hague (red.): *The Theory of Capital*, London.
- Kelsey, D. (1988) The economics of Chaos or the Chaos of Economics, *Oxford Economic Papers* side 1-31.
- Klein L.R. (1979), Use of Econometric Models in the Policy Process, i P. Ormerod (red.): *Economic Modelling*, London.
- Knudsen, Chr. (1984), *Neoklassisk virksomhedsteori i videnskabsteoretiske og videnskabshistoriografisk belysning*, i H. Andersen & C. Knudsen (red.) *Videnskabsteoretiske Grundproblemer i Økonomiske Discipliner*, København.
- Kurt Pedersen (1981), *Den økonomiske teoris rødder*, Systime, Herning.
- Kærgård, N. (1979), En vækstmodel for Danmark, i Gad m.fl. (red.), *Vækst og Kriser i Dansk Økonomi i det 20. århundrede*, Århus.
- Kærgård, N. & T.V. Rasmussen (1979), Stabiliteten af den danske økonomiske struktur, *Cykelfdelingens memo* nr. 77.
- Kærgård, N. & T.V. Rasmussen (1981), A growth model of the Danish Economy, i Janssen, Pau & Straszak (ed.), *Dynamic Modelling and Control of National Economics*, Oxford.
- Kærgård, N. (1984), Hvor stabil er den økonomiske struktur? *Økonomiske Essays*, København.
- Kærgård, N. & A. Milhøj (1986), Årsag og virkning i økonomien - en oversigt, *National økonomisk Tidsskrift* nr. 1.
- Kærgård, N. (1987), Fortidens erfaringer og 1980ernes økonomi, i Spange Mortensens (red.) *Symposium i Anvendt Statistik*, Århus.
- Kærgård, N. (1989), To modeller for den økonomiske udvikling, i Spange Mortensen (red.) *Symposium i Anvendt Statistik*, Århus.
- Kærgård, N. (1989a), *An Econometric Revolution?* Papir til *History of Economics Society's møde* Richmond, juni 1989.
- Mogensen, G. Viby (1987), *Historie og økonomi*, København.
- Mortensen, Dale T. (1988), Matching: Finding a Partner for Life or otherwise, *American Journal of Sociology, Supplement* vol. 94, side 215-240.
- Paldam, M. (1979), Is there an electoral cycle? A Comparative Study of National Accounts, *Scandinavian Journal of Economics* vol. 81 nr. 2.
- Paldam, M. & F. Schneider (1980), The Macroeconomic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-1978, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, side 149-70.
- Paldam, M. (1981), An essay on the rationality of economic policy: The test-case of the electoral cycle, *Public Choice* vol. 37, side 287-305.
- Paldam M. (1981a), A Preliminary Survey of the Theories and Findings on Vote and Popularity Functions, *European Journal of Political Research*, vol. 9 nr. 2.
- Paldam, M. (1983), The political Dimensions of Wage Dynamics i K.R. Monroe (red.): *The Po-*

- litical Process and Economic Change*, New York.
- Pesaran, M.H. (1987), *The Limits to Rational Expectations*, Basil Blackwell, Oxford.
- Pedersen, K. (1981), *Den økonomiske teoris rødder*, Herning.
- Petersen, E. Ladewig (1980), *Fra Standssamfund til rangssamfund 1500-1700, Dansk Socialhistorie bind 3*, København.
- Ranulf, S. (1946), *Socialvidenskabelig Metodelære*, København.
- Rasmussen, S., E. Mosekilde & J.D. Sterman (1985), Bifurcation and chaotic behavior in a simple model of the economic long wave, *System Dynamics Review*, vol. 1 nr. 1, side 92-110.
- Samuelson, P.A. (1966), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, J.E. Stigler (red.) Cambridge, Mass.
- Scocozza, B. (1982), *Om historie - en introduktionsbog*, København.
- Sløk, J. (1982), *Det religiøse sprog*, Århus.
- Steensgaard, N. (1980), Universalhistorie, Samfundshistorie og Historisk Strukturalisme, *Historisk Tidsskrift*.
- Stigler, G.J. (1984), Economics - An Imperial Science? *Scandinavian Journal of Economics* vol. 86, side 301-313.
- Weibull, Jörgen (1966), *Kvantitativ metode i historisk Forskning, Historie, Jyske samlinger*.
- Ølgaard, A. (1966), *Growth, Productivity and Relative Prices*, Amsterdam.
- Østerberg, D. (1984), *Bemærkninger om Samfunnsøkonomi og matematisk økonomi*, i H. Andersen & C. Knudsen (red.) *Videnskabsteoretiske Grundproblemer i Økonomiske Discipliner*, København.

Principper og historie bag konkurrencelovforslaget.

Poul Milhøj

Navnlig tre omstændigheder med rod i fortiden har bidraget til, at den dagsaktuelle debat om forslag til konkurrencelov fra februar i år forekommer forvirret.

Den første er en overordnet ambivalens i det offentliges holdning til prisdannelsen. Den anden er den uklarhed, der tilsyneladende stadig hersker omkring mål og midler i den del af det offentliges politik, som bekæmper konkurrencebegrænsning. Den tredje er f.s.v. en variant af den anden, som politikken mod konkurrencebegrænsning her i landet har haft et tvedelt mål ved at sigte mod både effektiv konkurrence og rimelige priser. - Som en fjerde kunne man tilføje, at det nu fremlagte forslag, som i mange henseender tager klar stilling i de historisk set uklare mål/middel formuleringer, blev introduceret med angivelse af et helt nyt mål for konkurrencelovgivning - målet om afbureaukratisering. Den komplikation lades uomtalt i det følgende. Hvis læseren vil mene, at den strejfs afslutningsvis, er det utilsigtet.

Den overordnede ambivalens.

Historisk tilsidesatte den politiske og økonomiske liberalisme både middelalderens stationært og merkantilismens dynamisk prægede reguleringsøkonomi. Selvom opbruddet herhjemme var brat og dybtgående (f.eks. landbrugsreformerne i 1700-tallets slutning, toldreformen i 1797 og næringsfriheden i 1857), overlevede der megen offentlig regulering. Dels for som i middelalderen at sikre, hvad der sammenfattende kan benævnes tryghed - men strækkende sig fra sikker be-

skæftigelse over social sikkerhed til f.eks. i nutiden beskyttelse mod bl.a. forurening, manglende landskabsetik, selvdestruktion, reklame og farlige produkter. Dels som under merkantilismen ud fra en tro på med økonomisk politik at kunne styre økonomien mod vækst m.v. og dels i en blanding, hvor motivet for den enkelte foranstaltning kan være vanskelig at gennemskue, men hvor følger virkningen hyppigt er begrænsning af konkurrencen.

Som helhed er der reguleret mindre, des friere adgangen har været til at indpasse vor økonomi i den internationale. 1930'erne gav derfor omvendt grobund for udbredt regulering. Betydelige dele overlevede i efterkrigstiden, der dog som helhed har været præget af deregulering i takt med stigende liberalisering af det internationale samkvem.

Rettes opmærksomheden udelukkende mod den lovgivning, der især over indflydelse på prisdannelsen, er udviklingslinien i efterkrigstiden sværere at vurdere. Liberaliseringsstendensen fremstod klart, da næringslovens forbud mod, at en handlende havde mere end ét fast udsalgssted i hver kommune blev ophævet i 1966, og da konkurrencelovens forbud mod enhedsprisforretninger sammen med andre specialforbud i 1974 forsvandt til fordel for markedsføringslovens general-klausul. Trods indskrænkning i den fri adgang til erhvervsudøvelse indebar licitationsloven fra 1966 også en betydelig liberalisering sammenlignet med den tidligere retstilstand - dog at et mindretalsforslag i licitationskommissionen om ikke at operere med

andre regler end dem, der gælder alment om fri konkurrence, ikke nød fremme. Endvidere er de tidligere koncessionsordninger for sukker, kartoffelmel og sprit samt den særlige mælkeordning med stærke konkurrencebegrænsninger til følge nu ophævet. Til gengæld blev f.eks. i 1973 vognmandskørsel gjort betinget af kørselstilladelser, hvis antal bestemmes af behovet. Og siden medio 1970'erne har navnlig miljøhensyn incl. dem, der tilgodeses med planlovene, skabt nye offentlige reguleringer, som ad indirekte vej tilsidesætter markedskræfterne. Det samme gælder de offentligt dikterede betydelige forvridninger af konkurrenceforholdene på energiforsyningsmarkedet. Hertil kommer, at der stadig er omfattende reguleringer på landbrugs-, bolig- og apoteksområderne samt f.eks. i lukkeloven, ligesom en række love regulerer adgangen til og erhvervsudøvelsen indenfor liberale erhverv og autoriserede håndværksfag.

Den mest umiddelbare konkurrencebegrænsning, der følger af så godt som alle de nye og gamle reguleringer, er barrierer mod tilgang. Det gælder ikke alene de bestemmelser, der giver bevillinger eller autoriserer på grundlag af specificerede kvalifikationer. Også plan- og miljølovene opstiller barrierer. Til og med af ret uoverskuelig karakter, fordi det er rammelove, hvis udfyldelse ligger hos den statslige administration eller lokalt. Eksempelvis har nogle amter og primærkommuner benyttet regions- og lokalplanlovene til at hindre etablering af lavprisvarehuse og eksplicit motiveret nægtelsen med hensynet til det eksisterende butiksnet. Med samme motivering har en kommune nægtet tilladelse til kørende handel med grøntsager. Det kan også nævnes, at Københavns kommune uddeler studepladser efter gadehandlernes anciennitet og ikke f.eks. bortauktionerer dem. Miljø, sundheds- og lægemiddellovene m.fl. opererer med krav om, at varer skal være godkendt, inden de

sendes på markedet. I det omfang, der udvises stor nidkærhed i godkendelsesproceduren, hvilket ofte siges at være tilfældet, hæmmes tilgangen af nye varer og af nye producenter. Endvidere kan godkendelseskravene vanskeliggøre import af næsten identiske varer. Noget sådant er fremført om f.eks. lægemidler, plantebeskyttelsesmidler og elektriske artikler. Også en tilsyneladende konkurrenceneutral lov som lukkeloven danner barrierer. Den hindrer bl.a. tilgang af dem, der vil (eller p.g.a. andet arbejde kun kan) konkurrere ved at betjene publikum, når det har tid til at handle, hæmmer specialiseringer og griber ind i butikkernes placering samt skaber særfordele for de kiosker m.v. og det vareresortiment, der kan opnå dispensation.

Jo mere effektive sådanne offentligt opstillede barrierer mod tilgang er, des større sandsynlighed er der for, at den beskyttede gruppe iværksætter og kan håndhæve egne konkurrencebegrænsninger. Således har næsten alle liberale erhverv vedtaget kollegiale regler, som på forskellig vis begrænser konkurrencen. Det kan være horisontalt aftalt prisberegning (f.eks. skødesalærer eller landinspektørforeningens nu efter pålæg ophævede medlemsforbud mod at byde på udliciteret opmålingsarbejde), konkurrenceklausuler (f.eks. Dyr lægeforeningens forbud mod, at ansatte nedsætter sig som selvstændig inden for en bestemt afstand fra arbejdsgiverens praksis i et nærmere angivet åremål) og regulering af andre konkurrenceparametre (navnlig begrænser foreningsvedtægterne medlemmernes adgang til at reklamere). På apoteksområdet har erhvervet selv suppleret op med egne konkurrencebegrænsninger så som bindende priser på de ca. 5 pct. af omsætningen, der ikke er apoteksforbeholdte varer.

Overfor disse mange reguleringer og deres konkurrencebegrænsende effekt står så den gældende monopollov, hvis formål (§ 1) er

»at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse.« Tydeligere kan ambivalensen i det offentlige holdning til prisdannelsen vel næppe fremstå. Man vil både fremme konkurrencen og stække den.

Mål og midler i konkurrencefremmende politik.

I tillæg til ambivalensen kommer så, at den konkurrencefremmende side af den førte politik næppe kan siges at have haft et éntydigt formuleret mål. Siden 1919 har vi haft tilløb til og siden 1929 love vendt mod konkurrencebegrænsning. Men fælles for dem alle er en vis usikkerhed om forholdet mellem mål og midler og dermed deres egentlige mål.

Usikkerheden kan i et vist omfang hidrøre fra vore lærebøger, hvis mikroafsnit ikke på samme systematiske måde som makrodelene rummer klare mål/middelformuleringer. I det omfang deres prisdannelses teori kan opfattes som normativ, kan fuldkommen konkurrence ses som mål og betingelserne for den (mange efterspørgere, mange udbydere, fri tilgang, fri adgang og fuld gennemsigtighed) som midler. Den videre påvisning af, at fuldkommen konkurrence, når bortses fra eksternalitetsproblematikken, fører til størst mulig effektivitet i produktion og forbrug, kan også læses sådan, at effektiviteten er målet. Herefter kan fuldkommen konkurrence opfattes som middel. Eller snarere med makroøkonomiens sprog som »intermediate target«, da konkurrence som middel i sig selv kræver midler (de nævnte betingelser). Læst således opererer lærebøgerne normativt set i 3 trin: 1) effektivitet som overordnet mål, 2) fuldkommen konkurrence som mål på vejen (intermediate target) eller som overordnet middel, 3) mange agenter, fri tilgang og adgang samt gennemsigtighed som midler til at opnå (2).

I så henseende går vor betækningslitteratur nogle afgørende skridt videre ved at omformulere (1) til en art dynamisk effektivitet. Trustkommisionens 3. betænkning (1953), i det flg: TK-3, erkender således (s. 65), at det i visse »tilfælde vil - - være indbyrdes modstrid mellem målsætningerne, således at den størst mulige effektivitet eksempelvis kun kan opnås på bekostning af en vis begrænsning af erhvervsfriheden eller samtidig med, at det bliver vanskeligt at undgå monopolprægede avancer.« Endvidere peges der (s.28) på, at ønsket om størst mulig effektivitet i produktion og omsætning kan ses fra to synsvinkler. Dels at opnå størst mulig resultat med given teknik, dels at skabe gunstige vilkår for tekniske og organisatoriske fremskridt, incl. nye varer og bedre kvaliteter. Betænkningen endte dog op med at opstille 4 mål: størst mulig effektivitet i varernes fremstilling og distribution, modvirken af urimeligt store fortjenester gennem udnyttelse af monopolmagt, størst mulig erhvervsfrihed samt beskyttelse af svagt stillede virksomheder mod magtudøvelse fra de stærke - men nævner altså, at målene kan være indbyrdes uforenelige og overlader valget til politisk afgørelse. Konkurrencelovudvalgets betænkning (1986), i det flg.: Btkn. 1075, træffer *tilsyneladende* selv valget ved at formulere det overordnede mål som: »*opnåelse af den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning - - på et givet tidspunkt såvel som i dynamisk forstand*« (s. 25). Dernæst betragtes »*virksom konkurrence*« udtrykkeligt (s. 26) »som det overordnede *middel* til opnåelsen af størst mulig effektivitet.« Btkn. 1075 ser denne præcisering som led i sin anbefaling af at erstatte hidtidig defensiv lovgivning overfor konkurrencebegrænsning med en offensiv til fremme af effektivitet. Sluttelig bliver gennemsigtighed og erhvervsfrihed gjort til forudsætninger - en slags underordnede midler - for det overordnede middel: virksom konkurrence. Mål om at bevare mindre virksomheder og om for-

brugerbeskyttelse henvises derimod til anden lovgivning for derved at undgå uforenelige mål i konkurrenceloven. At sådan anden lovgivning i givet fald kan bidrage yderligere til den foran omtalte ambivalens bekymrer tilsyneladende ikke udvalget. Valget er altså stadig som i TK-3 overladt politikerne.

Status i betænkningsslitteraturen tager sig herefter nogenlunde således ud: 1) Overordnet mål: størst mulig effektivitet i produktion og omsætning på et givet tidspunkt og i dynamisk forstand. 2) overordnet middel eller mellem mål: virksom konkurrence og 3) middel til at opnå (2): fri tilgang og afgang (erhvervsfrihed) samt gennemsigtighed.

Det ses, at (1) er gjort dynamisk. Det drejer sig om til enhver tid billigst muligt at fremstille den højest ønskede forbrugskombination og samtidig sikre økonomisk vækst og forandring. Derfor er (2) betegnet virksom konkurrence for at angive en proces, hvor prisforskydninger bestandigt flytter om på produktion og forbrug bl.a. som svar på og selv påvirket af tekniske, organisatoriske og smagsændringer. Altså en effektivt virkende allokeringmekanisme. I (3) ligger vægten på frihed til at træffe økonomiske dispositioner på gennemsigtige markeder. Det indebærer erhvervsfrihed for dem, der kan klare sig, men ikke nødvendigvis mange agenter, som kunne hindre (2) og (1).

En tilsvarende udvikling kan kun svagt spores i politikernes valg i lovgivningen, som indtil det nu foreliggende lovforslag har holdt sig til at formulere midlerne under (3), navnlig erhvervsfrihed, som mål og blande dem op med andre til dels modstridende som forbrugerbeskyttelse og hensyn til smådrift samt i de senere tiår inflationsbekæmpelse og indkomstpolitik, jfr. s. ss nedenfor. Allerede *grundloven* lagde i 1849 ud med løftet om den »frie og lige adgang til erhverv.« I det aldrig vedtagne *forslag til lov om tilsyn med*

visse virksomheder fra 1919 skulle et råd føre tilsyn med »virksomheder af monopolagtig karakter - -, som er i stand til at udøve en bestemmende indflydelse på pris- og omsætningsforhold - -« samt afgive erklæring om »hvorvidt der - - er hidført en urimelig og skadelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse.« På linie hermed bestemte *loven om værn for erhvervs- og arbejdsfriheden fra 1929*, »at kollektive aftaler, som på uberegtiget måde begrænser den enkeltes frie adgang til erhverv« er uden retsvirkninger, og forbød økonomisk og politisk forfølgelse med samme sigte.

Derimod skete der et skift i grundholdning med vedtagelsen af *lov om prisaftaler m.v. i 1937*. Her er indstillingen, at monopoler og anden konkurrencebegrænsning ikke uden videre er skadelige, men at de for at hindre misbrug må underkastes kontrol. I konsekvens heraf forbydes kun de konkurrencebegrænsende »aftaler og bestemmelser - -, som medfører eller kan antages at medføre urimelige priser eller - - indskrænkninger i den frie erhvervsudøvelse.« Hermed åbnedes vejen f.s.v. for at sigte mod det overordnede mål (1), men det formulerede mål befandt sig stadig på trin (3). Heri skete der principielt ingen ændring ved overgangen til den med senere ændringer stadig gældende *lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger fra 1955*. Lovforslaget medtog effektivitet som mål, men det gled ud under folketingsbehandlingen, hvorefter kun de to mål: at hindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre den frie erhvervsudøvelse stod tilbage. Derimod ændredes det håndgribelige middel fra forbud til tilsyn. Herefter er hovedlinien i monopolloven, at aftaler m.v. samt enkeltvirksomheder skal anmeldes til et *offentligt* tilgængeligt register, hvis de har *væsentlig* indflydelse på konkurrenceforhold, og at der skal gribes ind mod dem, hvis de har *urimelige* virkninger. Kun bindende bruttopriser er forbudt.

Undladelse af at anmelde altaler er også her manglende retsvirkning. Indgreb mod urimelige virkninger består i påbud om at op hæve eller at ændre fremgangsmåde, herunder påbud om at levere. Selvom effektivitet ikke overlevede som selvstændigt mål, må udtrykket urimelig stadig kunne tolkes i relation til både fri erhvervsudøvelse og effektivitet.

Først det nu fremsatte konkurrencelovforslag placerer målet på trin (1), idet lovens formål er »at fremme effektiviteten i produktion og omsætning.« Ifølge bemærkningerne ud fra »det grundsynspunkt, at den overordnede målsætning for en konkurrencelovgivning er opnåelse af den størst mulige effektivitet - - - såvel på et givet tidspunkt som set i en dynamisk sammenhæng.« Det væsentligste middel er gennemsigtighed opnået ved anmeldelse af aftaler og vedtagelser (men ikke dominerende virksomheder), ved undersøgelser og ved offentliggørelse af oplysninger om priser, rabatter og bonus m.v. Konkurrencebegrænsninger, der medfører skadelige virkninger for effektiviteten, kan der gribes ind imod ved forhandling eller om fornødent påbud incl. leveringspålæg.

Prisregulering.

Hvad enten målet er erhvervsfrihed eller effektivitet, udgør priser, der afviger fra de potentielle frikonkurrencepriser et særligt problem. På den ene side kan sådanne priser alvorligt hæmme virkeliggørelse af begge mål. F.eks. kan urimeligt høje priser på forudliggende produktions- eller omsætningstrin hindre både erhvervsfrihed og effektivitet på senere liggende. Og urimeligt lave (»predatory pricing«) kan rejse tilgangsbarrierer på samme trin. På den anden side opstår der ved prisindgreb en række problemer med at nå såvel erhvervsfrihed som effektivitet, når dynamikken inddrages. For det første kan monopol - eller andre konkurrenceregulerede

priser p.g.a. stordriftsfordele være lavere end de priser, der kunne realiseres ved fri konkurrence. Sættes prisen ned ved indgreb, opstår spørgsmålet, om niveauet da skal være det, der er nået gennem stordriftsfordelene. For det andet er det muligt, at monopolgevinsten kan finansiere innovationer, som ville gå tabt ved indgreb. For det tredje kan prisindgreb overfor en enkeltvirksomhed virke konserverende, i værste fald forhøjende, på omkostningerne, ligesom de overfor en branche kan fastlåse prisstrukturen. For det fjerde hidrører megen barriere-nedbrydende brancheglidning de facto fra diversifikation, som igen er finansieret af i monopollovens forstand urimelige priser.

Konklusionen af denne dualisme må trods de på den anden side anførte komplikationer blive, at prisindgreb har en funktion i bestræbelserne på at nå erhvervsfrihed og effektivitet. Mange monopoler og konkurrencebegrænsninger lever nu engang i læ af barrierer (f.eks. transportomkostninger, patenter, mærkeloyalitet og de foran omtalte offentligt skabte), som ikke kan nedbrydes. Der kan derfor fastsættes priser med skadelige virkninger for erhvervsfrihed og effektivitet.

Så meget - eller lidt - om prisindgreb som led i midler mod begrænset konkurrence. Hertil kommer imidlertid den yderligere komplikation, at rimelige priser her i landet i modsætning til, hvad tilfældet er i de fleste andre, siden 1931 har udgjort et selvstændigt mål side om side med de konkurrencepolitiske mål. Motiveringen har skiftevis været vareknapphed, forbrugerbeskyttelse, inflationsbekæmpelse og indkomstpolitik. Som helhed har hensynet til prisudviklingen erobret stigende vægt i forhold til de konkurrencepolitiske hensyn og herunder beslaglagt en voksende del af tilsynsmyndighedens ressourcer.

Historisk har prisindgreb deres rod i *loven af*

1914 om regulering af priserne på levnedsmidler og varer, d.v.s. vendt mod den af krigen skabte vareknaphed. I 1920'erne, hvor prisudviklingen sandt at sige heller ikke tilskyndede til det, trådte prisindgreb helt i baggrunden. Det kan dog noteres, at det ikke gennemførte lovforslag fra 1919 nævner både pris- og omsætningsforhold. 1929-loven var derimod énsidigt helliget den frie adgang til erhverv. Men så toner prishensynet klart frem i 1931-loven om prisaftaler. Efter den skulle et prisafvalgsudvalg efter udefra kommende anmodning undersøge prisafvalgs truffer af karteller, truster o.l., som medfører »åbenbart urimelig pris på varer, som indgår i det almindelige forbrug.« Havde aftalen medført åbenbart urimelig pris, eller blev den hævdet ved utilbørlige foranstaltninger, skulle sagen indbringes for Landsretten. Da loven skulle gælde jævnsides med 1929-loven, sidestiller lovgivningen her for første gang målene om forbrugerbeskyttelse mod prismisbrug (jfr. »varer i det almindelige forbrug«) og om erhvervsfrihed.

Den følgende lov om prisafvalgs m.v. fra 1937 lyste for alvor sidestillingen i kuld og antyder vel endda i kraft af sit navn en prioritering. »m.v.« er imidlertid med og sidestillet, som det ses af § 9, der forbyder afvalgs eller bestemmelser¹, der medfører »urimelige priser eller andre samfundsmæssigt urimelige indskrænkninger i den frie erhvervsudøvelse, herunder udnyttelse - - af vareknaphed el. lign.«. Sidste sætning forklarer vel prioriteringen i lovtitlen. Forbrugerbeskyttelsen var blevet et mere fremtrædende mål p.g.a. de prismisbrug, der kunne frygtes i kølvandet på 1930'ernes omfattende importreguleringer. En fare som allerede i 1935 havde foranlediget en bemyndigelse til handelsministeren til at undersøge områder, hvor importregulering kunne formodes at have medført urimelige priser.

Anden Verdenskrig gav anledning til en række

ke ekstraordinære prisindgreb, som har interesse i to henseender. For det første blev 1937-lovens konkurrencebestemmelser i 1940 indarbejdet i *den midlertidige lov om priser m.v.*, hvor de, som forholdene udviklede sig, måtte få en helt underordnet placering i de næste mange år. Hvilket givetvis medvirker til, at offentligheden den dag i dag snarere opfatter monopoltilsynet som pris- end som konkurrencemyndighed, jfr. debatten om konkurrencelovforslaget. For det andet kan 1940-loven betragtes som den første med et vist indkomstpolitisk sigte p.g.a. de samtidige lønindgreb. Altså de første frø i den siden 1963 blomstrende sammenplantning af konkurrence- og indkomstpolitik.

Når bortses fra enkelte rester af ekstraordinære beføjelser på prisområdet vendte man med *lov om prisafvalgs m.v. i 1952* tilbage til 1937-lovens principper. Dog med den væsentlige tilføjelse arvet fra 1940-loven, at anmeldte virksomheder o.l. iflg. § 6, stk. 4 ikke uden priskontrolrådets samtykke kunne foretage prisforhøjelser. På det grundlag forblev priskontrol den mest betydningsfulde del af kontrollen med konkurrencebegrænsninger og beslaglagde stadig de fleste kræfter. Motiveringen skal formentlig søges dels i fortsat inflationsfrygt, dels i den stadig omfattende importregulering. TK-3 nærrede nogen betænkelighed ved at foreslå bestemmelsen opretholdt i en ny lov af permanent karakter. Under indflydelse af prismyndighederne, som henviste til dens udbredte anvendelse og følgelig til betydelige overgangsvanskeligheder ved at ophæve reglen, endte man dog op med at foreslå den bevaret. I overensstemmelse hermed bestemte § 24 i 1955-loven, at prisforhøjelser på varer og tjenester, som var opført på en særlig liste skulle godkendes af tilsynet. Senere ændredes pligten til at omfatte anmeldte virksomheders priser. Prishensynet var altså kommet for at blive, når det trods rolig prisudvikling og begyndende restriktionsafvikling vandt

plads i en permanent lov. Siden blev bestemmelsen ophævet i 1971.

Inden da var der imidlertid sket væsentlige udvidelser af prislovgivningen jævnsides med grundlæggende ændringer i dens formål. Dels blev der i årene 1956-66 vedtaget en række prisindseendelove, som bemyndigede monopoltilsynet til på områder udenfor monopolloven at fastsætte tidsafgrænsede prisstop eller maksimalpriser. Dels gennemførtes der i 1963 som led i »helhedsløsningen« en midlertidig pris- og avancestoplov, som viste sig at blive fulgt af til dato ialt 15 - kun afbrudt af kortvarige perioder med fri prisdannelse. Dels endelig indledtes der samtidig med ophævelsen af § 24 i 1971 en permanent pris- og avancelovgivning, (*lov om priser og avancer*) senest ændret i 1986. Med variationer har pris- og avanceloven som den nugældende bemyndiget monopoltilsynet til at gennemføre prisundersøgelser, fastsætte priser og kalkulationsregler samt bestemme, at vejledende priser skal anmeldes.

Endnu prisindseendelovene kunne opfattes som udvidelse af monopolloven til områder udenfor loven, hvor konkurrencen ikke var effektiv. Med prisstoplovene og pris- og avanceloven ændredes formålet med prisindgreb derimod fundamentalt. Prisstoplovene har så godt som alle været led i akutte samlede indkomstpolitiske foranstaltninger, bl.a. i forbindelse med valutakursændringer, hvor det blev overladt monopoltilsynet at tage sig af pris- og avancesiden. Om pris- og avanceloven gælder, at den i 1971 og 1974 iflg. § 1 havde som formål »at bidrage til en økonomisk stabilisering«, hvilket fra og med 1976 udvides til også at omfatte bidrag »til gennemførelse af en indkomstudvikling - - på linie med den indkomstpolitiske målsætning for samfundet som helhed.« Yderligere hedder det siden 1979 indkomstregulering i stedet for indkomstudvikling. Stoplovenes indflydelse på prisstrukturen er, at den stiv-

ner. Da udviklingen iøvrigt - dvs. i importpriser, smag, teknik og erhvervsstruktur m.v. - fortsætter, betyder det, at prisstrukturen forvrides med ineffektiv allokering til følge. I så henseende er pris- og avanceloven noget mere smidig ved navnlig at henvise indgrebene til konkurrencebeskyttede områder, men altså med det overordnede formål at regulere deres indkomst ind på linie med et i reglen ikke nærmere angivet mål for den samlede indkomstudvikling.

Sigtet med stoplovene og pris- og avanceloven er derfor i bund og grund væsensforskellig fra og i mange henseender i modstrid med en lov, der arbejder i den frie og dermed foranderlige prisdannelsesstrukturens tjeneste. Eller sagt på en anden måde er den siden 1931 eksisterende sammenblanding af hensynet til prisniveau med mål om erhvervsfrihed og til dels effektivitet nået frem til en kulmination, der kalder på en adskillelse. Det er i det lys forslaget om at lade en ny konkurrencelov afløse både monopollov og pris- og avancelov skal vurderes.

Det falder udenfor denne artikels rammer at diskutere, hvor stor effekt diverse indkomstpolitiske foranstaltninger har haft eller kan få på prisudviklingen. Dog kan det vel næppe betvivles, at også gennemført effektivitet fremkaldt af virksom konkurrence kan have gavnlige virkninger på udviklingen i det samlede prisniveau. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt som i forslag til konkurrencelov at drage fordel af arbejdsdelingen. D.v.s. give konkurrencemyndigheden ro til at fremme effektiviteten og alene i *den* sags tjeneste gribe ind i prisdannelsen. Efter forslaget er det kun priser eller avancer der »klart overstiger,« (hvorfor ikke understiger?) »hvad der såvel med hensyn til størrelse som varighed ville kunne opnås på et marked med virksom konkurrence,« der kan skrives ind overfor. Enten med maksimalpriser eller

med kalkulationsregler. Begge for et år af gangen.

Hvor store ressourcer, der er påkrævede for at styrke den virksomme konkurrence, afhænger helt og holdent af, hvor højt målet om effektivitet - på et givet tidspunkt og i dynamisk forstand - prioriteres. Meget kunne tyde på, at den virksomme konkurrence eller effektive allokeringssystemer - i disse år tiltrækker sig stigende opmærksomhed som økonomisk middel. I socialistiske lande står allokeringspolitik næsten øverst på programmet. I vest trænger diskussionen mere og mere frem både i litteraturen, på agenda i internationale politikorienterede fora som OECD (1983), EØF (det indre marked) og IMF samt i national politik. Medvirkende er vel især, at aktiv finanspolitik nødvendigvis p.g.a. at de voldsomt store offentlige budgetter pr. natur kun kan spille en marginal rolle og iøvrigt ligesom pengepolitik kun kan føres i rimelig integreret takt mellem landene indbyrdes p.g.a. den fremherskende internationale liberalisering. Måske er vi endda på vej ind i en periode, hvor målet om dynamisk effektivitet og som dens forudsætning allokeringspolitik, bliver et af de fornemste midler i bestræbelserne på at nå de velkendte makropolitisk mål om stabil vækst- og prisudvikling. I så fald slår det i lovforslaget anførte personaleantal bestemt ikke til. Men da vil der jo også være rigeligt med makrohåndværkere at tage af.

Note

1 Der sigtes på bruttopriser

Litteratur

Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol, afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission. København 1953.
OECD: Positive Adjustment Policies - Managing Structural Change. Paris 1983.

Fra Monopollov til Konkurrencelov, Betænkning nr. 1075 - om modernisering af monopolloven og pris- og avanceloven. København 1986.

Storbritannien og Vesteuropa 1947-48. En skitse

Johan Peter Noack, Institut for grænseregionsforskning

Der gik nogle år efter 2. verdenskrig, før et nyt Vesteuropa tog form. Først ved årsskiftet 1947-48 begyndte konturerne at tegne sig. I London faldt da en beslutning, der lagde hovedvægten i vesteuropæisk samarbejde på sikkerhedspolitikken. Dermed fortrængtes for en tid økonomisk integration gennem en toldunion, som amerikanerne havde foreslået. Her forsøges det groft skitseret, hvordan denne beslutning blev til. Bagved lå problemer med at forme og udnytte et varigt amerikansk engagement. Udfaldet havde mindre at gøre med direkte sovjetisk trussel end med indre rivalisering og skranker, sat af opinionen.

Den sovjetiske trussels karakter har været genstand for en langtrukken historisk debat. Det skal ses i lyset af, at det indtil engang i 1960'erne var en næsten urokkelig læresætning, at Sovjetunionen havde aggressive hensigter over for Vesteuropa. Den gradvise sikring af grebet om Østeuropa blev anskuet som led i et ekspansivt program. Da virkeliggørelsen forløb planmæssigt, var det til at forudse, hvornår turen ville komme til de dele af Europa, som ikke var blevet befriet af sovjetiske tropper. Marshall-planen og NATO blev derfor anskuet som nødvendige reaktioner på en akut militær og politisk trussel. Fra studier i udenrigsministerielle arkiver ved vi nu, at dette billede er forkert. Indsigtsfulde politikere og embedsmænd i Washington og London læste ikke situationen på den måde i årene 1945-1949. Hvad de frygtede var, at et svækket og splittet Vesteuropa, præget af pacifistiske og socialistiske strømninger, ved en uimodståelig politisk

tyngdekraft skulle drages mod den styrkede og fremskudte sovjetiske kontinentalmagt. De traditionelle historiske fremstillinger forsøg på at godtgøre, hvordan aggressive sovjetiske initiativer ét efter ét blev besvaret med defensive reaktioner i Vesten, er derfor med rette blevet kritiseret. Navnlig NATO's dannelse må derfor forstås i et andet lys.

Det amerikanske engagement har efterhånden fået traditionens selvfølgelighed. Engang imellem ymter amerikanske politikere om, at europæerne burde betale mere til deres eget forsvar, men i grunden tages sådanne røster ikke alvorligt. Historikere, der er kritiske mod traditionen om det aggressive Sovjet, har efterhånden fået grundfæstet den anskuelse, at USA er og var en imperialistisk magt, der hverken ville eller kunne give slip. Teorien er udfærdiget i mange varianter, men de er lige misvisende, hvis man vil forstå situationen i de første efterkrigsår.

Stærke politiske kræfter arbejdede dengang for, at USA skulle trække sig tilbage til den vestlige halvkugle. Der fandtes i USA en udpræget isolationistisk tradition, hvorefter Europa betragtedes som den gamle syndige verden. Den havde udvandrerne vendt ryggen for hinsides Atlanten at bygge en ny og bedre. I USA, som også i Europa, herskede en stærk længsel efter en verdensorden, der varigt sikrede freden. Den fandt støtte i det stærkt retoucherede billede af Stalin og Sovjetunionen, krigstidens alliancepropaganda havde tegnet. Dertil kom endelig, at den amerikanske skatteyder betvivlede nytten af at holde styrker udenlands. Alle disse strøm-

ninger krystalliseredes i det enkle slogan: »Bring the boys home«. Dette løsen havde ikke ringe gennemslagskraft i den amerikanske hærledelse, der nødig ville have sit sejrshædrede renommé belastet af udgiftskrævende engagementer udenlands. I grunden var det kun en begrænset kreds af politikere og udenrigsministerielle embedsmænd, der så anderledes på det. For dem var Vesteuropa og Japan strategisk og industrielt så vitale, at de under ingen omstændigheder måtte glide ind i den sovjetiske sfære. Men disse sortseere stod de første år efter 1945 så isolerede, at de dårligt vidste deres levende råd.

De vesteuropæiske rivaliseringer spillede en næppe tidligere forstået rolle som motor for hele udviklingen. Franskmandene ville sikre sig, at den vesteuropæiske sværindustri tyngdepunkt blev forlagt fra Rhin-Ruhrområdet til Nordfrankrig. De mindre europæiske lande vogtede nidkært over deres nyligt genvundne frihed og kappedes om de erstatninger, der kunne pines ud af Tyskland. Sidst, men ikke mindst var den britiske regering i splid med sig selv. Den ville gerne gå foran på det europæiske kontinent. Det var en vital interesse at sikre, at kontinentet ikke blev domineret af Sovjetunionen, som det tidligere havde været afgørende, at Tyskland ikke bemægtigede sig eneherredømmet. Men en stærk venstreorienteret, prosovjetisk opinion tvang længe det regerende Labourparti til at vise tilbageholdenhed. Og endelig havde briterne ikke råd. I 1945 stod landet i gæld til halsen. I 1946 ydede amerikanerne et stort favorabelt dollar-lån, der et års tid holdt bankerotten fra livet, men i sommeren 1947 truede sammenbruddet. Kun ved amerikansk velvilje blev det undgået, indtil Marshall-planen gav undsætning, på samme måde som andre vesteuropæiske lande fik det. Men hjælpen ramte også Storbritannien på et meget ømt sted. Da den blev givet på samme vilkår til alle, truede den landets position oven over det øvrige Vesteuropa. Ved si-

den af den finansielle klemme var det en af de vigtigste grunde til, at den britiske regering ved årsskiftet 1947-48 fyrede op under den smeltedigel, som det nye Vesteuropa kom ud af.

Opinionen betød meget mere, end man almindeligvis forestiller sig. Fordi den higede efter fred og var åben for prosovjetiske strømninger, hæmmede den Washingtons og Londons bestræbelser. I Frankrig og Italien sad kommunisterne i regeringen til sommeren 1947 og blokerede for et vestligt samarbejde, hvis mening var at hindre stærkere tilknytning til den sovjetiske kontinentalmagt. Da briterne endelig satte sig i bevægelse, lancerede de også et stort anlagt antisovjetisk propagandaprogram. Derudaf voksede hele den tradition, der endnu præger manges opfattelse af, hvordan det nye Vesteuropa tog form som reaktion på åbenlyse sovjetiske aggressioner.

I mangt og meget er det i den britiske politik, nøglen til forståelsen af den europæiske udvikling skal findes. Amerikanerne måtte af mange grunde overlade europæerne initiativet, og England var den eneste magt, der var stærk nok til at tage det. Skønt økonomisk udmarvet, var landet dog gået sejrrikt ud af krigen. Det var stadig en oversøisk magt, og det havde som okkupationsmagt sat sig på den nordvestlige del af Tyskland, hvor Europas industrielle centrum havde ligget. Hvor mangesidede engagementer øriget end havde, var det kontinentaleuropæiske dog det vigtigste, fordi Englands egen uafhængighed beroede derpå.

Briterne var imidlertid i 1945 for svage til selvstændigt at hævde et kontinentaleuropæisk engagement. Derfor gik deres vigtigste bestræbelse ud på at binde USA til forsvaret af britiske interesser i Europa. Så længe det var usikkert, om amerikanerne ville blive i Vesteuropa, var den britiske politik derfor

præget af megen usikkerhed. Først i løbet af 1947 fortog den sig for alvor. Det lettede, da amerikanerne i marts 1947 med brask og bram overtog den britiske støtte til den antikommunistiske regering i Grækenland og udstedte den såkaldte Truman-doktrin. Og det lysnede for alvor, da den amerikanske udenrigsminister George Marshall kort efter forkyndte, at der ville blive stillet storstilet genopbygningshjælp til rådighed, hvis europæerne ellers kunne samle sig om at modtage den. Disse klare tilkendegivelser om et langvarigt amerikansk engagement rejste til gengæld nye problemer for den britiske politik.

Det første vigtige skridt ud af uvisheden tog briterne, da de i marts 1947 spurgte, om amerikanerne ville løfte byrden i Grækenland, og fik ja. Den meget strenge vinter havde givet den vaklende britiske økonomi et sådant stød, at finansministeren krævede udgifterne i Grækenland skåret drastisk ned. Der var da ingen anden udvej end at meddele Washington, at nu magtede briterne ikke længere selv at holde den antikommunistiske græske regering oppe.

Reaktionen i Washington er interessant. I det amerikanske udenrigsministerium blev den britiske meddelelse grebet med kyshånd. Det var et signal, State Department længe havde ventet på. Ikke sådan at forstå, at man stod på spring for at begive sig ud og erobre verden. Men embedsmændene havde i deres politisk isolerede stilling længe afmægtigt set til, mens Europa bevægede sig mere og mere i retning af økonomisk kaos og politisk opløsning. Nu var situationen der, hvor amerikanerne burde træde hjælpende til, så det ene land efter det andet ikke gled ind i Sovjetunionens sfære. I opløftet stemning gik de udenrigsministerielle embedsmænd i gang med at udarbejde de nødvendige hjælpeprogrammer af civil og militær art. Dertil hørte også en begrundelse over for den ame-

rikanske opinion, som præsident Truman fremførte i en tale til Kongressen 12. marts 1947: »Folkene i et antal lande verden over har for nylig fået påtvunget totalitært styre mod deres vilje ... Jeg tror, det må være De forenede Staters politik at støtte frie folk, som over modstand mod forsøg på undertrykkelse ved væbnede minoriteter eller ved tryk udefra.« Således gav Truman begrundelsen for et amerikansk engagement i Grækenland en universel, antikommunistisk karakter.

Oprindelig havde det ikke været meningen at gå så vidt, og dette universelle sigte svarede slet ikke til det amerikanske udenrigsministeriums aktuelle overvejelser. I virkeligheden beskæftigede det sig fortrinsvis med situationen i Grækenland og til dels Tyrkiet. Men da udenrigsminister Marshall ved et møde i Det Hvide Hus med ledende republikanere, der fra begyndelsen af 1947 havde flertallet i Kongressen, ikke vandt gehør for sin saglige begrundelse, sprang viceudenrigsminister Dean Acheson op og retfærdiggjorde amerikansk intervention i ideologiske vendinger. Den ledende republikanske senator Arthur Vandenberg gjorde Achesons begrundelse til en betingelse for sit partis støtte til præsidentens græske hjælpeprogram, og derved blev det. I situationen mente den amerikanske regering det ikke så bogstaveligt, som Truman måtte udtrykke det. Men på længere sigt virkede det som en boomerang, der slog tilbage på Dean Acheson, da Kina i 1949 var faldet i kommunistiske hænder.

Truman-doktrinen begrundede i virkeligheden kun amerikanernes intervention i Grækenland, den europæiske periferi. Siden 1945 havde deres styrker stået i Europas centrum, Tyskland. Spørgsmålet var, om de skulle blive der som tegn på, at USA varigt ville engagere sig i Vesteuropas skæbne. Det afgørende pant herpå kom først, da udenrigsmi-

nister Marshall i en tale 5. juni 1947 lovede økonomisk bistand til et samarbejdende Europa. Marshall-planen, som de vage tanker, der da var tale om, hurtigt blev kaldt, opstod ikke som en logisk følge af tankegangen i Truman-doktrinen, men voksede ud af de vanskeligheder, den amerikanske Tysklands-administration stod overfor. Især Frankrig havde længe voldt problemer. I løbet af 1946-1947 gjorde den republikansk dominerede kongres og den vaklende britiske betalingssevne dem til en knude, der ikke kunne løses, men måtte hugges over.

Også Sovjetunionen havde tidligt voldt problemer i Tyskland. Områderne øst for Oder-Neisse afstod russerne uden videre til Polen, men på topmødet i Potsdam i sommeren 1945 affandt vestmagterne sig i det store og hele hermed. Aftalerne her gik ud på, at Tyskland skulle danne en økonomisk enhed, der kunne hvile i sig selv og udrede erstatninger til alle krigshærgede lande, først og fremmest Sovjetunionen. Det er derfor intet under, at russerne kunne fremholde, at de levede op til Potsdamaftalerne. Det var ikke Sovjetunionen, der blokerede for dannelsen af de fællestyske institutioner, der skulle have muliggjort, at det økonomiske kredsløb for alvor kom i gang igen. Det er muligt, at russerne i deres stille sind frydede sig over, at markedsøkonomien i Vestzonen i de første år efter 1945 ikke kom til at fungere. Det er ikke utænkeligt, at de så frem til et sammenbrud, der ville være vand på deres mølle. Det afgørende er imidlertid, at var det tilfældet, behøvede de ikke gøre noget for at fremme det. De kunne sidde med hænderne i skødet og vente på, at andre spillede deres spil.

Skurken blev derfor Frankrig. Franskmændene havde sat sig på Saarlandet, og selv om de næppe direkte ville annektere Rhin-Ruhrområdet, ønskede de det varigt udskilt af Tyskland. Meningen var, at områdets kulproduktion skulle transporteres til Frankrig,

der på denne måde ville blive Vesteuropas nye sværindustrielle centrum. Amputeret i øst og vest, ville et nyt svagt Tyskland stå over for et økonomisk stærkt Frankrig. Derfor nedlagde de franske repræsentanter i det allierede kontrolråd gang på gang veto, når amerikanerne foreslog, at der skulle oprettes fællestyske institutioner. Mens det stod på, forsynede Frankrig sig ivrigt i Tyskland. Først og fremmest hentede de meget billige kul fra Ruhrområdet. Når det kunne lade sig gøre, skyldtes det, at der både blandt amerikanerne og briterne fandtes forskellige synspunkter på, hvilken Tysklandspolitik der skulle føres.

Den amerikanske hær ønskede at komme ud af Tyskland, jo før, jo hellere. I sommeren 1945 havde præsident Truman overdraget hæren ansvaret for den Tysklandspolitik, som udenrigsministeriet ønskede ført. Den kostede mange penge, særlig fordi State Department ikke ønskede at slå hånden af franskmændene. Pengene skulle de amerikanske skatteydere betale, og hæren frygtede da, at den skulle miste sin nys vundne popularitet i den amerikanske befolkning. Gang på gang henstillede den amerikanske guvernør, general Clay, at der blev skabt orden i den tyske økonomi, og gang på gang affandt den amerikanske regering sig i sidste ende med, at Frankrig blokerede.

For det amerikanske udenrigsministerium var Frankrig det vigtigste kort i spillet om det europæiske kontinent. Men det var et højst usikkert kort, økonomisk, fordi landet var kørt i sæk under krigen, politisk, fordi de franske kommunister havde fået vind i sejlene og tilmed sad i regeringen. Skød amerikanerne de franske Tysklandsinteresser til side, risikerede de at bremse den økonomiske genopbygning og underminere den politiske konsolidering af, hvad der skulle være det vestlige bolværk på det europæiske kontinent. Resultatet af denne Frankrig-først-po-

litik blev en økonomisk krise, der hindrede den almindelige økonomiske genopbygning.

Også på britisk side gjorde modstridende interesser sig gældende. Her ønskede også udenrigsministeriet at hjælpe først og fremmest Frankrig på fode. Den britiske hær førte vel i det store og hele ikke så selvstændig en politik som den amerikanske, men til gengæld ivrede det britiske finansministerium fra sommeren 1946 for, at landet ikke længe havde råd til at betale for skjulte erstatninger fra Tyskland til Frankrig. I sommeren 1946 truede udenrigsminister Bevin derfor sin amerikanske kollega med, at briterne, som det hed, ville organisere deres egen zone. Med andre ord, de ville opbygge den britiske zone i Tyskland ved at kræve dagens priser for varetransporterne til Frankrig.

Resultatet blev, at amerikanerne tilbød, at de to zoner blev slået sammen under et arrangement, hvor de betalte en større del af den skjulte bistand til Frankrig. Dette løfte lod briterne sig holde hen med til foråret 1947, da det på et udenrigsministtermøde i Moskva blev klart, at det havde meget lange udsigter med at etablere en fællestysk økonomi. Bevin gentog derfor i foråret 1947 truslen over for udenrigsminister Marshall.

På samme tid var det indre amerikanske pres på Marshall steget faretruende. Den amerikanske hær havde i efteråret 1946 fået en forbundsfælle for sin Tysklandspolitik i det republikanske parti, som netop havde vundet flertallet i begge kongressens kamre. Ekspræsident Hoover havde været på en Tysklandsmission og afleveret en rapport, der for den amerikanske zone anbefalede, hvad Bevin truede med at gøre i den britiske. Gode råd var derfor dyre, da Marshall i slutningen af april 1947 vendte hjem fra Moskva. Blev der ikke fundet en løsning, måtte State Department opgive sin Frankrig-først-politik. Og hvad så?

Famlende og usikkert arbejdede det amerikanske udenrigsministerium sig hen imod at få knuden hugget over. Marshalls tale 5. juni var kun et signal. Men inden længe stod det klart, at tanken i grunden var den enkle, at Frankrig og andre erstatningskrævende lande i stedet for blot at rekvirere i Tyskland skulle betale, dog ikke af egen lomme, men af midler, som de velstillede amerikanere gav dem. Det ville stadigvæk blive dyrt, men det ville komme på en bevilling, som State Department og ikke hæren lagde navn til. Det ville befri briterne for deres del af betalingerne, og det ville standse drænet af den tyske økonomi. Tilmed kunne amerikanerne kræve, at de europæiske lande samordnede deres økonomiske genopbygningsplaner, og at Tyskland blev økonomisk integreret på en sådan måde, at det efterhånden selv fik mulighed for at komme på fode. Marshall-planen var først og fremmest et columbusæg for den økonomiske efterkrigsmisere, der var opstået, da den tyske dynamo var faldet ud af den europæiske økonomi.

Ganske glat gik det ikke med at realisere planen. Hæren slog sig i tøjret, fordi det tog tid. Briterne, fordi amerikanerne krævede, at de skrinlagde deres socialiseringsplaner for Rhin-Ruhrområdet. Og franskmændene protesterede, fordi planen indebar en tysk genopbygning, der truede deres egne visioner. Navnlig den franske modstand tog det lang tid at overvinde, men på adskillige udenrigsministtermøder i løbet af første halvdel af 1948 blev også de banket på plads. Samtidig med at hjælpen begyndte at flyde i anden halvdel af 1948, trådte tyske parlamentarikere sammen for at drøfte grundloven for en ny vesttysk stat. Over for den amerikanske offentlighed blev Marshall-planen forsvaret med de samme antisovjetiske og antikommunistiske argumenter, som var udmøntet i Truman-doktrinen. Det hører endelig med i billedet, at Sovjetunionen reagerede på planen ved at fjerne de sidste rester af

tilbageholdenhed i sit greb om landene øst for jerntæppet. Det havde været der hele tiden, men nu blev de sidste huller lukket, fordi vestmagterne af interne grunde ikke længere kunne udskyde de grundlæggende problemer om Vesteuropas fremtid.

Med Marshall-planen havde amerikanerne lagt op til, at det splittede Vesteuropa skulle samles økonomisk og politisk. Alligevel blev resultatet, at den vesteuropæiske enhed mere fik politisk-militær karakter. Det skyldtes ikke amerikanerne, men briterne. Mens amerikanerne i sommeren 1947 tilkendegav, at de ønskede en vesteuropæisk toldunion, vendte briterne sig bestemt mod tanken. Ikke desto mindre havde det amerikanske initiativ sat stærke vesteuropæiske samlingsbestræbelser i gang. Nogen måtte dirigere og forme dem, og den, der gjorde det, ville have størst chance for at blive den ledende vesteuropæiske magt. For briterne var det vigtigt at gribe den. I 1945 var de fremstået som førende vesteuropæisk magt. Marshall-planen så ud til at ville berøve dem deres privilegerede position som modtager og fordeler af en del af den amerikanske økonomiske bistand til det europæiske kontinent. Det ledsagende forslag om en vesteuropæisk toldunion truede samtidig deres position som formidler af den vigtigste del af handelen på oversøiske områder. Perspektivet var så skræmmende, at ingen turde sætte sig i spidsen for en bevægelse, der krævede Storbritannien integreret i Vesteuropa. Kun nogle få vidtskuende embedsmænd i det britiske udenrigsministerium pegede på denne løsning. Hele det indenlandske establishment vendte sig uvilkårligt mod tanken. Skulle briterne alligevel fastholde initiativet og ledelsen, måtte de vesteuropæiske samlingsbestræbelser føres i en anden retning end toldunionen. Det blev i stedet den militærpolitiske alliance, som London tog initiativet til ved årsskiftet 1947-48.

En vesteuropæisk toldunion var under over-

vejelse i London gennem det meste af 1947. I januar foreslog udenrigsminister Bevin således i kabinettet, at der skulle iværksættes en større undersøgelse af spørgsmålet, men finansministeren, handelsministeren og Commonwealth-ministeren fik forslaget afbøjet, så det blev henskudt til akademiske eksperter. Samtidig blev det vedtaget, at etableringen af en verdensomspændende frihandelsorganisation måtte have forrang. Dette nederlag for Bevin og hans embedsmænd gentog sig i sommeren og efteråret 1947.

I slutningen af juni 1947 kom den amerikanske viceudenrigsminister for økonomiske anliggender Will Clayton til London. Med sig i kufferten havde han en klar besked om, at Marshall-planen indebar, at briterne måtte stille sig op i køen af bistandsmodtagere, ved siden af de øvrige europæere. Det faldt ikke udpræget i god jord. Dertil gjorde han sig til talsmand for, at europæerne nu lagde deres økonomiske nationalisme til side og samarbejdede i en toldunion. Det måtte fremkalde nye overvejelser i London.

Udenrigsministeriets økonomiske afdeling var igen for, mens de øvrige ministerier kategorisk vendte sig imod tanken. I et større memorandum af 30. juni 1947 vendte handelsministeriet med tilslutning fra finansministeriet sig imod forslaget og gravede alle tænkelige argumenter frem. Det fremkaldte bitre og interessante kommentarer fra lederen af Foreign Office' udenrigsøkonomiske afdeling: »Der er i Whitehall en rodfæstet fordom imod en europæisk toldunion. Den har en lang historie og bunder i den gamle frihandelsæra. Det er et levn fra en verden, som er forsvundet, sandsynligvis for aldrig mere at vende tilbage ...« Og senere: »Faktisk har, oprigtigt talt, handelsministeriet udviklet en teknik til at forklare, hvorfor en europæisk toldunion er umulig.« Selv karakteriserede embedsmanden den enestående situation, Storbritannien befandt sig i, således:

»Nu er som resultat af Marshalls forslag den europæiske fantasi blevet sat i brand. Europas finansielle situation er så fortvivlet, at der er en chance, som måske aldrig vender tilbage, for at gøre et heldigt forsøg på at rive de barrierer ned, som hindrer en genoplivelse af handelen i Europa. Det vil måske endog være muligt at bevæge sig et stykke frem mod en integration af den europæiske økonomi, der tåler sammenligning med den omfattende industrielle integration i De forenede Stater, som Sovjetrusland har travlt med at gøre efter. Hvis en sådan integration ikke finder sted, vil Europa efterhånden forfalde konfronteret med trykket fra USA på den ene side og Sovjetunionen på den anden. Mulighederne for europæisk integration blev afsløret af, hvad Hitler var i stand til at gøre på fire korte år for sine egne nedrige formål. Hvis vi med fredelige formål kan nå, hvad han forsøgte at gøre med et vist held, kan vi sætte en økonomisk renæssance i Europa i gang, som langt hen ad vejen vil løse vore egne økonomiske vanskeligheder. Indsatserne er høje, og problemerne, der skal løses, er enorme, men hvis der blot er én chance ud af hundrede for at gøre noget effektivt, burde vi ikke lade denne chance smutte.« (FO 371/62552, 7.8.1947).

Det var ikke desto mindre, hvad briterne gjorde. For at takkes amerikanerne holdt de spørgsmålet hen i sommeren 1947. Men da spørgsmålet i november igen blev drøftet blandt kabinettets ledende ministre, viste det sig, at Bevin stod helt isoleret. Ministrene handlede ud fra den sikkert skudsikre overbevisning, at både fagforeninger og erhvervsliv ville være arge modstandere. Der har siden hen været ny lejlighed til at fortryde, at Storbritannien dengang »lod chancen smutte«.

Marshall-planen satte som sagt briterne i et dilemma, fordi amerikanerne gjorde dem klart, at USA ikke havde i sinde at bidrage til,

at Storbritannien kunne opretholde sin position over det øvrige Europa. Situationen kaldte på en europæisk ledarnation. Da Bevin tog imod Marshalls tale, lagde han helt klart op til, at det skulle være Storbritannien. Da amerikanerne imidlertid lod forstå, at europæerne burde arbejde henimod en toldunion, ville det være nødvendigt at søge andre veje i den europæiske samling, hvis Storbritannien skulle beholde lederskabet. Enkelt sagt var den tanke om en europæisk forsvarsalliance, som med ikke uvæsentlige modifikationer blev virkeliggjort i NATO, et forsøg herpå.

Kun mere indirekte var det også et svar på en sovjetisk trussel. Selv om det i kølvandet på Marshall-planen kom til store strejkebølger i Frankrig og Italien, hvori efter alt at dømme kommunisterne førte an, skal man næppe se nogen egentlig sovjetisk aggression heri. Hverken i det engelske eller i det amerikanske udenrigsministerium gjorde embedsmændene det i samtiden. Kun for så vidt som den sovjetiske kontinentalmagt i 1945 var styrket og rykket langt ind i Tyskland og derfor krævede et varigt modspil i form af en vesteuropæisk samling, kan NATO - indirekte - ses som en reaktion. Da projektet første gang ved årsskiftet 1947-48 blev lagt på tegnebrættet, var der ingen af initiativtagerne, der i ramme alvor indadtil argumenterede for, at der var tegn på snarlig sovjetisk aggression. Det var de længere perspektiver, man havde for øje.

Initiativet til en forsvarsalliance var britisk. Tanken var i og for sig nærliggende, for så vidt som det britiske udenrigsministerium siden krigens sidste faser havde arbejdet med den. Dengang gik den under navnet »den vesteuropæiske blok«, men blev skrinlagt, fordi Churchill og Eden var klare over, at de ikke kunne vække Roosevelts interesse for den. Siden puslede flere embedsmænd jævnlige med tanken, men hver gang blev det kon-

kluderet, at tiden ikke var moden. I løbet af 1946 ytrede franske politikere flere gange interesse, og i 1947 kom det endelig til en fransk-britisk forsvarsalliance, som dog næppe var stort mere værd end det papir, den var skrevet på. Flere mindre europæiske lande som Holland og Belgien tilkendegav, at de gerne ville være med, men fik høfligt nej. Grunden var den enkle, at uden amerikanerne var briterne ikke i stand til at bære de byrder, det ville indebære. Da franskmændene i efteråret 1947 tilkendegav, at de ønskede stabssamtaler i gang med det britiske forsvar, blev det nødvendigt for briterne at tage bestik af situationen. Der kan således peges på en linie i drøftelserne af et europæisk forsvarssamarbejde, der mundede ud i det britiske initiativ ved årsskiftet 1947-48.

Dog er der interessante træk, der tyder på, at London nu ønskede at slå flere fluer med et smæk. Initiativet havde form af en britisk henvendelse til De forenede Stater om en eller anden form for støtte til et europæisk samarbejde. I den allerførste henvendelse var det tilmed sløret, at det var et forsvarssamarbejde, der var tænkt på. Bevins idé var, hed det, »et eller andet vestligt demokratisk system«, som skulle underbygges med »magt, penge og resolut handling«. Da de første amerikanske reaktioner var tøvende, pressede briterne på, og i slutningen af januar 1948 røbede de endelig, hvad de oprindeligt havde tænkt sig, nemlig intet mindre end et dobbelt system. Storbritannien skulle etablere en alliance med de demokratiske lande i Vesteuropa, og som sikkerhed skulle landet så opnå en tosidet alliance med USA. Det er indlysende, at hele den amerikanske militære vægt i så fald ville være blevet placeret ensidigt bag Storbritannien. Denne amerikansk-britiske alliance blev uden videre afvist i Washington. Men den er interessant, fordi den viser, hvad briterne sigtede imod. Også navnet på den vesteuropæiske alliance, som briterne selv ville etablere med amerikanerne i

baggrunden, tyder i samme retning. Den blev fra begyndelsen kaldt Den vesteuropæiske Union, senere blot Vestunionen. Som bekendt blev den faktisk dannet den 17. marts 1948 og bestod af England, Frankrig og Beneluxlandene.

Amerikanerne havde deres mistanke om, hvad det egentlig var, briterne var ude på. Da den første britiske henvendelse var under overvejelse i State Department, noterede George Kennan, der havde stået fadder til Marshall-planen og de ledsagende forslag om vesteuropæisk integration: »En militær union burde ikke være udgangspunktet. Den burde vokse naturligt ud af en politisk, økonomisk og åndelig union, ikke omvendt.« For Kennan var det afgørende, at Tyskland blev omfattet af den europæiske integration. Skulle den så begynde med militært samarbejde, risikerede man at lægge gift for tanken. Og Kennan fortsatte med at understrege, at det i det hele taget var uklart, hvad briterne egentlig stilede imod: »Jeg er bange for, at der blandt Bevins underordnede er en tendens til at anskue det alt for meget som blot en anden »ramme« af militære alliancer. Efter min mening ville dette være negativt og af liden værdi. Hvis der skal være en »union«, må den have en vis realitet i økonomiske og tekniske og administrative arrangementer; og der må også være en vis virkelig føderal myndighed.« (Foreign Relations of the US 1948, bd. 3, 20.1.1948). Det er næppe for meget sagt, at Kennan mere end antydede, at han havde gennemskuet det britiske spil. Han opretholdt da også til det sidste en vis modstand mod NATO, efterhånden som den gennem drøftelserne i 1948-49 tog form.

Ikke desto mindre blev NATO virkelighed. Det skyldtes, at andre amerikanske embedsmænd vurderede situationen sådan, at det britiske initiativ frembød en chance for dog at få nogen samling på Vesteuropa, som ikke måtte forspildes. Men alliancen blev ikke vir-

keliggjort i sin oprindelige britiske form. USA valgte sammen med Canada at gå direkte ind i en mere omfattende alliance. Med kom hvert af de lande, som havde tilsluttet sig Vestunionen i marts 1948, og indtil flere lande, som først havde holdt sig udenfor, som Danmark og Norge. Det skyldtes utvivlsomt, at skulle USA engagere sig, måtte det forbeholde sig at gøre sin indflydelse gældende selv, uanset hvor det blev skønnet nødvendigt. Det skulle ikke ske indirekte gennem Storbritannien som befuldmægtiget formidler af amerikansk magt.

Når den modstand, som Kennan repræsenterede, smuldrede, skyldtes det også, at den internationale situation i foråret tilspidsedes i kølvandet på den tjekkoslovakiske krise. Sovjet påtvang Finland en forsvarspagt, og ikke senere verificerede rygter ville vide, at Norge skulle have et lignende »tilbud«. Det var i denne situation, i midten af marts 1948, at det omsider lykkedes briterne at overtale amerikanerne til at gå ind i uforpligtende drøftelser af et forsvarssamarbejde. Hvor meget rygterne i situationen blev troet, er svært at sige. At de var vand på briternes mølle, er imidlertid uomtvisteligt. De blev ikke undersøgt nøjere, men straks lagt til grund for en alarmerende henvendelse til Washington. Øjensynlig fik brugen af den akutte sovjetiske trussel efterhånden en selvforstærkende effekt, der fik flere nøglepersoner til at tro på den.

Det ville være fristende at konkludere, at Vesteuropa i 1947 ikke var moden til en økonomisk union. I det mindste kan det slås fast, at briterne da troede sig så overlegne, at de ikke behøvede at lade sig integrere. De mistede dermed en gylden chance, som enkelte i Foreign Office meget rigtigt øjnede. I stedet blev det Frankrig, der et par år senere satte et mindre tog på skinnerne. Her var den indre svaghed så iøjnefaldende og den nye tyske trussel så nærværende, at handling syntes

påkrævet. Konklusionen er vel derfor snarere, at udfordringen i London ikke føltes presserende nok.

(Denne skitse er et biprodukt fra min undervisning på Historisk Institut, Aarhus Universitet, og fra mine studier i britisk Sydslesvigpolitik. Fra litteraturen kan navnlig fremhæves Alan Bullock: Ernest Bevin. Foreign Secretary 1945-1951, London 1983, John Gimbel: The Origins of the Marshall Plan, Stanford, Calif. 1976 og Geir Lundestad: America, Scandinavia and the Cold War, Oslo 1980. Derudover er der trukket på en række akter i Public Record Office.)

Landbrugskrise med 50 års forsinkelse: 1930'ernes krise set i et længere perspektiv

Erik Helmer Pedersen

Indledning

For den almindelige bevidsthed står den økonomiske situation i 1930'ernes Danmark som synonym for en omfattende landbrugskrise. På grund af internationale afsætningsvanskeligheder kunne et landbrugsland som Danmark ikke få så store eksportindtægter hjem som tidligere, og derved fik landmændene store likviditetsvanskeligheder. Det mærkedes snart af de nærtstående serviceerhverv, og automatisk bredte vanskelighederne sig til det omgivende samfund, der i forvejen hårdt savnede valutaindtægterne fra landbrugseksporten til finansiering af importen af råvarer, drivstoffer og færdigvarer.¹⁾

Den økonomiske politik måtte derfor omlægges for at afbøde de værste vanskeligheder. En kombination af handelspolitiske, produktionsregulerende og fordelingspolitiske indgreb tilvejebragte et sæt produktionsbetingelser, som radikalt adskilte sig fra 1920'ernes laissez-faire-holding. I ly af importregulerende foranstaltninger kom industrien gradvis til at spille en større rolle som et produktionsreguleret, subventioneret erhverv.

Afsætningsvanskelighederne blev imidlertid sat i en art parentes, da en skæbnesvanger kombination af tysk oprustning, en ny verdenskrig og en forholdsvis kort efterkrigsperiode skabte et ekstraordinært behov for fø-

devarer. Derefter meldte problemerne omkring en verdensomspændende overproduktion af landbrugsvarer sig påny. Resultatet blev et markedsopdelt Europa, hvor Danmark som landbrugseksportør kom alvorligt i klemme. Det ledte til en ny bølge af krisepolitiske foranstaltninger 1958 ff, hvor landbruget fik op mod 1/3 af sine indtægter i form af subventioner.²⁾

Omsider slap Danmark inden for i E.E.C., og på grund af det høje prisniveau blev den nationale landbrugsstøtte stort set overflødiggjort - troede man da. Et opskruet dansk omkostningsniveau udhulede imidlertid snart de opnåede prisfordele, og resultatet blev en ny landbrugskrise, den 3. i dette århundrede. Påny kom samfundet landbruget til undsætning, og den dag i dag tales der om støtteforanstaltninger i form af refinansiering, gældssanering o. lign.³⁾

Over en 50-årig periode har Danmark da gennemlevet tre store landbrugskriser, som har haft det tilfælles, at landbrugets indtjeningsevne ikke har kunnet slå til. Desuden ligner de hinanden ved, at der i hvert enkelt tilfælde er gennemført en omfattende støtte-lovgivning. Alligevel er der store forskelle. Danmark er gradvis blevet et industriland. Det gamle hovederhverv er følgelig henvist til 2. pladsen i det nationale erhvervshieraki, og da det ikke beskæftiger nær så mange mennesker som for 50 år siden, påkalder be-

grebet "landbrugskrise" sig knap så megen opmærksomhed som tidligere. I stedet for en udtalt solidarisering med kriseramte jordbrugere spores der nu en ikke ringe irritation over for en mindre gruppe af landbrugsproducenter, som trods høje priser på deres varer idelig klager over de dem tilmålte produktionsbetingelser.

Medvirkende til denne holdningsændring fra omgivelsernes side er også den omstændighed, at landbrugslovgivningen i høj grad er blevet et økonomisk-politisk anliggende. I trediverne var problemerne omkring husmændenes forhold og dermed jordpolitikken stadig ladet med sociale og alment politiske overtoner. Da man i 1960'erne bortrationaliserede husmanden som begreb, forskertserede man også en del af den sympati, lønmodtagernes partier tidligere havde nærret over for jorddyrkeren og hans problemer.

Det spørgsmål melder sig da, hvorledes man gennem tre landbrugskriser fortsat har været i stand til at begrunde en omfattende støtte-lovgivning og dermed i sidste instans har motiveret landbruget som et erhverv med en fremtid for sig. Et dækkende svar herpå ville fylde flere afhandlinger, men i et forsøg på at tegne omridset af problemstillingen vil opmærksomheden her blive rettet mod den rolle, tre landbokommisioner har spillet i bestræbelserne på at afveje produktionsmuligheder med produktionsbetingelser.

Begrebet "landbrugskommission" er som man vil vide nært forbundet med historien om dansk landbopolitik fra det 18. århundredes store landboreformer til 1980'ernes debat om strukturrationalisering og miljøbeskyttelse.

I denne periode på 200 år har der været nedsat en halv snes landbokommisioner, og heraf kan de fem placeres inden for nærværende periode. Det drejer sig om landbokom-

missionerne af 1931, 1946, 1957, 1960 og 1984. Kommissionerne af 1946 og 1957 er dog ikke specielt interessante i denne sammenhæng, og de vil derfor ikke blive gjort til genstand for nærmere omtale.

Landbokommissionen af 1931.

Denne kommission blev nedsat 11. december 1931 som et udvalg under Landbrugsministeriet. Den bestod af 17 medlemmer: 6 valgt af ministeriet, de 4 store partier på Rigsdagen valgte tilsammen 8, Husmandsforeningerne og Landboforeningerne hver et medlem og endelig udpegede Finansministeriet næstformanden i Landsoverskatterådet. Bortset fra Landbrugsministeriets repræsentanter, der bl.a. omfattede formanden for Statens Jordlovsudvalg, den radikale folketingsmand Niels Frederiksen og økonomen, dr.polit. Jørgen Pedersen, var det ikke de store navne, man havde ødslet på sagen. De fleste forenede solid rutine i politiske anliggender med god insigt i jordpolitiske specialproblemer. Formand blev det socialdemokratiske folketingsmedlem N. Fisker.

Straks ved første møde navngav udvalget sig som "Landbokommissionen af 1931". Dens opgave var at undersøge, hvorledes landbruget kunne gardere sig mod virkningerne af fremtidige konjunktursvingninger. Beskæftningen af fast ejendom og evt. indskrænkninger i retten til at pantsætte fast ejendom skulle herunder indgå i kommissionens overvejelser.⁴⁾

Formanden fortolkede imidlertid kommissoriet ret bredt, idet han ved første møde 17. december 1931 udvidede det til at omfatte såvel aktuelle som fremtidige kriseforanstaltninger. Når man sammenholder beretningen om kommissionens virksomhed 1931-33 med den faktisk gennemførte krisepolitik, er det påfaldende, hvor lidt indflydelse den fik det første årstid. Ikke at den lå på den lade side.

Der afholdtes møder i stribevis, såvel i plenum som i de forskellige udvalg, den nedsatte, og der påhørtes en række foredrag, hvor emnerne spændte fra kunstig tørring af grøntafgrøder til gældsordninger for landbruget.

De mange drøftelser ledte reelt betragtet kun frem til to indstillinger om nødvendige krisetiltag. I det ene tilfælde foreslog den selv en lov om høstpantebreve for at skaffe landmændene kredit til køb af såsæd, frø og kunstgødning (lov af 16. februar 1932), og i det andet bejaede den i en flertalsindstilling et forslag fra Handelsministeriet om at regulere importen og fabrikationen af sukker. Vurderet i sukkerroedyrkernes perspektiv kunne dette kun betyde en afgrænsning af retten til at dyrke sukkerroer. Til gengæld blev de sikret en fast pris pr. 100 kg roer (lov af 23. marts 1932). I flertalsindstillingen brugte man samme motivering som i Handelsministeriets skrivelse, nemlig hensynet til beskæftigelsen og valutaen. Begge disse begrundelser afviste Jørgen Pedersen, da det efter hans opfattelse var umuligt at betragte spørgsmålet om sukkerindustriens forhold som en isoleret størrelse.⁵⁾ Venstres og Landboforeningernes repræsentanter fandt heller ikke den fremførte motivering fyldestgørende og var desuden bange for de præcedensskabende virkninger af en sådan monopolisering.

Beskatningen af fast ejendom optog kommissionen gennem det meste af 1932. I første runde lykkedes det ikke at nå frem til en fælles holdning. Hvor socialdemokrater, radikale, husmændene og ministeriernes repræsentanter ville anbefale regeringen at videreføre det første store kriseforlig af 19. oktober 1931 om midlertidige skatte- og rentelettelser⁷⁾, ville Venstre, Konservative og Landboforeningerne have en permanent nedsættelse af ejendomsskatterne til amt og kommune. Desuden skulle kriseramte landmænd have

hjælp til at "gøre produktionen rentabel..."⁸⁾

Derimod stod hele kommissionen bag en indstilling af 18. januar 1933 om at afpasse en del af landbrugets ejendomsskatter efter forrentningsevnen, idet staten til gengæld overtog nogle af de amt- og sognekommunale udgifter.⁹⁾ Dette forslag blev derefter draget ind i forhandlingerne omkring det såkaldte "Kanslergadeforlig" af 30. januar samme år og førte endelig frem til loven af 20 maj 1933 om kommunale ejendomsskatter. Lettelsen lød maksimalt på 20 mio. kr., som staten derefter opkrævede i øget indtægts- og formueskat. Indenrigsminister Bertel Dahlgaard betonedede i sin forelæggelsestale, at der fra "den store landbokommission" forelå en enig indstilling herom.¹⁰⁾

Et forslag om at gøre statshusmændenes rentebetaling variable efter konjunkturerne delte påny kommissionen. Et sådant system ville efter flertallets opfattelse hjælpe ikke alene de nødstedte husmænd, men *alle* medlemmer af denne gruppe af jorddyrkere. Omvendt fandt Venstre og Konservative, at forslaget ikke havde "forbindelse med de bestræbelser, som i vor øvrige kriselovgivning tilstræber at bevare nødstedte landmænd i almindelighed ved hus og hjem...". I virkeligheden var det et slet skjult forsøg på at afskaffe ejendomsretten.¹¹⁾ Forslaget blev ikke desto mindre til lov 25. marts 1933.

Indtil foråret 1933 havde Landbokommissionen mest beskæftiget sig med yderværkerne i kriselovgivningen. Desuden havde den opgivet at gøre noget effektivt ved et af de vigtigste punkter i dens kommissorium: at overveje permanente foranstaltninger mod konjunktursvingningernes uheldige virkninger. Den 30. maj 1933 blev dens medlemskreds imidlertid udvidet med fire politikere af 1. geled: Søren Brørsen (V), J. Christmas Møller (K), Jens Holdgaard (R) og Ludvig Chri-

stensen (S). I sin forstærkede udgave skulle kommissionen fremsætte forslag til en gennemgribende regulering af landbrugets produktion og afsætning.¹²⁾ Dette spørgsmål stod på arbejdsprogrammet hele sommeren 1933, og 2. september kunne den fremsende en enig indstilling til landbrugsministeren om at etablere reguleringsordninger for produktionen af svin, importen af korn samt salget af smør og kød på hjemmemarkedet. Desuden foreslog den gennemført en rentesækning. Indstillingen var ledsaget af tre udtalelser, hvor hhv. husmændene, Venstre og Konservative uden at sige fra over for forslagene udtalte deres modvilje mod at være med til den slags ting.¹³⁾

En uges tid senere fulgte den endelige indstilling. Motiveringen for at støtte enkelte grupper af landbrugsproducenter lød noget forskellig. For kornets vedkommende henvistes til ønsket om at nå frem til størst mulig selvforsyning. Når husmændene kunne sluge den bitre pille, som en kornetold måtte være, skyldtes det alene hensynet til den favorable ordning med svinekort, man havde fået gennemført ved lov af 28. februar 1933. Kørdordningen skulle fremkalde "tålelige tilstande" for kødproducenterne, medens der for smørordningens vedkommende henvistes til de "meget store beskæftigelsesmæssige og andre interesser af national og samfundsmæssig betydning..."¹⁴⁾

De efterfølgende forhandlinger på Rigsdagen gik ikke desto mindre i hårdknude, mest fordi regeringen (= dens socialdemokratiske del) uanset den enige indstilling fra Landbokommissionen ville kæde spørgsmålet om kriselovgivning sammen med ekstraordinær hjælp til de arbejdsløse. I første omgang ledte det til en lang ordduel i pressen som i rigsdagsdebatten. Hvor landbrugsminister Kr. Bording havde forelagt de fire landbrugsforslag ud fra ønsket om at "bevare de for tiden mest udsatte grene af landbrugsproduk-

tionen..."¹⁵⁾, måtte Johs. Kyed anføre, at hans parti havde givet store forhåndsindrømmelser i Landbokommissionen for overhovedet at få halet et forlig i land. Hverken kornordningen eller smørordningen opfyldte landbrugets fordringer.¹⁶⁾ I anden sammenhæng betonedes Venstres Oluf Krag, at han helst ville forbedre landbrugets rentabilitet gennem passende prisforhøjelser.¹⁷⁾ Først efter måneders tovtrækkerier kom Landbokommissionens forslag gennem Rigsdagen i form af lov af 13. december 1933 om kriseforanstaltninger.¹⁸⁾

Selv om kommissionen fortsatte sin virksomhed et par år endnu, var dens rolle i kriselovgivningen i realiteten et afsluttet kapitel. I dens første virksomhedsår fungerede den nærmest som en studiekreds. Først med den politiske forstærkning af maj 1933 fik den omsider status som en art krisecenter, hvor de 4 store partier i fælleskab fik afbalanceret kravene fra de enkelte landbrugsområder. Forenklet udtrykt fik man afvejet radikal-socialdemokratisk husmandspolitik med borgerlig landbrugspolitik. Det kan diskuteres, hvem der var vinder og taber i dette spil, men een ting står fast: at 1930'ernes kriselovgivning legitimerede *hele* landbruget uanset brugenes størrelse og forrentningsevne.

Landbokommissionen af 1960

Selv om kritikken fra borgerligt hold med tiden blev temmelig udtalt, lykkedes det dog for husmandspolitikken at få videreført statshusmandsloven med dertil sluttende foranstaltninger helt op til 1960'ernes begyndelse. I tilgift fik man gennem jordfordelingsloven af 25. april 1949 bevilget statsstøtte til udflytning af reorganiserede husmandsbrug.

Afvandringen og mekaniseringen i løbet af 1950'erne satte imidlertid et afgørende

spørgsmålstegn ved de mindste brugs fortsatte eksistens, og derfor nedsatte landbrugsminister Karl Skytte den 24. februar 1960 en landbokommission med det formål at drage nogle jordpolitiske konsekvenser af en udvikling, der næppe lod sig standse. Han blev selv kommissionens formand. De 29 øvrige medlemmer fordelte sig med 9 på den husmandspolitiske, 9 på den landbrugspolitiske side samt 11 embedsmænd og særligt sagkyndige økonomer, landbrugsøkonomer, jurister m.v. Da flere af disse på forhånd var kendt for deres velvillige holdning til gennemgribende strukturændringer i landbruget, var der på forhånd sikret disse synspunkter et flertal i kommissionen.

Den kom til at sidde i godt 11 år og medlemskredsen oplevede da en række udskiftninger undervejs. Således blev Karl Skytte i november 1964 afløst af Landbrugsministeriets departementschef V. Hornslet som formand, men fortsatte dog som medlem af kommissionen. Gennem årene udarbejdede den 10 betænkninger, hvoraf nr. 1 (betænkning nr. 306/1962), nr. 3 (betænkning nr. 403/1966), nr. 8 (betænkning nr. 556/1970) og nr. 10 (betænkning nr. 598/1971) har størst interesse i denne sammenhæng. De ledte nemlig til den liberalisering af jordlovene, der betød et afgørende brud med den hævdvundne beskyttelseslinje i dansk jordpolitik. Kort fortalt drejer det sig om flg. tiltag:

1. Ret til nedlægning af små brug op til 5-9 ha's størrelse, alt efter jordens bonitet (lov af 16. juni 1962)
2. Ret til samdrift af to landbrugsejendomme i indtil 8 år uanset størrelse subs. af tre ejendomme op til nærmere fastsat størrelse, (lov af 7. juni 1963).
3. Ret til sammenlægning af landbrugsjord til brug på 35 ha (evt. 75 ha, hvis der ikke var behov for tillægsgjord) og øget adgang til samdrift (lov af 4. april 1967)
4. Ret til sammenlægning op til 100 ha resp. 200 ha ved samdrift (lov af 19. maj 1971).

Desuden sattes ved lov af 28. april 1971 om udlån til landbrugsmæssige formål et endeligt punktum for 72 års lovgivning om oprettelse af statshuse. Alle brug op til 35 ha kunne nu få statslån til køb af tillægsgjord.

Mange faktorer var medvirkende til at afstedkomme dette afgørende brud på 300 års udvikling. De offentliggjorte betænkninger fortæller direkte og indirekte en del af historien herom, men tier karakteristisk nok stille på det afgørende punkt: de ændrede magtforhold i dansk politik. Det husmandspolitiske flertal bag de regelmæssige fornyelser af statshusmandsloven var forsvundet, fordi Socialdemokratiet nu åbent bekendte sig til en industripolitisk linje. Kun repræsentanterne for SF og Retsforbundet støttede nu husmændene, som på deres side var i defensiven fra starten.

Det var unægtelig gårdmandspolitikken fortalere, som sad med de bedste kort på hånden. I alle afgørende spørgsmål kunne de mobilisere et klart flertal for deres synspunkter, idet ministeriets repræsentanter sammen med de indkaldte eksperter gik ind for en liberalisering. Desuden fik gruppen virksom støtte fra et ultraliberalistisk mindretal bestående af storbrugets repræsentanter, økonomen J. Vibe-Pedersen (fra 1968 medlem af Det økonomiske Råds formandsskab) og professoren i landboret ved Landbohøjskolen, Flemming Tolstrup.

Gårdmandsgruppens ideal af en moderne landbrugsbedrift var "et passende familiebrug" af så stor en størrelse, at man kunne tale om en "bæredygtig enhed". Den produktionstekniske udvikling havde efter deres opfatelse vist, at det lille brug ikke kunne forrente de nødvendige investeringer i moderne teknik. Det økonomiske Råds formandsskab havde også i en rapport af maj 1964 påpeget, at kun gennem sammenlægning til større enheder kunne de tilbageblevne landmænd få

øget omsætning og dermed en indtægt, der kunne konkurrere med situationen i byerhvervene. Især fagøkonomerne støttede disse synspunkter. Derimod var de indhentede udtalelser fra Det landøkonomiske Driftsbureau og Landbohøjskolens afdeling for landbrugsøkonomi noget mere forbeholdne i deres vurdering af sammenhængen mellem brugsstørrelse og overlevelsessevne. Det var omsætningens størrelse og ikke arealets, der var afgørende, lød vurderingen herfra.¹⁹⁾

I virkeligheden scorede gårdmandsgruppen en tredobbelt triumf i disse forhandlinger. Takket være et dygtigt forarbejde af den senere sekretariatschef i Landboforeningerne, Jørgen Skovbæk lykkedes det at forene en liberalisering af jordpolitikken med en videreførsel af den statslige långivning til jordbrugsmæssige formål.²⁰⁾

Allerede i sin 3. betænkning fra 1966 vedtog kommissionens flertal mod fagøkonomernes protest at anbefale statslige kursudligningslån til førstegangsetablerende landmænd. Lånet skulle dække tabet ved et 5% 30-årigt lån med en hovedstol på 20% af anskaffelsessummen (lov af 9. juni 1967 om udlån til yngre landmænd). I kommissionens 10. betænkning fra 1971 vedtog flertallet at anbefale en statslig støtte til såvel fortsat strukturudvikling som til lettelse af generationsskiftet (lov af 28. april 1971). Selv om der ikke var flertal i kommissionen for noget sådant, fik landbruget også støtte i form af rentetilskud til bygning af kostalde (lov af 21. maj 1971). En ny fager EF-tid stod for døren.

Det hører også med til billedet af gårdmandspolitikken styrke, at selvejet blev bekræftet som den eneste ejendomsform, dansk landbrug ville vedkende sig. Hverken det husmandspolitiske mindretal eller det gårdmandspolitiske flertal ville vide af selskabsformen bortset fra nogle positive ven-

dinger om kommanditselskabets muligheder for at lette generationsskiftet.

Landbokommissionen af 1984

Efter Danmarks optagelse i EF måtte landbruget tage en lidt vemodig afsked med de fleste af de nationale støtteordninger, men fik til gengæld en klækkelig prisforhøjelse, især på korn og mejeriprodukter. Det forhindrede dog ikke, at tilskudspolitikken delvis blev genoptaget i slutningen af 1970'erne, ovenikøbet i forstærket form, da erhvervet omkring 1980 løb ud i en ny krise. Mange husdyrproducenter havde i tillid til en fortsat inflationær pris- og renteudvikling sat sig i en så stor gæld, at driften ikke længere kunne svare sig. Da den værste krise var ved at være overstået, nedsatte firkløverregeringen 4. juli 1984 en ny landbokommission med det formål at overveje landbrugets totalsituation, således at de ydre rammer for landbrugsproduktionen svarede til de indre betingelser herfor.²¹⁾

Indtil nu har Landbokommissionen af 1984 fremlagt to delbetænkninger om hhv. landbrugsloven og landbrug og miljø (maj 1985 og september 1986). I erkendelse af, at begge emneområder er meget følsomme i dagens politiske debat, har kommissionen i bedste overensstemmelse med traditionen ladet nedsætte to underudvalg, der på baggrund af et stramt afgrænset kommissorium skal levere oplæg til kommissionens drøftelser. Eftersom kommissionens flertal må antages at være landbruget venligt stemt, vil der næppe fremkomme indstillinger, der på afgørende vis går erhvervet på tværs.

I sin første delbetænkning kan Landbokommissionen da også enigt erklære som sin grundopfattelse, at der ud fra beskæftigelsesmæssige, valutamæssige og andre synspunkter fortsat vil være behov for en sektor af konkurrencedygtige og selvhjulpne jord-

brugsvirksomheder.²²⁾ Desuden finder man, at landbrugslovens målsætning udover at omfatte et værn af dyrkningsjorden også må tage sigte på at afbalancere evt. modstridende produktions- og miljøhensyn. På det strukturpolitiske område er der også enighed om at formindske kravene til vordende landmænd, såsom at have landbrug som væsentligste erhverv og at kunne dokumentere en teoretisk og praktisk landmandsuddannelse ("det grønne bevis", indført 1978). Derimod er der *ikke* enighed om at lempe sammenlægnings- og samdriftsgrænserne efter stramningen i 1978 (til 75 resp. 100 ha).²³⁾ Dette problem har dog nærmest akademisk interesse nu, hvor VKR-regeringen i efteråret 1988 har indgået forlig med Fremskridtspartiet om en langt videregående liberalisering end selv loven af 4. juni 1986 er udtryk for.

Nok så principiel i sit sigte er dog den 2. delbetænkning om landbrug og miljø. I dens anden del forefindes en rapport fra kommissionens underudvalg om "Miljøspørgsmålet i landbrugets primærproduktion". Det har været underudvalgets opgave at "analysere og vurdere (forf.s understregning) landbrugets miljøsituation samt at "analysere", hvorledes landbrugssektoren *selv* kan håndtere problemerne. På basis af et stort undersøgelsesmateriale har eksperter på begge områder da i fællesskab drøftet, hvorledes man kan begrænse nedslidningen af det omgivende miljø. Konflikter kan næppe undgås, eftersom "landmandens mål med landbrugsproduktion primært er at sikre sig det bedst mulig og mest stabile udbytte..."²⁴⁾. Producenterne må følgelig enten lokkes eller tvinges til også at tage hensyn til de sociale omkostninger ved deres produktion. Det kan ske ved at bruge forskellige styringsmidler af økonomisk eller institutionel karakter. Og her blotlægges en afgørende konfliktlinje mellem landbrugets og miljøforkæmpernes synspunkter. Landbruget vil selv gennem rådgivning, oplysning og uddannelse søge at

påvirke landmændene til at tage de fornødne hensyn.²⁵⁾ Miljøsideen foretrækker lige så afgjort direkte indgreb i landmandens hævdvundne dispositionsfrihed, først og fremmest en gødningsafgift.

Til syvende og sidst drejer striden sig om, hvorvidt landbrugsloven eller miljøloven skal tilkendes betydningen af at være "grundloven" for landbrugsmiljøets forhold. Det er Landbokommissionens synspunkt, at landbrugets samfundsøkonomiske betydning giver hensynet til produktionen – og dermed landbrugsloven – højeste prioritet.²⁶⁾ Omvendt mener Miljøstyrelsen, at det er miljøloven og ikke landbrugsloven, der skal regulere landbrugets forhold til de overordnede miljøhensyn.

Afslutning

Tredivernes landbrugskrise blev i grunden aldrig afsluttet. I skarp kontrast til tidligere tiders frie udfoldelsesmuligheder blev der her introduceret en række begrænsningsfaktorer, der til syvende og sidst havde deres oprindelse i indskrænkede afsætningsmuligheder. En ny verdenskrig med dens optakt og efterspil kunne nok for en tid få landmændene til at glemme markedsproblemerne, men forbavsende hurtigt vendte vanskelighederne tilbage og da i forstærket form. Dermed kom det lille brug alvorligt i klemme og modsat situationen i 1930'erne kunne det ikke få udstedt en art samfundsgaranti for en fortsat eksistens.

Ud af 1960'ernes strukturkrise fremstod da gårdmandsbruget i specialiseret og moderniseret form som fremtidens bedriftsform og vel at mærke sikret den statsstøtte, som tidligere var kommet husmandsbruget til del. Der blev dog stillet det krav til en ny tids gårdmand, at han forstod sig rimeligt godt på at drive landbrug, praktisk som teoretisk. Med udgangspunkt i 1970'ernes udvikling

kan man med noget ret hævde, at landbruget gradvis udviklede sig til at være et autoriseret for ikke at sige monopoliseret erhverv.

1980'ernes eksistenskrise har ført til en yderligere indsnævring af landbrugets råderum. Miljødebatten har tydelig vist, at den dag kan komme, hvor retten til frit at producere landbrugsvarer kan blive erstattet af styringsmekanismer af den ene eller anden art. Paradoksalt går dette hånd i hånd med en udvikling i retning af industrialiseret stor-drift inden for landbruget, hvorved selskabsformen erstatter det traditionelle selveje. De store fonde vil næppe investere i landbrugs-ejendomme, hvor der ikke er sikret deres midler en konkurrencedygtig forrentning. Derved overskæres det sidste bånd mellem produktionsanlæggene og det lokalsamfund, de engang for ikke så længe siden var en integreret del af.

Landbrugskrisen i 1930'erne var et økonomisk tilbageslag, der blev søgt imødegået gennem brug af politiske midler. Tressernes strukturproblemer var en social foreteelse, som blev mødt med økonomiske tiltag, snarest dog af landbrugsøkonomisk end nationaløkonomisk natur. Er 1980'ernes landbrugsproblemer da i virkeligheden en sidste udløber af krisen i 1930'erne, hvor man første gang satte et spørgsmålstejn ved sloganet "Danmark som landbrugsland"?

Noter

- 1) Nærværende forf. har i forskellige sammenhænge behandlet landbrugets organisatoriske og erhvervspolitiske forhold, såsom a. Landbrugsraadet som erhvervspolitisk toporgan 1913-33 (1979). b. Artiklen "Landbruget" i Vagn Dybdahl m. fl. *Krise i Danmark* (1975) s. 74ff (tiden 1930-33) c. *Andelsideologi og landbrugspolitik 1933-36. Landbohistorisk Tidsskrift* 1980, s. 159ff. d. *De første hundrede år. Danske Slagterier 1887-1987* (1987). e. *Det*

danske Landbrugs Historie, bd. IV (tiden 1914-88). Udkommer foråret 1989.

- 2) Jacob Buksti: *Et enigt landbrug? Konflikt og samarbejde mellem landbrugets organisationer* (1974), passim.
- 3) *Lettelse af landbrugets rentebyrde. Delrapport I fra Udvalget vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget* (april 1988), passim.
- 4) Beretning afgivet af Landbokommissionen af 1931 om dens virksomhed i tiden fra kommissionens nedsættelse den 12. december 1931 til udgangen af året 1933 (1934), s. 9ff.
- 5) Sst., s. 21
- 6) Sst., s. 20
- 7) Erik Helmer Pedersen: *Landbrugsraadet...*, s. 548ff.
- 8) Landbokommissionen af 1931, s. 23
- 9) Sst., s. 26
- 10) *Rigsdagstidende. Folketingets forhandlinger 1932-33. 30/3 1933*, sp. 4466ff.
- 11) Landbokommissionen af 1931, s. 36ff.
- 12) Sst., s. 14 resp. s. 233ff.
- 13) Sst., s. 235ff
- 14) Sst., s. 243ff.
- 15) *Rigsdagstidende, Folketingets forhandlinger 1932-33, 19/9 1933*, sp. 6540ff.
- 16) Sst., 22/9 1933, sp. 6727ff.
- 17) Sst., 20/9 1933, sp. 6570ff., jfr. Erik Helmer Pedersen: *Andelsideologi...*, s. 169ff.
- 18) Landbokommissionen af 1931, s. 421ff.
- 19) Betænkning afgivet af Landbokommissionen af 1960. Første del (1962), s. 58ff.
- 20) Jørgen Skovbæk: *Kapital- og finansieringsforhold i landbruget. Bilag IX til Betænkning afgivet af Landbokommissionen af 1960. Tredje del* (1966), s. 186ff. jfr. afhandlingen *Landbrugets kapitalbehov i Festskrift til K.K. Skovgaard* 13. december 1964, s. 247ff.
- 21) Landbokommissionen. 1. delbetænkning (maj 1985), s. 11f.
- 22) Sst., s. 17
- 23) Sst., s. 57ff.
- 24) Landbokommissionen. 2. delbetænkning (september 1986), s. 83
- 25) Sst., s. 219ff.

Langsigtede internationale tendenser i den faglige organisering og den politiske venstrefløj

Peder J. Pedersen, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning ¹⁾

Udviklingen af den faglige og politiske arbejderbevægelse er et af de grundlæggende træk i de vestlige landes historie i det 20. århundrede. Begge bevægelser har som bekendt rødder tilbage i det 19. århundrede, men er indtil 1. verdenskrig relativt svage og karakteriseret ved beskeden tilslutning. Mellemkrigsårene har for begge bevægelser i en række lande karakter af en indtrængningsfase. Specielt 1930'erne var som bekendt afgørende år, hvor venstrefløjspartier i nogle lande blev regeringsbærende, mens der i andre lande var tale om brutal undertrykkelse af både den faglige og politiske arbejderbevægelse. I efterkrigsårene er der for den politiske venstrefløj tale om, at indtrængningsfasen med hurtig vækst afløses af en modenhedsfase med svingninger omkring et relativt konstant niveau. For den faglige arbejderbevægelse har der været tale om meget forskellige udviklingsforløb bestemt af, i hvilket omfang fagbevægelsen var i stand til at fastholde de traditionelle arbejdermedlemmer og rekruttere nye medlemmer i den absolut og relativt stigende funktionærgruppe.

I det følgende beskrives nogle få facetter af den meget forskellige udvikling af faglig organisering og politisk venstrefløj i en række OECD-lande i årene 1919-85/87. I afsnit 2

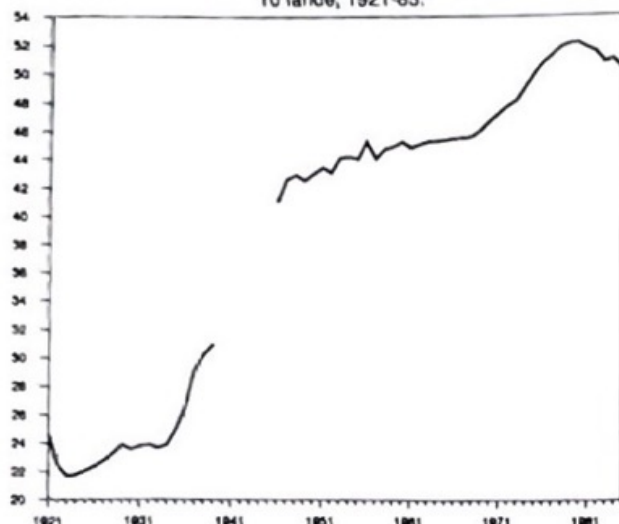
forsøges nogle hovedtendenser udledt ved at se på udviklingen i det "gennemsnitlige OECD-land". I afsnit 3 drøftes nogle karakteristiske forskelle mellem de enkelte lande både mht. niveauet for organisationsgrad og venstreparti-tilslutning og mht. udviklingen over tid. Afsnit 4 indeholder en summarisk analyse af den eventuelle sammenhæng mellem organisationsgrad og venstrepartitilslutning på den ene side og udviklingen i nogle centrale økonomiske størrelser på den anden side, dels for årene i 1930'erne og dels for årene efter den første oliekrise i 1973/74. Endelig indeholder afsnit 5 nogle konkluderende bemærkninger.

2. Langsigtet udvikling i et "gennemsnitligt OECD-land"

Såvidt muligt sammenlignelige data for organisationsgraden blandt lønmodtagere findes for 10 lande for perioden 1921/85.²⁾ På det grundlag er der i fig. 1 vist det uvejede gennemsnit af organisationsgraden i disse 10 lande.

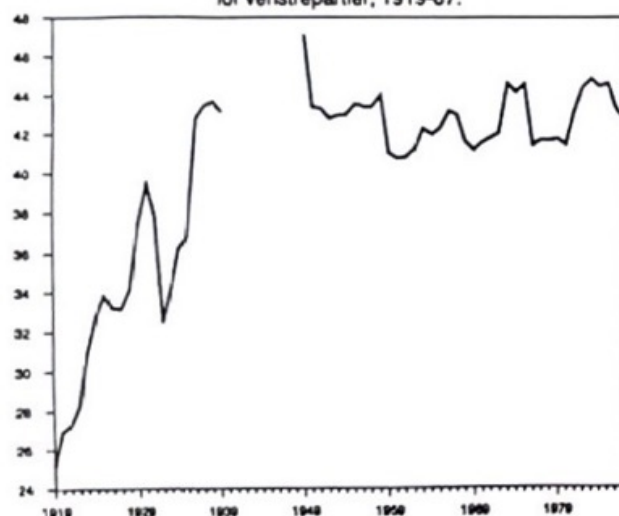
Det ses, at tilbagegang og stagnation i 1920'erne afløses af en tendens til kraftig stigning i 1930'erne. Den samme tendens til kraftig stigning findes i årene under og umiddelbart efter 1. verdenskrig.³⁾ Årene efter 1. verdenskrig var imidlertid præget af et

Fig.1 Uvejlet gns. af organisationsgraden.
10 lande, 1921-85.



meget kraftigt tilbageslag for fagbevægelsen i mange lande, som ikke genfindes i årene efter 1945. Tværtimod er der her tale om en fortsat, omend afsvækket vækst i den gennemsnitlige organisationsgrad i de 10 lande frem til slutningen af 1960'erne. Herefter er der tale om en ny kraftig vækstperiode indtil slutningen af 1970'erne. Endelig er de seneste år fra slutningen af 1970'erne til midten af 1980'erne den længstvarende periode med fald i den gennemsnitlige organisationsgrad i den årrække, som omfattes af fig.1. Den til tider meget forskelligartede udvikling i de enkelte lande diskuteres nærmere i afsnit 3.

Fig.2 Uvejlet gns. af parlamentarisk andel
for venstrepartier, 1919-87.



Den langsigtede udvikling i venstrefløjspartierne parlamentariske andel er illustreret i fig.2, som viser det uvejede gennemsnit af partiernes parlamentariske andel for 11 lande i årene 1919-87.⁴⁾

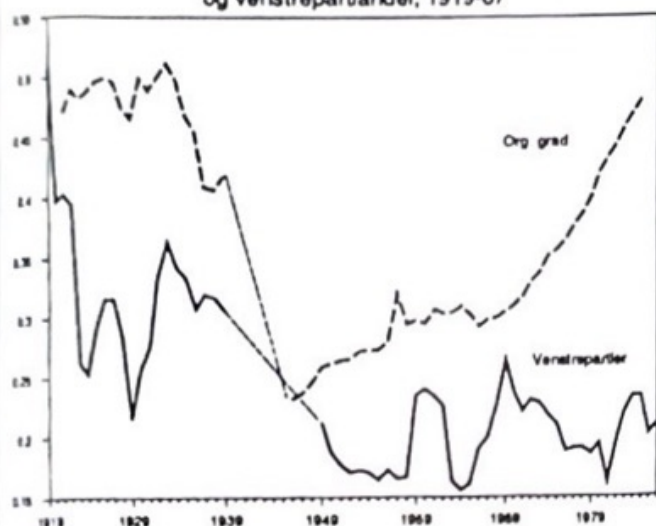
Fig.2 har tydeligt karakter af en "indtrængningskurve" med meget kraftig vækst indtil umiddelbart efter krigen, hvorefter der indtræder en "modenhedsfase", hvor den gennemsnitlige andel stabiliserer sig omkring 42%. Sammenlignet med organisationsgradens udvikling, jvr. fig.1, er den væsentligste forskel den fortsatte vækst i den gennemsnitlige organisationsgrad frem til midten af 1970'erne samtidig med stabiliseringen af den gennemsnitlige venstrefløjsandel.

Umiddelbart tyder en sammenligning mellem fig.1 og 2 på, at organisationsgrad og venstreparti-andel udvikler sig på stort set samme niveau. Udviklingen i gennemsnitsstørrelserne i figurerne dækker imidlertid over betragtelige forskelle i udviklingen i de enkelte lande. Til illustration af forskellene mellem landene vises i fig. 3 udviklingen i variationskoefficienten⁵⁾ for fordelingen af organisationsgrad og venstreparti-andel for perioden 1919/21-1985/87, jvf. også diskussionen nedenfor i afsnit 3.

Det fremgår for det første, at variationskoefficienten i hele perioden har været størst for organisationsgraden.⁶⁾ Der er m.a.o. større forskel mellem landene mht. organisationsgrad end mht. venstreparti-andel. For det andet ses, at spredningen for begge størrelser falder markant fra mellemkrigsårene til de første efterkrigsår. Endelig ses for det tredje, at mens variationskoefficienten forbliver på det lavere niveau, hvad angår venstreparti-andelen, er den stigende, hvad angår fordelingen af organisationsgrader. Stigningen er særlig markant fra omkring 1970, dvs. i samme periode, hvor fig.1 viste en stigning i gennemsnittet. Spredningen stiger m.a.o. mar-

kant samtidig med stigningen i gennemsnittet. Spredningen stiger også i årene fra slutningen af 1970'erne til 1985, hvor den gennemsnitlige organisationsgrad er faldende.

Fig. 3 Variationskoefficient for organisationsgrad og venstrepartiandel, 1919-87

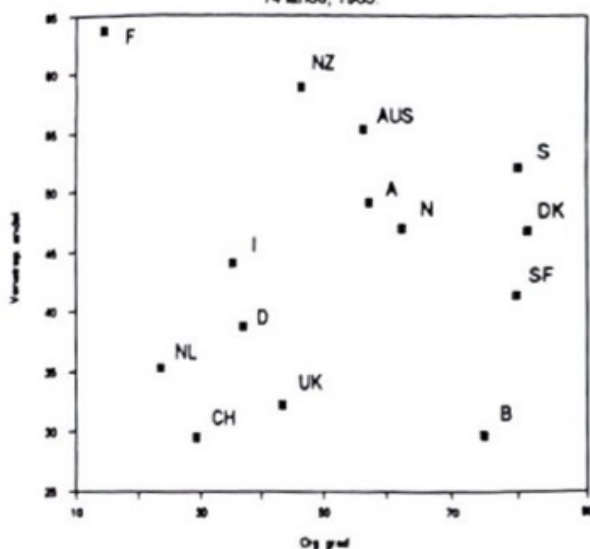


3. Udviklingen i de enkelte lande

Niveauet for organisationsgraden og venstrefløjens parlamentariske andel i 1985 er for en række OECD-lande vist i tabel 1. Organisationsgraden for lønmodtagere varierer, som det ses, overordentlig meget: fra ca. 80% i Danmark, Sverige, Finland og Belgien til ca. 15% i USA og Frankrig.⁷⁾ Venstrefløjens parlamentariske andel varierer noget mindre, fra knap 60% i New Zealand til ca. 30% i Belgien og Schweiz.

rer, som det ses, overordentlig meget: fra ca. 80% i Danmark, Sverige, Finland og Belgien til ca. 15% i USA og Frankrig.⁷⁾ Venstrefløjens parlamentariske andel varierer noget mindre, fra knap 60% i New Zealand til ca. 30% i Belgien og Schweiz.

Fig. 4 Organisationsgrad og venstrepartiandel, 14 lande, 1985



Sammenhørende værdier for organisationsgrad og venstreparti-andel i 1985 er desuden vist i fig.4. En a priori forventning om en

Tabel 1. Organisationsgrad og venstreparti-andel. 1973 og 1985.

	ORG. GRAD	ORG. GRAD	ÆNDRING	VENSTRE	VENSTRE	ÆNDRING
	1985	1973	1973-85	PARTIER	PARTIER	1973-85
DENM	81.6	62.4	19.2	46.9	49.7	-2.8
SWED	80.3	70.4	9.9	52.2	51.5	0.7
FINL	79.9	68.6	11.3	41.5	46	-4.5
BELG	75	67	8	29.7	31.2	-1.5
NORW	63	57.9	5.1	47.1	49.7	-2.6
OEST	57.9	58.9	-1	49.2	50.8	-1.6
AUST	57	54.7	2.3	55.4	53.6	1.8
NEZE	47	39	8	58.9	63.2	-4.3
UK	43.5	48.1	-4.6	32.2	45.7	-13.5
GERM	37.2	37	0.2	38.8	46.4	-7.6
ITAL	35.5	37.3	-1.8	44.1	44.5	-0.4
CANA	30.2	30.7	-0.5	na	na	na
SWIT	29.3	28.9	0.4	29.5	25.5	4
HOLL	23.6	35.6	-12	35.3	38.7	-3.4
USA	14.8	24.6	-9.8	na	na	na

Tabel 2. Udviklingen i organisationsgraden. Folketællingsår, 1891-1985.

	1891	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1985
AUST	6	9	21	42	44	40	56	55	51	56	57
OEST	na	na	na	na	38	na	62	63	62	58	58
BELG	na	2	5	40	29	39	56	61	65	75	na
CANA	na	na	5	11	9	10	24	29	31	31	30
DENM	na	na	20	47	37	46	53	62	62	79	82
FINL	na	na	4	13	7	12	36	34	57	81	80
FRAN	na	na	na	7	7	na	na	na	21	17	15
GERM	na	6	18	53	34	na	33	37	36	39	37
HOLL	na	na	na	36	30	29	42	39	36	31	24
ITAL	na	na	na	na	na	na	40	22	32	44	36
NEZE	na	na	na	na	na	na	na	44	39	47	na
NORW	na	na	na	20	19	37	50	63	63	63	63
SWED	1	4	7	24	32	48	59	63	66	78	80
SWIT	na	na	na	26	24	26	38	35	29	31	29
UK	11	13	16	48	26	33	44	44	47	53	44
USA	na	5	9	17	10	20	28	29	26	19	15

klar positiv sammenhæng bekræftes ikke af fig.4. Ser man bort fra de to "ekstreme" observationer, Belgien og Frankrig, er der dog tale om en vis positiv samvariation.⁸⁾ Den er imidlertid så svag, at en entydig sammenhæng mellem størrelsen af politisk og faglig arbejderbevægelse klart kan afvises.

Det fremgår også af tabel 1, at ændringerne i organisationsgraden i årene efter det første olieprischok i 1973 er særdeles forskellige i de enkelte lande. I toppen ligger Danmark med en stigning på ca. 20 pct. points, mens der i USA er sket et fald på ca. 10 pct. points fra et i forvejen lavt niveau.⁹⁾ Det uvejede gennemsnit af organisationsgraderne ligger knap 2 pct. points højere i 1985 end i 1973. For venstreparti-andelens vedkommende er der også tale om markante ændringer i nogle af landene, når 1985 sammenlignes med 1973. Det uvejede gennemsnit er i høj grad påvirket af stigningen på 36 pct. points i venstrepartiernes andel i den franske nationalforsamling i 1985 sammenlignet med 1973. For de 14 lande, der er observationer for, falder venstreparti-andelen i 10 af landene. For alle landene excl. Frankrig falder det uvejede

gennemsnit med 3.7 pct. points fra 1973 til 1985. Særlig markant er faldet i Storbritannien og Vesttyskland. Jvf. fig.2 er der tale om et yderligere fald i venstrefløjens gennemsnitlige parlamentariske andel fra 1985 til 1987. Selv om der ikke er tale om store ændringer, synes der således at være et vist belæg for det journalistiske udtryk om "højrebølgen i Europa", som opstod i begyndelsen af 1980'erne.

Udviklingen i organisationsgraden i de enkelte lande over en længere periode er vist i tabel 2 for slutåret 1985 og for "folketællingsår" tilbage til 1891.

Tilbageslaget efter 1. verdenskrig fremgår markant for en række lande. I Belgien, Danmark, Finland og USA nås niveauet fra 1920 først igen i 1940, mens det i Storbritannien først nås igen i 1970'erne.¹⁰⁾ Kun i Sverige er der tale om en næsten ubrudt markant stigning i mellemkrigsårene. Som nævnt ovenfor er billedet markant anderledes efter 2. verdenskrig. Der er ikke her, som efter 1. verdenskrig, tale om noget efterkrigstilbageslag - tværtimod kan der ses en gennemgående

kraftig stigning fra 1940 til 1950 i samtlige lande. Den relativt jævne vækst i den gennemsnitlige organisationsgrad fra omkring 1950 til omkring 1970, jvf. fig.1, dækker, som det ses i tabel 2, imidlertid over, at der i denne periode er fald i organisationsgraden i Australien, Holland, Italien, Schweiz og USA. Endelig er der i årene efter 1970, jvf. tabel 1, tale om meget stor variation mellem landene, hvoraf 9 har en stigning i organisationsgraden fra 1970 til 1985, mens 7 oplever et fald.

Sammenfattende falder organisationsgradens udvikling i de enkelte lande i efterkrigsårene i tre hovedkategorier. En stort set konstant organisationsgrad findes i Australien, Canada, Vesttyskland, Norge, Østrig og Storbritannien. En markant stigende organisationsgrad findes i fire lande, nemlig Belgien, Danmark, Finland og Sverige. Endelig er der tale om markante fald i organisationsgraden i Frankrig, Holland, Schweiz og USA.

Den langsigtede udvikling i venstrepartiernes parlamentariske andel i de enkelte lande er sammenfattet i tabel 3. For de lande, som

har været demokratier gennem hele perioden, fremgår det, at venstrepartierne når "modenhed", forstået som en regeringsduelig parlamentarisk andel - i årene før krigen, bortset fra i Holland. I efterkrigsårene er der tale om svingninger i andelen omkring et konstant niveau i Australien, Danmark, Holland, New Zealand, Storbritannien og Østrig. I Finland er niveauet konstant indtil midten af 1970'erne, hvor der sker et markant fald, mens der i Norge er tale om en faldende trend på et højt niveau, og i Sverige et konstant niveau efter et fald frem til slutningen af 1950'erne. En klar tendens til stigning findes kun i Italien og - på et lavt niveau - i Schweiz. I Belgien er der tilsvarende tale om et markant fald i venstreparti-andelen. Endelig er der i Frankrig tale om et dramatisk udviklingsforløb, hvor venstrepartierne samtidig med etableringen af den 5. republik i slutningen af 1950'erne falder til et meget lavt niveau, som stort set fastholdes indtil den meget markante valgsejr i begyndelsen af 1980'erne i Mitterand's første præsidentperiode. Ved valget til Nationalforsamlingen i 1986 blev venstrepartiernes andel igen redu-

Tabel 3. Venstrepartiernes parlamentariske andel. Folketællingsår, 1920-85.

	1920	1930	1939	1950	1960	1970	1980	1985
AUST	34.7	61.3	39.2	39	37.9	47.2	28.3	55.4
OEST	43.4	43	na	43.6	47.3	47	51.4	49.2
BELG	37.6	37.9	37.7	38.2	40.5	30.2	29.2	29.7
DANM	30.9	41.2	46.3	44.5	43.4	44	48	46.9
FINL	40	41	42	46	50.5	43.5	43.5	41.5
FRAN	31.7	43.6	63.4	57.1	16.6	19.1	35.7	63.7
GERM	42.7	40.2	na	36.3	34	45.2	43.9	38.8
HOLL	25	26	26	35	35.3	30.7	33.3	35.3
ITAL	32.1	na	na	37.6	41.3	46.2	47.3	44.1
NEZE	10.5	25	65.8	42.5	51.2	46.4	44.6	58.9
NORV	16.7	41.3	46.7	56.7	52.7	49	50.3	47.1
SVED	38.9	42.6	53.5	52.2	50.8	53.2	49.2	52.2
SWIT	21.7	26.3	27.8	28.3	27.5	28	30	29.5
UK	8.8	46.7	25.9	50.4	41	51.8	45.2	32.2

ceret til at ligge i underkanten af et europæisk "gennemsnitsniveau".

Udviklingen i forholdet mellem organisationsgrad og venstreparti-andel udviser stor variation mellem landene. En udtømmende forklaring af udviklingen i forholdet kræver et dybtgående kendskab til den historiske udvikling og de institutionelle forhold i de enkelte lande.¹¹⁾ Kun en enkel institutionel faktor, nemlig organiseringen af arbejdslø-

hedsforsikringen, skal tages op her som bidrag til forklaring af en del af forskellen imellem udviklingen i de enkelte lande. I fire lande, nemlig Belgien, Danmark, Finland og Sverige, er arbejdsløshedsforsikringen traditionelt, og i varierende omfang også aktuelt, organiseret i nær forbindelse med fagbevægelsen. I praksis betyder denne organisering af forsikringen, at der i vidt omfang er sammenfald mellem at være forsikret og at være

Fig. 4a. Org. grad i Norge og gns. org. grad i Danmark, Finland og Sverige. 1946-85.

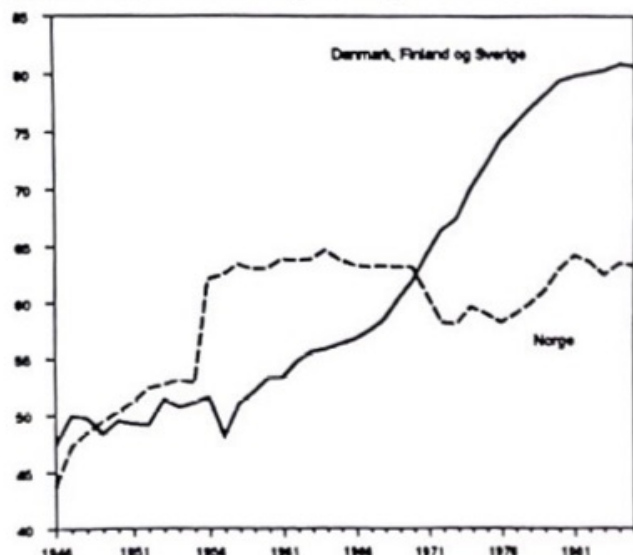


Fig. 4b. Venstrepartiandel, Norge og gns. for Danmark, Finland og Sverige, 1946-87

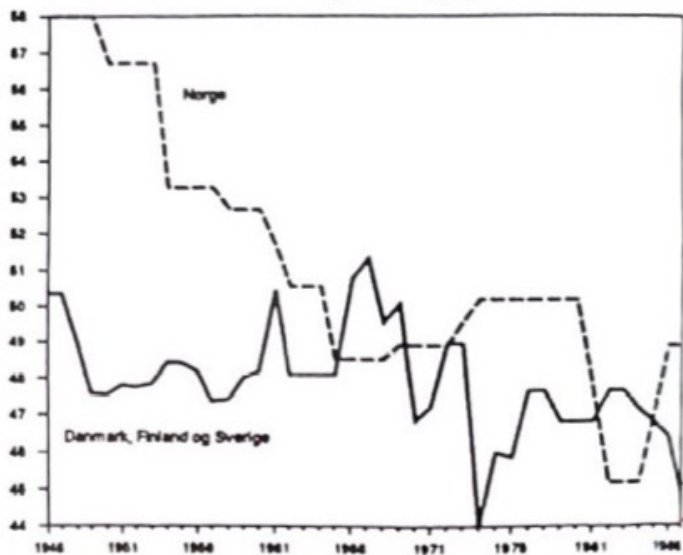


Fig. 5a. Organisationsgrad i Belgien og Holland, 1947-85.

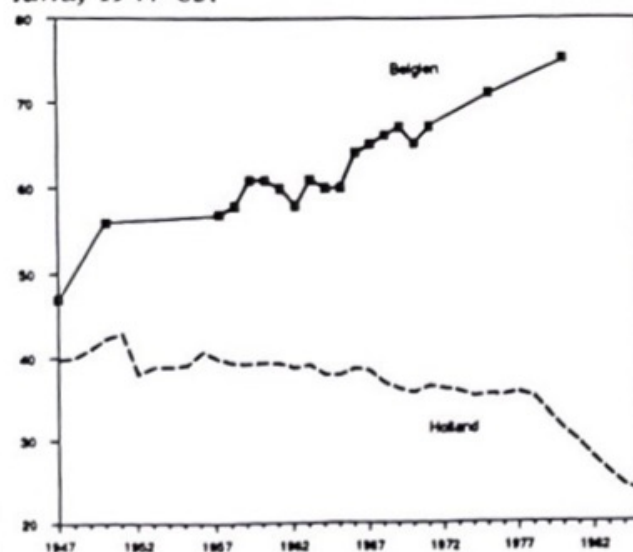
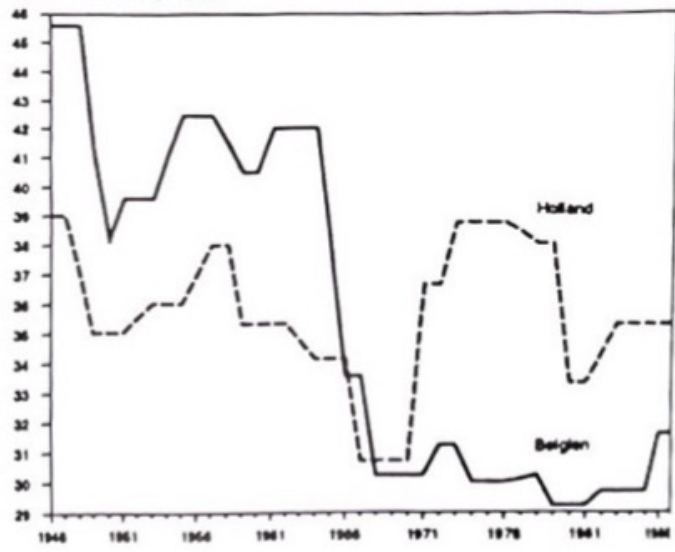


Fig. 5b. Venstreparti-andel i Belgien og Holland, 1946-87.



fagligt organiseret. Der er derfor grund til at antage, at f.eks. arbejdsløshedsrisikoen påvirker organisationsgraden positivt i disse lande, ligesom forholdet bidrager til at forklare det høje niveau for organisationsgraden i disse fire lande, jvf. tabel 1.¹²⁾ I de øvrige lande er arbejdsløshedsforsikringen statsligt organiseret og som hovedregel obligatorisk uden nogen sammenbinding med faglig organisering.

For de nordiske landes vedkommende er denne faktor illustreret i fig. 4a og b.

Fig. 4a illustrerer den kraftige stigning i den gennemsnitlige organisationsgrad i Danmark, Finland og Sverige med sammenhæng mellem forsikring og faglig organisering. I modsætning til denne udvikling ligger organisationsgraden i Norge, hvor forsikringen har været statslig siden 1938, på et konstant niveau gennem de sidste 30 år.¹³⁾ Samtidig illustrerer fig. 4b, at venstrepartierne i stort set hele efterkrigsperioden har udgjort en større andel i Norge end gennemsnitligt i de øvrige nordiske lande.

På tilsvarende måde sammenlignes i fig. 5a og b udviklingen i Belgien og Holland.

Igennem efterkrigsårene sker der knap en fordobling af organisationsgraden i Belgien, samtidig med at den næsten halveres i nabolandet Holland, hvor arbejdsløshedsforsikringen overførtes fra fagligt til statsligt regi i

1952. Den forskellige organisering af forsikringen kan selvsagt ikke forklare hele forskellen mellem organisationsgradernes udvikling i de to lande. Bl.a. kan det voldsomme fald i Holland fra slutningen af 1970'erne jo næppe forklares med en organisatorisk omlægning af forsikringen 25 år før. Forsikringsomlægningen kan derfor primært bidrage til forklaring af forskellen i den trendmæssige udvikling i de to lande. I fig. 5b fremgår, at udviklingen i organisationsgraderne ikke kan forklares af en tilsvarende udvikling på den politiske venstrefløj, eftersom venstrepartierne andel er faldet voldsomt i Belgien, mens den har været relativt stabil i Holland.

4. Faglig organisering, venstrefløj og økonomiske faktorer i to perioder

En høj venstreparti-andel og en høj organisationsgrad opfattes formentlig ofte som synonymer for en omfattende udbygning af velfærdsstaten. I litteraturen har det været drøftet i hvilket omfang, der herigennem skete en påvirkning af den økonomiske udvikling.¹⁴⁾ Udgangspunktet har ofte været, at der i givet fald ville være tale om en overvejende negativ påvirkning.

Med det foreliggende datamateriale er det muligt at give en meget tentativ vurdering af eventuelle sammenhænge på dette område

Tabel 4. Korrelationskoefficienter mellem organisationsgrad og venstreparti-andel og BNP-vækst, arbejdsløshedsændring og lønstigning.

	ORG,BNP	ORG,U	ORG,W	VP,BNP	VP,U	VP,W
1974-85	0.15	-0.08	0.15	0.15	-0.36	0.44
	-	-	-	-	-0.78*	-
1930-39	0.09	-0.2	-.36	-0.03	0.23	.70
	0.50 ^b	-	-	0.61*	-0.33*	-

Noter: (a) excl. Schweiz, (b) excl. Finland, (c) excl. Frankrig.

ved at sammenholde niveauet for de organisatoriske og politiske variable i de enkelte lande med nogle summariske økonomiske "præstationsmål". Konkret vises i tabel 4 korrelationskoefficienten for to perioder, 1930'erne og årene 1974-85, mellem på den ene side gennemsnitlig organisationsgrad (ORG) og venstreparti-andel (VP) og på den anden side gennemsnitlig BNP-vækst, en arbejdsløshedsindikator (U) og den gennemsnitlige lønstigningstakt (W).¹⁵⁾

Arbejdsløshedsindikatoren, U, er for perioden 1974-85 defineret som ændringen i landets arbejdsløshedsprocent (OECD-definition) fra 1974 til 1985, mens den for 1930'erne er defineret som stigningen i arbejdsløshedsprocenten fra 1930 til det år, hvor arbejdsløsheden er højest, i forhold til niveauet i 1930.¹⁶⁾ W er den gennemsnitlige årlige lønstigningstakt i industrien.

De eneste koefficienter i tabel 4, som nærmer sig et antageligt signifikansniveau, er for korrelationerne imellem venstreparti-andel og lønstigningstakt. Der er m.a.o. en vis indikation for, at lande med relativt stærke venstrepartier i begge perioder har en højere inflationstakt. For 1930'ernes vedkommende er dette dog stærkt påvirket af situationen i Frankrig, som skiller sig ud med en relativt høj lønstigningstakt på 5.6% pr. år samtidig med, at Folkefronten i de sidste tre år af perioden havde en meget høj andel af pladserne i Nationalforsamlingen.

Korrelationen mellem venstreparti-andel og arbejdsløshedsstigning er negativ, men insignifikant for 1974-85. Schweiz er her en ekstrem-observation som følge af lav venstreparti-andel, samtidig med at arbejdsløsheden ikke stiger pga. repatriering af udenlandsk arbejdskraft. Hvis Schweiz ekskluderes, stiger koefficienten til -.78, som er signifikant på 5% niveau. I 1930'erne er korrelationen negativ, men insignifikant, selvom

Frankrig som ekstrem-observation ekskluderes. Den franske udvikling er præget af, at krisen rammer Frankrig sent, således at arbejdsløsheden er lav i 1930, samtidig med at den gennemsnitlige venstreparti-andel som nævnt ovenfor bliver høj pga. den politiske situation sidst i perioden. For korrelationen mellem venstreparti-andel og den anden aktivitetsindikator, vækstraten i BNP, er koefficienten positiv og signifikant på 10% niveau for 1930'erne, igen hvis Frankrig ekskluderes. For perioden 1975-85 er koefficienten insignifikant.

For korrelationerne mellem organisationsgrad og økonomiske variable gælder, at ingen af koefficienterne er signifikant forskellige fra nul. Denne forskel i sammenligning med venstreparti-andelen kunne bl.a. bero på, at det er lettere at skifte parti ved valgene end at gå ud og ind af faglige organisationer. Sammenfattende kan der ud fra tabel 4 udledes en svag indikation for, at lande med en stærkt politisk venstrefløj klarer sig lidt bedre realøkonomisk i konjunktursvage perioder mod til gengæld at have en højere inflationstakt. Der er m.a.o. tegn – omend svage – på, at partiernes "officielle" præferencer også sætter sig igennem i virkeligheden.

5. Afsluttende bemærkninger

Afslutningsvis er der grund til at understrege, at det kun har været muligt at fremdrage nogle få aspekter af udviklingen i den faglige og politiske arbejderbevægelse med brug af højt aggregerede data. Med det udgangspunkt blev der peget på, at den overfladiske lighed mellem udviklingen i det gennemsnitlige eller typiske niveau for organisationsgraden og den politiske venstrefløjs parlamentariske andel dækker over store forskelle i udviklingen landene imellem. I efterkrigsårene er der tale om meget forskellige udviklingstræk for organisationsgraden i de enkelte lande, specielt i årene efter 1973/74. I

Endten af 1980'erne er der således meget ringe samvariation mellem organisationsgrad og venstreparti-andel, når man sammenligner situationen i de forskellige OECD-lande. Der blev peget på, at en faglig organisering eller tilknytning for arbejdsløshedsforsikringen i modsætning til en statslig organisering kan bidrage til at forklare noget af forskellen i udviklingen i de enkelte lande, og specielt kan bidrage til at forklare den høje og stigende organisationsgrad i Belgien, Danmark, Finland og Sverige.

Endelig blev der set på den eventuelle sammenhæng mellem organisationsgrad og venstreparti-andel og økonomiske faktorer, dels i 1930'erne og dels i årene efter 1973. Der findes en svag indikation for, at høj venstreparti-andel i konjunktursvage perioder alt andet lige mindsker stigningen i arbejdsløsheden, som til gengæld ledsages af en højere inflation.

Litteratur

- Freeman, R.B. 1988. Contraction and Expansion: The Divergence of Private Sector and Public Sector Unionism in the United States. *Journal of Economic Perspectives*: 63-88.
- Kjellberg, A. 1983. *Faglig organisering i tolv länder*. Lund.
- Korpi, W. 1985. *Economic Growth and the Welfare State: A Comparative Study of 18 OECD Countries*. Swedish Institute for Social Research. Reprint Series No. 145.
- Neumann, G. & E. Rissmann. 1984. Where have all the Union Members gone? *Journal of Labor Economics*: 175-92.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Fall of Nations*. Yale University Press.
- Pedersen, P.J. 1988. *Arbejdsløshedsforsikringen i Danmark. 1911-85*. Mimeo. Handelshøjskolen i Århus.
- Visser, J. 1988. *In Search of Inclusive Unionism*. Doctoral Dissertation. Department of Sociology. University of Amsterdam.

Noter:

1. En version af papiret med en mere omfattende datadokumentation m.v. kan rekvireres fra forfatteren.
2. Australien, Canada, Finland, Danmark, Holland, Norge, Sverige, Schweiz, UK og USA. Data kan, mere sporadisk, føres længere tilbage, jvf. tabel 2.
3. Baseret på udviklingen i 7 af de lande, der indgår i fig. 1, idet data for Canada, Norge og Schweiz først findes fra 1920/21.
4. Landene omfatter Belgien, Frankrig og New Zealand samt de i fodnote 1 nævnte lande excl. Canada og USA.
5. Forholdet mellem spredning og middelværdi
6. Sammenligningen skal tages med det forbehold, at der ikke er fuldt sammenfald m.h.t. de lande, der indgår i beregningen af variationskoefficienten for hhv. organisationsgrad og venstreparti-andel.
7. Der er antagelig tale om noget mindre variation i andelen af lønmodtagere, som er omfattet af kollektive overenskomster.
8. Korrelationskoefficienten mellem organisationsgrad og venstreparti-andel er -.01 (!) for alle 14 lande og .51 når Belgien og Frankrig udelukkes.
9. Den amerikanske udvikling diskuteres f.eks. hos Freeman (1988) og hos Neumann & Rissmann (1984).
10. Retableringen af niveauet fra 1920 er forbigående, idet organisationsgraden fra 1978 til 1985 falder med ca. 10 pct. points til et niveau ca. 4 pct. points lavere end i 1920. Kun de kom-

mende år kan vise, om der er tale om en varig nedgang, eller om man i fremtidige økonometriske analyser skal bruge en "Thatcher-dummy" for disse år.

11. For organisationsgradens vedkommende kan henvises til en omfattende behandling af de enkelte landes udvikling hos Kjellberg (1983) og hos Visser (1988).
12. En nærmere analyse af dette aspekt af den danske udvikling findes hos Pedersen (1988).
13. Det voldsomme spring i den norske organisationsgrad i midten af 1950'erne beror på udvidelser af statistikken.
14. F.eks. hos Korpi (1985) og hos Olson (1982).
15. Korrelationskoefficienterne i tabel 4 skal tages med det - yderligere - forbehold, at der ikke er fuld overensstemmelse m.h.t. hvilke lande, der indgår i de enkelte beregninger.
16. Anvendelsen af en anden indikator for 1930'erne beror på, at det med mellemkrigsdata er umuligt at sammenligne niveauet for nationale arbejdsløshedsprocenter.

Reflexioner kring individualismens framväxt.¹⁾

K. Gunnar Persson, Økonomisk institut, Københavns universitet.

Individualism är ju ett av dessa besvärliga begrepp som figurerar såväl i den politiska debatten som i den vetenskapliga diskursen. Karl Marx och Friedrich Engels prisade den borgerliga individualismens utvecklingsfrämjande kraft i det Kommunistiska manifestet och Margaret Thatcher talar om den småborgerliga i varje valmanifest för Tories. Individualism har nog olika betydelse för olika människor och låt mig därför inledningsvis deklarerar vad jag kommer att mena med individualism. Det är klart att jag menar att individualism har med *egennyttigt* beteende att göra. Men det är knappast en tillräcklig precisering därför att egennytta kan operera under många tänkbara institutionella restriktioner. Man kan t ex argumentera för att skråmedlemmen eller bonden i den oskiftade byn handlade egennyttigt, givet de restriktioner och regler som skråsystemet respektive bystämman ställde upp, men att handlandet därför inte kan betraktas som individualistiskt därför att den individuella friheten var strängt reglerad av kollektiva organ.

Individualism i vardagsspråket såväl som i den vetenskapliga diskussionen poängterar just *kombinationen av egennyttia och stor individuell frihet*. Det finns en tradition, som man möjligtvis kan kalla romantisk, i den ekonomiska historien - bäst representerad av Karl Polanyi²⁾ - där individualismen ses som en mentalitet unikt kopplad till marknadsekonomin expansion i den moderna eran. Individualismen är enligt detta synsätt lika mycket en produkt av industria-

lismen som de nya billiga bomullstygerna. Individualismen betraktas här som en perverterad form av en ursprunglig och mer altruistisk form av mänskligt beteende. Möjligtvis ligger den motsättning som Polanyi skisserar i själva verket mellan en av konventioner och institutioner reglerad egennyttia och individualism i meningen egennyttia kombinerad med stor individuell frihet.

Klassiska studier av individualism såsom Max Webers och R.H. Tawneys framhåller att i den mån det är meningsfullt att tala om individualismen som ny eller framväxande, så är det inte komponenten egennyttia (som de betraktar som en - dock icke allena rådande - konstant i den mänskliga naturen) som är ny³⁾. Hos Max Weber framställs egennytta som ett grundläggande inslag i den mänskliga naturen men den fick sitt fulla utlopp först när reformationen accepterade eller uppmuntrade den och orienterade den mot materiella mål.⁴⁾

Individualismen relaterar såväl Tawney som Weber istället till *att konventioner och institutioner som tidigare reglerade och begränsade egennyttigt beteende försvinner eller försvagas*.

Det problem vi nu står inför förefaller därför att vara att förklara varför dessa konventioner, mentaliteter och institutioner försvinner och ger större frihet åt individen. En näraliggande tanke vore ju att undersöka om det hänger samman med att dessa konventioner har fyllt en välfärdsökande funktion men att

dess välfärdseffekter upphörde och därmed gjorde konventionerna överflödiga.

Liknande problem har ställts många gånger i historievetenskapen.

Man kan t ex som Max Weber hävda att kyrkan av en eller annan anledning hindrade individualismen att utvecklas fritt till dess reformationen lösgjorde den. Jag tror nu inte att detta är en relevant förklaring såvida man inte förklarar *varför* den dominerande ideologin - såsom den företrädde av kyrkan - ändrades. I andra tillfällen ges mer ad hoc mässiga förklaringar till individualismens triumf och man koncentrerar sig på att diskutera dess effekter.⁵⁾ En genomgång av hur denna problematik har behandlats i litteraturen kan jag inte inte ens påbörja här utan jag skall koncentrera mig på att erbjuda en ny interpretation.

Att individualism kan vara inte bara förenlig utan också gynnsam för det allmänna bästa är en viktig insikt, men det är tveksamt om denna upptäckt i sig kan vara orsaken till att individualismen som samhällsligt fenomen etableras. Tanken har stått i förgrunden i de senaste 200 årens utveckling av ekonomisk teori från Adam Smith till Arrow & Debreu. En mer näraliggande tanke är förstås att denna insikt speglar en förändring i samhällsförhållanden som gör individualismen samhällsekonomiskt mer gynnsam. Insikten att 'private vices make friends with public virtues' brukar tillskrivas Bernard Mandeville men antyciperas av engelska pamflettister och franska moralister i tidigt 1600-tal⁶⁾. Först i senare tids ekonomiska teori har man noggrant kartlagt det i och för sig icke mindre viktiga problemet att individualism under vissa och ganska vardagliga omständigheter är oförenlig med goda, eller mer precist effektiva⁷⁾, tillstånd. Jag skall försöka göra det troligt att

H1: förindustriella samhällen i vilken individualismen inte accepteras karaktäriseras av förhållanden (i synnerhet av teknologisk natur), som gör individualism ineffektiv.

Det är den hypotes vi skall pröva. Ett första steg i en sådan undersökning blir följande problemställning:

Under vilka betingelser är individualism oförenlig med effektivitet? Denna frågeställning har ju studerats ingående i modern ekonomisk teori och resultaten är ju välkända. Låt mig ändå rekapitulera några av de mest relevanta.

1. Om ett samhälle producerar kollektiva varor (public goods), t ex försvar, lag och ordning och naturskydd, så minskar en enskild individs konsumtion av denna vara inte tillgängligheten av denna vara. Ingen kan uteslutas från konsumtion av en kollektiv vara. Det är ett känt fenomen att existensen av kollektiva varor och frivilliga betalningsordningar (dvs betalningsordningar som ger individen frihet att betala eller inte betala) leder till *sk fripassagerarbeteende*, d v s att vetskapen att ingen kan uteslutas från att konsumera den kollektiva varan (om naturen är ren så är den ren för alla) leder individualisten till att 'smita från betalningen' för den kollektiva varan.

Kan vi koppla individualismen till att betydelsen av kollektiva varor och den form av tvingande betalningsordningar som de kräver för att effektivitet skall kunna etableras har minskat? En sådan förklaring är jag mycket tveksam till även om argumentet är värt att undersökas närmare. Men jag skall inte göra det i det här sammanhanget.

2. Externaliteter är former av icke-kompenserade effekter av individers handlingar, negativa eller positiva för omgivningen. De flesta samhällen som står inför sådana här

problem har infört någon typ av restriktioner (konventioner, regler) för hur externa effekter skall hanteras. Egendomsrättsteoretiker som Demsetz och North & Thomas⁸⁾ har pekat på att man kan frigöra individerna från dessa typer av restriktioner genom att 'privatisera' externaliteterna. På så sätt eliminerar man de externa effekterna. I detta synsätt kopplas individualismens framväxt till en precisering av egendomsrättigheter och därmed tar man bort orsaken till ineffektivitet. I detta synsätt så kan egennyttnen vara ett permanent inslag i mänskligt beteende men den utsträckning i vilken den utvecklas till individualism med samhällsekonomiskt gynnsamma effekter beror på den institutionella ordningen. Det som utmärker den moderna eran och Europa i denna tid var, enligt egendomsrättsteoretikerna, just att institutioner utvecklades som minskade gapet mellan individuell och samhällsekonomisk avkastning av en individs handling. Och omvänt att institutioner som vidmakthöll detta gap försvann. Mer precist föreställer sig egendomsrättsteoretikerna att nyckeln till Västs försprång i ekonomisk utveckling kan ledas tillbaka på att man här genom alltmer väldefinierade egendomsrätter gerbättre incitament till samhällsekonomiskt gynnsam individualism.

Låt oss ta ett exempel för att belysa den här poängen. Antag att kunskap om produktivitetshöjande innovationer var fritt tillgänglig. Det skulle under sådana omständigheter vara irrationellt för en individualistisk maximerare att lägga ned resurser på kunskapsökande arbete eftersom han inte belönas mer än någon annan för det arbetet. Han eller hon skapar en positiv extern effekt, dvs en icke-kompenserad välfärdsökning för många/alla i samhället, genom att en bättre teknologi nu blir tillgänglig. Om denna - i detta fall positiva - externa effekt internaliseras genom att egendomsrätt utsträcks till kunskap, t ex genom patenträttigheter, så kan in-

novatören få en belöning och samhället en innovation mot en viss patentavgift. I detta perspektiv länkas egennyttnen till samhällsnyttan genom en institutionell nyordning som tar sig uttryck i att en fri resurs, d v s kunskap, blir privat.

Vi kan ta ett annat exempel från det egendomsrättsliga skafferiet: allmän egendom t ex till jaktmark eller fiskevatten tenderar att överutnyttjas eftersom en enskild gör en kalkyl över vad han får ut av den allmänna egendomen och vad det kostar honom personligen att nyttja den. Men kostnaden för resten av kollektivet i form av ett minskat nyttjande - varje enskild jakt eller fiske minskar ju mängden tillgänglig föda för alla andra också - ingår inte i den enskilde individens kalkyl. Här rör det sig alltså om en negativ externalitet som har sin bakgrund i att de privata inkomsterna endast vägs mot de privata kostnaderna, som ju bara utgör en del av de totala kostnaderna.

Det finns mycket att invända mot de här exemplens historiska relevans. Patent t ex är sannolikt av underordnad betydelse i ekonomier där kunskapens prids mycket långsamt, vilket ju är fallet långt upp i modern tid. Innovatören får med den långsamma spridningstakten ett slags temporärt teknologiskt monopol. Dessutom betyder teoretisk eller vetenskapligt utarbetad kunskap mycket lite i den ekonomiska utvecklingen före mitten av 1800-talet. Den mesta kunskapen skapades nog som en biprodukt i produktionen och utan påtagliga kostnader och därmed utan de incitamentproblem som egendomsrättsteoretikerna diskuterar.

Problemen med kollektiv egendom är inte heller så påtagliga i relativt små ekonomier där man kan kontrollera individernas tillgång till de kollektiva resurserna. Allmän egendom betyder alltså inte nödvändigtvis obegränsad individuell tillgång till dessa resurser.

Men det är nu inte på det planet jag vill resa min kritik. Den bärande tanken i egendomsrättsteoretikernas förklaring ligger i argumentet att

E1: externa effekter skall härledas till ofullständigt definierade egendomsrätter

och

E2: individualismen blev en utvecklingsfrämjande historisk kraft när externa effekter upphävdes genom system av privata egendomsrätter.

Det senare ledet kan exemplifieras från de två fall jag just beskrivit. Patent är ju en privat egendomsrätt i kunskap. I det andra fallet skulle den negativa externaliteten upphävas genom en privatisering av allmänningen.

Min argumentation går naturligtvis inte ut på att förneka varje giltighet i de just uppställda argumenten. Det vore en orimlig ståndpunkt. Jag vill däremot ifrågasätta egendomsrättsskolans relevans för förklaringen av individualismens alltmer accepterade och dominerande roll och samhällsekonomiskt mer gynnsamma effekter i slutet av medeltiden och i början av den moderna tiden. Det gör jag genom att ställa upp följande anti-teser

AT1: ofullständigt definierade egendomsrätter är inte en viktig källa till externaliteter i perioden för individualismens genombrott

och

AT2: det finns orsaker till individualismens ineffektivitet som är oberoende av egendomsrätterna och dessa orsaker har sin bakgrund i ekonomins litenhet som är direkt eller indirekt relaterad till teknologins utvecklingsnivå

Jag återkommer till en mer noggrann behandling av dessa argument i det följande.

3. Den värld i vilken individualism och effektivitet kan vara förenliga är *parametrisk* - vilket betyder att 'världen är given.' Den enskilde individen kan inte påverka de relevanta förhållandena för handel, d v s priserna. Detta är den osynliga handens ordning. Ett sådant tillstånd kan beskrivas som att individen *inte* har 'marknadsmakt' vilket betyder att en given individ *inte* kan påverka andras välfärd. Det visar sig innebära att alla andras välfärd är opåverkad av om en given individ deltar i ekonomin eller inte. Ett förhållande sådant att ingen individ har marknadsmakt är uppnåeligt bara i stora ekonomier. Och med marknadsmakt blir förhållandet mellan individualism och 'det allmänna bästa' motsättningsfyllt. Man kan säga att marknadsmakt är en källa till en specifik form av externaliteter. Enkelt uttryckt kan en individ med marknadsmakt ställa krav på de villkor under vilka hon vill ingå i byte. Det blir en förhandlingsekonomi snarare än den ekonomi av passiva *pristagare*, i vilken man brukar demonstrera sanningen i Mandevilles paradox och mer allmänt en decentraliserad (dvs med individer med oinskränkt frihet) marknadsekonomis effektivitet. Utfallen i sådana förhandlingar är i allmänhet svåra eller omöjliga att förutsäga. Det betyder att om dessa förhandlingar upprepas så kan resultaten variera från en gång till en annan, dvs det finns ingen situation som inte kan förbättras för några eller en grupp. Tillstånd som är effektiva kan visa sig instabila, dvs icke i jämvikt i betydelsen att en individuell rationalitet inte kan bibehålla det effektiva tillståndet. Medan ineffektiva tillstånd kan vara i jämvikt (stabila), dvs att de är förenliga med individuell rationalitet. Man har bl a studerat sådana förhandlings- eller spelsituationer under beteckningen 'fångens dilemma'. Det är inte heller svårt att visa på historiskt relevanta exempel där individualism under

icke-parametriska förhållanden leder till samhällsekonomisk ineffektivitet, se nedan. Men praktiskt taget alla pre-moderna ekonomier är små och kan förväntas försöka lösa problemet med medlemmarnas (olika) makt visavi varandra på institutionell väg om alternativet är ineffektivitet. Eftersom pre-moderna ekonomiers icke-parametriska karaktär härrör ur deras litenhet så kan de också utvecklas mot en parametrisk karaktär om de blir större.

Den följdhypotes som jag arbetar med kan enklast beskrivas som att

H2: individualismens framväxt är betingad av att världen blir alltmer parametrisk, vilket i det här sammanhanget betyder att en enskild individ inte har 'marknadsmakt' och implicerar att ekonomin måste vara stor.

Det förefaller som om en ekonomis storlek, i betydelsen antalet medlemmar som regelmässigt ingår i produktion och byte, kan betraktas som en teknologiskt härledd egenskap i en ekonomi. Den är teknologiskt bestämd därför att låg teknologisk nivå innebär att möjligheter till byte över långa sträckor begränsas och därför att ekonomier med låg teknologisk nivå har låg befolkningstäthet.

I små ekonomier kan medlemmarna påverka priserna, de har i en bestämd mening makt och denna makt utgör just en källa till en speciell typ av externaliteter, vilket vi redan diskuterat i punkt 3 ovan. All form av arbetsdelning leder till specialiseringsvinster, vilket betyder att den samlade produkten vid arbetsdelning är större än summan av medlemmarnas produktion om var och en producerade var för sig. En given individ kan med andra ord påverka andras välfärd just i små ekonomier med arbetsdelning genom att (hota med att) lämna ekonomin eller genom att (hota med att) vägra att ingå i ett byte och

därmed minska specialiseringsgraden och specialiseringsvinsterna. En sådan vägran är typiskt nog ett medel i att uppnå bra förhandlingsresultat, t ex ett bra pris på de varor eller resurser som individen är ägare till. Individer som är riskvilliga kan förväntas nå bättre resultat än individer med riskaversion. Ekonomier av denna typ kan ju analyseras med hjälp av spelteori och vi känner ju från denna teori en uppsjö exempel på att individualism är *ineffektiv*, vilket betyder att om spelet repeterades och människor ingick bindande avtal som förhindrade individualistiskt beteende, så skulle man kunna uppnå resultat som vore bättre för någon/några/alla utan att försämra tillståndet för någon. Sådana resultat är mer effektiva.

Det mest kända exemplet på resultat med individualister som hamnar i ineffektiva tillstånd är förstås fångens dilemma - spel. Strukturen i ett sådant spel kan illustreras med ett exempel. Vi har två spelare som kan välja mellan en egoistisk och en altruistisk strategi. Valet kan sägas stå mellan att ge sig själv, låt oss säga, en krona (egoistisk strategi) och den andre två kronor altruistisk strategi). I frånvaro av bindande avtal kommer den egoistiska strategin att följas vilket ger ett ineffektivt resultat (de ger sig själva en krona) jämfört med den altruistiska strategin (de ger varandra två kronor).⁹⁾ Kan man säga att arbetsdelning och specialisering i små ekonomier har likhet med ett fångens dilemma spel? Låt oss undersöka den problemställningen.

I samtidens teologiska och världsliga diskussion var man förstås fullt medveten om arbetsdelningens och därmed bytets speciella karaktär i små ekonomier. Och man var också medveten om grunderna till att utfallen i transaktioner kunde bli så varierande och ofta otillfredsställande, i vart fall för någon part, och därmed *instabila*. Orsaken spårades till att resultaten i förhandlingar bestäm-

des av tillfälliga eller permanenta olikheter individerna emellan i förmögenhet, resurser, kunskap, moral och fräckhet i kombination med trovärdighet och risktagande. Med en term hämtad från modern ekonomisk teori kan man tala om att en koncentration av kunskap eller materiella resurser till någon eller några i ekonomin kan ge dem ett slags *hold up* eller *utpressnings*-makt i förhållande till de andra medlemmarna. Vid en mis-skörd har långivaren möjlighet att utöva utpressning mot de blottställda bönderna, och vi måste förstås förvänta oss att en individualist skulle utnyttja denna överlägsenhet i förhandlingsstyrka, d v s i den situation egennyttan inte var omgiven av restriktioner för tagande av ränta. Argumentet är ju delvis hypotetiskt. I den medeltida ekonomin och en bra bit in i den moderna tiden och efter reformationen så var ju just räntan och i synnerhet ockret föremål för restriktioner respektive förbud.

Problemet som vi också möter i moderna ekonomier är att vissa resurser är *unika*, i betydelsen nödvändiga och oersättliga för andra vilket ger ägaren av en sådan resurs makt över andra, dvs en möjlighet att påverka andras välfärd genom att diktera priset på resursen. I en situation med arbetsdelning i små ekonomier är alla producenter unika i förhållande till varandra, även om de kan vara olika unika och ha olika skicklighet, intresse, moral, möjlighet (i form av ekonomiska resurser) och riskbeteende vilket påverkar resultaten.¹⁰⁾

Tänk nu för ett ögonblick bort de institutioner som existerade i den medeltida stadsekonomin och gör en kontrafaktisk reflektion över ett samhälle med individualister. Vad kan vi förvänta oss att detta samhälle skulle likna? Det enda vi kan säga i situationer som dessa är att det inte existerar givna priser. Världen är ju inte *parametrisk*. Priserna är föremål för (sannolikt) återkommande för-

handlingar. Det finns ju ingen given fördelning av inkomster och därför måste vi förvänta oss att varje medlem i ekonomin försöker tillskansa sig så mycket som möjligt av samhällets specialiseringsvinst, och helst hela. Utfallen av sådana här förhandlingar är svåra att förutse och de är sannolikt vare sig effektiva eller stabila och mycket sällan bådadara. Det finns ofta någon eller några som tror sig kunna vinna på att ensidigt kräva omförhandling.

Eftersom specialisering kräver perioder av inläring, investeringar i humankapital, såväl som investeringar i utrustning så kan man förutse att en effektiv arbetsdelning försvåras av osäkerhet om framtida priser, en osäkerhet som ständigt poängteras genom återkommande konflikter mellan producenter om just priser. I ekonomier med låg inkomstnivå kan producenternas tidspreferenser förväntas vara sådana att de värderar nutida inkomst relativt högt före framtida. Under sådana omständigheter är förstås just osäkerheten om framtida priser och inkomster ett avgörande hinder för beslut som rör framtida (eventuellt) högre inkomst.

En gissning som inte verkar alltför djärv mot bakgrund av det som just sagts skulle bli att små ekonomier med individualistiska agenter tenderar utveckla en specialiseringsgrad som är lägre än vad som vore möjligt. Även om det ligger i varje individs intresse att specialisera sig om det ger högre inkomst så är specialiseringen riskabel eftersom en specialiserad producent är mer beroende av byte med andra producenter. Det innebär att en producent lättare kan bli offer för utpressning av en producent som driver en mer aggressiv individualistisk linje på grund av större riskvillighet och/eller på grund av bättre förhandlingsposition (större resursinnehav eller förmögenhet). Producenter kan reagera på upplevda eller förmodade utpressningar genom att minska sin sårbarhet

för utpressning och ett sätt kan vara att minska specialiseringsgrad.¹¹⁾ En typisk fångens dilemma situation med andra ord.

Låt oss nu lämna den kontra-faktiska världen av individualister utan institutionella bindningar eller moral och undersöka hur man i den verkliga världen försökt lösa de här problemen.

Det typiska för det sätt varpå man i den medeltida stadsekonomin löste problemet med producenternas marknadsmakt var också att inskränka varje producents makt och möjlighet att välja handlande. Om man så vill kan man förstås se det som en inskränkning i det fria valet av strategier och i synnerhet i valet av individualistiska strategier. I den medeltida staden var priser inte föremål för enskilda beslut utan förhandlingar som drog in korporationer som förhandlade med andra korporationer eller skrän, oftast med överinseende från en tredje mer eller mindre obereoende part. Det finns mycket skrivet om detta system om dess ineffektivitet etc. Ineffektiviteten kanske finns där i meningen att systemet säkert inte är optimalt. Men det är en observation av underordnad betydelse för det är svårt att göra det troligt att optimala tillstånd skulle kunna existera i situationer som dessa. Den eventuella ineffektiviteten kan inte meningsfullt relateras till en hypotetisk effektivitet i ett system med fri prisbildning som på ett eller annat sätt skulle generera jämviktspriser. Jämviktspriser i den ekonomiska teorins mening, dvs priser som är opåverkbara av medlemmarna i ekonomin, kan inte uppstå i små ekonomier, av det enkla skälet att medlemmarna besitter makt över priserna och inte är passiva pristagare.

De speciella regler som etablerades i skråekonomin kan tolkas som försök att institutionalisera förhandlingarna och inskränka mängden av utfall och i synnerhet utfall som kan förväntas vara markant instabila. Detta

sker genom att begränsa individers makt. Priser, produktstandard, resursinnehav och rätten till yrkesutövande var noga reglerade av kollektiva organ. Som ett exempel på restriktioner i enskilda producenters makt kan nämnas förbud mot stor lagerhållning, hamstring av varor. Stora lager av exempelvis insatsvaror skulle ju kunna bli ett utpressningsmedel. Reglerna föreskrev att en producent måste ställa sitt lager till andra producenters förfogande till det pris han själv erlagt. Den samlade effekten är förstås också att individualismen, dvs individens frihet att förhandla priser, välja yrke etc, begränsas. Det finns inget som tyder på att just den lösning som utvecklas i skråsystemet är unik eller det enda sättet att lösa liknande problem på. Skråsystemets utbredning både i tid och rum manar dock till eftertanke.

Den sociala kontrollen i den förindustriella ekonomin var nu inte bara ett fenomen som vi såg i städernas ekonomiska liv utan i hög kanske t o m i högre grad i lantbrukssektorn. I den oskiftade byn var arbetet noga reglerat i tid och rum. Vad man skulle odla, hur och när man skulle arbeta bestämdes kollektivt, och den rumsliga placeringen av hushållens smala jordstycken (tegar) bredvid andras lika smala tegar på stora fält utgjorde en fysisk påminnelse om tvånget att samarbeta. Dessutom utfördes många arbetsuppgifter av teknologiska skäl i arbetslag. Många historiker och på aenare år också ekonomer har förbryllat studerat denna ordning ibland under den föga positiva benämningen, bytvång.¹²⁾ Jag kan inte här redogöra för de många och väl argumenterade försök som gjorts att ge en rationell grund till denna ordning.¹³⁾

Den förklaring jag vill ge anknyter dels till ekonomins litenhet och dess relativt låga teknologiska nivå. Denna senare egenskap innebär att hushållen dels har låg kontroll över naturen, dvs produktionsresultaten bestäms

i hög grad av stokastiska faktorer, och möjligheterna till intertemporal omfördelning *inom* ett hushåll var också begränsad. De system av omfördelning mellan hushåll som man ser i för-industriella samhällen i synnerhet gåvo-institutionen¹⁴⁾, kan relateras till de speciella teknologiska förhållandena skisserade i föregående mening. Hushåll kunde under vissa betingelser, t ex dålig skörd, sjukdom eller dödsfall i familjen, göra anspråk på en gåva från andra hushåll. Men omfördelning i små samhällen innebär att en individs eller ett hushålls välfärd är markant beroende dels av egen arbetsinsats men också av andra identifierbara individers/hushålls arbete. Detta kan uttryckas som att det existerar en *partnerskapsexternalitet*¹⁵⁾. Individualister producerar emellertid endast till den gräns där den marginella onyttan förknippat med arbete uppvägs av den marginella nyttan av inkomsten från detta arbete. Individualisten bortser i sitt produktionsbeslut från att hans arbete också skapar en positiv extern effekt för andra hushåll. Och när alla gör sammalunda så blir bysamfällighetens produktion mindre än den önskade nivån. Ett omfördelningssystem ställer också de välkända problemen med sk opportunistiskt beteende, d v s att hushåll kan undanhålla produktion för att ställa oberättigade krav på gåvor eller för att undvika att bli tvingad in i givarens situation. Underproduktionen såväl som problemet med opportunistiskt beteende i gåvotransaktioner kan lösas om hushållens beteenden blir ömsesidigt kontrollerbara eller observerbara. Det är ju också detta som är den mest påtagliga egenskapen i den oskiftade byns arbete. Medlemmarna arbetar bokstavligen sida vid sida och kan observera varandras arbete och produktionsresultat.

Vad är det som så småningom löser upp bysamfällighetens kontroll och övervakning och skråsystemets reglering? Låt oss börja med bytvånget. Jag tror man skall söka sva-

ret i två besläktade historiska processer. Dels betyder en utveckling av teknologin att behovet av gåvoinstitutionen som ett slags försäkring mot naturens nycker blir mindre nödvändig. I synnerhet för de mer resursstarka delarna av byn. Just dessa grupper orienterar sig också i stigande grad mot marknaderna, inte bara för köp och försäljning utan också för lån, som ju förvandlar riskspridningsproblemet från att vara en spridning *inom* en bysamfällighet till att gälla hushållet *över tiden*. I det senare fallet en påtagligt individualistisk lösning. Därmed inte sagt att problem med partnerskapsexternaliteter har försvunnit i de moderna samhällena. Den moderna välfärdsstaten med betydande omfördelning ställer ju liknande problem. Men trots tendenser till stigande social kontroll är ju det moderna samhället betydligt mer tolerant mot individer, också mot avvikande individer, t ex de som inte arbetar. En möjlig tolkning är att en identifierbar individs (också en avvikandes) betydelse för andra människors välfärd är försumbar.

Den förändring som så historiskt sett löser upp också de restriktioner som skråsamhället etablerar för individualism är nu inte ändringar i egendomsrätterna utan helt enkelt en utvidgning av ekonomin. Förändringar i transportteknik och ökande befolkningstäthet som bl a beror på mer avancerad jordbruksteknologi gör ekonomierna större och inkomstökningen gör att en större andel av inkomsten används i byte på marknader. När ekonomierna blir större så reduceras också individernas makt vid i övrigt oförändrade egendomsrätter: externaliteterna försvinner inte genom att egendomsrätterna definieras bättre, utan av att ekonomins storlek växer. Individualismen förutsätter därför ett betydande mått av teknologisk utveckling för att kunna utvecklas. Individerna blir mindre *unika* i förhållande till varandra: Vi närmar oss därför en typ av ekonomi som studerats på kors och tvärs i den ekonomiska teorin,

den där omvärlden är *parametrisk* för individerna. En individ kan inte påverka priserna. Det vill säga att en individ genom sitt handlande inte märkbart påverkar andra identifierbara människors välfärd.

Den fråga som jag valt som motto för den här uppsatsen hämtat från R.H. Tawney's *Religion and the Rise of Capitalism*¹⁶⁾ är 'Who precisely is your neighbour?' Låt mig därför här i slutet av denna uppsats försöka besvara denna vid första påseende dunkla fråga. Svaret är att du inte har någon. Du påverkar inte påtagligt någon annan människas välfärd och andra påverkar inte din. Om du gör dina inköp i Brugsen eller i Irma påverkar inte löner eller lönsamhet i dessa företag eller överlevnadsmöjligheterna för respektive företag på ett synligt sätt. Detta ger en frihet eftersom dina handlingarna inte har konsekvenser för någon annan än dig själv. Emile Durkheim, som reflekterat över dessa problem, pekar på att individen får ökad frihet i det moderna (stora) och av arbetsdelning karaktäriserade samhället men att hon samtidigt är helt beroende av denna arbetsdelning. Människan är ju inte längre självförsörjande i alla varor som hon har behov av.¹⁷⁾ Durkheims paradox har sin lösning i att varje individ som själv deltar i arbetsdelningen är beroende av *samhällets* långtgående arbetsdelning men fri från beroende av identifierbara enskilda individer. Friheten förefaller baserad på på varje individs obetydlighet i förhållande till resten av världen. Sådan är alltså individualismens paradox:

individualismen blir en betydelsefull historisk kraft när individen har blivit obetydlig.

Den bärande principen i den här förklaringen är att individualismens utvecklas först i relativt avancerade ekonomier, dvs ekonomier som har en teknologisk nivå och en storlek som gör individens makt relativt obetydlig.

Detta argument ställer ju en stor del av den traditionella tolkningen av det moderna Europas födelse på huvudet. I traditionell historieskrivning är det just individualismen som är drivkraften i Europas unika växt. Men i mitt synsätt så krävs en betydande tillväxt *innan* individualismens progressiva effekter kan utnyttjas.

Det finns en underförstådd hypotes om vad som genererar varaktigt beteende och relativt stabila institutioner i det här resonemanget. Låt mig bara på det här stadiet säga att jag har ett slags funktionalistisk förklaring i tankarna som går ut på att institutioner och beteenden utvecklas eller accepteras/förstärks om och därför att de har gynnsamma egenskaper och effekter. Min hypotes är att denna upplevda eller förväntade ineffektivitet (t ex lägre specialiseringsgrad än vad som vore möjligt, lägre produktion än den önskade) i en individualistisk värld leder människor att söka alternativa institutionella arrangemang som är bättre, som ger bättre resultat. Men kan man göra det troligt att människor försöker inrätta institutioner så att ineffektiva tillstånd undviks? Och kan man utgå från att människor verkligen kan uppfatta ineffektivitet om det betyder att det finns möjliga, men icke realiserade tillstånd som är bättre? Kanske finns en nyckel till de här problemen om man kan göra det troligt att ineffektiva tillstånd också uppfattas som orättfärdiga eller som resultatet av att resurser eller makt är fördelade på ett orättfärdigt sätt. En källa till ineffektivitet kan vara att resurser och makt är ojämnt fördelad; den kan ge vissa individer stor utpressningsmakt. Men det kan finnas invändningar mot ojämn fördelning som är oberoende av dess effekter och som endast utgår från dess orättfärdighet. Stor olikhet kan betraktas som orättfärdigt i sig och var socialt mobiliserande, dvs en grund till att söka alternativa institutioner.

Det är som jag redan antytt en påtagligt funktionalistisk tanke som säger att institutioner som är relativt stabila utvecklas därför att de bidrar till att skapa goda eller bra tillstånd. Och i konsekvens därmed: individualismen utvecklas inte förrän den blir förenlig med goda tillstånd.

Förklaringen har stora likheter med en historiematerialistisk förklaring.¹⁸⁾ Det finns två argument i historiematerialismen som har berörts. För det första tanken att det samhällsliga institutionerna bestäms av de teknologiska förhållandena. Och för det andra tesen att institutioner existerar därför att de bidrar till ekonomins dynamik, eller produktivkrafternas utveckling som det heter på marx-ska.

I den mån man skall försöka få historiematerialismens på fötter igen så tror jag att man skall förena den med en funktionalistisk förklaringstyp.

Detta är emellertid ett besvärligt projekt eftersom man skall kunna visa att samhällsliga institutioner inte bara har gynnsamma effekter eller leder till gynnsamma tillstånd men man måste också etablera ett slags konsekvenslag som för att det här resonemanget skulle hänga samman skulle säga: *samhällen tenderar att uppnå goda tillstånd*. Att de kort och gott har en benägenhet att göra det. Om man inte kan göra det handlar man i relativt primitiva förklaringar. Om en konsekvenslag av ovanstående typ gäller så är det rimligt att anta att institutioner som bevisligen har effekten att goda tillstånd skapas och upprätthålls existerar *därför* att de har just de effekterna. Den funktionalistiska cirkeln är sluten.

Att etablera en konsekvenslag av ovanstående typ är ju långt ifrån oproblematiskt. Varför tenderar samhällen mot goda tillstånd? Ett svar kunde gå på att människor eftersträ-

var goda tillstånd. Men även om det förefaller klart att de föredrar det goda framför det dåliga så är ju människor inte nödvändigtvis överens om vad som är ett gott tillstånd. Och även om de så vore så leder inte individuell rationalitet omedelbart till kollektiv rationalitet, dvs att alla önskar ett gott samhälle resulterar inte nödvändigtvis i ett sådant även om människor är individuellt rationella, jfr fångens dilemma.

Men problemet med funktionalistiska förklaringar är stort och jag tänker inte gå vidare med det här. Jag nöjer mig med att det är ett intressant konstaterande att individualismen accepteras eller utvecklas inom områden där den inte längre är förenad med en serie ofördelaktiga effekter. Effekter som tenderar att försvinna när ekonomierna blir stora. Samtidigt är det viktigt att påpeka att individualismen också i moderna ekonomier är påtagligt reglerad i små institutioner, som exempelvis arbetslaget, familjen eller fotbollslaget eller för enheter som är stora i förhållande till en stor ekonomi, t ex monopol som ju ofta tvingas underkasta sig offentlig kontroll och insyn.

6 mars 1989.

1. Föreläsning på Handelshøjskolen i København den 24 november, Ekonomisk historiska institutionen vid Göteborgs Universitet den 14 december 1988 och Institutionen för ekonomisk historia vid Umeå Universitet den 28 februari 1989. Jag är skyldig många deltagare vid dessa föreläsningstillfällen ett tack för värdefulla synpunkter.
2. Se dennes *The Great Transformation*. New York: Farrar and Reinhart, 1944.
3. Om egennytta är en del av den mänskliga naturen är ett problem som vi beklagligtvis inte kan men lyckligtvis inte heller behöver besvara. Vi känner ju bara människan som kulturvarelse. Och med den dokumentation som finns behöver det väl inte råda något tvivel om att människor i många situationer uppträder

egennyttigt. Många skyggar för denna konklusion därför att de av programmatiska skäl inte tycker om den pessimism som de felaktigt associerar med argumentet att människor ofta handlar egennyttigt. Egennyttnen är påtagligt åverskattad av högern och underskattad av vänstern. Jag vill dock göra en inledande reservation för att undvika att vi avlägsnar oss från ämnet: även om jag här kommer att koncentrera mig på problem med anknytning till individualism ansluter jag mig inte till föreställningen att alla typer av mänskligt beteende kan betraktas som egennyttiga. Det finns menar jag - men jag skall inte fördjupa mig i detta ämne - en påtaglig dubbelhet i mänskligt beteende, nämligen områden på vilka människor utvecklar ett solidariskt eller altruistiskt beteende och andra områden där egennyttnen är dominerande. Orsakerna till denna dubbelhet är i sig ett viktigt forskningsområde. Är den i någon mening inneboende i människans natur eller är den ett kulturellt inlärt beteende? Jag har inget svar på den frågan men kan väl påpeka att det finns en forskningstradition som vill se det altruistiska eller solidariska beteendet som en modifiering av egennyttnen när denna visar sig vara ineffektiv. I viss mening kan man tala om ett slags kooperativ egennyttnen om individer undviker egennyttigt beteende, såsom begreppet definierats här, när det har visat sig att ett sådant beteende leder till tillstånd som är dåliga (ineffektiva).

4. Se *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner and Sons, 1958.
5. För en mer eklektisk hållning till Weber se N. Rosenberg & L.E. Birdzell, *How the West Grew Rich, The Economic Transformation of the Industrial World*. London: Tauris & Co, 1986.
6. Se T. Hutchinson, *Before Adam Smith, The Emergence of Political Economy 1662-1776*. Oxford: Basil Blackwell, 1988, pp. 115-26.
7. Effektivt används i Paretos mening som ett tillstånd som *inte* kan förbättras i den mycket speciella meningen att alla får åtminstone vad de redan har och åtminstone någon får en förbättring. Ett sådant tillstånd behöver ju inte motsvara min eller din föreställning om ett rättfärdigt tillstånd, men till varje rättfärdig

fördelning av resurser kan effektivitet definieras. Man kan naturligtvis fråga sig om ett sådant relativt fattigt begrepp har någon samhällsligt mobiliserande kraft. Människor går inte ut på gatorna för att kräva 'Effektivitet' utan snarare 'Rättvisa'. Det finns förstås en speciell typ av större effektivitet som kan sätta sociala krafter igång, t ex om förbättringen gynnar alla eller stora grupper. Men som jag skall argumentera för i det följande så förhåller det sig ofta så att ineffektiva tillstånd också upplevs som orättfärdiga och just denna sammankoppling kan vara den omedelbara grunden till att krav ställs på att de skall upphävas. Ett tillstånd kan vara ineffektivt för att en (ojämn) fördelning av resurser ger några medlemmar i ekonomin en stark förhandlingsposition. En förändrad fördelning kan på en gång motsvara stora gruppers rättfärdighetskrav och bidra till effektivitet om den minskar andras utpressningsmakt.

8. J.H. Demsetz, Towards a Theory of Property Rights, *American Economic Review*, pp. 347-59, 1967 och D.C. North och R.P. Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
9. Oberoende av vad den andre spelaren, Greta, gör så är den egoistiska strategin den individuellt rationella för Hans. Om Greta spelar altruist så får Hans tre kronor, och Greta inget alls. Om Greta spelar egoist får båda en krona, såvida inte Hans spelar altruist då Hans inget får och Greta får tre kronor. Alltså väljer båda den individuellt rationella linjen med en krona var som naturligtvis är sämre för båda jämfört med om båda valde och höll fast vid en altruistisk strategi.
10. Det förefaller som de klassiska sociologerna var mer observanta på bytets och arbetsdelningens konfliktfyllda karaktär än de klassiska ekonomerna. Jfr kapitel 7 i Emile Durkheim, *De la division du travail social*. Paris: Presses Universitaires de France, 1930.
11. Från den moderna ekonomiska organisations-teorin brukar man peka på att stora företag som står inför andra utpressnings-utövande leverantörer, d v s leverantörer som har en unik resurs och därmed marknadsmakt, försöker eliminera risken genom att köpa den andra

producenten snarare än att köpa produkterna. Det rör sig då om ett slags vertikal integration med vars hjälp den ena företaget inskränker det val av strategier som den tidigare självständiga producenten hade.

12. Eli Hecksher skriver: Bytvånget är ett träffande namn på denna ordning, ty den band de särskilda böndernas rörelsefrihet till händer och fötter, den höll dem alla fast i ett ofrånvikligen gemensamt system. De särskilda styckena voro ju alldeles för smala att kunna brukas var för sig, och fastän den odlade jorden var underkastad individuell äganderätt, blev brukningen därigenom med naturnödvändighet enhetlig. *Svenskt arbete och liv*. Stockholm: Bonniers, 1941.
13. En relativt utförlig behandling av detta system för jordbruksproduktion finns i kapitel 2 i min bok *Pre-Industrial Economic Growth, Technological Progress and Social Organization in Europe*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
14. Se Marcel Mauss' *The Gift, Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*. London: Cohen and West, 1954.
15. R. Radner, The Internal Economy of Large Firms, *Economic Journal*, pp. 1-22, 1986.
16. Ursprungligen publicerad som *Religion and the Rise of Capitalism, A Historical Study*. London: John Murray, 1926. Finns också i en Penguin-upplaga.
17. Comment se fait-il que, tout en devenant plus autonome, l'individu dépende plus étroitement de la société? frågar Durkheim, op. cit., p. XLIII.
18. Jag utgår här från den i mitt tycke bästa moderna rekonstruktionen av den historiska materialismen nämligen G.A. Cohens *Karl Marx's Theory of History, A Defence*. Oxford: Oxford University Press, 1978.

Pensionsalder i fortid, nutid og fremtid

Jørn Henrik Petersen, Økonomisk Institut, Odense Universitet.

Pensionsalderen i dansk alderdomsforsørgelse

I den første danske alderdomsforsørgelseslov fra 1891¹⁾ var aldersgrænsen for både mænd og kvinder 60 år uden dispensationsmulighed. Sammenlignet med den to år forinden gennemførte tyske lov var 60 år en lav pensionsalder; men det var en naturlig følge af, at den danske lov i modsætning til den tyske ikke omfattede invaliditet. Der var ikke i forbindelse med lovvedtagelsen nogen særlig debat om aldersgrænsen.

I det umiddelbart forinden af Berg og Hørup fremsatte lovforslag²⁾ var aldersgrænsen 62 år. Af Hørups indbringelsestale³⁾ fremgik, at denne afgrænsning sikrede overensstemmelse mellem det forventede provenu fra en række til formålet øremærkede skatter og de forventede udgifter. En sådan finansielt bestemt aldersgrænse kritiseredes af bl.a. Scharling⁴⁾, fordi grænsen rimeligst måtte sættes, »hvor efter den almindelige forestilling ophøret af den sædvanlige arbejdskraft finder sted ved overgangen fra den produktive til den i alt fald mindre produktive alder«.

Aldersgrænsen på 60 år fastholdtes til vedtagelsen af lov om aldersrente i 1922. Da øgedes grænsen til 65 år, og der indførtes en dispensationsadgang for personer over 60 år.

Til fordel for den forhøjede aldersgrænse anførtes det, at forbedrede levevilkår og bedre hygiejniske forhold indebar, at folk mel-

lem 60 og 65 år ikke i almindelighed kunne siges at være erhvervsudygtige.⁵⁾ »Det, som det kommer an på, er, at det ikke med rette kan hævdes, at flertallet af de 60 årige personer her i landet er således svækkede af alderdom, har af alderdom fået deres arbejdsevne så stærkt formindsket, at de bør blive pensionsnydende«, udtalte indenrigsministeren.⁶⁾ Fra oppositionen pegedes på, at det ville have været mere naturligt, da 62 år var øvre aldersgrænse for mulig tilkendelse af invaliderente, at lade aldersrenten ligge i forlængelse af denne,⁷⁾ ligesom man stærkt understregede den *berettigede forventning*. F.eks. udtalte Ove Rode: »Ved en menneskealders fastholden ved de 60 åriges ret til aldersrente er der skabt en så begrundet forventning om, at denne ret vil findes ved det 60de års opnåelse, at man i store dele af befolkningen, navnlig for dens vedkommende, der har passeret livets middagshøjde, vil mene, at man skuffer disse forventninger og finder, at det asyl, som aldersrenten er for dem, er flyttet mange mil længere bort.«⁸⁾ Derfor ønskede Det radikale Venstre og Socialdemokratiet primært en fastholden af den hævdevundne aldersgrænse og sekundært en gradvis stigning. »For de 40 årige kan der ikke være noget helt urigtigt i, at der om 25 år er en 65 års grænse, mens det for dem, som er nået til 58 år, er aldeles ubilligt pludselig at indføre en højere grænse.«⁹⁾

Gennem et ændringsforslag, der betød, at 65 års grænsen først blev effektiv fra 1933,¹⁰⁾ mente regeringen at have imødekommet mulige berettigede forventninger. Det var imid-

lertid ikke nok for oppositionen, der uden held søgte overgangsperioden øget fra 10 til 20 år. Da loven indebar andre fordele undlod radikale og socialdemokrater dog at stemme. Loven vedtoges med regeringspartiernes stemmer, idet det understregedes, at man havde givet en adkomst for dem, »som alderen falder tidligt på«, mens »retten« først indtrådte med den alder, hvor en svækkelsestilstand, som »gør pensions indtræden naturlig«, hyppigt er til stede.¹¹⁾

Ved »tilpasningslovgivningen« i 1927 præciseredes dispensationsbestemmelsen, så den var betinget af svigtende helbred eller andre ganske særlige omstændigheder.¹²⁾ Også socialreformen af 1933 lod aldersgrænsen stå, mens dispensationsreglen lempedes, så der ikke som efter 1922-loven fordredes 3/4 men kun 2/3 flertal i den indstillende kommunalbestyrelse.¹³⁾

Under de vanskelige beskæftigelsesforhold i 30'erne indstillede mange kommunalbestyrelser til pension før det fyldte 65de år med henvisning til svigtende erhvervsmuligheder. Flertallet i Udvalget vedrørende socialreformen anbefalede udvidelse af dispensationsadgangen til at omfatte arbejdsløshedsforsikrede personer i alderen 60-65 år, der ikke kunne antages længere at have mulighed for at komme i arbejde, og som havde opbrugt hjælpen fra arbejdsløshedskassen. Mindretallet påpegede, at samme problem gjorde sig gældende for mange udenfor de arbejdsløshedsforsikredes kreds.¹⁴⁾

Ved sit forslag til ændring i lov om folkeforsikring¹⁵⁾ sluttede regeringen sig til mindretallets synspunkt og foreslog en generel nedsættelse af pensionsalderen til 60 år med ophævelse af dispensationsbestemmelserne.

Regeringen henviste til beskæftigelsesproblemerne og til, at det var bedre at pensionere de gamle og trætte end at pensionere de

unge gennem understøttelse.¹⁶⁾ Venstre og konservative fandt det farligt at lovfæste aldersgrænsen til 60 år. Der kunne ikke påvises hygiejniske eller sundhedsmæssige forhold som grundlag for en ændring.¹⁷⁾ En reduceret aldersgrænse ville formindske samfundets produktive kræfter, øge de offentlige udgifter, og permanent ændre normerne for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Derfor burde man indskrænke sig til en udvidet dispensationsadgang, som ikke i samme grad var af bindende karakter.

Oppositionen henviste også til den befolkningsmæssige sammensætning, idet man »vil lægge en ny stor byrde både på den nuværende og fremtidige slægt... og de aldersklasser, som skal bære byrderne, bliver ikke så talrige som de, der skal have ydelserne.«¹⁸⁾ Det var, fremhævede man, et brud på principperne at lægge vægten på erhvervsmulighederne og ikke som hidtil på erhvervsevnen. Heroverfor anførte regeringen, at erhvervsmæssige forhold ikke var af ringere kvalitet som begrundelse end ændrede sundhedsmæssige forhold.¹⁹⁾ Flere nævnede, at det måske ville have været rigtigere at tidsbegrænse nedsættelsen, fordi »det er lettere at gå nedad end opad«. I Landstinget pegede venstremanden Bækgaard således på, at bestemmelsen, hvis erhvervsforhold skulle være udslaggivende, burde have midlertidig karakter eller formes således, at forskelle i erhvervsforhold til forskellige tider kunne tages i betragtning ved udførelsen af lovens bestemmelser. Derfor var en permanent ændring ikke ønskelig.²⁰⁾

Slutresultatet blev en lovfæstelse af de 60 år.

I 1946 forelagde Venstre-regeringen forslag om genindførelse af en pensionsalder på 65 år, dog 60 år for enlige kvinder, ledsaget af en fornyet dispensationsbestemmelse.²¹⁾ Af bemærkningerne fremgik en henvisning til 1922-argumentationen om at strege-

des, at levealderens stigning og det forhold, at arbejdsevnen bevarede længere, betød, at personer i alderen 60-65 år ikke i almindelighed kunne siges at være erhvervsdygtige. Desuden pegedes på »forskydningen mellem aldersklasserne«.

Venstre, konservative og radikale anførte til fordel for en højere aldersgrænse stigende levealder, bedre sundhedstilstand og længere erhvervsdygtighed. En fastholdelse af 60 år som aldersgrænse ville være betænkelig, fordi antallet af aldersrentenydere måtte forventes at stige væsentligt stærkere end antallet af personer i de produktive aldersklasser, hvilket ikke ville være uden indflydelse på nationalindkomstens størrelse.²²⁾

Socialdemokraterne erkendte levealderens vækst som et vigtigt argument; men det afgørende måtte være de 60-65 åriges beskæftigelsesmuligheder. En højere aldersgrænse kunne være rimelig på et senere tidspunkt, hvis der forelå en afklaring af beskæftigelsesmulighederne.²³⁾ Steincke fandt det principielt urimeligt at føre beskæftigelsespolitik via aldersrentelovgivningen og erkendte betydningen af de demografiske forskydninger. Han var derfor glad for Socialdemokratiets principielle imødekommenhed.²⁴⁾ Hvis »forholdstallet mellem gamle og unge forskydes i disfavør af sidstnævnte«, frygtede han, at tanker om tvangsforsikring eller takstreduktion kunne få vind i sejlene. Socialministeren havde da også under sin indbringelsestale været inde på ideen om »en udbygget overbygning gennem et eller andet opsparringssystem.«²⁵⁾

I forlængelse af 1946 drøftelserne, som resulterede i en aldersgrænse på 65 år med dispensationsbestemmelser, nedsattes Folkeforsikringskommissionen af 1948, som først afgav betænkning i 1955,²⁶⁾ og da en betænkning om folkepension.

Heri overvejedes aldersgrænsen for aldersrenten i en form, der i ikke ringe grad var en opsummering af de argumenter, som er fremstillet ovenfor.²⁷⁾ Mere væsentligt for den senere udvikling var, at Kaj Bundvad afgav en mindretalsudtalelse, hvor han understregede,²⁸⁾ at en begrænset udvidelse af aldersrenteordningen ikke kunne begrunde en forhøjelse af aldersgrænsen, hvorimod en folkepensionsordning ville gøre det rimeligt, at tilgangsalderen efter en overgangstid på otte år sattes til 62 år for enlige kvinder og 67 for mænd med fortsat dispensationsmulighed. Den radikale Svend Jørgensen opererede i sit mindretalsforslag med en sontring mellem tilgangsalderen for aldersrente og for folkepension, idet den sidste sattes til 67 år.²⁹⁾ I deres senere fællesforslag byggede de på en gradvis stigende tilgangsalder for aldersrente og en umiddelbar aldersgrænse for folkepension på 62 for enlige kvinder og 67 for andre ledsaget af en dispensationsadgang.³⁰⁾

Som Poul Møller³¹⁾ anførte, ville en gennemførelse af en øget aldersgrænse næppe have været politisk mulig uden i forbindelse med en dybtgående reform.

Socialdemokraterne vendte sig til den gamle argumentation baseret på en stigende levealder. Da den gennemsnitlige levealder for en 60 årig over den seneste menneskealder var forøget med 2 år, var det naturligt at regulere pensionsalderen tilsvarende opad.³²⁾

Thorkil Kristensen påpegede, at antallet af ældre ville vokse betydeligt hurtigere end antallet af aktive. Dette kunne tale for, at man søgte opsparringstilskyndelserne forstærket.³³⁾ Viggo Kampmann pegede i stedet på, at forsørgelsen af det stigende antal ældre kunne gøres lettere, når man stimulerede de ældres lyst til at bevare arbejdsevne og -vilje gennem forøget pensionsalder og mere lempelige fradragsregler.³⁴⁾

De med folkepensionslovgivningen indførte aldersgrænser på 62 for enlige kvinder og 67 for andre kom til at stå indtil 1984.

I den mellemliggende periode gennemførtes der lempelser i dispensationsmulighederne i 1967³⁵⁾ og i 1977³⁶⁾. Ved forslag til folketingsbeslutninger eller forespørgsler formuleredes flere gange ønsker om udvidet adgang til førtidspension. I 1971 henviste socialministeren til den forventede anden betænkning fra Socialreformkommissionen.

I denne betænkning fremhævedes som baggrund for fastsættelsen af aldersgrænsen den forventede stigende ældreandel i befolkningen, idet det heraf fremkaldte forstærkede forsørgerbyrdeproblemer måtte løses gennem *forudgående opsparing* eller *fremme af erhvervsaktiviteten blandt de ældre*.³⁷⁾ I lyset af de vanskeligheder, som altid er knyttet til en fast pensionsalder,³⁸⁾ drøftedes mulighederne for en mere fleksibel aldersgrænse.

Udover tanken om fleksibel pensionsalder bragtes fra midten af 70'erne ideer om efterløn og delpension på den politiske dagsorden. I januar 1976 fremsatte SF et beslutningsforslag om efterløn til de 60-67 årige³⁹⁾. Forslaget fik en meget kritisk modtagelse af den socialdemokratiske minister, som bl.a. konstaterede, at det ville indebære en egentlig nedsættelse af pensionsalderen til 60 år.⁴⁰⁾ Hun henviste iøvrigt til arbejdet i udvalget vedrørende de ældres beskæftigelsesproblemer. Samme år rapporterede et udvalg vedrørende den fleksible aldersgrænse, at en delpension næppe kunne gennemføres uden et brud med grundlæggende danske pensionstraditioner.⁴¹⁾

Året efter indbragte SF to gange et beslutningsforslag om en efterlønsordning. Anden gang⁴²⁾ med held, idet ministeren kort tid efter nedsatte et udvalg til at fremkomme med et forslag om efterløn. Også i 1977 afgav be-

skæftigelsesudvalget betænkning.⁴³⁾ Atter kom en vis skepsis overfor tanken om delpension til udtryk, idet man ikke mente, at der forelå et tilstrækkeligt udbud af deltidsjobs. Individuel fleksibilitet og gradvis tilbage-trækning fremhævedes som væsentlige forhold.

Efterlønsudvalgets betænkning forelå i 1978.⁴⁴⁾ På betænkningens grundlag fremsattes lovforslag først i april og senere i oktober 1978.⁴⁵⁾ Loven gennemførtes som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning for de 60-67 årige, hvilket bl.a. markeredes ved at lade den fremtræde som en udbygning af arbejdsløshedsforsikringen. Man kan imidlertid kalde ordningen, hvad man vil. Realiteten er, at der er tale om en ændring af pensions-systemet. Bent Rold Andersen har herom skrevet: »Ikke mindst med efterlønnens indførelse har vi i realiteten indført en tilstand, hvor pensionsalderen generelt er nedsat til 60 år..... I løbet af en 10-15 år vil det kun være ganske få grupper, som vil være udelukket fra efterløn, og vi kan herefter siges at have nedsat den generelle pensionsalder stort set til 60 år.«⁴⁶⁾

I 1980 offentliggjorde den året forinden nedsatte Ældrekommission sin første delbetænkning⁴⁷⁾. Man betonede den enkeltes selvbestemmelse og livskontinuitet som begrundelse for en mere individuel tilrettelæggelse af overgangen fra erhvervsmæssig beskæftigelse til pensionering. Denne tanke forfulgte man videre i de næste delrapporter⁴⁸⁾, der mandede ud i et sæt af forslag om indførelse af en delpensionsordning integreret med det generelle pensionssystem. Denne skulle *erstatte* den efterlønsordning, som også betænkningen om førtidspension⁴⁹⁾ havde kritiseret som ukoordineret med det almindelige pensionssystem.

Sidstnævnte betænkning lagde op til den i 1984 gennemførte pensionsreform, som byg-

gedepå en klar adskillelse mellem den egentlige alderspension med en tilgangsalder på 67 år og et sammenhængende førtidspensionssystem. Umiddelbart efter gennemførelsen af denne reform nedsattes et udvalg til vurdering af en række udestående pensionsproblemer. Udvalget afgav allerede sin betænkning samme år⁵⁰⁾ og anbefalede bl.a. gennemførelsen af en delpensionsordning for de 60-66 årige, der skulle sikre den selvbestemmelse, ældrekommisionen havde talt så varmt for.

Delpensionsordningen gennemførtes med virkning fra d. 1. januar 1987.

En sammenfatning.

I 1948 skrev Fr. Zeuthen i sin lærebog i socialpolitik:⁵¹⁾ »Hovedmotivet for at give hjælp fra en bestemt alder uden undersøgelse af den enkeltes arbejdsevne og erhvervsmuligheder er, at der gør sig *en vis ensartethed gældende med hensyn til den alder, hvor evnen til at forsørge sig ved eget arbejde bortfalder*, og at der her som på andre områder er en fordel ved så vidt muligt at lade afgørelsen bero på forhold, som den understøttede ikke kan ændre.«

Dette udsagn lægger vægten på en høj statistisk sandsynlighed for erhvervsudygtighedsindtræden fra en bestemt alder og på fordelene ved et fast og objektivt kriterium. Indirekte peges herved på levealderens længde

som bestemt af levevilkår, hygiejniske og sundhedsmæssige forhold; men som det fremgår af ovenstående gennemgang af hovedargumenter i den pensionspolitiske debat spiller også andre forhold ind: provenu-hensyn, beskæftigelseshensyn, påvirkning af normer for tilbagetrækning, demografisk udvikling og i nyere tid hensyn til individuel selvbestemmelse. Hertil kommer betydningen af »berettigede forventninger«, som især spiller en rolle, når det drejer sig om forøgelse i pensionsalderen.

Pensionisttal og tilbagetrækning. Den aktuelle danske situation.

Ved årsskiftet 1987/88 oppebar praktisk talt alle over 67 år folkepension. Blandt de 60-66 årige oppebar 98488 efterløn⁵²⁾, mens 103401 modtog førtidspension i den ene eller den anden form.⁵³⁾ Det vil sige, at ikke mindre end 56.6 pct. af de 60-66 årige er pensionerede. Approksimativt svarer det til, at alle over 63 år er på pension. Gennem efterlønssordning og førtidspensionering er den effektive grænse for alderspension således reelt sænket.

Tager man det samlede antal pensionister i landet som andel af de 20 til 67 årige ikke-pensionister, udgør den således bestemte pensionistkvote 36.6 pct.

Pensioner, efterløn og andre ydelser til pensionisterne beløber sig til ca. 10.3 pct. af bruttonationalproduktet. Henføres⁵⁴⁾ ca.

Nationalproduktandel 1987 =

Offentlig enhedsudgift pr. pensionist

BNP pr 20-67 årig, der ikke er pensionist eller efterlønsmodtager

X

Antal pensionister

Antal 20-67 årige, der ikke er pensionist eller efterlønsmodtager

= $\frac{\text{ca. 81500}}{\text{ca. 245000}}$ X 0.366

halvdelen af udgifterne til hospitaler til pensionistgruppen, svarer nationalproduktandelen til 12.1 pct.

I runde tal fremkommer denne nationalproduktandel således: (se side 117).

Samtidig er der tre forhold, der må inddrages ved vurderingen af den aktuelle situation.

For det første forventes en væsentlig ændret befolkningsmæssig sammensætning på den anden side årtusindskiftet. Dette er illustreret i figur 1, som på basis af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivninger og historiske tal viser befolkningen over 65 år som andel af den samlede befolkning i alderen 20-64 år. Ældrebefolkningens andel af de 20-64 årige steg fra 15.5 pct. i 1950 til 25.6 i 1985. Fra 1990 til 2005 indtræder der et fald i ældrekvoten, hvorefter den stiger kraftigt frem til 2025.

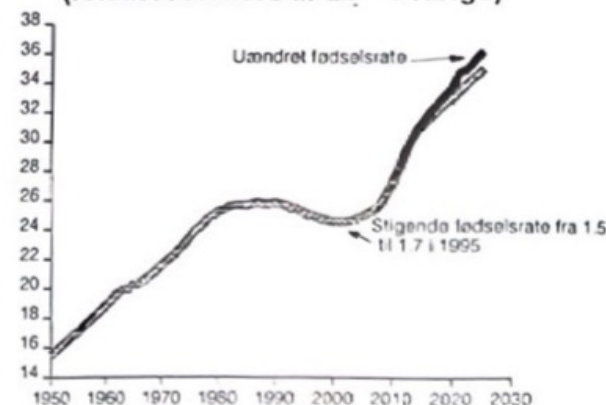
For det andet har man drøftet konsekvenserne af det forhold, at »overbygningspensioner« i forhold til den generelle folkepension er blevet udbygget på frivillig basis. Det indebærer naturligvis fremtidigt voksende indkomstulighed blandt pensionisterne.⁵⁵⁾

For det tredje kan man konstatere en ændring i tilbagetrækningsmønstret, der næppe er upåvirket af efterlønnens indførelse. Det fremgår af figur 2, hvor arbejdsstyrkeundersøgelsernes aldersspecifikke erhvervsfrekvenser er søgt sammenknyttet på kohortebasis.⁵⁶⁾ Figuren illustrerer alene forholdene for mænd, fordi en tilsvarende konstruktion for kvindernes vedkommende vil give et lidt flimrende billede, da der foreligger to trendbevægelser: Fra kohorte til kohorte passerer 60 års grænsen med stigende erhvervsfrekvens, hvorefter den falder som for mændenes vedkommende. Figur 2 illustrerer, at erhvervsfrekvensen for enhver given

alder mellem 60 og 67 aftager, jo yngre kohorten er.

Fig. 1. Befolkning over 65 år

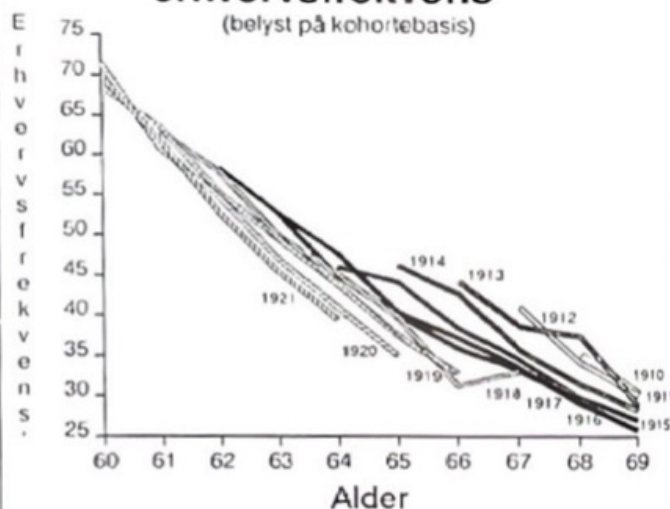
(relativt i forhold til 20-64årige)



Baseret på Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 1987-2025 og Statistiske Tiårsoversigter. Den fuldt optrukne kurve forudsætter, at fødselsraten øges fra de nuværende 1.5 til 1.7 i 1995, mens den stiplede kurve forudsætter uændret fødselsrate.

Fig. 2. Den aldersspecifikke erhvervsfrekvens

(belyst på kohortebasis)



Bestemmelsen er baseret på Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1984:3 og 1988:2.

Kombinationen af en forventet øget forsørgerbyrde fremkaldt af den demografiske udvikling og en indkomstmæssig ulighed blandt fremtidens pensionister har givet anledning til øget interesse for en generel arbejdsmarkedspension baseret på forudgåen-

de opsparing, jf. Steinckes synspunkt i 1946. Samtidig har Det økonomiske Råds formandsskab argumenteret på linje med Thorvil Kristensen i 1956: »...være grund til at nævne, at mulighederne for at forøge opsparingen gennem pensionsordninger ville stille sig helt anderledes, hvis det skete som led i en omlægning af hele pensionssystemet i retning af større vægt på privatopsparingen og mindre vægt på offentlig skattefinansieret pension. Med et lavere offentligt pensionsniveau ville der ikke i nær samme grad være tilskyndelse til at ledsage pensionsopsparing med en reduktion af den øvrige opsparing.«⁵⁷⁾ Formanden for Rådet har endog argumenteret for en afskaffelse af folkepensionen overhovedet. Derimod har der ikke løftet sig røster til fordel for en generel forøgelse af pensionsalderen, et middel som bl.a. Viggo Kampmann pegede på i 1956. Årsagen skal givetvis søges i den kraftige indflydelse på erhvervsfrekvenserne for den ældre del af arbejdsstyrken, som bl.a. er fremkaldt af efterlønnens indførelse.

Afgørende i sammenhængen er ikke nødvendigvis den lovfæstede pensionsalders størrelse. Det væsentlige er, at den faktiske gennemsnitlige pensionsalder gradvis øges, hvilket kan gå hånd i hånd med tanker om mere fleksibel pensionsalder.

Det er faktisk, hvad man f.eks. i Tyskland og USA har været inde på som delbidrag til løsning af det demografiske problem. F.eks. påpeger Schmähl og Jacobs⁵⁸⁾ vedrørende den tyske situation, at en længere erhvervsaktivitet på to måder vil lette byrden ved den demografiske aldring: antallet af pensionister vil blive reduceret og antallet af aktive forøget. Derfor forventer man en betydelig lettelse af forsørgerbyrden gennem reformforslag, der sigter på at øge den gennemsnitlige alder for tilbagetrækning for derved at tilpasse til de demografiske strukturændringer, uden at dette nødvendigvis betyder en ændret formel pensionsalder.

I USA er den normale tilbagetrækningsalder 65 år, men med mulighed for tidligere pensionsudtag for de 62-64 årige. Ved tidligere udtag reduceres pensionen 5/9 pct. pr. måned. For de 62-64 årige er der stort set tale om aktuarisk neutralitet. Ved udsættelse af pensionsudtag øges pensionen 1/4 pct. pr. måned, hvilket er væsentligt mindre end svarende til aktuarisk neutralitet. Der er derfor stærke incitamentter til tilbagetrækning senest ved 65 års alderen.

Ved et sæt af beslutninger vedtaget i 1983 vil dette system blive ændret, så den normale tilbagetrækningsalder øges fra 65 til 67, idet alderen øges to måneder pr. år for fødselsårgangene 1938-43 og senere for årgangene 1955-60. Samtidig fastholdes muligheden for førtidigt udtag med 5/9 pct. pr. måned for de første 36 måneder, mens reduktionsfaktoren er 5/12 pct. for hver af de evt. forudgående 24 måneder. Omvendt øges ventetillægget fra 1/4 til 2/3 pct. pr. måned i alderen 67-70 år, idet denne stigning påbegyndes til gradvis gennemførelse allerede fra fødselsårgangen 1925. Samtidig lempes fradragreglerne for de 67-70 årige, så fradragbrøken reduceres fra 50 til 33 pct. Den samlede effekt er en reduktion i livstidsbenefits, som sigter på at stimulere arbejdsudbudet op til 70-års alderen, idet tidligere tilbagetrækning indebærer fuld aktuarisk reduktion.⁵⁹⁾

Da pensionspolitiske beslutninger har et langt tidsperspektiv og forudsætter borgernes mulighed for tilpasning af deres økonomiske adfærd, har man således i USA i 1983 vedtaget ændringer, som gradvis vil blive gennemført fra år 2000. Samtidig skal man ikke være blind for, at det også i politisk forstand er nemmere at gennemføre ændringer, som først træder i kraft en årrække senere. Begge synspunkter taler således for en tidlig beslutning.

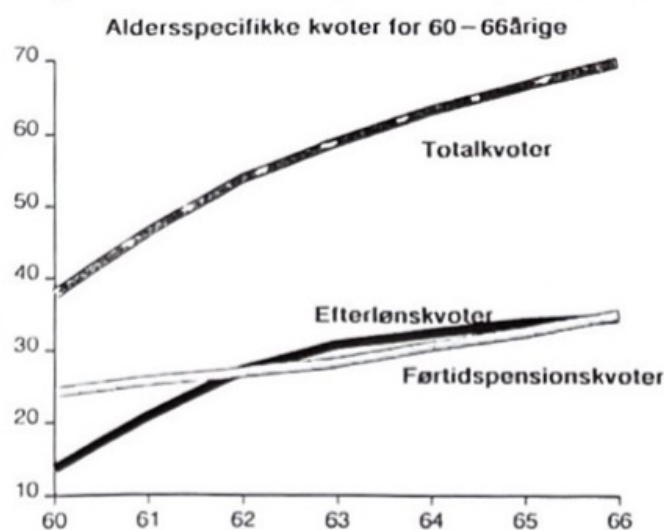
Lad dette være tilstrækkeligt til at begrunde

interessen for den faktiske pensionsalder. Uden her at gå ind på mulighederne for udformning af en aktuarisk fair, fleksibel pensionsalder⁶⁰⁾ vil opgaven være den mere begrænsede at præsentere en række stiliserede »regneeksempler« til illustration af den faktiske, gennemsnitlige pensionsalders betydning for forsørgerbyrdens størrelse.

Faktisk pensionsalder og forsørgerbyrde i 2025.

Figur 3 illustrerer de aldersspecifikke kvoter for efterlønsmodtagere og førtidspensionister som andel af totalbefolkningen i aldrene 60-66 år.⁶¹⁾ Opgørelsen refererer til d. 1. januar 1988. Totalkvoten varierer fra knap 38 pct. for de 60 årige til knap 70 pct. for de 66 årige.

Fig. 3. Efterløn og førtidspension



Baseret på Arbejdsdirektoratets efterlønsstatistik 1987 og oplysninger fra Danmarks Statistik.

Ved hjælp af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 1988-2025, de aldersspecifikke kvoter for førtidspensionering hhv. efterlønsmodtagelse og de gældende regler vedr. efterløn og social pensionering kan »pensionistkvoten« for 2025 beregnes. Pensionistkvoten er defineret som (antallet af førtidspensionister i aldrene 20-67 + antal

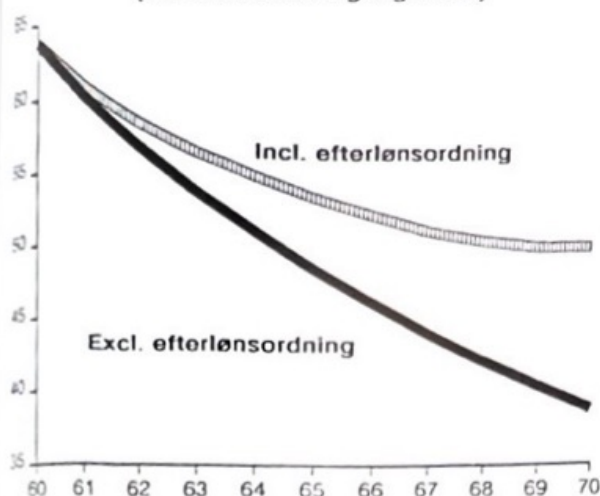
efterlønsmodtagere i aldrene 60-66 + befolkningen over 67 år) i forhold til (befolkningen i aldrene 20-67 år - antal førtidspensionister i aldrene 20-67 - antal efterlønsmodtagere i aldrene 60-66 år). Det erindres, at denne kvote i 1987/88 udgjorde 36.6 pct. Ved uændrede aldersspecifikke kvoter udgør den i 2025 50.9 pct, d.v.s. en stigning på ca. 40 pct. Det er den rent demografisk betingede vækst i pensionistkvoten.

For også at belyse virkninger af mulige ændringer i tilbagetrækningsmønstret hhv. mulige institutionelle ændringer er der foretaget en række beregninger, hvor den institutionelt fastlagte aldersgrænse på 67 år er varieret fra 60 til 70 år. Ved beregninger med aldersgrænser under 67 år er successive årgange simpelt hen overført til fuld pensionistsstatus, idet de øvrige elementer i tæller og nævner er tilpasset tilsvarende. Ved aldersgrænser over 67 år er der sket en henførsel af de respektive årgange til hhv. status som førtidspensionist og efterlønsmodtager, idet der er benyttet fiktive aldersspecifikke kvoter bestemt på grundlag af en fremskrivning af de kendte kvoter for de 60-67 årige.

Beregningernes resultat fremgår af figur 4. Hvis tilbagetrækningsmønstret hhv. de institutionelle regler ændres, så den gennemsnitlige, faktiske tilbagetrækningsalder er 60 år, vil pensionistkvoten udgøre knap 64 pct., mens en gennemsnitlig, faktisk tilbagetrækningsalder på 70 år indebærer en pensionistkvote på 49.6 pct.

Da man i 1937 ud fra samme motiver som ved efterlønnens indførelse i 1979 gennemførte en reduktion i tilgangsalderen for aldersrente, var flere inde på, at ordningen burde tidsbegrænses. Det blev den ikke, men man vendte dog i en ændret beskæftigelsessituation tilbage til en højere tilgangsalder. Med udgangspunkt i samme betragtning knytter der sig en vis interesse til den fremti-

Fig. 4. Pensionistkvoter år 2025
(for varierende tilgangsalder)



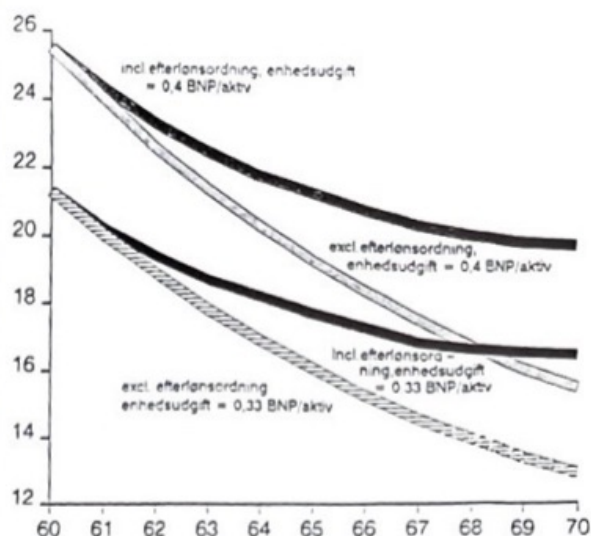
Baseret på Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 1988-2025 og de i figur 3 anførte aldersspecifikke kvoter.

dige udvikling, hvis man forestiller sig, at efterlønsordningen på et eller andet tidspunkt bringes til ophør. Også det er belyst i figur 4, hvor man uden efterlønsordning registrerer pensionistkvoter i 2025 på hhv. 43.9 og 38.7, hvis der antages en pensionsalder på hhv. 67 og 70 år.

Tilsvarende belyser figur 5 den andel af bruttonationalproduktet, der i år 2025 må forventes at medgå til de ældres forsørgelse under varierende antagelser om effektiv tilbagetrækningsalder hhv. udviklingen i enhedsudgifterne. Fra det nuværende niveau på 12.1 pct. af bruttonationalproduktet stiger forsørgerbyrden til 25.5 pct., hvis den effektive tilbagetrækningsalder reduceres til 60 år, mens enhedsudgifterne udvikles hastigere end bruttonationalprodukt pr. aktiv. Resultaterne er beregnet under antagelse af en stigning fra de nuværende 0.33 BNP pr.aktiv til 0.40 BNP pr.aktiv. Kan enhedsudgifterne derimod fastholdes uændret, vil nationalproduktandelen »kun« stige til 21.3 pct ved 60 år som gennemsnitlig alder for tilbagetrækning. Figuren illustrerer tilbagetrækningsalderens centrale betydning, ligesom

den viser, at efterlønsordningen spiller en stor rolle. For fastholdt enhedsudgift, en afskaffelse af efterlønnen og med 70 år som gennemsnitlig tilbagetrækningsalder vil pensionistbyrden kun udgøre 12.9 pct. af bruttonationalproduktet i 2025.

Fig. 5. Pensionistbyrden i år 2025
som andel af BNP for varierende tilgangsaldre



Nu er det klart, at der i disse stiliserede regneksempler alene fokuseres på virkningerne af pensionistkvote for given antagelse om tilgangsalder til arbejdsmarkedet, på virkningerne af de institutionelle regelsæt for ydelser til de ældre, på virkninger af aldersspecifikke tilbagetrækningskvoter o.s.v. Ved en vurdering af tallene for forsørgerbyrdens størrelse skal det naturligvis erindres, at de er beregnet under en alt andet lige forudsætning; men med denne modifikation viser de dog, at den faktiske, gennemsnitlige tilbagetrækningsalder spiller en ikke uvæsentlig rolle.

Pensionspolitiske mål og midler.

Af den nyere pensionspolitiske debat kan udskilles en række mål:

1) pensionspolitikken bør indrettes under

hensyntagen til den forventede, stigende pensionistkvote;

2) fremtidige øgede indkomstforskelle blandt pensionisterne bør undgås;

3) ønsker om kontinuitet og selvvalg;

Af midler har man især været optaget af

1) tilsikring af arbejdsmarkedspension for dem, der ikke er omfattet af en sådan;

2) lempelse eller eliminering af samordningsproblemet.

Skal en arbejdsmarkedspension kunne medvirke til at løse de forventede problemer, går sammenhængen fra arbejdsmarkedspension over opsparringseffekt til virkning på investeringsaktivitet, betalingsbalance og udlandsgæld. Opsparingseffekten vil naturligvis i høj grad være en funktion af det øvrige pensionssystemets indretning.

Beregningerne i denne artikel viser, at en ophævelse af efterlønsordningen, en fastholdelse af førtidspensionsreglerne, en begrænset stigning i den lovmæssigt fastlagte tilgangsalder for alderspension og en fastholdelse af enhedsudgifterne kun vil give anledning til en begrænset stigning i pensionistforsørgerbyrden sammenlignet med idag. Kombineredes dette med en aktuarisk bestemt delpensionsordning, ville denne kombination sikre kontinuitet og selvvalg, idet den tillige vil stimulere opsparringseffekten hos dem, der måtte ønske sig en tidligere tilbagetrækning. Denne fremgangsmåde ville formentlig være lettere, hvis man omregnede grundpensionen til dens ækvivalensværdi og samtidig afskaffede de særlige beskatningsforhold for pensionisterne.

Lykkes det i de kommende år at bedre konkurrenceevnen og at vende udviklingen på betalingsbalancen, er der ikke grund til at

tro, at det skulle være umuligt at ændre lønstrukturen, udvide adgangen til deltidsbeskæftigelse o.s.v., så ældre kan bevare deres tilknytning til arbejdsmarkedet. I så fald vil begrundelserne for efterlønnens eksistens ikke være indlysende.

Der kunne derfor være rimelighed i at overveje en sådan ændring, der kunne gennemføres gradvis, så man f.eks. fra midten af 1990'erne successivt øgede tilgangsalderen for efterlønnen, så denne var afskaffet omkring årtusindskiftet. Samtidig skulle grundpensionerne omlægges og en aktuarisk bestemt delpension indføres, idet man i årene umiddelbart efter årtusindskiftet lod omlægningen ledsage af en langsom stigning i den lovfæstede alder for egentlig alderspensionering. Gennemførtes sådanne omlægnings sideløbende med en arbejdsmarkedspension, er det ikke udelukket, at man ville opnå større opsparringseffekt, øget arbejdsudbud, mindre indkomstforskelle i pensionsalderen og udvidede individuelle valgmuligheder.

Der er endnu tid til at gennemanalysere en sådan ændring til gennemførelse samtidig med en arbejdsmarkedspension.

Noter:

- 1) Om lovens baggrund og indhold iøvrigt, se Jørn Henrik Petersen, Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling, I, Oprindelsen, Odense, 1985.
- 2) Rigsdagstidende, 1890/91, tillæg A, sp. 3073-78.
- 3) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1890/91, sp. 1611-22.
- 4) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1890/91, sp. 1740.
- 5) Se Rigsdagstidende, 1921/22, tillæg A, sp. 4812, og Folketingets Forhandlinger sp. 4127-28.
- 6) Rigsdagstidende, 1921/22, Folketingets Forhandlinger, sp. 7808.

- 1) se Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1920/21, sp. 4483 hhv. 4589-91.
- 2) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1921/22, sp. 7708.
- 3) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1921/22, sp. 4589-91.
- 4) se Rigsdagstidende, tillæg B, 1921-22, sp. 3219-32.
- 5) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1921/22, sp. 7807.
- 6) se lov nr. 1345 af d. 1. juli 1927.
- 7) se Lov om Folkeforsikring § 38 stk. 4.
- 8) se Betænkning II afgivet af det af Socialministeriet nedsatte Udvalg angående socialreformen d. 18. november 1936.
- 9) Rigsdagstidende, tillæg A, 1936/37 sp. 4055-90.
- 10) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1936/37, f.eks. sp. 3344 og 3982.
- 11) se Rigsdagstidende, tillæg B, 1936/37 sp. 2585-2615.
- 12) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1936/37, sp. 6409.
- 13) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1936/37, sp. 6417-18.
- 14) Rigsdagstidende, Landstingets Forhandlinger, 1936/37, sp. 2330-31.
- 15) Rigsdagstidende, tillæg A, 1945/46 sp. 4801-34.
- 16) Se f.eks. Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1945/46, sp. 4697-99 og 5041.
- 17) se Rigsdagstidende, tillæg B, 1945/46, sp. 2147-2243.
- 18) Rigsdagstidende, Landstingets Forhandlinger, 1945/46, sp. 1705-06.
- 19) Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger, 1945/46, sp. 4697.
- 20) Betænkning om Folkepension, betænkning nr. 123, København 1955.
- 21) se Betænkning nr. 123, København 1955.
- 22) Betænkning nr. 123, p. 132.
- 23) Betænkning nr. 123, p. 152.
- 24) Betænkning nr. 123, p. 196.
- 25) Folketingstidende, 1955/56, sp. 5933.
- 26) Folketingstidende, 1955/56, sp. 1179.
- 27) Folketingstidende, 1955/56, sp. 1251.
- 28) Folketingstidende, 1955/56, sp. 1281.
- 29) se Lov nr. 443 af 6. december 1967.
- 30) se Lov nr. 253 af 8. juni 1977.
- 31) Socialreformkommissionen, Det sociale tryghedssystem, service og bistand, bet. nr. 664, København 1972, p. 339.
- 32) se f.eks. Bent Rold Andersen, Socialpolitikens Grovsortering, Om måling af tildelingsreglers hensigtsmæssighed, i Økonomien bag Socialpolitikken, Festskrift til Jørgen Dich, København, 1971, pp. 80-95.
- 33) Folketingstidende, 1975/76, tillæg A. sp. 2003-06.
- 34) Om behandlingen af forslaget, se Folketingstidende, 1975/76, sp. 7370-86.
- 35) Udvalget om udvidet adgang til førtidig folkepension og fleksibel pensionsalder, bet. nr. 755, København, 1976.
- 36) se Folketingstidende, 1977/78, tillæg A, sp. 1165-68.
- 37) Udvalget til behandling af midaldrende og ældres beskæftigelsesproblemer på det private arbejdsmarked: Ældre og Arbejdsmarked, bet. nr. 817, København, 1977.
- 38) Betænkning om efterløn, bet. nr. 835, København, 1978.
- 39) se Folketingstidende, 1977/78, tillæg A, sp. 4717-46 hhv. 1978/79, tillæg A, sp. 449-80.
- 40) Bent Rold Andersen, Hvordan vil det offentlige pensionssystem udvikle sig fremover? Økonomi og Politik, 1981, pp. 365-76.
- 41) Aldersforandringer - ældrepolitikens forudsætninger, Ældrekommissionens 1. delrapport, København, 1980.
- 42) Ældrekommissionen, De ældres vilkår, 2. delrapport, København 1981 og Ældrekommissionens tredje delrapport, Sammenhæng i ældrepolitikken, København, 1982.
- 43) Betænkning om førtidspension, bet. nr. 898, København, 1980.
- 44) Betænkning om delpension, samspilsproblemer, samordningsfradrag og førtidspensionering, bet. nr. 1028, København, 1984.
- 45) Fr. Zeuthen, Social Sikring, Socialpolitik, II. Bind, København, 1948, p. 153.
- 46) se Arbejdsdirektoratets Pressemeddelelse af d. 4. august 1988.
- 47) Se Statistiske Efterretninger, Social Sikring og Retsvæsen, 1988, nr. 14, tabel 4.
- 48) svarende til svenske erfaringer.
- 49) Dette helt uanset de indkomstfordelmæssige konsekvenser i en analyse baseret på livsindkomster.
- 50) Da arbejdsstyrkeundersøgelserne kun går til-

bage tilbage til 1979 er der alene konstrueret »kohortesammenhænge« for kohorterne 1912-24.

- 57) se Dansk Økonomi, december 1988, København, 1988, p. 72.
- 58) K. Jacobs og W. Schmähl, The Process of Retirement in Germany: Trends, Public Discussion and Options for its Redefinition, præsenteret på konferencen Redefining the Process of Retirement in an International Perspective, Berlin, October 12-13, 1987.
- 59) se Cordelia Reimers og Marjorie Honing, the Retirement Process in the United States: Mobility among full-time work, partial retirement and full retirement, bidrag til konferencen Redefining the Process of Retirement in an International Perspective, Berlin, 12-13 oktober, 1987.
- 60) se også Jørn Henrik Petersen, The Process of Retirement in Denmark: Trends, Public Discussion and Institutional Framework, bidrag til konferencen Redefining the Process of Retirement in an International Perspective, Berlin, 12-13 oktober, 1987.
- 61) Arbejdsdirektoratets Pressemeddelelse af d. 4. august 1988 samt oplysninger fra Danmarks Statistik.

Om indkomstfordelingen mellem lande

Af P. Nørregaard Rasmussen

En første introduktion til det følgende kan være fig. 1, som - på grundlag af tal hentet fra Angus Maddison¹⁾ - sammenholder indkomstniveau og indkomststigning for en række (15) OECD-lande i efterkrigsårene. Billedet synes ganske klart. De lande, som startede på et lavere niveau, viste samtidig den hastigste vækst, dvs. en klar indkomst-udligning mellem lande. Konvergens!

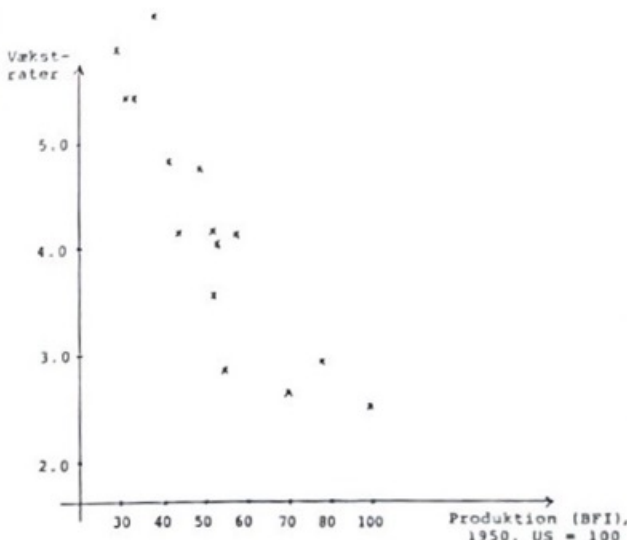
Forklaringer mangler ikke. Forskning og avanceret teknologi er stort set - men her er vigtige undtagelser - et frit gode, tilgængelig (for de fleste) og udnyttelig (for mange), jfr. dog nedenfor. I meget vidt omfang, men også med væsentlige begrænsninger, kan dette være hovedforklaring. Og man kunne da postulere, at der hermed er givet et empirisk belæg for det bekendte Heckscher-Ohlin-teorem (H.-O.-teoremet), der findes beskrevet i selv helt elementære fremstillinger af teorien for regional og international handel²⁾: Der findes udligningsmekanismer, som fører til, at *selv uden faktorbevægelser*, men *med varebevægelser*, vil faktorpriserne tendere mod at udlignes. Og den internationale handel er jo vokset voldsomt i efterkrigsårene.

Tvivlen indfinder sig hurtigt. For det første er det et godt spørgsmål, om H.-O.-teoremet overhoved "kræver" verifikation. Under de og de forudsætninger vil det gælde, at...

Dette er ikke et udsagn om virkeligheden, men en rent logisk konstruktion. Forudsætningernes gyldighed er et empirisk problem,

men ikke teoremet som sådant. (At man så kan rejse det evindelige spørgsmål, om man skal verificere forudsætninger eller konsekvenser, er et andet problem). Det synes derfor at være velbegrunder, når Ohlin - i tale og i private diskussioner, men vistnok aldrig på tryk - argumenterede, at

Fig. 1



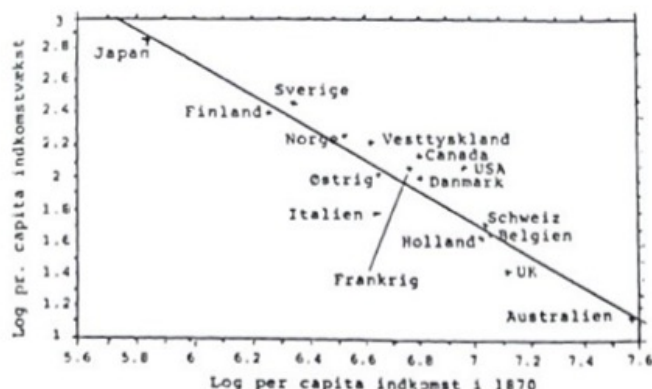
Myrdal kæmpede mod vindmøller³⁾. H.-O.-teoremet sigtede ikke mod at forklare - og kunne ikke forklare - de meget relevante, men i sammenhængen dog irrelevante, spørgsmål Myrdal rejste.

For det andet påpeger H.-O.-teoremet en *tendens*, kræfter der vil kunne virke, men i sig selv benægter teoremet naturligvis ikke, at andet (og måske) stærkere kan sætte ind, arbejde imod og mere eller mindre bremse eller helt forhindre udligningstendenserne. Og

her giver Myrdals bog, ret fortolket, et bidrag.

For det tredje er fortolkningen af tallene tvivlsom. Dette kommer klart frem ved en debat i *American Economic Review*, dec. 1988⁴⁾. Fig. 2 og 3 er begge taget fra de Long's artikel. Som man ser, er i fig. 2 billedet ganske svarende til fig. 1. Der er klar kon-

Fig. 2. Log pr. capita indkomstvækst.

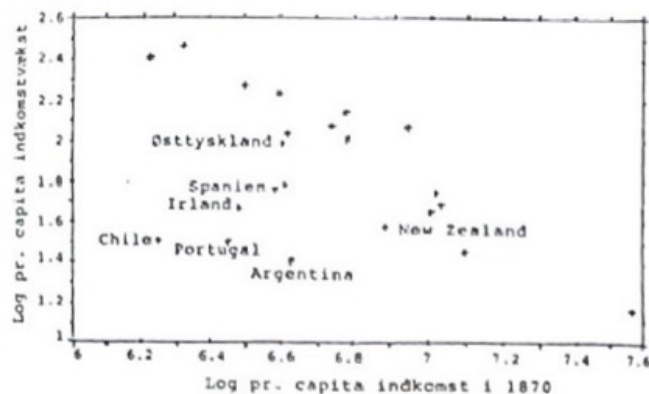


vergens - og nu for perioden 1870-1979 (igen på grundlag af tal taget fra Maddison) for de 16 lande. Men går man til fig. 3, bliver billedet flimrende. Her er medtaget en række lande, som i udgangsåret (1870) havde nogenlunde samme potentielle vækstmuligheder, jfr. de Long's omhyggelige dokumentation, som de i fig. 2 anførte lande. Det forstyrrer det smukke billede.

Dette er essensen af de Long's kritik: Man har i såvel fig. 1 som fig. 2 netop medtaget de lande, som i udgangsåret *kunne* tilhøre "the convergence club" (Baumol's udtryk) og faktisk viste sig at høre hjemme der. På den anden side har man ikke medtaget de lande, som i den efterfølgende historie viste sig ikke at "høre til klubben". Eller som de Long formulerede det: Konvergens opnås ved at anvende et *ex post* udvalg af lande, mens det relevante for at påvise konvergens ville have

været at anvende et *ex ante* udvalg af potentielle medlemmer af konvergensklubben.⁵⁾

Fig. 3. Log pr. capita indkomstvækst.



I sammenhængen er det ikke uinteressant, at Baumol i sit svar erkender, at kritikken er berettiget: "By using readily accesible data that dealt only with countries that *afterward turned out to be succesful* I loaded the dice towards an appearance of convergence" (p. 1155 - her kursiv). - Efterfølgende argumenterer Baumol - med fuld ret - at der ikke hermed er påvist, at en konvergens ikke eksisterer, men "... it leaves open the most difficult and most crucial issue - just how countries achieve membership in the convergence club, and on what basis they are sometimes ejected" (p. 1159). Dette er et kolossalt vigtigt spørgsmål, som meget få har turdet gå om bord i. (Marx, Schumpeter og Mancur Olson er blandt de få⁶⁾).

For det fjerde, hvis der har været en konvergens, synes den alene eller dog først og fremmest at have gjort sig gældende i den industrialiserede verden, som befolkningsmæssigt udgør et mindretal. LDC områderne udgør en stor tung gruppe, hvor i mange tilfælde udsigterne er små. Der er eksempler på, at nogle af disse lande har løftet sig ud, og en kumulativ vækstproces er begyndt. De bedste eksempler er vel "tigrene" i det fjerne østen. Men Afrika syd for Sahara er trøstes-

løst at iagttage. Som det fremgår nedenfor, er dette tilsyneladende paradoks forklarligt.

For det femte foreligger der meget få undersøgelser, om overhovedet, af hastigheden i en evt. konvergens. Hvad bestemmer denne? Pludselig kan det jo gå hurtigt. På det sidste synes Spanien og Portugal at blive eksempler på dette.

Og hvordan skal man måle hastigheden i en tilpasning og sammenligne? Det er et spørgsmål under overskriften "komparativ dynamisk analyse". Jfr. her Appendix nedenfor.

For det sjette må man have i erindringen, at H.-O.-teoremet (naturligvis) også gælder for regionale forskelle. Ohlin gør omhyggeligt rede for forskelle og ligheder mellem den interregionale og den internationale handel og den dermed følgende udligningsmekanisme. Herom er meget at sige. EF's regionale fonde tyder ikke på nogen tiltro til en hurtigt virkende automatik - og formentlig med god grund. Helt indlysende trægheder er jo store.

For det syvende må vi vende tilbage til de ganske få, i indledningen givne, bemærkninger om forklaringen på en udligning: Avanceret teknologi er tilgængelig og udnyttelig. Men er den *reelt* det for et land - eller en region - som generelt mangler uddannet arbejdskraft, som mangler industriel tradition og entreprenører (for at anvende Schumpeter's betegnelse), som har uflyttelig, ikke uddannet arbejdskraft, som mangler faktormobilitet, som mangler ...? Der er en verden til forskel mellem de to typer samfund. Man kan eksportere en Fiat-fabrik, rub og stub, fra Norditalien til et andet land. Det bliver dog ikke nødvendigvis Fiat'er, der ruller af samlebåndet. (Den industrielle tradition og entrepreneurship kan dog også tabes. Er UK et eksempel?)

Derfor intet under, at H.-O.-teoremet ikke

virker under sådanne omstændigheder, således som netop Ohlin igen og igen fremhævede. Udligningsmekanismen virker alene mellem lande (regioner), som er nået et stykke på vejen - og fastholder den. Med sine (flotte) henvisninger til den gode og onde cirkel i udviklingsprocessen har Myrdal et langt stykke ret.

Det er næppe nødvendigt at tilføje, at de beskrevne "to verdener" ikke er klart adskillige. Der er en helt flydende, dynamisk overgang, dynamisk i den forstand, at nogle lande (regioner) bryder ud, jfr. de førnævnte fire tigre, mens fortvivlende mange bliver hængende i fattigdommens sump. De kan ikke komme længere ned - og uden en storstilet "Marshall-plan" næppe komme op.

Dette triste billede må, for *det ottende*, ikke overskygges af det forhold, at der sker fremskridt. Men fremskridtene synes at forøge visse uligheder. Med kilde i *World Development Report*, 1980, (og nyere tal bekræfter kun billedet), viser tabel 1, at ulighederne under væksten forøges.

Samtidig viser tabel 2 voldsomme stigninger i overlevelsessandsynlighederne, med heraf følgende problemer.

Igen kan man supplerende tilføje, at de officielle tal (hvad de så måtte være værd, og her kan man have sin tvivl), fortæller, at i 70'erne var antal analfabeter i de industrialiserede lande på 30 pct., fra godt 50 pct. i 1950, og i lavindkomstlandene på små 40 pct. Retningen i udviklingen, som på længere sigt er uhyre vigtig, er klar, men niveauet er formentlig stærkt overvurderet. Hvad er det at være analfabet?

Konklusionen af ovenstående må være, at H.-O.-teoremet ikke er verificeret - og næppe skal verificeres. Men heraf kan ikke sluttes, at det er blevet falsificeret. Thi dets forud-

Tabel 1. Indkomster ^{a)}.

BNP pr. person, 1980-dollars	1950	1960	1980
Industrialiserede lande	3,841	5,197	9,684
Mellem-indkomst lande	625	802	1,521
Lav-indkomst lande	164	174	245
Gnst. årlig vækst i pct.	1950-60		1960-80
Industrialiserede lande	3,1	3,2	
Mellem-indkomst lande	2,5	3,3	
Lav-indkomst lande	0,6	1,7	

a) Excl. socialistiske lande.

Tabel 2. Overlevelsessandsynlighed ved fødsel (år).

	1950	1960	1978	Stigning, 1950-78
Industrialiserede lande	66.0	69.4	73.5	7.5
Mellem-indkomst lande	51.9	54.0	61.0	9.1
Lav-indkomst lande	35.2	41.9	49.9	14.7
Centralt planlagte økonomier ^{a)}	62.3	67.1	69.9	7.6

a) Excl. Kina.

sætninger opfyldes ikke af det tilgængelige materiale.

Videre: Der synes at være en klar tendens til en voksende ulighed på verdensbasis. Dette kan give anledning til bekymring. Vi har klare symptomer på, at når vi er nede på det nationale plan, står striden i "klassekampen" mere om de relative andele end om det absolutte niveau. Dette gælder ikke mindst inden for lønmodtagernes rækker. Kan man forvente, det samme forhold vil gælde internationalt? Hvis dette besvares positivt, er der lagt op til en "klassekamp", som siger spar to til, hvad vi har set til dato.

Appendix

Om mål for hastigheden i tilpasninger

I mange dynamiske analyser⁷⁾ vil man ende op med, at den (de) variable (Y) følger en funktion af formen

Funktion (1)

$$(1) \quad Y_t = -\frac{M}{N} + (Y_0 + \frac{M}{N})e^{Nt},$$

hvor $M > 0$ og $N < 0$, således at

$$Y \rightarrow -\frac{M}{N} \text{ for } t \rightarrow \infty$$

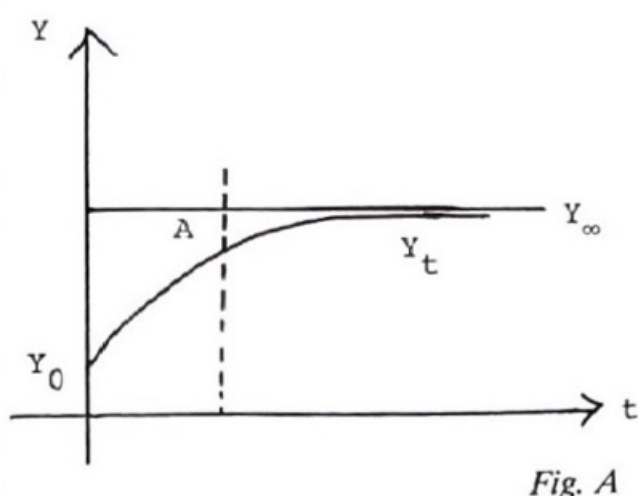
Fortegnene sikrer her en stabil ligevægt, som naturligvis er betinget af parameterkonstellationen for M og N, hvilket også sammen med Y_0 afgør, om tilnærmelsen sker "oppefra" eller "nedefra".

Hastigheden i tilnærmelsen er naturligvis givet med (1). Man kan m.a.o. sammenligne to systemer, som begge ender op i (1). Men hvordan? Her er flere muligheder. En, der er pædagogisk tiltalende og i sin fortolkning enkel, er følgende: Hvor lang tid tager det, før den variable med given initialværdi nå et givet stykke ad vejen mod ligevægten?

Det er så heldigt, at såfremt "vejen" kan beskrives ved (1) - og dette er som sagt en meget generel beskrivelse - er svaret uhyre simpelt. Lad fig. A være illustrerende. Y_t bevæger sig her fra initialværdien, Y_0 , mod grænseværdien Y_∞ . (Y_0 kunne meget vel være større end Y_∞ , så man bevægede sig "nedad").

Man kan nu f.eks. spørge, hvor lang tid skal der gå, før man mangler en vis andel, a , af afstanden fra Y_0 til Y_∞ ($1 > a > 0$; man har tilbagelagt andelen $1-a$ af hele vejen).

Dette betyder, jfr. fig. A,



at løse ligningen

$$(1) \quad A = Y_\infty - Y_t = a(Y_\infty - Y_0)$$

m.h.t. t , med givet a . Man får her, efter indsættelse og ordning, et meget simpelt udtryk:

$$(2) \quad t = \frac{\text{Log } a}{N}$$

eller det for konkrete beregninger mere hensigtsmæssige udtryk:

$$(3) \quad t = \frac{\log a}{N \log e}$$

hvor Log og log betegner henholdsvis den naturlige logaritme og titalslogaritmen. (N er negativ, men da a er en ægte brøk, er tælleren i (2) og (3) også negativ). Af disse udtryk kan aflæses, hvorledes de forskellige parametre påvirker hastigheden i tilpasningen, idet denne åbenbart vokser med (nummerisk) faldende N .

Noter

- 1) "Long Run Dynamics of Productivity Growth", *Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review*, March 1979.
- 2) Bertil Ohlin, *Interregional and International Trade*, Cambridge (U.S.), 1933. Denne bog er og synes at forblive hovedarbejdet på dette område, og de fleste af de her anførte modifikationer kan findes i den nuancerede fremstilling hos Ohlin.
- 3) Jfr. Gunnar Myrdal. *Economic Theory and Under-Developed Regions*, London 1957. Oversat til dansk: *Verdens økonomiske ulighed*, København, 1958.
- 4) Se J. Bradford de Long, »Productivity Growth, Convergence and welfare: Comment« og William J. Baumol and Edward N. Wolff, »Productivity growth, Convergence, and Welfare: Reply«.
- 5) Metodologisk er dette interessant: Begynd med en sammenhæng mellem to variable med et resulterende prik-diagram, der overhovedet ikke viser noget. Find på et argument for at fjerne en række »prikker«, således at de resterende viser en smuk sammenhæng. Begynd artiklen her - og du får »loven« opkaldt efter dig! Det springende punkt er naturligvis det nævnte argument og dets klart indlysende validitet.
- 6) Alene Mancur Olson er her så ny i dette selskab, at en præcis reference kan være nødvendig: *The Rise and Decline of Nations: Econo-*

mic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven 1982. En udmærket gennemgang af Olson's bidrag er givet i Agnete Raaschou-Nielsen, *Institutionelle ændringer og økonomisk teori*, Københavns Universitet, rød serie nr. 18, 1988 (licentiatafhandling).

- 7) Et eksempel er givet i P. Nørregaard Rasmussen, "Er der ligevægt?", Blåt memo fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, nr. 1, 1972. Men der er utallige eksempler på, at man i den reducerede form ender som vist nedenfor.

Hvilken hjælp kan vi forvente fra økonomer?

Niels-Henrik Topp, Institut for Samfunds- og Forvaltning
Sven-Karsten Topp, Baltica Børsmæglerselskab¹

Indledning.

Den danske økonomi har i en årrække været præget af uligevægt. Artiklen forsøger at belyse, hvilken hjælp økonomer har kunnet tilbyde til løsning af balanceproblemerne. Hvorledes har den teknologiske fornyelse indenfor den økonomiske teori omsat sig i både salgbar og anvendelsesorienteret rådgivning?

Artiklen er emnemæssigt afgrænset til at belyse den makroøkonomiske rådgivning og her specielt synet på finanspolitikken i perioderne 1930-45 og 1973-88. Målet er at undersøge, om økonomernes råd har forbedret mulighederne for at styre økonomien, og især om nye forslag blev introduceret i debatten. Perioden 1930-45 var kendetegnet ved udviklingen af et nyt syn den økonomiske politik. Blev perioden 1973-88 på tilsvarende måde nyskabende?

Endelig vil fremstillingen alene behandle et udpluk af økonomstanden, økonomer ansat ved universiteter og handelshøjskoler primært med tilknytning til Det økonomiske Råds Formandskab. Valget kan kritiseres for at være for snævert, idet også økonomer udenfor denne gruppe har bidraget med forslag. Det kan dog retfærdiggøres, dels med en henvisning til økonomernes uafhængige status,² dels med at netop denne gruppe har de bedste forudsætninger for at få adgang til de nyeste forskningsresultater. Når det gælder makroøkonomisk rådgivning bliver de-

res arbejde derfor i høj grad at fordøje og formidle allerede eksisterende resultater.

Er der et sammenfald i de økonomiske problemer?

En sammenligning af to så fjerntliggende perioder som 1930-45 og 1973-88 må nødvendigvis tages med alt muligt forbehold. Når en sammenligning alligevel har relevans, skyldes det, at den økonomisk-politiske teori-ramme, som blev udviklet i 1930'erne og under 2. Verdenskrig stadig udgør en væsentlig del af økonomers ballast. Dertil kommer, at begge perioder kan rubriceres som perioder med høj arbejdsløshed, hvilket uundgåeligt har ført til analogislutninger med hensyn til den økonomiske politik.

Odd Aukrust (1984) har sammenholdt konjunkturudviklingen i USA, Vesteuropa og de nordiske lande i 1930'erne og 1970'erne og konkluderer, at der er flere forskelle end lighedspunkter. Sammenlignes landene indbyrdes, er der i begge perioder en betydelig spredning i konjunkturforløbene. Det gælder ikke blot ved en sammenligning af USA og Vesteuropa som helhed, men også indenfor et snævert geografisk område som Norden.

Det populære indtryk af 1930'erne som en periode med et kraftigt og langvarigt konjunkturtilbageslag kan måske give en rimelig beskrivelse af udviklingen i USA, men be-

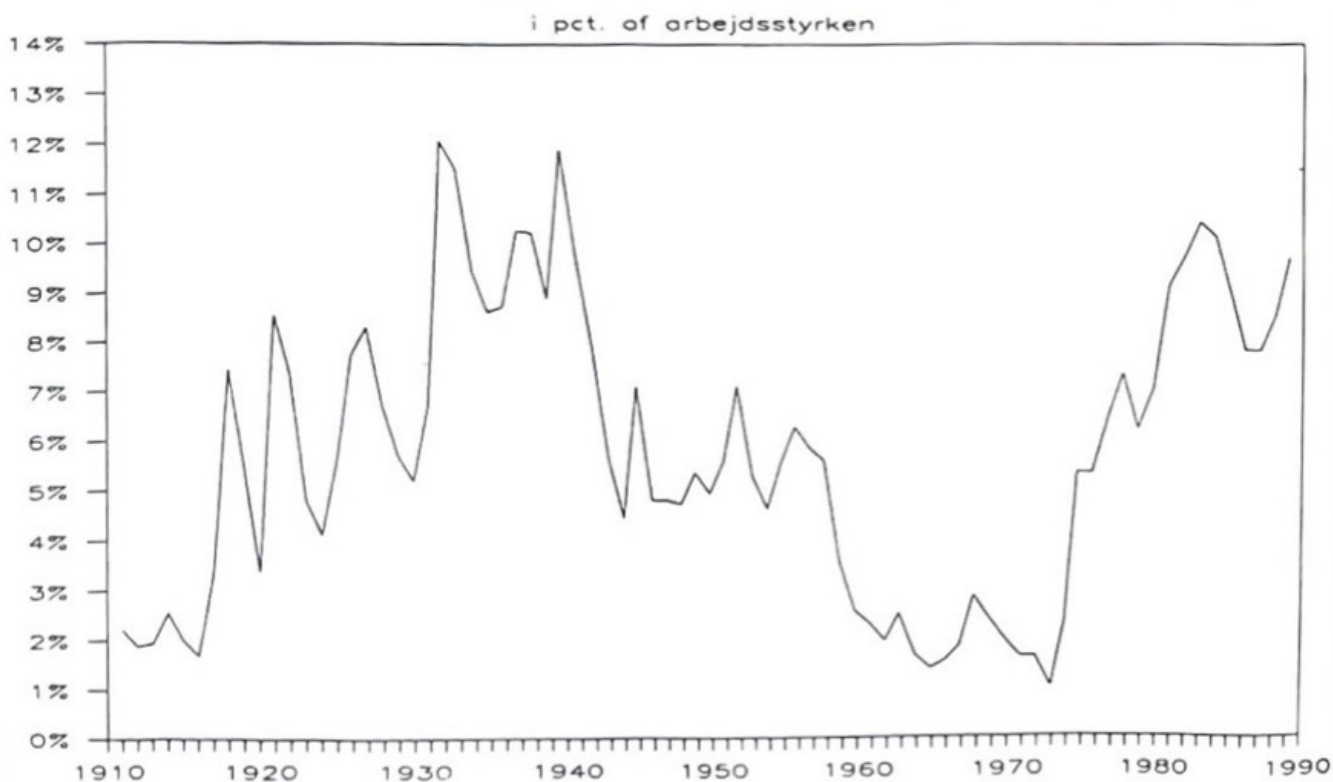
skrivelsen passer dårligt på Vesteuropa og Norden. I Sverige og Norge blev et kraftigt tilbageslag hurtigt afløst af en vækstperiode. For Danmarks vedkommende er det karakteristisk, at tilbageslaget kun afspejler sig meget svagt i bruttonationalproduktet. Danmark kan ligesom de andre nordiske lande fremvise en pæn produktionsstigning i 1930'erne. Heller ikke i perioden 1973-88 har konjunkturerne i de nordiske lande bevæget sig parallelt. Det efterfølgende vil derfor være koncentreret om en sammenligning af udviklingen i Danmark i de to perioder.

Det er åbenbart, at dansk økonomi på en række områder var bedre stillet i perioden 1930-45. Som en afgørende forskel sammenlignet med 1973-88 lykkedes det at holde priserne nogenlunde i ro. 1930'ernes prisstabilitet blev således fastholdt selv under 2. Verdenskrig. Dertil kommer, at arbejdsløsheden

efter en meget kraftig stigning i starten af 1930'erne hurtigt faldt til et lavere niveau, for endeligt at blive nedbragt i de sidste krigsår. På intet tidspunkt lykkedes det dog at få arbejdsløsheden under niveauet for 1920'erne, og man kom aldrig i nærheden af niveauet, som kendtes før og under 1. Verdenskrig. På den anden side oplevede man ikke en udvikling som senere, hvor arbejdsløsheden efter at have skiftet niveau i midten af 1970'erne ved indgangen til 1980'erne tog et nyt hop opad.

På andre områder var Danmark dog dårligere stillet i perioden 1930-45 sammenlignet med 1973-88. Udenrigshandlen stagnerede som følge af de bilaterale handelsaftaler, og spillerummet for en selvstændig økonomisk politik blev yderligere begrænset af en negativ valutabeholdning og manglende lånemuligheder. Importreguleringen gav selvfølge-

Figur 1. Arbejdsløsheden i pct. af arbejdsstyrken 1911-1989.



Kilde: Peder Jørgen Pedersen (1977) samt Danmarks Statistiks ADAMBK og egne skøn.

lig mulighed for at eksperimentere med den økonomiske politik. I Danmark kom ekspansionen i form af en lavrentepolitik, mens det finanspolitiske instrument ikke udnyttedes. Selv med den kraftige styring af importen viste det sig dog umuligt at undgå betalingsbalanceproblemer, og i 1936 måtte renten igen hæves. Det var først under 2. Verdenskrig, at den ekspansive finanspolitik blev introduceret, og i løbet af de fem år oparbejdedes - tildels ufrivilligt - en indenlandsk statsgæld, som i omfang sagtens kan konkurrere med den byrde, vi i dag vander os under, se Topp (1986).

Sammenfattende forekommer perioden 1930-45 væsentlig mere trøstesløs end perioden 1973-88. På grund af de udenrigsøkonomiske betingelser i mellemkrigstiden var der kun begrænse de muligheder for at løse uligevægten i dansk økonomi, uanset om der blev anvendt efterspørgselsregulerende eller

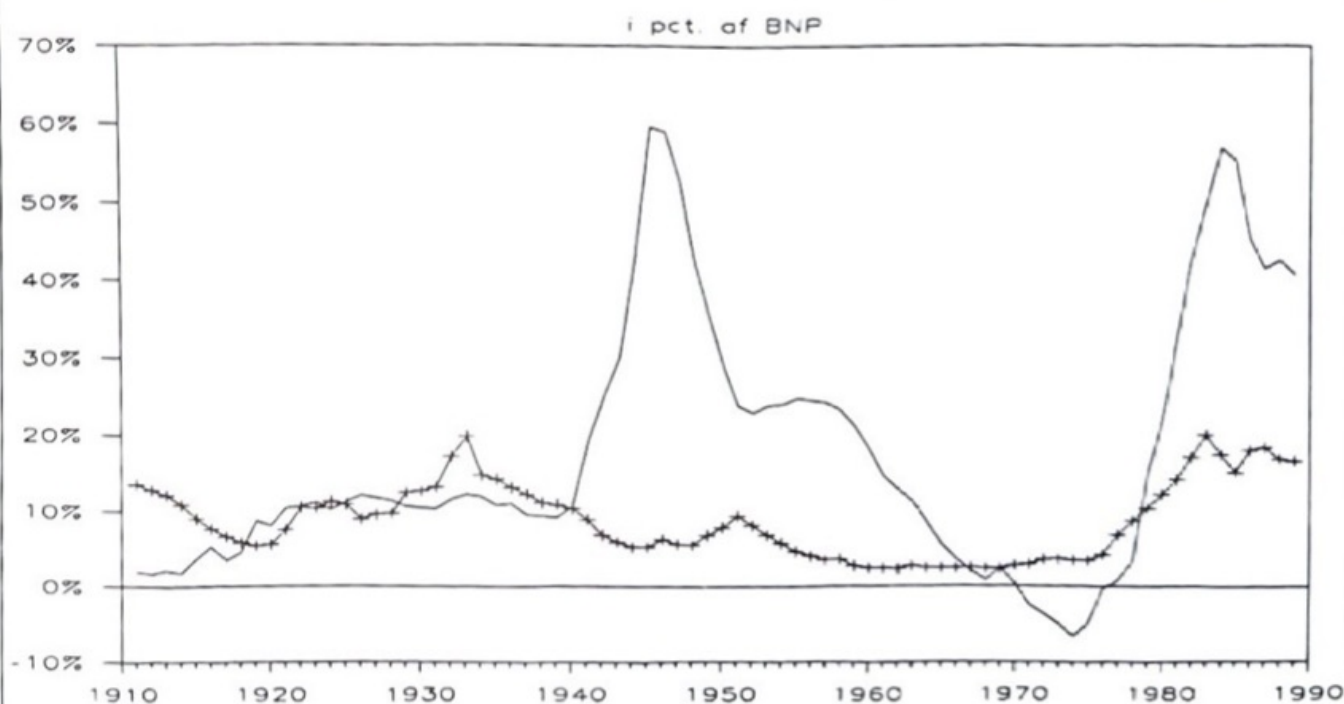
konkurrenceevneforbedrende midler. I modsætning hertil har dansk økonomi oplevet en realvækst i efterspørgslen på udenlandske markeder på i gennemsnit mere end 5 pct. p.a. siden 1973. En vækst der set med tredive-ernes økonomers øjne ville være langt tilstrækkelig til at løse de økonomiske balanceproblemer.

Hvilke nye ideer er økonomerne fremkommet med?

Markedsmekanismen

Valget af økonomisk-politiske midler hænger snævert sammen med synet på markedsmekanismen. Den teoretiske udvikling i 1930'erne var et opgør med troen på den frie markedsmekanismes evner til at sikre en hurtig tilpasning i økonomien. Konjunktursvingninger og arbejdsløshed var ikke alene udtryk for midlertidige tilpasningsproblemer.

Figur 2. Indenlandsk og udenlandsk statsgæld i pct. af BNP 1911-1989.



Signatur: Indenlandsk statsgæld: fuldt optrukket linie. Udenlandsk statsgæld: krydslinie.

Kilder: Kreditmarkedsstatistik, SU nr. 24, København 1969 samt diverse årgange af *Danske Statslån*. Finansministeriet og egne skøn.

Nu kom 1930'ernes depression efter en periode med utilfredsstillende økonomisk udvikling i Danmark og i en række andre europæiske lande. Dette er nok en del af forklaring på, at danske økonomer ikke var særlig dybt engageret i forsvaret for markedsmekanismen. Som påpeget af Fr. Zeuthen (1931) ville markedsmekanismen selv under mere normale forhold altid være underlagt begrænsninger, som mindskede dens effektivitet på kort sigt.

Der var derimod blandt danske økonomerne en afgørende forskel i vurderingen af, i hvilken udstrækning markedskræfterne var ligevægtsskabende på lang sigt. Yderpunkterne blev her repræsenteret af Fr. Zeuthen og Jørgen Pedersen. Zeuthen lagde vægt på, at den kortsigtede konjunkturpolitik skulle tilrettelægges således, at den ikke lagde hindringer i vejen for den helt afgørende langsigtede tilpasning i pris- og lønsystemet, Zeuthen (1935). Jørgen Pedersen (1933) var derimod enig med Keynes i, at en markedsstyret økonomi ikke i sig selv var en garanti for opnåelse af fuld beskæftigelse selv på lang sigt.

Den keynesianske teori kom som bekendt til at indtage en dominerende plads i den økonomiske debat i efterkrigstiden, men fra 1970'erne blev teorien udsat for en voldsom kritik fra monetarister og nyklassikere. Det er i sig selv interessant, at de synspunkter, som monetarister og nyklassikere fremfører om den økonomiske politik, stort set er de samme, som dem keynesianerne bekæmpede i 1930'erne. Men også på en anden måde, er der et lighedspunkt mellem den teoretiske debat i de to perioder. I begge tilfælde var det primært i udlandet, at de skarpe standpunkter blev trukket op. Ligesom i 1930'erne skal man i 1970'erne og 1980'erne lede længe blandt danske økonomer for at finde rendyrkede tilhængere af markedsmekanismen. Dette betyder selvfølgelig ikke, at økonomerne har været upåvirket af debatten. Peri-

oden 1973-88 har netop været præget af, at den traditionelle keynesianske visdom gradvist er blevet taget op til revision.

Bør statsfinanserne balancere?

Ved indgangen til 1930'erne var det almindeligt anerkendt, at sund finanspolitik var karakteriseret ved balance på driftsbudgettet og fastholdelse af en lav statsgæld. Finanspolitikken var et fordelingspolitisk og allokeringsspolitisk instrument, mens det var uanvendeligt til konjunkturpolitiske formål på grund af crowding out-virkningen. Økonomerne ændrede under indtryk af depressionen holdning på dette punkt, idet crowding out-problemet blev nedtonet, og man anbefalede iværksættelse af beskæftigelsesarbejder finansieret gennem låntagning for at begrænse arbejdsløsheden. Der var også tidligere i perioder med høj arbejdsløshed fremkommet forslag om at fravige budgetbalance-doktrinen under henvisning til, at økonomien var så meget i uligevægt, at en konjunkturstimulans ikke ville genere tilpasningsmekanismen. Det afgørende nye var, at synspunktet i 1930'erne fik bred tilslutning blandt økonomer. Udviklingen af multiplikatorteorien med Kahn (1931) og Warming (1931) gav også et teoretisk argument for, at crowding out-virkningen kunne tillægges mindre betydning.

Nogle, som for eksempel Jørgen Pedersen (1932) og Warming (1931), gik et skridt længere og tilsluttede sig ideen om, at det offentlige indtægter og udgifter skulle balancere over en konjunkturperiode. Den konjunkturudjævnende finanspolitik, kombinerede ønsket om at føre en efterspørgselsregulerende finanspolitik og ønsket om at undgå en varig forøgelse af statsgælden, se Myrdal (1934). Selv om den konjunkturudjævnende finanspolitik hurtigt blev erstattet af mere avancerede teoretiske synspunkter, skulle

ideen vise sig at være særdeles sejlivet i den økonomisk-politiske debat.⁴

Med den keynesianske revolution i sidste halvdel af 1930'erne ændredes synet på finanspolitikken igen. Staten overtog ansvaret for opretholdelse af produktion og beskæftigelse i samfundet, og finanspolitikken blev placeret som det centrale instrument i den økonomiske politik. At staten teoretisk have mulighed for at påvirke aktiviteten betød dog ikke nødvendigvis, at det var tilrådeligt, og betalingsbalanceproblemerne gjorde i realiteten en dansk ekspansionspolitik umulig. Dette afholdt imidlertid ikke økonomer fra at argumentere for det principielt rigtige i at udnytte instrumentet.

Jørgen Pedersen (1933) kom uden om betalingsbalanceproblemet ved at argumentere for frie valutakurser, mens Warming (1931) forudsatte, at den danske ekspansion skulle ske i samarbejde med udlandet. Ingen af forudsætningerne var dog særlig realistiske i 1930'erne. En mere tilfredsstillende udnyttelse af det nye instrument findes hos Warming (1935) og Thorkil Kristensen (1937), der ikke blot så finanspolitikken som et middel til generel ekspansion, men argumenterede for en twist-politik, hvor en forbrugsbegrænsning skabte valutarisk basis for en udvidelse af erhvervsinvesteringer.⁵ I denne udformning kunne den efterspørgselsregulerende finanspolitik havde været salgbar, men rådet blev aldrig udnyttet af politikerne. En væsentlig forklaring på dette var selvfølgelig, at den nødvendige politiske forståelse den nye finanspolitik fuldstændig manglede i Danmark - i modsætning til i Norge og Sverige, se Topp (1987 kap. 6.3-5 og 10).

Skaber den indenlandske statsgæld problemer?

Trods de manglende anvendelsesmuligheder, som følge af økonomiske og politiske be-

grænsninger, fortsatte økonomerne videreudviklingen af de finanspolitiske ideer, Jørgen Pedersen (1937), Gelting (1941) og Philip (1942). At den ekspansive finanspolitik - delvist ufrivilligt - blev introduceret i Danmark under 2. Verdenskrig var imidlertid ikke udtryk for, at politikerne var begyndt at lytte til økonomernes råd. Derimod kan overbudgetteringspolitikken og forsøget på at begrænse virkningen af den tyske efterspørgsel fra 1943, tilskrives Professorudvalgets rådgivning, selv om det retfærdigvis må siges, at politikernes begrundelser lå langt fra udvalgets argumentation, se Topp (1987, kap. 13 og 16).

På samme måde kan der spores en ændret holdning til den indenlandske statsgæld, som kan forklares med den teoretiske udvikling. Jørgen Pedersen (1937) havde genoplivet ideen om, at den indenlandske statsgæld var uden selvstændig betydning, fordi der var tale om den ene hånds gæld til den anden. Synspunktet var selvfølgelig ikke salgbart i 1930'erne, men blev trukket frem af Professorudvalget ved slutningen af 2. Verdenskrig, hvor det stod klart, at staten måtte overtage den tyske gæld til Nationalbanken.

Professorudvalget tilsluttede sig i betænkningen om de økonomiske efterkrigstidsproblemer fra 1945 Jørgen Pedersens opfattelse, idet udvalget dog også gjorde opmærksom på de uheldige fordelingspolitiske virkninger af en stadig voksende statsgæld. Udvalget argumenterede for, at der nok kunne findes en langsigtet målsætning om nedbringelse af statsgælden. Men om gælden voksede yderligere eller faldt i det enkelte år, måtte afhænge af den øvrige økonomiske politik og dermed underordnes den generelle målsætning om opretholdelse af høj og stabil beskæftigelse. Dette klare udsagn afsvækkedes noget af omtalen af finanspolitikken andre steder i betænkningen. Her blev der lagt op til en konjunkturudjævrende politik svaren-

de til Myrdal (1934), dog med den klare modifikation, at et vedvarende budgetunderskud kunne gennemføres uden at renteudgifterne andel af nationalindkomsten voksede, blot væksten i statsgælden blev holdt indenfor rammerne af væksten i nationalindkomsten. Dette forslag var selvfølgelig betydeligt mere salgbart end Jørgen Pedersens tankegang, og det lagde, som påpeget af Gelting (1945), i praksis ikke væsentlige begrænsninger på den økonomiske politik, se Winding Pedersen (1987) og Topp (1987, kap. 17).

Afslutningsvis kan der være grund til at fremdrage to råd fra Jørgen Pedersen, som dog kun i begrænset omfang havde gennemslagskraft. For det første argumenterede Jørgen Pedersen (1944) for, at den frie forhandlingsret ville vanskeliggøre en fuld beskæftigelsespolitik, og at staten derfor nødvendigvis også have kontrol med lønudviklingen. Jørgen Pedersens synspunkt blev modificeret i økonomernes rådgivning i efterkrigstiden. Dels blev lønpolitik erstattet af det bredere begreb indkomstpolitik, dels blev indkomstdannelsen i Danmark aldrig underlagt en overordnet statslig styring. Økonomernes rådgivning fik derfor hele tiden karakter af henstillinger.

Det andet forslag gik ud på, at der skulle gives fuld kompensation for tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med arbejdsløshed, Jørgen Pedersen (1944). Ventepengeforslaget blev begrundet i ønsket om at øge den automatiske finansreaktion, men samtidig var det for Jørgen Pedersen en naturlig konsekvens af, at det var staten, som havde ansvaret for at borgerne kunne få lov til at bruge deres arbejdsevne. Efterkrigstidens forhøjelse af dækningsgraden ved arbejdsløshed kan godt tages som udtryk for, politikerne var villig til at gå ind på tankegangen, selv om de dog aldrig gik så radikalt til værks, som Jørgen Pedersen ønskede.

Nedturen 1973-1988

Internationalt samarbejde om ekspansiv finanspolitik.

Det tog 10 år at nedbryde troen på, at den økonomiske aktivitet kunne styres gennem finanspolitikken. Det forenklede budskabet fra Det økonomiske Råds Formandskab i efteråret 1974 havde været »lønstop kombineret med en konjunkturstimulerende finanspolitik« (Ølgaard 1977, og 1987 s. 226). Man kan genkende Jørgen Pedersens tese fra 1944, men Formandskabet gik ikke så langt. Det fremgår af Ølgaard (1987), at det blot var tanken om trepartsforhandlinger, der stak hovedet frem. Set på baggrund af de efterfølgende års lønudvikling, kan man vel kun beklage, at Formandskabet ikke lagde hårdere ud, samt at staten og arbejdsmarkedets parter ikke havde større forståelse for behovet af en stram lønpolitik.

Mens politikerne ikke fulgte første del af budskabet, var man mere end villig til at følge forslaget om en konjunkturstimulerende finanspolitik. I rådsrapporten fra 1975 gjorde Formandskabet sig til talsmand for en midlertidig dansk momsnedsettelse (mims'en) som led i en international ekspansionspolitik, Ølgaard (1987). Tilsyneladende var mulighederne også til stede, da EF-landene i efteråret 1975 vedtog målsætningen om årlig vækst på 5% i BNP frem til 1980 ved hjælp af en samtidig vækst i landenes indenlandske efterspørgsel. Strategien fik i juni 1976 og juni 1977 tilslutning fra OECD-landene.

Som bekendt blev resultatet, at det internationale opsving meget hurtigt dæmpedes. For Danmark, der ikke lagde samme vægt på inflationsbekæmpelsen som udlandet, betød det, at afsætningen på de udenlandske markeder ikke øgedes så meget som forventet, mens vores import til gengæld voksede betydeligt, og betalingsbalanceunderskuddet nå-

ede op på 12 mia. kr, hvor det få år før havde været tæt på balance.

Ekspansiv finanspolitik med begrænset råderum

Væksten i betalingsbalanceproblemerne begrænsede værdien af et råd om generel ekspansion. Ligesom i 1930'erne vendte man sig mod mulighederne for at føre beskæftigelsesfremmende finanspolitik indenfor rammerne af et begrænset valutarisk råderum - eller det »internationale spillerum« som Myrdal (1934) oprindeligt havde døbt det. Septemberforliget i 1976 lagde grunden for de efterfølgende 6 års twist-politik, ».... som Formandsskabet med visse skizofrene bemærkninger vedrørende de langsigtede perspektiver på det nærmeste anbefalede ...« Zeuthen (1987, s 239). Politikken blev præsenteret under forskellige etiketter, hvoraf nogle af dem havde til formål at bibringe offentligheden et indtryk af, at de offentlige udgifter var under kontrol. Eksempelvis genintroduceredes den i mellemkrigstiden forkastede opdeling i ordinære og ekstraordinære statsudgifter med begrebet »en tostrengt udgiftspolitik«.

Hovedoverskriften over de 23 større økonomisk-politiske forlig og foranstaltninger, som blev præsenteret fra 1975 og frem til september 1982, var; forhøjelser af skatter og afgifter for at afdæmpe den private indenlandske efterspørgsel, generelle besparelser på de offentlige budgetter for at tøjle udgiftsvæksten samt en hensigtserklæring om gennemførelse af fortsat stram indkomspolitik eller anden form for konkurrenceevne forbedrende politik. Hertil kom erhvervs- og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger ofte med et energipolitisk sigte, og som oftest indebar det forhøjelser af de offentlige udgifter i et betydeligt omfang.

I årene efter 1976 kunne det se ud som om at

medicinen virkede. Betalingsbalanceunderskuddet blev nedbragt fra det rekordhøje niveau i 1976, og arbejdsløsheden kunne holdes i ro på det nye niveau på 6-7 pct. på trods af en betydelig stigning i arbejdsstyrken. Men samtidig måtte det konstateres, at de offentlige budgetter vedblev med at vokse, og at de indkomstpolitiske elementer klart var for svage. Lønstigningstakten kom ned på niveau med konkurrentlandene men kombineret med en fastholdt styrket dansk krone, medførte det en fortsat svækkelse af dansk erhvervslivs konkurrenceevne. Skattetrykket steg voldsomt og var stærkt medvirkende til en faldende købekraft på trods af stigende nominelle indkomster.

Denne grundlæggende økonomisk politiske strategi blev fastholdt uændret under SV-regeringen, idet der dog blev lagt ekstra vægt på skatte- og afgiftsstigninger.

Devalueringsstrategien

Den anden oliekrise fjernede klart troen på, at det med twist-politik ville være muligt at løse dansk økonomis strukturelle problemer indenfor en årrække. Den socialdemokratiske regering og den brede vifte af oppositionspartier, som udgjorde dens parlamentariske grundlag, fastholdt også i de kommende år twist-politikken men kombinerede den i efteråret 1979 og foråret 1980 samt i 1. halvdel af 1982 med en styrket konkurrencepolitisk målsætning. Devalueringsstrategien sammen med væsentlige indgreb i overenskomsterne lagde grunden til en betydelig økonomisk ekspansion, som rakte til midten af 1980'erne. Det er bemærkelsesværdigt, at indgrebene i løndannelsen var af en sådan styrke, at devalueringsfordelen ikke forsvandt gennem en øget løninflation. Ligeledes lykkedes det at indsnævre rentespændet over for udlandet i de følgende år.⁶

Den kraftige konkurrenceevneforbedring var

imidlertid ikke tilstrækkelig til at hindre et økonomisk tilbageslag i 1980 og 1981. Resultatet blev, at arbejdsløsheden voksede kraftigt, indtil den i 1982 stabiliserede sig omkring 10 pct. Allerede fra efteråret 1980 svækkedes det finanspolitiske greb, og i takt med, at Arbejdsministeriet kom til at spille en stadig mere afgørende rolle i formuleringen af den økonomiske politik, steg presset for at styrke de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger betydeligt. Den klare mangel på finanspolitisk kontrol, som kulminerede i statsbankerotdebatten, fik en kraftig afsmittende effekt på de finansielle markeder. Rentespændet overfor udlandet begyndte på ny at vokse. Panikken omkring beskæftigelse- og budgetsituationen kulminerede med fastelavsdevalueringen i 1982, hvor man forsøgte at komme igennem med en ekstraordinært stor devaluering på trods af, at der var opnået en konkurrenceevnegevinst af størrelsesordenen 25 pct. siden 1976.

Debatten om statbankerotten tog for alvor fart med Steffen Møllers udtalelser på socialdemokratiets kongres i september 1981, og debatten fik yderligere næring, da Knud R. Rasmussen i januar 1982 stillede i udsigt, at staten indenfor en overskuelig periode ville være nødt til at ændre på sine lånebetingelser. I en række avisindlæg havde Svend Aage Hansen (1981) argumenteret imod at spare sig ud af krisen men gjort gældende, at statsgældsproblemet alene kunne løses ved en konkurrenceevneforbedrende vækstpolitik. Svend Aage Hansen var her på linie med Erik Gørtz og Hans E. Zeuthen fra Det økonomiske Råds Formandskab, som i sommeren og efteråret 1982 også deltog i debatten med en række indlæg, der primært sigtede mod at dreje debatten bort fra statsgældsproblemet og over mod de to andre balanceproblemer - arbejdsløsheden og betalingsbalancen. Der kan trækkes en parallel mellem Gørtz og Zeuthens argumentation om statsgælden og Professorudvalgets synspunkter fra 1945. I

begge tilfælde gøres gældende, at en nedbringelse af statsgælden ikke bør tillægges så stor betydning, at det kommer til at blokere for den øvrige økonomiske politik. Politisk havde denne argumentation dog ikke længe den store tiltrækningskraft.

Balance på statsbudgettet som økonomisk-politisk målsætning

Ved firkloverregeringens tiltrædelse var hovedvægten i den økonomiske politik klart lagt på offentlige besparelser og en styrkelse af konkurrenceevnen. Målsætningen om at reducere de offentlige udgifter blev dog forholdsvis hurtigt afløst af et ønske om at fastholde det eksisterende udgiftsniveau; omdisponeringer, modernisering og øgede »indtægter på udgiftsbudgettet« var instrumenter, som kunne skabe plads til et fortsat udgiftspres.⁷

Firkloverregeringen lagde fra start afgørende vægt på at opnå en nedbringelse af budgetunderskuddet. Med udgiftsniveauet fastlåst blev en styrkelse af indtægtssiden afgørende. Skatte- og afgiftsforhøjelser på de traditionelle områder blev anvendt i et ikke ubetydeligt omfang med deraf følgende afdæmpning af de disponible realindkomster, men relativt set skete der en langt mere hårdhændet beskatning af indkomster uden umiddelbar forbrugseffekt, herunder indførelsen af realrenteafgift og skærpelsen af selskabsbeskatningen. Samtidig medvirkede de gradvise kapitalliberaliseringer afgørende til at drive renten ned. Dette styrkede erhvervslivets investeringer, men gav samtidig anledning til en markant fald i opsparingskvoten som følge af et voldsomt lånefinansieret forbrug.

Resultatet blev en kraftig forøgelse af betalingsbalanceunderskuddet, som i 1986 nåede op over 36 mia. kr. eller stort set samme andel af BNP som i 1976. Regeringen reagerede

med yderligere afgiftsstigninger og i den efterfølgende kartoffelkur med en fordyrelse af låneomkostningerne. Ved udgangen af 1986 stod dansk økonomi foran et betydeligt økonomisk tilbageslag, som må forventes at ville være mere end årtiet ud. Medvirkende til denne udvikling har været, at ønsket om at fastholde tilliden til den danske krone kom til at medføre en gradvis forværring af dansk økonomis konkurrenceevne. Kombineret med en manglende evne til at fastholde de indkomstpolitiske målsætninger betød dette, at erhvervslivet ikke evnede at omstille produktionen til eksportmarkederne i takt med den faldende indenlandske efterspørgsel.

Det økonomiske Råds Formandskab havde i efteråret 1982 argumenteret for gennemførelsen af en betydelig strategisk devaluering. Formandsskabet mente, at der var gode muligheder for at udnytte regeringsskiftet og den katastrofestemning, som prægede store dele af offentligheden, til at give den danske økonomi et konkurrencemæssigt løft og samtidig gøre en fremtidig fastkurspolitik mere troværdig, Zeuthen(1987, s. 237). Engangsdevalueringen var imidlertid ikke salgbart, og Formandsskabet blev udsat fra kraftig kritik både i rådet og fra politisk side. Som påpeget af Karsten Lauersen(1987) havde firkløverregeringen indledt et nyt økonomisk-politisk regime, som på det nærmest bortdefinerede den økonomiske politik i traditionel forstand. Med afviklingen af den makroøkonomiske styring måtte interessen koncentreres om de mikroøkonomiske aspekter. For Det økonomiske Råds Formandskab vedkommende gav dette sig udslag i udgivelsen af strukturrapporter fra efteråret 1984. Den politiske virkning blev, at de merkantile ministerier fik en stadig størrevægt i styringen af den økonomiske udvikling.

Konklusion

Selv om artiklens grundlaget for sammenligning af økonomernes rådgivning i perioderne 1930-45 og 1973-88 er snævert, er der dog nogle generelle udviklingslinier, som kan trækkes frem. For det første blev perioden 1973-88 præget af, at det økonomisk politiske instrumentarium, som var opbygget i perioden 1930-45 blev nedbrudt. Nogle instrumenter som finanspolitik og indkomstpolitik blev nedslidt, mens andre var politisk uacceptable, jvf. debatten om en strategisk devaluering. For det andet blev de makroøkonomiske instrumenter ikke erstattet med en ny »patentmedicin«, der kunne fjerne balanceproblemerne enkelt og smertefrit, således som man længe troede, at den keynesianske revolution havde gjort. I realiteten har det været de samme løsninger og de samme forbehold overfor løsningerne, som man har diskuteret i de to perioder, men selvfølgelig på et væsentligt mere sofistikeret niveau i perioden 1973-88. For det tredje kan det endelig anføres, at den økonomiske rådgivning igennem de seneste år har skiftet fra det makroøkonomiske til at lægge vægt på de mikroøkonomiske aspekter af balanceproblemerne. Hvis man derfor ønsker at foruddiskontere, i hvilken retning økonomernes rådgivning vil komme til at gå indenfor de næste år, kunne det måske være en fordel at opgive 1930'erne som referenceramme, og i stedet for begynde at interessere sig noget mere for den økonomiske rådgivning i Danmark i 1920'erne! Denne periode var kendetegnet ved debatter om fastkurspolitik og nødvendigheden af en tilpasning i det danske lønniveauet (pariføringen), om behovet for liberaliseringen af kapitalstrømmene, samt af troen på at al sund økonomisk politik tog sit udgangspunkt i ligevægt på statsbudgettet.

Litteraturliste

Aukrust Odd. 1984. 1980-årenes økonomi sammenlignet med 1930-årenes - tallenes tale. Na-

ationaløkonomisk Tidsskrift 122: 313-332.

Betænkning om Foranstaltninger mod Inflation. 1943. Afgivet af Finansministeriets Udvalg af 30. Januar 1943. Optrykt i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 81: 228-254.

Blomgren-Hansen, Niels. 1982. Ingen statsbankerot - men fortsat stagflation. *Sparekassen*. april 1982 s. 17-21.

Finansredegørelse 89. Finansministeriet december 1988.

Gelting, Jørgen H. 1941. Nogle bemærkninger om finansieringen af offentlig Virksomhed. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 79: 293-299.

Gelting, Jørgen H. 1945. Økonomiske Efterkrigstidsproblemer. *Finanstidende* 30: 747-749.

Gelting, Jørgen H. 1972. Betalingsbalancen 1872-1972. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 110: 379-400.

Hansen, Svend Aage. 1972. 100 års økonomisk vækst. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 110: 304-331.

Hansen, Svend Aage. 1981. Midtpunkt. *Jyllands-posten* 18/12.

Hansen, Svend Aage. 1981. Interview med Svend Aage Hansen. *Politiken* 9/12.

Kahn, R. F. 1931. The Relation of Home Investment to Unemployment, *Economic Journal* 41, 173-198.

Kristensen Thorkil. 1937. Finansieringsproblemer i Anledning af Ekspansionen i dansk Industri. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 75:89-105.

Lauersen, Karsten. 1987. Perioden 1983-85. Det nye regime. *Dansk økonomi Råd og Realiteter 1962-1987*. København, s. 241-244.

Mikkelsen, Arne . 1987. Plusser og minusser gennem 25 år: elementer til en vurdering. *Dansk*

økonomi Råd og Realiteter 1962-1987. København, s. 185-207.

Myrdal, Gunnar. 1934. *Finanspolitikens økonomiske verkningar*, Stockholm.

Nørregaard Rasmussen, P. 1972. Den offentlige sektor gennem 100 år. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 110: 332-378.

Nørregaard Rasmussen, P. og Niels-Henrik Topp. 1979. Om funktionel finanspolitik. *Vækst og kriser i dansk økonomi i det 20. århundrede*. Århus, s. 491-517.

Pedersen, Jørgen. 1932. Ortodoks Finans-Politik i Krisetider. *Berlingske Tidende* 24/6.

Pedersen, Jørgen. 1933. Economic Stabilization. I *Essays in honour of Gustav Cassel*. London. Optrykt i Jørgen Pedersen: *Essays in Monetary Theory and Related Subjects*. København 1975.

Pedersen, Jørgen. 1937. Einige Probleme der Finanzwirtschaft. *Weltwirtschaftliches Archiv*. 45:467-492.

Pedersen, Jørgen. 1944. Reguleringen af Pengevæsenet efter Krigen. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 82: 165-189.

Pedersen, Peder Jørgen. 1977. Langtidssammenhængen mellem produktivitetstigning og beskæftigelsesgrad. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 115: 175-92.

Philip, Kjeld. 1942. *Bidrag til Læren om Forbindelsen mellem det offentlige Finanspolitik og den økonomiske Aktivitet*. København.

Rold Andersen, Bendt. 1987. Perioden 1976-78: Illusionen om den sunde fornuft. *Dansk økonomi Råd og Realiteter 1962-1987*. København, s. 229-234.

Sørensen, Peter Birch. 1988. Om offentlig contra privat gæld, replik. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 126: 367-372.

Topp, Niels-Henrik. 1987. *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-1945*. København.

Topp, Sven-Karsten. 1986. Budgetunderskuddet Internationalt set. *Tema-spot, Sparekasserne*.

Topp, Sven-Karsten. 1988. Dansk økonomi. *Alfred Horwitz & Co. Nyhedsbrev*, januar 1988.

Warming, Jens. 1931. Tilpasning. *Gads danske Magasin*. 25: 481-505.

Warming, Jens. 1935. *Industri eller Landbrug? En Femaarsplan for Beskæftigelsen og Valutaen*. København.

Winding Pedersen. 1987. Gensyn med fortiden. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 125: 257-271.

Zeuthen, Fr. 1931. Anmeldelse af G. Cassel: *Understøttelsespolitikens Udartning*. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 69: 185-188.

Zeuthen, Fr. 1935, Arbejdsløsheden som kronisk Samfundsonde, *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 73, 145-164.

Zeuthen, Hans E. 1987. Perioden 1979-82: Indkomstpolitik, valutakurspolitik og »twist«-politik. *Dansk økonomi Råd og Realiteter 1962-1987*. København, s. 235-239.

Økonomiske Efterkrigstidsproblemer. 1945. Betænkning afgivet af Finansministeriets Udvalg af 30. Januar 1943. København.

Ølgaard, Anders. 1977. Om politiserende økonomer - med særlig henblik på den danske »vismands«-institution. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 115: 122-156.

Ølgaard, Anders. 1987. Perioden 1972-75: Selvglæde og gode råd. *Dansk økonomi Råd og Realiteter 1962-1987*. København, s. 223-227.

Noter

1. Forfatterne har i en årrække jævnligt udveks-

let synspunkter omkring den økonomiske udvikling, og det følgende skal ses som en opsummering herpå. Artiklens synspunkter er derfor ikke nødvendigvis sammenfaldende med forfatternes nuværende ansættelsessteder.

2. Det er en smagssag, hvor lang tid man vil sige, uligevægten har bestået. Hvis man anlægger en kortsigtet betragtning kan balanceproblemerne siges at have eksisteret siden 1963 eller eventuelt siden 2. Verdenskrigs afslutning. Hvis man derimod har hang til de store linier, kan man vælge at føre problemerne tilbage til det forrige århundrede, jvf. Hansen (1972), Nørregaard Rasmussen (1972) og Gelting, (1972).
3. Denne opfattelse findes blandt andet hos Ølgaard (1977 og 1987).
4. Den konjunkturudjævnende finanspolitik har stadig sine fortalere blandt økonomerne, se Sørensen (1988 s. 370).
5. Formålet med twist-politikken i 1930'erne skulle være at begrænse forbruget for at skabe plads til investeringer og dermed en forøgelse af produktionskapaciteten og de fremtidige forbrugsmuligheder. I modsætning hertil drejede 1970'ernes twist-politik om at begrænse det private forbrug (med højt importindhold) for at skabe råderum for offentligt forbrug/energiinvesteringer (med lavt importindhold). Produktionsapparatets størrelse forblev imidlertid upåvirket.
6. I dag hører det til almindelig dannelse at forudsætte, at devalueringer er rentedrivende og hurtigt vil blive opslugt af en forøget prisstigningstakt. Erfaringerne fra 1979-devalueringen viser klart, at dette ikke er tilfældet. Hertil kommer, at devalueringer er et langt mere effektivt økonomisk politisk instrument end løndæmpning, Topp (1988).
7. I Finansredegørelse 89 konstateres det således, at »væksten i de offentlige udgifter har været minimal i perioden 1983-87«.