

økonomi & politik

Jørn Henrik Petersen:

Alderspensionerne som tikkende bombe?

Jesper Karup Pedersen:

USSR midt i et sporskifte

Ole E. Andersen:

Påvirkes vælgerne af meningsmålinger?

L. Peter Jennergren og Børge Obel:

Evalueret en gang til

Thorbjørn Waagstein:

Industristøtte, Teknologistøtte og konkurrenceevne

Andreas P. Cornett:

Amtsrådet - et regionalt parlament?

Jan Beyer Schmidt-Sørensen:

Arbejdsmarkedsøkonomi

Jens Gunst, indenrigsministeriet:

Takster som redskab for offentlig effektivisering

59. årgang 1985-86

nr. 4

Økonomi og Politik

Økonomi og Politik bringer samfundsvidenskabeligt baserede artikler om nationale og internationale økonomiske, politiske og sociale forhold. Af interesse er analyser af den førte politik inden for særlige områder med henblik på belysning af baggrund, politisk forankring, gennemførelse og konsekvenser.

Økonomi og Politik har sin baggrund i

nationaløkonomi, politologi og samtidshistorie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor dr. phil. et lic. oec. Jørn Henrik Petersen, Institut for Offentlig Økonomi og Politik, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M.

Økonomi og Politik har i forbindelse med udgivelsen af foregående og indeværende årgang modtaget finansiel støtte fra:

Andelsbanken

Arbejdernes Landsbank

Den Danske Bank

Forenede Kreditforeninger

Handelsbanken

Privatbanken

Sparekassen sds

Register til årgang 1985/86

	Nr.	Side
Andersen, Ole E., Påvirkes vælgerne af meningsmålinger?	4	299
Andersen, Peder, Økonomiske konsekvenser af ufuldstændig håndhævelse af reguleringen	2	146
Andersen, Ria og Hansen, Hanne Foss, Forskningsevaluering og forskningspolitik	3	257
Bregnsbo, Henning, Interessegrupper i et splittet samfund	3	243
Cornett, Andreas P., Integration eller assimilation: Nationale mindretal i nutidens samfund	3	225
Cornett, Andreas P., Amtsrådet - et regionalt parlament?	4	318
Evaluering	3	269
Gunst, Jens, indenrigsministeriet, Takster som redskab for offentlig effektivisering	4	341
Illeris, Sven, Belgien - en stat, to nationer	3	174
Jennergren, L. Peter og Obel, Børge, Forskningsevaluering - eksemplificeret ved 22 økonomiske institutter	2	86
Jennergren, Peter L. og Obel, Børge, Evaluering en gang til	4	309
Krarup, Jacob, Pruzan, Peter M., Radmer, Kim, Nogle resultater af projektet: Planlægning af en planlægningsuddannelse	2	96
Körmendi, Eszter, Udviklingen af holdninger til etniske minoriteter i 1985.	3	233
Larsen, Henrik, Statslig reguleringspolitik under pres: Danmark og USA	2	112
Leeson W. Graham, Nogle økonomiske konsekvenser af en aldrende befolkning og et faldende folketal	1	45
Lindeneg, Klaus, Prioritering inden for arbejdsmiljøområdet	1	57
Linderoth, Hans, Rolieprognoser	2	125
Lund, Lars, Pensionskassers og forsikringsselskabers køb af udenlandske aktier og obligationer ingen trussel mod dansk økonomi	1	12
Mouritzen, Poul Erik, De nøjsomme jyder og de krævende københavnere	3	194
Nielsen, Hans Jørgen, Det skæve Danmark	3	186
Petersen, Jesper Karup, USSR midt i et sporskifte	4	287
Petersen, Jørn Henrik, Alderspensionerne som tikkende bombe?	4	278
Schmidt-Sørensen, Jan Beyer, Arbejdsøkonomi	4	330
Schmidt-Sørensen, Jan Beyer, Arbejdstidsforkortelse i historisk perspektiv	1	2
Sevaldsen, Jørgen, Storbritannien, et splittet rige	3	212
Waagstein, Thorbjørn, Industristøtte, Teknologistøtte og konkurrenceevne	4	310
Worre, Torben, Folketingsvalget 1984	1	25

Anmeldelser

Andersen, Per, Samfundsøkonomiske konsekvensberegninger på arbejdsmiljøet	1	76
Hansen, Jørgen Drud, »Industrien - koncentration eller spredning....	1	78
Have, Harry, Socialhistorie og samfundsforandring.....	1	73
Ingvartsen, Oluf, Statslig styring, lokalsamfund og kommunalpolitik	1	66
Kristensen, Ole P., Fokus på privatisering	1	78
Laursen, Karsten, Optimale valutaområder.....	1	75
Laursen, Karsten, U-landene og den internationale råvarepolitik	1	75
Lund, Lars, Medarbejderejede virksomheder - det kan lade sig gøre!	2	164
Møller, Andus Monrad, Merkantilismen i dansk historie - videnskab 1890-1940	1	77
Om samfundsvidenskabernes historie og filosofi	2	155
Værdien af liv og lemmer.....	2	160

Indhold

<i>Jørn Henrik Petersen</i>	Alderspensionerne som tikkende bombe?	Side 278
<i>Jesper Karup Petersen</i>	USSR midt i et sporskifte	Side 287
<i>Ole E. Andersen</i>	Påvirkes vælgerne af meningsmålinger?	Side 299
<i>L. Peter Jennergren og Børge Obel</i>	Evalueret en gang til	Side 309
<i>Thorbjørn Waagstein</i>	Industristøtte, Teknologistøtte og konkurrenceevne	Side 310
<i>Andreas P. Cornett</i>	Amtsrådet - et regionalt parlament?	Side 318
<i>Jan Beyer Schmidt-Sørensen</i>	Arbejdøkonomi	Side 330
<i>Jens Gunst, indenrigsministeriet</i>	Takster som redskab for offentlig effektivisering	Side 341

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi afholder sit årsmøde d. 18. maj 1987 kl. 16 i Institut for Samfundsfag, Rosenborggade 15, København. Dagsorden ifølge vedtægterne, idet bemærkes, at Selskabets bestyrelse i overensstemmelse med vedtægtens § 10 agter at forelægge forslag til enkelte vedtægtsændringer.

Styrelsen

JØRN HENRIK PETERSEN

Alderspensionerne som tikkende bombe?

Problemet

I den offentlige debat har man talt meget om alderspensioneringen som en tikkende bombe under samfundsøkonomien og måske også under det politiske system. Sigtet med denne artikel er at belyse, hvad der kan ligge i denne dramatiske formulering.

For det første har der været tale om en demografisk bombe. Befolkningens fertilitetsadfærd har i afgørende grad ændret sig. Der fødes færre børn end tidligere. Derfor vil befolkningssammensætningen blive væsentligt ændret. Antallet af pensionister i forhold til antallet af erhvervsaktive, den såkaldte pensionistkvote, vil stige, ikke mindst efter årtusindskiftet. Til den tid skal de såkaldte „store årgange” pensioneres. Da pensionisternes forbrug, hvis man ser bort fra et eventuelt importoverskud, reelt skal finansieres ud af årets bruttonationalprodukt, vil denne ændring isoleret set øge forsørgerbyrden. Dermed er der lagt op til en konflikt mellem generationerne om „samfundskagens” fordeling.

For det andet har der været talt om en forskelsbombe, fordi der blandt de nu erhvervsaktive er store forskelle i pensionsdækning. Ca. 2/3 af de erhvervsaktive har kun folkepensionen og evt. ATP som pensionsordning. Den øvrige 1/3 har desuden

forskellige former for supplerende pensionering entet knyttet til ansættelsesforholdet eller i form af frivillige, individuelle ordninger. Derfor er der også grundlag for en konflikt mellem de to pensionistgrupper indbyrdes, ligesom de vil have forskellige interesser i den ovenfor antydede generationskonflikt.

Denne artikel vedrører især det første problem, mens det andet kun berøres indirekte.

Den mængdemæssige belastning

Et groft mål for den samlede forsørgerbyrdes størrelse er antallet af børn hhv. antallet af pensionister pr. 100 erhvervsaktive. Ser man bort fra de aldersspecifikke erhvervsfrekvenser og antager, at alle påbegynder erhvervsaktivitet som 18-årige og pensioneres som 67-årige, er den mængdemæssige belastning i 1984 belyst i figur 1's første søjle. 100 erhvervsaktive skal forsørge 37.4 børn og 20.5 pensionister, d.v.s. en samlet forsørgerbyrde på 57.9.

Springer vi den mellemliggende udvikling over, viser den anden søjle de tilsvarende forhold i 2025. Den samlede mængdemæssige belastning er faldet. 100 erhvervsaktive skal kun forsørge 53.8 børn og pensionister; men forsørgerbyrdens struktur er væsentlig anderledes. „Børnebyrden” er reduceret til 23,9, mens „pensionistbyrden” er steget til 29.9.

Nu er det imidlertid indlysende, at det ikke „koster det samme” at forsørge et

*Institut for Offentlig Økonomi
og Politik, Odense Universitet.*

barn og en pensionist. Derfor er det mere oplysende at indføre en vægtning af belastningerne, der tager højde for dette. Det er denne tanke, der er illustreret i figur 1's højre del.

Tanken er følgende. Ser man bort fra samhandel med udlandet, følger det af nationalregnskabsidentiteterne, at

$$Y - \dot{K} - oK = C$$

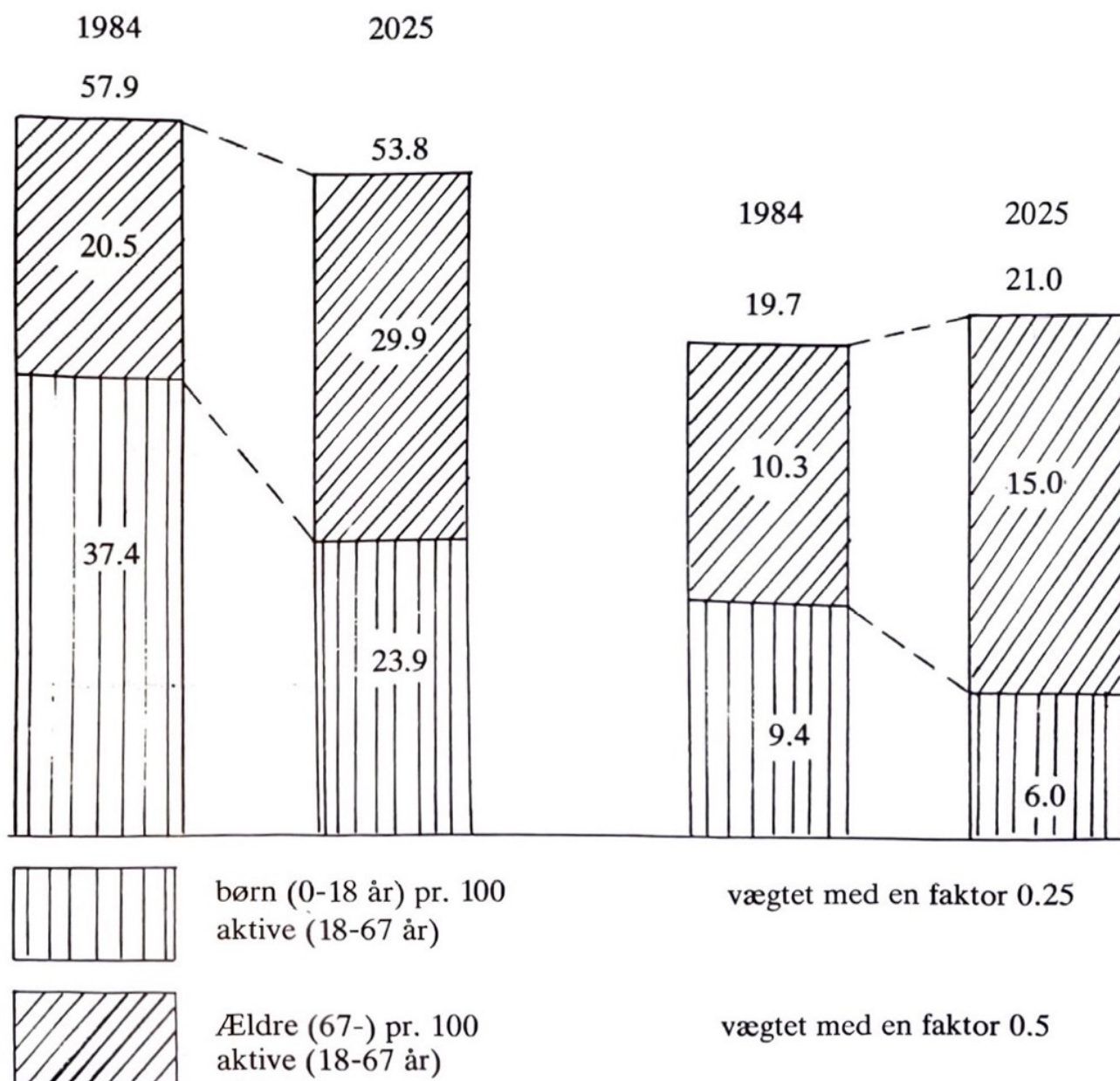
Det samlede forbrug (C) er lig med

bruttonationalproduktet (Y), minus netto investeringen ($\dot{K}$) minus reinvesteringen oK hvor o er afskrivningsraten. Dette samlede forbrug skal dække de erhvervsaktives, børnenes og pensionisternes forbrug i videste forstand. Kaldes forbruget pr. erhvervsaktiv c_L , pr. barn c_B og pr. pensionist c_P , har vi, at

$$C = c_L L + c_B B + c_P P$$

hvor L, B og P står for antal aktive, antal

Figur 1. Et første mål for forsørgerbyrden.



børn og antal pensionister. Sættes nu eksempelvis c_B lig med 25 pct. og c_P lig med 50 pct. af de erhvervsaktives forbrug, følger

$$\alpha = \frac{c_L \cdot L}{C} = \frac{1}{1 + 0.25(B/L) + 0.5(P/L)}$$

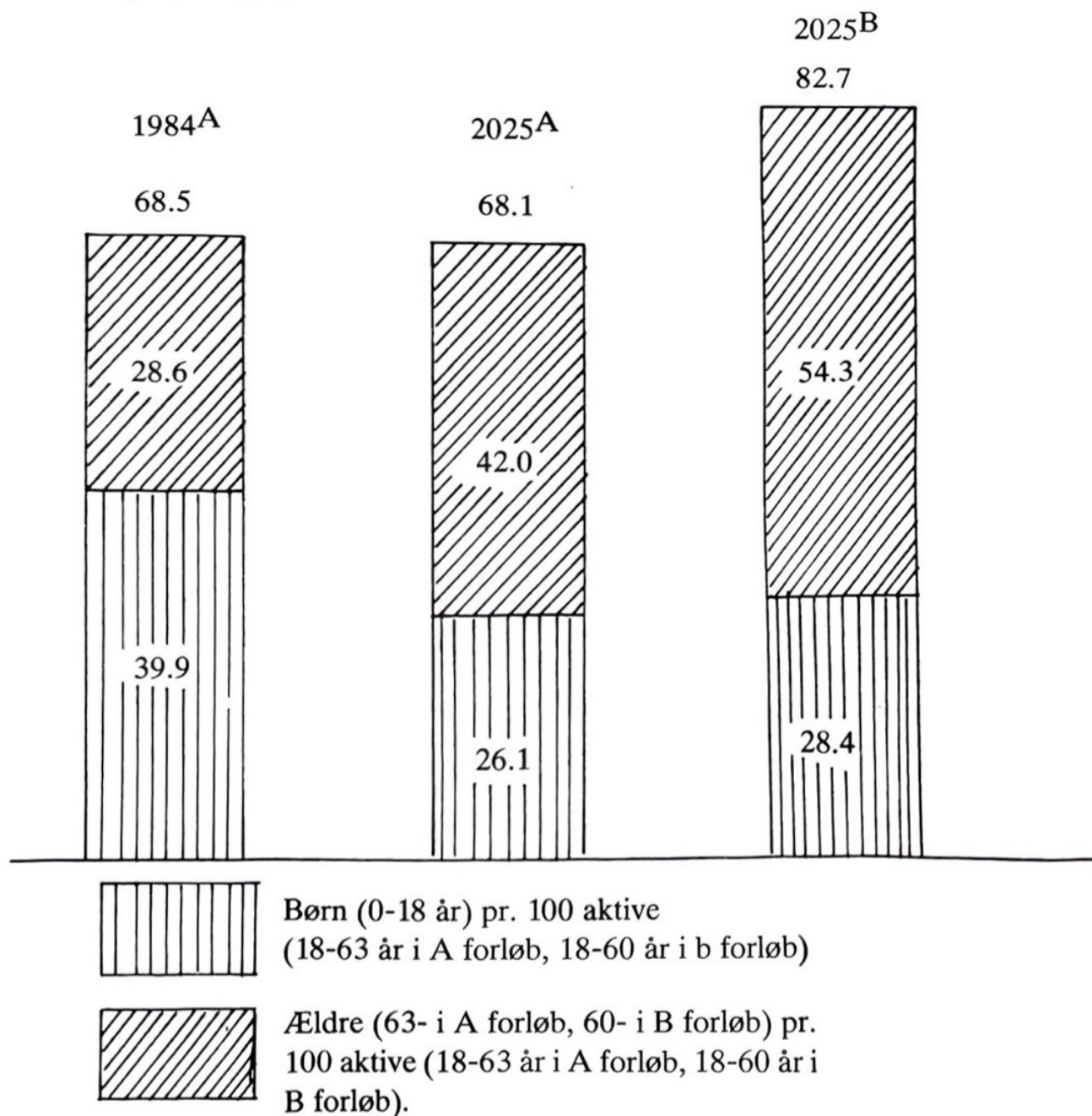
eller

$$0.25 (B/L) + 0.5 (P/L) = \frac{1 - \alpha}{\alpha}$$

α udtrykker den andel af det samlede forbrug, „samfundskagen”, som de erhvervsaktive selv disponerer over. De to søjler til højre i figur 1 viser derfor børnenes og pensionisternes forbrugsandel i forhold til de aktives forbrugsandel.

Strukturforskydningen i den mængdemæssige belastning betyder således, at forsørgerbyrden øges; men fremdeles er der tale om en moderat stigning, der lader „bombeteorien” fremstå alt for dramatisk.

Figur 2. Forsørgerbyrden under hensyn til førtidspensionering m.v. og under hensyn til variabel pensionsalder.



Variabel pensionsalder

I det foregående afsnit var pensionsalderen 67 år svarende til folkepensionsreglerne; men allerede idag er der i kraft af efterlønsordning, førtidspensionsordninger m.v. så mange pensionister over 60 år, at det svarer til, at alle over 63 år er alderspensionister.

Den første søjle i figur 2 viser, at den mængdemæssige belastning i 1984 med 63 år som skillepunkt mellem aktiv- og pensionisttilværelse er godt 10 pct. points højere, end illustreret i figur 1.

Man kan nu forestille sig to udviklingsforløb. Enten vil den effektive pensionsalder blive fastholdt på 63 år, eller også vil den gradvis blive nedsat f.eks. til 60 år. Her er der ikke tale om demografiske ændringer, men udelukkende om virkningerne af en ændring i den politisk fastsatte

tilgangsalder for alderspensionering i den ene eller den anden form.

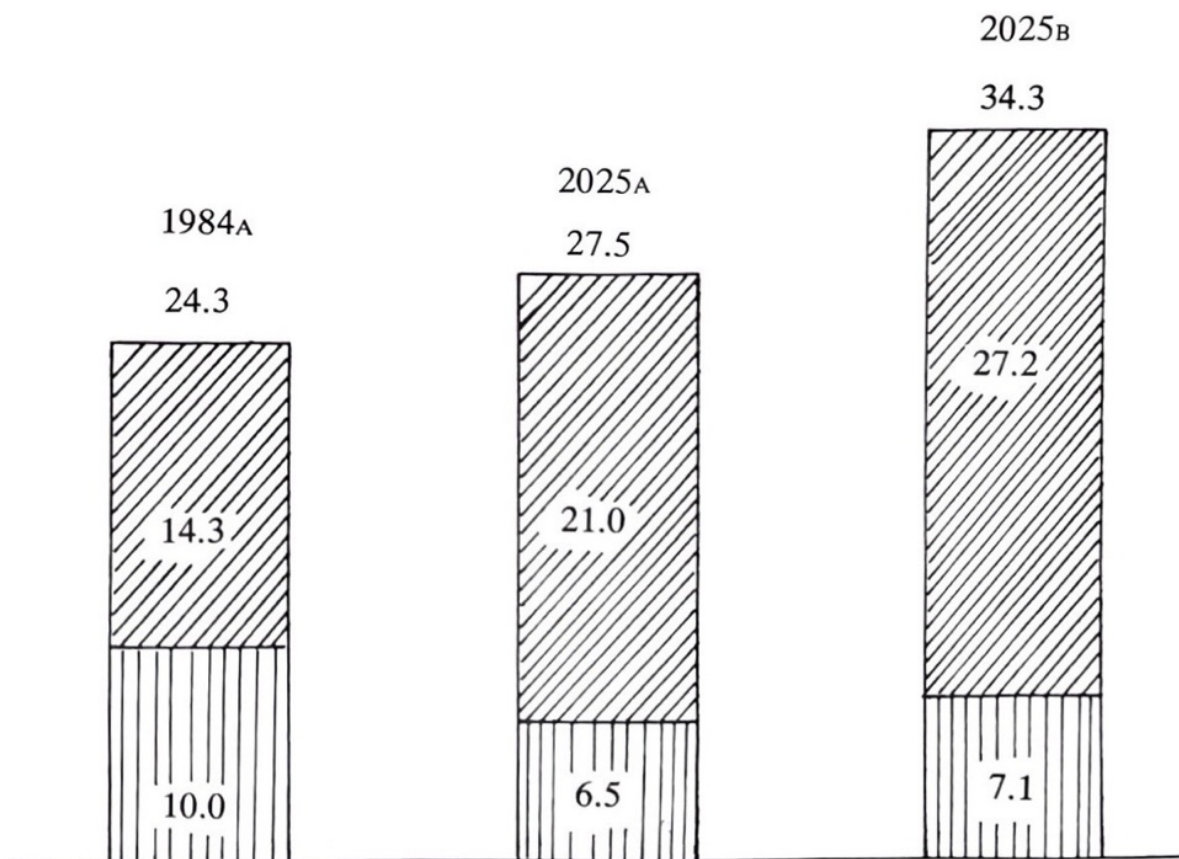
Figur 2's midterste søjle viser, at hvis pensionsalderen fastholdes på 63 år, vil den samlede forsørgerbyrde i 2025 være omtrent uændret; men igen vil strukturen være væsentlig anderledes.

Den tredje søjle illustrerer forholdene i 2025, hvis pensionsalderen nedsættes til 60 år. Der er indtrådt en ikke ubetydelig stigning i den samlede forsørgerbyrde sammensat af en næsten fordobling i antallet af pensionister og en reduktion på ca. 11 i antallet af børn pr. 100 erhvervsaktive.

Samtidig bør nævnes, at ikke blot pensionsalderen er en politisk fastsat størrelse. Det samme gælder tilgangsalderen til erhvervsaktivitet. I samme grad uddannelsestiden forlænges, øges forsørgerbyrden.

Vægtes forsørgerbyrdens elementer,

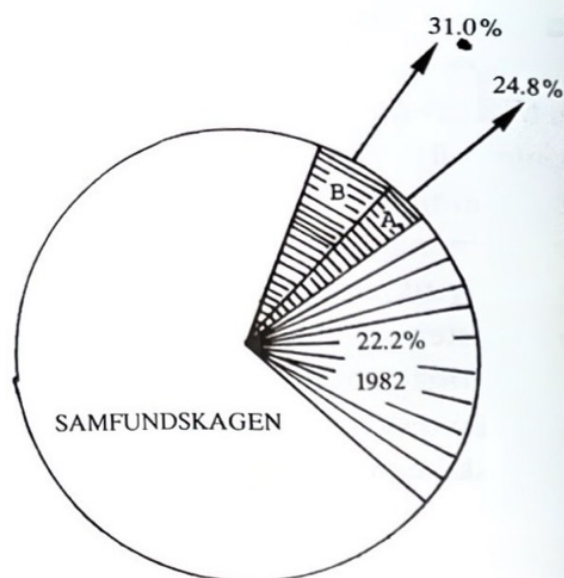
Figur 3. Samme belastningsberegning som i figur 2, men med børneandel vægtet med 0.25 og pensionistandel med 0.5.



som tidligere drøftet, viser figur 3 en stigning i børnenes og de ældres forbrugsandel i forhold til de erhvervsaktives forbrugsandel på 10 pct. points, hvis pensionsalderen antages nedsat. Mens de erhvervsaktive i 1984 på de givne antagelser disponerer over knap 80.5 pct. af „samfundskagen”, er denne andel i 2025 med nedsat pensionsalder reduceret til 74.5 pct. Om ikke en bombe tegner der sig dog en baggrund for en fordelingskonflikt fremkaldt af ændret befolkningssammensætning og en sænket pensionsalder. Bemærk, at der fremdeles er regnet med samme tilgangsalder til arbejdsmarkedet, og at vægtningsfaktorerne ikke er ændret.

Fri ressourceoverførsel

Figur 4 benytter sig af lidt andre tal, end de hidtil præsenterede og af en anden fremstillingsform. Til løsning af forsørgelsesopgaven medgik i 1982 ca. 22.2 pct. af samfundskagen. Holdes pensionsalderen konstant og antages pensionsniveauet uændret i forhold til de aktives indkomster, beslaglægger børnene og de ældre i 2025 en ekstra bid af kagen svarende til segmentet A. Hvis pensionsalderen forudsættes nedsat til 60 år, ryger der en større bid, så den samlede andel til de ikke-erhvervsaktive øges fra 22.2 til ca. 31 pct. Fremdeles må det bero på smag og behag, om man vil beskrive en sådan stigning som en tikkende bombe; men væsentligt er det at konstatere, at når forsørgelsesopgavens løftning „kun” medfører de anførte reduktioner i den del, de aktive selv „kan spise”, skyldes det (udover den faste relation mellem pension og aktivindkomst), at der er antaget fri ressourceoverførsel. Det er med andre ord anset for uproblematisk at overføre ressourcer fra børne- og ungdomssekto- ren til ældresekto- ren i takt med reduktionen i



Figur 4: Samfundskagens fordeling i 1982 hhv. 2025. A forløbet modsvarer fastholdt pensionsalder på 63 år, mens B forløbet modsvarer en reduceret pensionsalder på 60 år. I begge tilfælde er pensionen i forhold til de aktives indkomster holdt uændret. Der er antaget fri ressourceoverførsel fra børne- til ældresektoren.

børnetallet. Hvis denne overførsel ikke er mulig, fordi der knytter sig stærke interesser til børnesektorens institutioner, forværres problemet. Man skal ej heller være blind for, at en del af de ressourcer, der frisættes ved et faldende børnetal, af befolkningen opfattes som „sparede private udgifter”. De er næppe umiddelbart lette at overføre gennem beskatning til brug i ældresektoren.

Ingen ressourceoverførsel

Går man til det andet yderpunkt, illustrerer figur 5, hvad der sker, hvis ressourceoverførsel overhovedet er umulig. Det antages med andre ord, at sektorinteresserne er så stærke, at ressourcerne fastholdes i

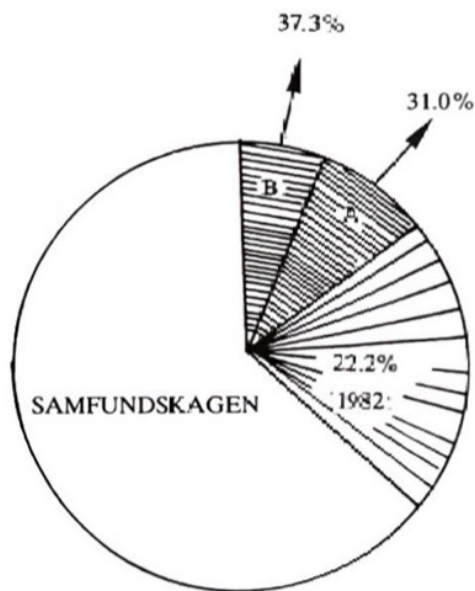
den af demografiske grunde skrumpende børne- og ungdomssek-
tor.

I så fald er de ekstra „bid af kagen”, der skal til for at løfte forsørgelsesopgaven, væsentligt større. Selv med fastholdt pensionsalder øges forsørgerbyrden væsentligt, og med en reduceret pensionsalder konstateres en stigning på ikke mindre end 15,1 pct. points.

Denne situation vil formentlig af de fleste blive opfattet som en tikkende bombe. Den er en følge af 1) en demografisk udvikling, 2) en antaget politisk beslutning om reduceret pensionsalder og 3) vanskelighederne ved at overføre ressourcer fra en delsektor til en anden.

Et stiliseret regneeksempel

Hidtil har vi set bort fra væksten i økonomien. Den vil i dette afsnit blive inddraget



Figur 5. Samfundskagens fordeling i 1982 hhv. 2025. A forløbet modsvarer fastholdt pensionsalder på 63 år, mens B forløbet modsvarer en reduceret pensionsalder på 60 år. I begge tilfælde er pensionen i forhold til de aktives indkomster holdt uændret. Det er antaget, at det er umuligt at gennemføre ressourceoverførsel fra børne- til ældresektoren.

på grundlag af et stiliseret regneeksempel med udgangspunkt i de antagelser, der er illustreret i tabel 1. I eksemplet ses der isoleret på pensionsproblemet, idet det er antaget, at ressourceoverførsel ikke er mulig.

Tabel 1. Antagelser bag det stiliserede regneeksempel

	1982	2025
Pensionsalder	63	60
Pensionistforbrug = cP	0.5	0.6
BNP pr. aktiv $\frac{f(k)}{L}$		
pensionistkvote = $\lambda = \frac{P}{L}$	0.29	0.54
Pensionisternes BNP-andel, dvs. den reale skatterate, τ	0.145	0.324

Den såkaldte reale skatterate er bestemt på grundlag af relationen

$$\tau f(k) = \lambda cP$$

hvor $f(k)$ er bruttonationalproduktet pr. erhvervsaktiv. Antages en Cobb-Douglas produktionsfunktion med indbygget teknisk fremskridt, vokser arbejdsproduktiviteten med raten ϵ .

Idet k betegner kapitalmængden pr. aktiv og γ kapitalindkomstknoten, er produktionsfunktionen.

$$y = e^{(1-\gamma)\epsilon t_k} \gamma = f(k)$$

På grundlag af teorien om optimal kapitalakkumulation, jvf. Petersen 1986 c, er det nu muligt at bestemme forholdene k_{2025}/k_{1982} , hhv. y_{2025}/y_{1982} under antagelse af et finansieringssystem bygget på forudgående opsparing (kapitaldækning) hhv. et system baseret på umiddelbar skattefinansiering („her-og-nu“-finansiering, eller „pay-as-you-go“-finansiering).

Som det ses af tabel 1, inddrager regneeksemplet den kombinerede effekt af en reduceret pensionsalder, en relativ pen-

sionsstigning og den demografiske udvikling. Uden nærmere bevisførelse skal det her blot anføres, at under „steady state”-ligevægt er

$$\frac{y^{2025}}{y^{1982}} = e^{\epsilon(2025-1982)}$$

hvis finansieringen baseres på forudgående opsparing, mens relationen under „her-og-nu”-finansiering modificeres til

$$\frac{y^{2025}}{y^{1982}} = e^{\epsilon(2025-1982)} \left(\frac{1-\tau}{1-\tau} \right)^{\frac{\gamma}{1-\gamma} \frac{2025}{1982}}$$

Fortolkningen er, at bruttonationalproduktet pr. erhvervsaktiv (og iøvrigt også kapitalmængden pr. aktiv) under kapitaldækningssystemet øges svarende til det tekniske fremskridt. På grund af forskellen i optimal forbrugs- og opsparingsadfærd de to systemer imellem skal væksten ved „her-og-nu”finansiering reduceres med den anførte korrektionsfaktor.

Tabel 2 præsenterer 3 mulige scenarier til sammenligning med forholdene i 1982, hvor $f(k)$ illustrativt er sat lig med 100.

Tabel 2. **Det stiliserede regneeksempel**

	$f(k)$	$f(k)(1\tau)$	c^P	$c^P/f(k) (1\tau)$
1982	100	85.5	50	58.5
2025 A	100	67.6	60	88.8
2025 B	234	158.2	140.4	88.8
2025 C	205	138.6	123	88.8

A forløbet illustrerer en udvikling uden

vækst. Da bruttonationalproduktet pr. aktiv netto for pensionsskatten reduceres, men pensionen øges, viser dette forløb, at „bombeteorien” ikke er uafhængig af vækstantagelserne. Med nul-vækst er det klart for enhver, at generationskonflikten skærpes.

Forløbet B bygger på et teknisk fremskridt svarende til 2 pct. p.a., der med kapitaldækning som finansieringssystem lader både kapitalmængde og bruttonationalprodukt pr. aktiv vokse tilsvarende. Selv med den ugunstige demografiske udvikling øges det disponible bruttonationalprodukt pr. aktiv. Stigningen er 85 pct., mens c^P øges med 180 pct.

C forløbet bygger på samme vækstforudsætning som B forløbet, men væksten reduceres, fordi der antages „her-og-nu”-finansiering. Gennem denne påvirkning af opsparingsadfærden påvirkes væksten i nedadgående retning, og stignings-takten både for disponibelt bruttonationalprodukt og pension reduceres.

Den absolutte forskel mellem disponibelt bruttonationalprodukt pr. aktiv c^P i udgangssituationen 35.5. Den reduceres i A forløbet til 7.6, i B forløbet til 17.8 og i C forløbet til 15.6. Derimod er relationen mellem c^P og $f(k)(1-\tau)$ i alle tre forløb den samme, nemlig 88.8. Det sidste er naturligvis en følge af den grundlæggende Mackenroth'ske tanke, at pensionen, hvis der ses bort fra udenrigshandel, skal finansieres ud af årets bruttonationalprodukt. Da forholdet mellem pensionistforbruget og det disponible bruttonationalprodukt pr. aktiv er givet ved $\tau/\lambda (1-\tau)$, spiller nationalproduktets størrelse naturligvis ingen rolle. Det er en afspejling af det forhold, at der ud fra en kredsløbsbetragtning ikke er nogen forskel mellem de to finansierings-systemer. Forskellen ligger i den optimale forbrugsudvikling, d.v.s. den forskellige

opsparingsadfærd, der igen virker på væksten.

Hvorvidt man derfor under vækst vil tale om en fordelingspolitisk „bombe” afhænger af, om man koncentrerer sig om de absolutte forskelle eller om relationerne. Relationerne er de samme, hvorfor „bomben” i dette perspektiv er en politisk-demografisk bombe, fordi stigningen fra 58.5 i 1982 til 88.8 i 2025 er fremkaldt af demografi, øget relativ pension og reduceret pensionsalder. Da relationerne er de samme, men de absolutte forskelle reduceres mindst under kapitaldækningssystemet, kunne meget tale for en øget vægt på dette system, hvis man vil afsvække generationskonflikten så meget som muligt.

Regneeksemplet viser også, at en målsætningsformulering knyttet til bruttonationalprodukt pr. aktiv, d.v.s. en pensionsdynamisering baseret på udviklingen i en bruttostørrelse giver uforudsigelige svingninger i nettorelationen. Noget kunne derfor tale for, at man i stedet knyttet pensionsbestemmelsen direkte til bruttonationalproduktet pr. aktiv netto for den reale pensionsskat. Gør man det, vil pensionsskattens bestemmelse ændres fra $\tau = \beta\lambda$ til $\tau = \beta\lambda/(1 + \beta\lambda)$, hvor β udtrykker den andel, pensionen skal udgøre af det disponible bruttonationalprodukt. Det betyder, at relationen $c^P/f(k) (1-\tau)$ kan fastholdes på det politisk ønskede niveau, ligesom fremgangsmåden er udtryk for, at „pensionsbyrden” deles mellem de to generationer, jvf. Petersen 1986 b, mens regneeksemplet i tabel 2 ensidigt lod de erhvervsaktive bære den demografisk/politisk fremkaldt byrde.

Baseret på samme forudsætninger, men med pensionsdynamiseringen hvilende på bruttonationalproduktet netto for den reale pensionsskat, er de tre udviklingsforløb, som vist i tabel 3.

Tabel 3. **Det stiliserede regneeksempel, men med pensionsudvikling baseret på nettostørrelsen**

	$f(k)$	$f(k) (1-\tau)$	c^P	$c^P/f(k) (1-\tau)$
1982	100	87.4	43.7	50.0
2025 A	100	75.5	45.3	60.0
2025 B	234	176.7	106.0	60.0
2025 C	205	154.8	92.9	60.0

Konklusionerne af disse ræsonnementer er:

- den demografiske udvikling indebærer i sig selv en „pensionspolitisk „bombe”,
- bombens sprængkraft er afhængig af, om det er muligt at overføre ressourcer fra den reducerede børnesektor til den voksende ældresektor,
- sprængkraften øges på grund af „forskelsbomben”, der indebærer pres for relativ stigende pensioner,
- jo mere man kan fastholde pensionsalderen uændret, des mindre sprængkraft har bomben,
- bomben kan i sprængkraft reduceres, hvis man sikrer høj økonomisk vækst,
- kapitaldækningssystemet har både i henseende til væksteffekten og virkningerne på det politisk betingede „pensionsforbedringspres” positive effekter, jvf. Petersen 1986 a, c og d.
- en pensionsdynamisering baseret på netto- og ikke på bruttostørrelser virker til bombens demontering.

Litteratur

- Laursen, Karsten, Jørn Henrik Petersen, Christen Sørensen m.fl., 1986, Hvordan munde mættes og goder og glæder deles. En pensionspolitisk analyse, Danmarks Sparekasseforening.
- Petersen, Jørn Henrik 1984, The Political Economy of Financing Old-Age Pensions, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 140: 430-47
- Petersen, Jørn Henrik, 1985, Alderspensionering, befolkningsudvikling og omfordeling mellem generationerne, Nationaløkonomisk Tidsskrift, 123: 298-318.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 a, Ideerne bag public choice teorien eksemplificeret ved alderdomssikringssystemet, Statsvetenskaplig Tidsskrift, 89: 99-108.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 b, Fordelings- og pensionspolitik i lyset af en ændret demografi, Samfundsøkonomen, 4:8 = 26-30.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 c, Pensionsfinansiering i vækstsammenhæng, Nationaløkonomisk Tidsskrift, 124: 304-15.
- Petersen, Jørn Henrik, 1986 d, Pensionsfinansiering og politik (under publicering).

USSR midt i et sporskifte

Vækstraterne er aftaget

Den netop afsluttede 11. 5-årsplan, der efterfulgte tre 5-årsplaner, under hvilke de gennemsnitlige årlige vækstrater faldt mærkbart, var den *mindst* ambitiøse i hele USSR's historie. Den blev *ikke* opfyldt. „Produktionen af de fleste industri- og landbrugsprodukter nåede ikke op på det niveau, som SUKP's 26. kongres havde sat som mål” (Gorbatjov, 1986a:6).

I 11. 5-årsplan blev den gennemsnitlige årlige vækste for NMP (Netto Materielt Produkt) 3,1% mod 7,1% i 8. 5-årsplan (jf. tabel 1). For industriproduktionen, der i hovedsagen forklarer udviklingstrenden i NMP, var de tilsvarende tal 3,7% og 8,4%.

Der er to hovedforklaringer på de støt aftagende vækstrater for produktionen. *For det første* de aftagende vækstrater for produktionsfaktorerne (arbejdskraft, kapital, energi og råstoffer). *For det andet* de tiltagende problemer med at udvikle produktionsfaktorernes produktivitet.

Vækstraten for arbejdsstyrken er aftaget drastisk i løbet af de sidste fire 5-årsplaner (jf. tabel 1). Den absolutte nettotilgang til arbejdsstyrken er aftaget og vil aftage yderligere i 12. 5-årsplan⁽¹⁾. Først sidst i 1990'erne vil denne udvikling vende.

I løbet af de sidste fire 5-årsplaner er og-

så vækstraten for ”nytilgangen til de grundlæggende produktionsfonde” (en sovjetisk indikator for ibrugtagningen af ny fast realkapital) aftaget; det samme er vækstraten for de samlede investeringer, om end vækstraten for disse var noget højere i 11. 5-årsplan end i 10. 5-årsplan (jf. tabel 1). I 12. 5-årsplan er vækstraten for de samlede investeringer planlagt at skulle være på samme niveau som i 11. 5-årsplan.

I øvrigt er de samlede investeringers andel af NMP kun vokset meget svagt i løbet af de sidste fire 5-årsplaner og ligger nu på lidt over 30% af NMP (Nar. Choz., 1985:378-379, 426). I 12. 5-årsplan er det hensigten, at vækstraterne for de samlede investeringer og NMP skal være stort set ens (jf. tabel 1).

Hvad energi- og råstofproduktionen angår, så har det ikke været muligt at opretholde dens vækstrater på samme høje niveau som i 8. 5-årsplan (jf. tabel 1). Til trods for at den efter 1970 har tegnet sig for en stigende andel af industriinvesteringerne⁽²⁾. Forekomsterne er ganske enkelt blevet vanskeligere tilgængelige.

Sideløbende med at vækstraterne for produktionsfaktorerne er aftaget, er arbejdsproduktivitetsens vækste og kapitalproduktiviteten faldet (jf. tabel 1). Problemerne med at udvikle produktionsfaktorernes produktivitet har været og er større i USSR. De lader sig kun delvis forklare ved omstændigheder, mere eller mindre uafhængige af den førte økonomiske politik og det økonomiske system (som f.eks.

Tabel 1. Nøgletal for den økonomiske udvikling i USSR siden 1965 (gennemsnitlige, årlige vækstrater i %).

	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1981-85	1981	1982	1983	1984	1985	1986-90 ⁷⁾	1986
	R	R	R	R	plan	R	R	R	R	R	plan	plan
NMP ¹⁾	7,1	5,1	3,9	3,1	3,4	3,0	3,9	3,5	2,6	3,1	3,5-4,1	3,8
Industriproduktion.....	8,4	7,4	4,4	3,7	4,7	3,0	2,9	4,2	4,1	3,9	3,9-4,4	4,3
- gruppe A (produktionsmidler).....	8,6	7,9	4,7	3,7	4,6	3,0	2,9	4,2	4,1	3,9	3,7-4,2	4,1
- gruppe B (forbrugsvarer).....	8,4	6,5	3,9	3,9	4,8	3,0	3,9	4,3	4,1	3,9	4,1-4,6	4,9
Produktionen af elektricitet.....	7,9	7,0	4,5	3,4	3,7 ⁶⁾	2,5	3,1	3,7	5,2	3,6	3,6 ⁶⁾	-
Olieproduktionen.....	7,7	6,8	4,2	-0,3	0,6 ⁶⁾	0,9	0,6	0,7	-0,6	-2,9	1,0 ⁶⁾	-
Gasproduktionen.....	9,2	7,9	8,5	8,1	6,6 ⁶⁾	6,9	7,6	7,0	9,7	9,4	5,4 ⁶⁾	-
Kulproduktionen.....	1,6	2,4	0,4	0,4	1,5 ⁶⁾	-1,7	2,0	-0,3	-0,5	1,9	1,4 ⁶⁾	-
Produktionen af færdigruget metal.....	5,5	4,1	0,8	1,0	2,6 ⁶⁾	0,1	-0,6	4,0	0,8	0,7	1,4 ⁶⁾	-
Cementproduktionen.....	5,7	5,1	0,5	0,9	2,3 ⁶⁾	1,7	-2,7	3,6	1,3	0,7	1,3 ⁶⁾	-
Landbrugsproduktionen.....	4,2	0,6	1,6	2,1	2,5	-1,0	5,1	6,0	0,0	0,0	2,7-3,0	-
Antal beskæftigede arbejdere og funktionærer i hele økonomien.....	3,2	2,5	1,9	1,0	-	1,0	1,0	1,0	0,7	0,6	-	0,5
Samlede investeringer.....	7,6	6,8	3,2	3,5	2,5	4,0	3,8	6,0	2,0	3,0	3,4-4,1	7,6
Nytilgangen til de grundlæggende produktionsfonde.....	8,3	6,7	4,4	3,0	-	0,5	5,5	6,0	2,0	0,7	-	-
Samlet arbejdsproduktivitet ²⁾	6,8	4,6	3,2	3,1	3,5	2,6	3,2	3,7	3,0	3,2	3,7-4,2	-
Arbejdsproduktivitet i industrien.....	5,7	6,0	3,2	3,2	4,2	3,0	1,9	3,6	3,7	3,5	4,2-4,6	4,1
Samlet kapitalproduktivitet ³⁾	-0,4	-2,5	-2,5	-2,7	-	-3,7	-2,4	-2,5	-2,9	-2,1	-	-
Gennemsnitlig månedsløn for arbejdere og funktionærer i hele økonomien.....	4,7	3,7	3,0	2,5	2,7	2,0	2,9	2,4	2,4	2,8	2,5-2,8	-
Samlet lønfond ⁴⁾	8,2	6,2	5,1	3,4	-	4,0	2,9	3,0	3,0	3,4	-	2,8
Forbrug ⁵⁾	8,2	6,3	4,4	3,0	4,2	4,0	0,0	2,7	4,2	4,2	3,4-4,1	3,6

Anm.: 1) NMP (Netto Materielt Produkt) adskiller sig især fra BNP ved, at mange tjenesteydelser og afskrivninger er udeladt. Det her anvendte udtryk for NMP er **Nacional'nyj dochod, ispol'zuemyj na potreblenie i nakoplenie**. 2) Den gennemsnitlige arbejdsproduktivitet i hele den materielle produktion. 3) NMP pr. enhed produktiv kapital (grundlæggende produktionsfonde). 4) Summen af de samlede lønudbetalinger og de fleste løntillæg i hele økonomien. 5) Som indikator for forbruget er her anvendt detailhandelens omsætning. 6) Minimumsvækstrater. 7) Her er angivet vækstraterne for 12. 5-årsplan, som de blev fastlagt på SUKP's 27. kongres (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 12:7-18).

Kilde: Egne beregninger pba. **Nar. Choz.**, diverse årgange, og *Eko. Gaz.*, diverse numre.

klimatiske forhold eller vanskeligere tilgængelige energi- og råstofforekomster).

"Høje vækstrater i økonomien er en nødvendig forudsætning for vores sejr i den økonomiske kappestrid med kapitalismen" (*Sorokin*, 1986:12). Højere vækstrater end i dag er også, hvad der er nok så vigtigt, nødvendige for at kunne tilfredsstille de mangesidige behov, der gør sig gældende i dagens USSR. Behov, hvoraf nogle er nye, og andre er gamle, men fortsat udækkede. Hvis udviklingen med støt aftagende vækstrater for produktionen skal bringes til ophør, er der ingen vej udenom en omfattende teknologisk innovation, herunder en forbedret økonomisering med produktionsfaktorerne. Produktionsfaktorerne vækstrater lader sig ikke hæve i de kommende mange år, derfor skal deres produktivitet hæves. Dertil kræves en ændring af det økonomiske sy-

stem, så alled med indflydelse på produktions tilrettelægning får en interesse heri.

...og ubalancerne er steget

Handelsbalancens overskud er under et stigende pres. USSR's udenrigshandel lider under, at den har flere træk tilfælles med et u-lands end med et i-lands⁽³⁾. Til de udviklede kapitalistiske lande eksporterer USSR næsten udelukkende energi og råstoffer (ca. 80% af eksporten til disse lande, jf. Jensen, 1984:24). I 1985 havde USSR for første gang i mange år et underskud i samhandelen med de udviklede kapitalistiske lande. Underskuddet var på 908 mio. US-dollars (*The Economist Intelligence Unit*, 1986:20, *Eko. Gaz.*, 1986 nr. 2:21)⁽⁴⁾. På grund af de vigende energipriser bliver det svært for USSR at få bugt med dette underskud på anden måde end

at sænke importen fra de udviklede kapitalistiske lande (til skade for den ellers nødvendige teknologioverførsel). *Med mindre* USSR får held til at ændre på varestrukturen i sin eksport til disse lande. Sikkert er det, at USSR ikke bare kan "leve med" et underskud i samhandelen med disse lande, idet den tegner sig for langt hovedparten af den del af USSR's udenrigshandel, der finder sted i konvertibel valuta.

På mange måder er USSR's økonomi en ubalanceres økonomi. Der er store regionale ubalancer. I Sibirien og Det fjerne Østen f.eks. bor i dag ca. 10% af den sovjetiske befolkning, står ca. 15% af USSR's samlede kapitalapparat og findes 50-90% af USSR's energi- og råstofreserver (*Zaslavskaja*, 1985:6). Men der er ikke kun regionale ubalancer. Der er ubalancer mellem udbud og efterspørgsel på alle leder og kanter i USSR. Den aggregerede efterspørgsel efter arbejdskraft, energi og råstoffer, investeringsgoder og forbrugsvarer overstiger det aggregerede udbud - hvilket indebærer hamstring af alt, der er, hvad der på russisk hedder *deficit* - altimens udbuddet i nogle regioner og på nogle del-

markeder overstiger efterspørgselen. Hvad der er *deficit*, og hvad der ikke er, ændrer sig i øvrigt over tid fra virksomhed til virksomhed og fra region til region.

I løbet af de sidste fire 5-årsplaner er ubalancerne i USSR mellem udbud og efterspørgsel blevet større og flere. Det har for en stor dels vedkommende begrundet de tiltagende problemer med at udvikle produktionsfaktorernes produktivitet. *Deficit* er blevet et flittigt brugt ord på russisk - og rider USSR's økonomi som en mare. Til belysning heraf tjener...

Stigningen i den overskydende købekraft

Især siden midten af 1970'erne har der fundet en stigning sted i den overskydende købekraft blandt sovjetborgerne. Når der ud af de mange ubalancer i USSR er særlig grund til at fremhæve denne, skyldes det først og fremmest, at den har haft og har store fordelingspolitiske og dermed sociale konsekvenser.

I hele perioden efter 1965 er priserne på *kolkhoz*-markederne steget relativt mere

Tabel 2. Indikatorer på udviklingen i den overskydende købekraft i USSR siden 1965.

	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85
Den gennemsnitlige, årlige tilvækst i de statslige detailpriser (i %, angivet med 1 decimal).....	-0,2	-0,1	0,6	1,0
Den gennemsnitlige, årlige tilvækst i prisspændet mellem <i>kolkhoz</i> -markederne og statsbutikkerne for sammenlignelige fødevarer (i %, angivet med 1 decimal).....	2,4	2,7	3,9	1,0
Den gennemsnitlige, årlige tilvækst i den samlede arbejdsproduktivitet i % af den gennemsnitlige, årlige tilvækst i den samlede lønfond ¹⁾	83	74	63	91

Anm.: ¹⁾ »Den samlede arbejdsproduktivitet« refererer til den materielle produktion, hvorimod »den samlede lønfond« refererer til hele økonomien (jf. anm. til tabel 1). Hvis »den samlede arbejdsproduktivitet« refererede til andet og mere end den materielle produktion, som den defineres i USSR, så ville tallene blive noget mindre, idet arbejdsproduktivitetstilvæksten har været højest indenfor den materielle produktion.

Kilde: Egne beregninger pba. *Nar. Choz.*, diverse årgange.

end priserne i statsbutikkerne for sammenlignelige fødevarer. I 1965 lå priserne på *kolkhoz*-markederne i gennemsnit 37% over statspriserne for disse varer, i 1984 lå de 120% over (*Nar. Choz.*, 1982:467, *Nar. Choz.*, 1985:477). Det indikerer i sig selv en stigning i den overskydende købekraft. Det samme gør udviklingen i befolkningens samlede sparekasseskud. I 1965 beløb de sig til 18,7 mia. rubler, i 1984 til 202,1 mia. rubler. (*Nar. Choz.*, 1982:450, *Nar. Choz.*, 1985:462). I gennemsnit har hver sovjetborger i dag stående lidt under 730 rubler i sparekassen, svarende til næsten fire (4!) gennemsnitsmånedslønninger (*Nar. Choz.*, 1985:5, 428). Prisspændet mellem *kolkhoz*-markederne og statsbutikkerne blev i perioden 1965-85 forøget mest i slutningen af 1970'erne (jf. tabel 2). Mens de statslige detailpriser har været stort set stabile siden 1965, så er lønsummen (den samlede lønfond) i samme periode vokset hurtigere end den samlede arbejdsproduktivitet helt indtil 1980'erne. Lønsummen voksede tilmed relativt hurtigere og hurtigere i perioden 1965-80. Det giver alt sammen belæg for en konklusion om, at udpumpningen af købekraft, som der ikke var produktionsmæssig dækning for, for alvor tog fart i den sidste halvdel af *Breznev*-æraen.

Hvordan det gik til, belyser f.eks. en undersøgelse over løn- og arbejdsproduktivitetsudviklingen i perioden 1976-80 på industrivirksomhederne i Čerepovec, nord for Moskva (jf. *Fil'ev*, 1983). Ifølge planen skulle gennemsnitslønnen på disse virksomheder være vokset med 17,1% i løbet af de 5 år og arbejdsproduktiviteten med 32,6%. Resultatet faldt anderledes ud. Gennemsnitslønnen blev forøget med 21,8% og arbejdsproduktiviteten med 21,7%. På andre virksomheder er gennemsnitslønnen vokset relativt mere, men

det ændrer ikke ved pointen i undersøgelsen fra Čerepovec: Planen for gennemsnitslønnens stigning er blevet overopfyldt, og planen for arbejdsproduktivitets stigning er blevet underopfyldt. Det har længe været situationen på mange virksomheder i USSR. Den udbredte mangel på arbejdskraft har, al central planlægning til trods, øvet et pres opad på lønningerne (f.eks. har mange virksomheder tildelt deres ansatte en højere kvalifikationsgrad, end de har været berettiget til). På løndannelsesområdet såvel som på så mange andre områder er det nuværende økonomiske system karakteriseret ved en samtidighed af proklameret central planlægning og udstrakt de facto central planløshed. Det skorter på nogle virkningsfulde, centrale styringsmekanismer.

Stigningen i den overskydende købekraft har betydet længere butikskøer og et gevaldigt opsving i "den anden økonomi", hvor prisdannelsen ikke følger priskurterne fra Statens Priskomite. "Vinderne" er dem, som har mulighed for at udbyde og udbyder varer og tjenester, der er *deficit*, til salg i "den anden økonomi" (ansatte på lokale engrosvarelagre, *šabašniki*, private boligudlejere m.m.fl.). De sikrer sig det, som på russisk hedder *netrudovye dochody* (arbejdsfrie indtægter), et lidt misvisende udtryk, der refererer til alle indtægter, unddraget statslig eller kooperativ kontrol. "Taberne" er alle dem, som ikke har mulighed for at udbyde varer og tjenester, der er *deficit*. De har deres faste, månedlige indtægt, og med den kan de melde sig som efterspørgere i "den anden økonomi".

Det kan ikke blive andet end en påstand, alligevel vil jeg hævde, at "tabernes" antal langt overstiger "vinderne". Herom vidner den ulige fordeling af sparekasseskuddene. F.eks. oplyser *Kazutin* (1985) følgende "tal for en af landets re-

gioner: Ca. 3% af det samlede antal sparekasseindskud tegner sig for 50% af indskuddenes samlede værdi". "Den anden økonomi" er nok stor og vidt forgrenet i dagens USSR, men den har sine klare "vindere"⁽⁵⁾.

Den overskydende købekraft, som helt eller delvist cirkulerer rundt i "den anden økonomi", hidrører især, men ikke kun fra den omtalte løn- og arbejdsproduktivitetsudvikling. Den hidrører *også*, hvad der fortjener at blive fremhævet, fra en tiltagende kræsenhed hos den sovjetiske forbruger. Han købe-strejker i stort omfang. Mht. mange forbrugsvarer (f.eks. TV, køleskabe, sko og tekstilvarer) er hovedproblemet ikke længere deres kvantitet, men derimod deres kvalitet. Alene indenfor letindustrien produceres der i dag for mere end 3 mia. rubler såkaldte "ikke-efterspurgte varer" årligt, det er små 10% af letindustriens årlige produktionsværdi (*Levikov*, 1985, *Nar. Choz.*, 1985: 112-114). Hvis disse varer overhovedet bliver solgt, sker det først lang tid efter deres produktion⁽⁶⁾ og til stærkt nedsatte priser.

"Gorbatjov-effekt"?

Indtil videre har der ikke været nogen synlig "Gorbatjov-effekt" i økonomien. I 1985 var NMP's vækstrate højere end i 1984, industriproduktionens vækstrate var lavere, og landbrugsproduktionens var uændret 0% (jf. tabel 1). Det *kunne* tyde på en forbedret økonomisering med produktionsfaktorerne (idet NMP er et værditilvækstmål, mens industri og landbrugsproduktionen opgøres brutto). I givet fald var forbedringen dog langt fra særlig markant, så meget mere som vækstraten for arbejdsproduktiviteten i industrien var lavere i 1985 end i 1984. I første halvår af 1986 blev NMP forøget med 3,7%, industripro-

duktionen med hele 5,6% og arbejdsproduktiviteten i industrien med 5,2% i forhold til samme halvår året før (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 31:11). Det er høje tal for industriens vedkommende, de er ovenikøbet højere end de tilsvarende plantal. Men de skal tages med et gran salt. Først og fremmest fordi der op til SUKP's 27. kongres udfoldede sig en altomfattende "socialistisk kappestrid" i USSR. Og "socialistisk kappestrid" gør nu engang ingen sommer.

Tempo, modernisering, kvalitet og sparsommelighed

Det er nøgleordene i den ny, 12. 5-årsplan, hvis hovedarkitekter har været *Gorbatjov* og hans økonomiske rådgivere (hvoraf mange er hentet til Moskva fra universitet i Novosibirsk, der er kendt fra sin reformøkonomiske skole). Hele to gange, i juni og august 1985, valgte politbureauet, stik imod sædvane, at sende udkastene til ny årsplan og ny 5-årsplan retur til ministerier og styrelser med krav om omarbejdning "i overensstemmelse med de nye opgaver" (*Eko. Gaz.*, 1985 nr. 35:2).

På nær plantallene for investeringer og arbejds løn, der er på niveau med resultatet af 11. 5-årsplan, er hovedplantallene i 12. 5-årsplan højere end *resultatet* af 11. 5-årsplan (jf. tabel 1). I sammenligning med *planen* for 11. 5-årsplan er 12. 5-årsplans plantal for NMP, landbrugsproduktion, investeringer og arbejdsproduktivitet højere, for arbejds løn på samme niveau og for industriproduktion og forbrug lavere. Sagt meget kort, så lover 12. 5-årsplan sovjetborgeren mindre, til gengæld kræver den mere af ham.

I 12. 5-årsplan skal en endnu større andel af investeringerne end hidtil tilflyde maskinbygnings- og metalforarbejdningsindustrien. Dens investeringer skal øges

med ca. 80% i løbet af 5-årsplanen (*Rysjkov*, 1986:3). Det er meget. Både i betragtning af at dens investeringer i 11. 5-årsplan steg med knap 20% (*Nar, Choz.*, 1985:381), og i betragtning af at de samlede investeringer er planlagt at stige med 18-22% (svarende til gennemsnitlige, årlige vækstrater på 3,4-4,1%, jf. tabel 1). Også investeringerne i energiproduktionen, særlig i gasudvinding og atomkraft, skal stige mere, end de gjorde i 11. 5-årsplan, og mere end de samlede investeringer i 12. 5-årsplan. Energiinvesteringerne skal stige med 47%.

I 1985 gik 37% af de samlede investeringer til rekonstruktion og teknisk fornyelse (*Rysjkov*, 1986:3). I 1990 skal dette tal være bragt op på 50%. Samtidig hermed skal den årlige scrapning af forældet produktionsudstyr fordobles, så den kommer til at udgøre 5-6% af de grundlæggende produktionsfonde (hvilket iøvrigt vidner om de ekstremt lange levetider for kapitalapparatet i dagens USSR).

Energi- og råstofproduktionen er kun planlagt at vokse med 11-13% i løbet af 5-årsplanen (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 12:11). Den øvrige industri (den forarbejdende industri) skal imidlertid øge sin produktion med 25-28%. Det nødvendiggør en forbedret energi- og råstoføkonomisering. Ligesom i 11. 5-årsplan lægges der vægt på at sænke metalforbruget pr. vareenhed (der for f.eks. køleskabe er henved dobbelt så stort som i Vest).

I 12. 5-årsplan skal produktionens vækstrater være særlig høje for maskinbygnings- og metalforarbejdningsindustrien, for kemisk og petrokemisk industri og for letindustrien⁽⁷⁾. For *alle* sektorer og brancher gælder, at der ikke kun skal produceres mere, men også bedre. Færdigvarernes kvalitet skal hæves og assortimentsspredningen udvides med det formål at sikre en

bedre tilfredsstillelse af efterspørgselen (på alle markeder, ikke kun på forbrugsvaremarkedet).

Nu er en 5-årsplan kun en plan, tilmed en meget grov plan, der mest af alt har karakter af en hensigtserklæring (til forskel fra årsplanen, der har betydning for virksomhedernes faktiske produktionstilrettelægnings). Hertil kommer, at meget af det, som er indeholdt i 12. 5-årsplan, er planlagt før, uden at det af den grund er blevet til virkelighed. Men 12. 5-årsplan står ikke alene.

"En radikal reform er nødvendig"

Det er i dag den almindelige opfattelse blandt sovjetiske økonomer - en opfattelse, som *Gorbatjov* tydeligvis deler - at det nuværende økonomiske system er opbygget mhp. gennemførelsen af en centraliseret industrialisering, hvor parolen lyder på, især indenfor sværindustrien, at producere så meget som muligt, stort set koste hvad det vil, af ganske få varer. Det system, heder det videre, kommer til kort, når parolen, som i dag, lyder på en effektiv udnyttelse af produktionsfaktorerne og en produktion af mange, forskelligartede varer, der alle skal afstemmes efterspørgselen. "Som de sidste 10-15 års praksis har vist, har den nuværende økonomiske mekanisme, som blev grundlagt og virkede fordelagtigt i 1930'erne og 1940'erne, vist sig utilstrækkeligt indrettet" (*Belousov*, 1984:64). Det er endda så mildt sagt. For "nu er situationen en sådan, at det ikke går an at indskrænke sig til forbedringer af udvalgte dele af det økonomiske styresystem. En radikal reform er nødvendig" (*Gorbatjov*, 1986a:8). Hvorvidt 12. 5-årsplan bliver opfyldt, afhænger helt og holdent af, om en sådan *radikal* reform bliver ført ud i livet.

Hvilken reform?

Lad det være sagt med det samme: Der er ikke, og der bliver heller ikke, vedtaget en samlet, altomfattende reform. Til gengæld er der kommet, og vil der komme, nye bekendtgørelser fra parti og regering på snart det ene og snart det andet enkeltområde. Bag disse bekendtgørelser ligger en sammenhængende reformbestræbelse (kaldet "reform" i denne artikel). Det var den, der blev skitseret på SUKP's 27. kongres.

"Økonomiske ledelsesformer i stedet for administrative". Den vending er gået igen og igen i den økonomiske diskussion i USSR siden begyndelsen af 1960'erne og kan passende stå som overskrift for reformen. Der skal ske en uddelegering af ansvar og rettigheder fra højere til lavere niveauer, og sammenhængen mellem indsats og endeligt, økonomisk resultat skal styrkes på virksomhedsniveau.

Det økonomiske eksperiment, som under stor ramasjang blev igangsat under *Andropov*, udgør en del af reformen, nemlig den del, som så at sige samler de sidste 20 års, mere eller mindre mislykkede reformforsøg og eksperimenter - særlig reformerne i 1965 og 1979 og Ščekino-eksperimentet fra 1967 - under én hat (jf. Pedersen, 1984, for en gennemgang af eksperimentet). Det trådte i kraft 1. januar 1984 på ialt 700 industrivirksomheder, der tilsammen tegnede sig for små 5% af den årlige industriproduktion. Sidenhen er det blevet udvidet til at omfatte en større del af industrien (efter 1. januar 1986 mere end 50% af den årlige industriproduktion) og til at omfatte dele af service-, bygge- og transportsektorerne (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 1:2). Fra og med 1. januar 1987 vil hele industrien og service-, bygge- og transportsektorerne være omfattet af eksperimentet (hvorfor det ret beset er misvisende at blive ved med at tale om et "eksperiment").

Målt på bl.a. produktions- og arbejdsproduktivitetsstigningerne har eksperimentet i det store og hele været en succes (langt fra kun, men også fordi de deltagende virksomheder er blevet relativt begunstiget, f.eks. i forbindelse med forsyningsplanlægningen). Mere interessant er det imidlertid, at eksperimentet har sat fokus på en lang række gamle, endnu uløste problemer ved det økonomiske system.

Med *Gorbatjov's* ord (1986a:8), så kunne resultaterne af det økonomiske eksperiment "have været betydelig bedre, hvis det... var blevet ledsaget af en omlægning af arbejdet i brancheministerierne og de centrale økonomiske styrelser, der, ligesom før, ikke afholder sig fra at begrænse virksomhedernes rettigheder". F.eks. har mange af de brancheministerier, der i dag er omfattet af eksperimentet, ikke reduceret antallet af centralt fastlagte plantal for deres virksomheder til de 9-11, som eksperimentet foreskriver, endsiige forladt den gamle praksis med at korrigere plantallene i løbet af planperioden. Det og andet skal der nu rådes bod på. Det økonomiske eksperiment har således mest af alt tjent det formål at understrege nødvendigheden af en mere tilbunds gående reform.

Der skal en omstrukturering af hele administrationen. Som det vigtigste skal det store antal brancheministerier nedbringes ved sammenlægninger, og antallet af ansatte i administrationen på unionsniveau skal skæres ned. Det sidste skal ske ved, at personale overflyttes til andet arbejde i administrationen på regionalt niveau. Indenfor landbruget⁽⁸⁾, maskinbygningsindustrien og energisektoren er det allerede sket (*Gorbatjov*, 1986b:2).

1. januar 1987 overgår en lang række virksomheder indenfor forskellige ministerier til et forsyningssystem, der baserer sig på "engrosvarerhandel", som det hed-

der i meddelelsen herom (*Pravda*, 28. marts 1986, *Eko. Gaz.*, 1986 nr. 17:6). Virksomhederne skal ikke længere afgive deres bestillinger på råvarer, halvfabrikata og færdigvarer til brug for opfyldelsen af den kommende årsplan 6-8 måneder før dens påbegyndelse (og før de sågar kender den), men skal løbende kunne bestille og indkøbe de nødvendige forsyninger hos de lokale forsyningsorganer. Forsyningsplanlægningen skal fremover være et mellemværende mellem virksomhederne og de lokale forsyningsorganer - og kun dem (brancheministerierne skal ikke, som i dag, have indflydelse herpå). Herudover skal kontrakter, indgået mellem aftagere og leverandører, spille en stor rolle i forsyningsplanlægningen.

Lige siden midten af 1960'erne har det ikke skortet på hensigtserklæringer om indførelsen af sådanne kontrakter. Men derved er det blevet. De springende punkter har været og er, i hvilket omfang virksomhederne får lov til at indgå disse kontrakter på egen hånd, i hvilket omfang de bliver udstrakt til at vedrøre varer, der er *deficit*, i hvilket omfang også priserne er til forhandling, og i hvilket omfang det er muligt at sikre overholdelsen af indgåede kontrakter (tør aftagerne klage over misligholdelse, og vil leverandørerne kunne risikere følelige bøder for misligholdelse)?? Det vides ikke i dag. Men letindustrien giver et fingerpeg om, hvor langt parti og regering ønsker at gå på dette område.

På SUKP's 27. kongres talte *Gorbatjov* (1986a:9) for en omlægning af produktionstilrettelægningsplanen indenfor letindustrien, så "dens planer først og fremmest opstilles på grundlag af kontrakter med handelsorganisationerne". En sådan omlægning er nu blevet vedtaget og træder i kraft 1. januar 1987. (*Eko. Gaz.*, 1986 nr.

20:2, 15-16). Ifølge bekendtgørelsen herom er det nødvendigt med en omlægning fordi efterspørgslen efter letindustriens varer (moden) hurtigt skifter, og fordi den nuværende produktionstilrettelægning gør det svært for letindustriens virksomheder at tilpasse sig disse "ændringer i markedskonjunkturerne". I fremtiden skal virksomhederne kun modtage tre centrale fastlagte plantal (ét for produktionen i fysiske mål, fordelt på hovedgrupper, ét for profitten og ét for den tekniske fornyelse). Pba. disse plantal og pha. kontrakter, indgået direkte med handelsorganisationerne og råvareleverandørerne på særlige engrosvaremesser, skal virksomhederne selv fastlægge deres samlede omsætning, assortment og varekvalitet. De lokale forsyningsorganer skal fortrinsvis have til opgave at kontrollere, at de indgåede kontrakter bliver overholdt. De vigtigste succesindikatorer skal være profit, kontraktopfyldelse og opfyldelse af planen for teknisk fornyelse. I tilfælde af at en leverandør (det være sig en virksomhed indenfor letindustrien eller en råvareleverandør til en virksomhed herindenfor) misligholder en kontrakt, skal han ud af egne midler betale en bøde på 7-30% af kontraktværdien til aftageren. Endelig skal engrospriserne for såkaldte "modevarer" (hvad det så end vil sige, det står ikke i bekendtgørelsen) aftales helt frit mellem virksomhederne og handelsorganisationerne på engrosvaremesserne⁽⁹⁾.

Mere generelt skal der ske en ændring af hele prisdannelsessystemet i USSR. Selvom der så sent som i 1982 fandt en prisreform (og -justering) sted, den første større prisreform siden 1967. Priserne, herunder virksomhedernes engrospriser, skal ikke, som idag, basere sig på centralt beregnede (og gennemsnitlige branche-) omkostninger og profittillæg, et prisdannelsessystem,

der sikrer nogle virksomheder en højere, andre en lavere, men (næsten) alle en profit. Priserne skal "gives en stor smidighed", og de skal afspejle "varernes brugsegenskaber, deres effektivitet og den grad, hvori de imødekommer samfundets behov og befolkningens efterspørgsel. Det påtænkes bredt at gøre brug af *limitnye ceny* (maksimums- og intervalpriser, jkp) og kontraktfastsatte priser" (*Gorbatjov*, 1986a:8). Virksomhederne skal have en øget indflydelse på prisdannelsen, og priserne skal have et større informationsindhold og bidrage til at mindske nogle af ubalancerne mellem udbud og efterspørgsel.

Hvad løndannelsen angår, så er det hensigten, "at gennemføre det princip, ifølge hvilket virksomheder og produktionssammenslutninger helt og holdent svarer for, at deres arbejde ikke er tabsgivende, og staten ikke bærer ansvaret for deres forpligtelser... Arbejdskollektivet skal være forpligtet til at svare for alt...Forøgelse såvel som tab (af samfundsmæssig rigdom, jkp) skal afspejle sig i niveauet for hvert enkelt kollektivmedlems indtægt" (*Gorbatjov*, 1986a:9). Det er nye toner fra SUKP's top. Hermed er der ikke lagt op til kommende virksomhedskrak i USSR, men til at den sovjetiske lønarbejder ikke skal nyde helt den samme tryghed, som hidtil, mht. lønnen. For at kunne nyde skal han yde et stykke arbejde, hvis resultater lader sig afsætte og kan indbringe virksomheden et overskud⁽¹⁰⁾.

Normativer⁽¹¹⁾ skal delvis træde i stedet for centralt fastlagte plantal. Normativerne skal overholdes. I modsat fald mindskes én eller flere af virksomhedens stimuleringsfonde. "De (normativerne, jkp) forener på smidig vis den centraliserede tilgang til økonomiens ledelse med anvendelsen af vare- penge- relationer og værdiløven. Det er vigtigt, at de fuldt ud tages i

brug af de centrale økonomiske organer, ministerierne og virksomhederne" (*Rysjkov*, 1986:4). Centralt fastlagte plantal skal der fortsat være, men deres antal skal begrænses, og "virksomheder og organisationer bør have ret til selvstændigt at afsætte den produktion, der overskrider plantallene, og på samme måde med uudnyttede råvarer, materialer, udstyr etc." (*Gorbatjov*, 1986a:8-9).

Maskinfabrikken i Sumy

Hvad er det egentlig, der foregår? Hvad er det, *Gorbatjov* vil? Det bliver man lidt klogere på, hvis man retter blikket mod byen Sumy i Ukraine. Her ligger en maskinfabrik, hvor der 1. januar 1985 blev igangsat et selvfinansierings-eksperiment, der, selv om det blev påbegyndt under *Tjernenko*, kan tilskrives *Gorbatjov* (et tilsvarende eksperiment er iøvrigt igangsat på bilfabrikken VAZ). I al korthed går eksperimentet ud på, at virksomheden i forvejen har fået besked om, hvor stor en del af dets profit det skal aflevere til statsbudgettet og ministeriet i hvert af årene frem til og med 1990 (i 1985 29%, i 1990 32%, jf. *Moskalenko*, 1986, *Eko. Gaz.*, 1986 nr. 18:11-14). Den resterende del af profitten bliver i virksomheden til finansiering af ny teknologi, præmie- og bonusudbetalinger, reparation og vedligeholdelse, boliger og ferie hjem (afskrivningerne bliver også i virksomheden). Kun opførelse af nye fabriksbygninger skal ikke selvfinansieres 100%. Procentsatserne (normativerne) for, hvor stor en del af profitten der skal afleveres til statsbudgettet og ministeriet, svarer til, hvad virksomheder i USSR i gennemsnit afleverer i dag. I sidste ende, vel at mærke. For normalt indbetales hovedparten først til ministeriet, hvorefter der tovtækkes om finansieringen af enkeltprojekter.

Den offentlige omtale af dette eksperiment er blevet større og lovprisningerne flere i løbet af det sidste års tid. F.eks.: "På maskinfabrikken i Sumy er det i 1985 lykkedes at hæve arbejdsproduktiviteten med mere end 13% og profitten med 32%. De ansattes interesse i og indsats for at opnå høje resultater er blevet forøget. De forstår nu godt, at desto højere profitten er, desto større er udbetalingerne til løsning af kollektivets sociale problemer" (*Gorbatjov*, 1986b:2).

Moskalenko (1986), der er økonomisk generaldirektør på virksomheden, fremhæver, at der (endnu) ikke er indført fuld selvfinansiering. Hertil kræves, at især måden at fastlægge lønfonden på ændres. På maskinfabrikken i Sumy fastlægges lønfonden i dag på samme måde som i det

økonomiske eksperiment (den følger et normativ for arbejdsproduktiviteten). "Den måde at fastlægge lønfonden på stimulerer ikke til en øget varekvalitet og til en økonomisering med de materielle ressourcer" (*Moskalenko*, 1986:26). I forlængelse heraf foreslår han, at der oprettes en enhedsfond for løn, præmier og bonus, at denne fond følger et normativ for virksomhedens værditilvækst⁽¹²⁾, og at de normativer, der angiver hvor meget virksomheden skal aflevere til statsbudgettet og ministeriet, knytter an til værditilvæksten, ikke profitten.

Det er uvist, om maskinfabrikken i Sumy overgår til fuld selvfinansiering, som foreslået af *Moskalenko*. Men sikkert er det, at eksperimentet 1. januar 1987 bliver udvidet til at omfatte en lang række virk-



Et gammelt og velkendt problem i USSR. På pengeskabet står der: »Materielle fonde«, på papiret: »Plan«. Underteksten lyder: »Han vinder på knock-out«. Der kunne i øvrigt lige så godt have stået: »Lønfond«, på pengeskabet. (Sovjetisk plakat, udgivet i 1985.)

somheder indenfor forskellige brancher, herunder hele letindustrien (*Gorbatjov*, 1986b:2, *Eko. Gaz.*, 1986 nr. 20:15).

Posmotrim

Den reform af det økonomiske system, som der i dag er lagt op til, knytter an til flere af de reformforsøg, der er blevet gjort siden 1965. Men den går langt videre end disse. Mange vil hæfte etiketten "decentralisering" på den. I virkeligheden er den på én og samme tid et forsøg på at decentralisere og centralisere. Sagen er, at i 1980'ernes USSR går vejen til en styrket central økonomisk planlægning over en decentralisering. USSR's økonomi i *dager* alt andet end en kommandoøkonomi. Dertil er kommandoerne for mange og for forskellige.

Hvis reformen bliver gennemført, er der, tror jeg, næppe tvivl om, at det vil vise sig muligt at vende udviklingen med aftagende vækstrater og tiltagende ubalancer. Midt i latterkrampen over de mange anekdoter om planlægningens veje og vildveje i USSR, skal man nemlig ikke glemme, at der ligger store reserver gemt i USSR's økonomi. Får virksomhederne mere ansvar og flere rettigheder, er i hvert fald én forudsætning for, at de kan komme frem af glemselens mørke, opfyldt.

Vil reformen blive gennemført? Karakteren og omfanget af de økonomiske problemer i USSR yder et så stort pres herfor, at der er grund til at tro, det vil lykkes. Men sikker kan man aldrig være. *Posmotrim!* På dansk: Lad os se!

Noter:

- 1) I 8. 5-årsplan udgjorde nettotilgangen 13,3 mio., i 11. 5-årsplan 5,0 mio., og i 12. 5-årsplan forventes en nettotilgang på 3,2 mio. (*Nar. Choz.*, 1983:399, *Nar. Choz.*, 1985:409, *Eko. Gaz.*, 1986 nr. 6:11, *Rysjkov*, 1986:3).
- 2) Alene energiproduktionen lagde i 1984 beslag på 35,9% af industriinvesteringerne mod små 29% i årene først i 1970'erne (*Nar. Choz.*, 1985:381).
- 3) I 1984 udgjorde energieksporten 54,4% og eksporten af maskiner og transportmidler 12,5% af den samlede eksport, hvorimod importen af maskiner og transportmidler tegnede sig for 35,6% af den samlede import (*Nar. Choz.*, 1985:589). De tilsvarende tal for 1965 var 17,2%, 20,0% og 33,4% (*Nar. Choz.*, (1980:569).
- 4) Til brug for omregningen til US-dollar er anvendt den officielle kurs pr. 1. januar 1986. I rubler var underskuddet på 689 mio., *incl.* samhandelen med Finland (opgjort *excl.* denne samhandel var underskuddet noget større).
- 5) I maj måned 1986 vedtog parti og regering en bekendtgørelse om foranstaltninger til bekæmpelse af *netrudovye dochody* (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 23:4-5). F.eks. skal alle transaktioner på over 5.000 rubler mellem virksomheder og enkeltpersoner (læs: *tolkatji*) fremover ske over en sparekasse, og enkeltpersoner, der opfører et hus til en værdi over 20.000 rubler, skal meddele myndighederne, hvorfra de har deres penge.
- 6) Da *Konotopov* m.fl. bragte nedenstående indledning til en artikel i *Pravda* (3. april 1985), sluttede de af med at understrege, at eksemplet ikke er enestående: "Mange arbejdere på tekstilfabrikken *Vimpel* plejede efter arbejdstids ophør at skynde sig over i sportshallen. En skønne dag holdt det op. I hallen opmagasinerede man nemlig de af *Vimpel's* produkter, der ikke imødekom efterspørgselen. Alle lagerbygningerne var allerede fyldt op".
- 7) I løbet af 5-årsplanen skal produktionen for hver af disse brancher øges med henholdsvis 40-45%, 30-32% og mindst 30% (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 12: 14, 16, 18). Dvs. gennemsnitlige, årlige vækstrater på 5,4% og derover.
- 8) På landbrugsområdet er 6 brancheministerier blevet nedlagt og erstattet af én statskomite, *Gosagroprom*, som led i en større landbrugsreform (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 15:2, 4-5).
- 9) Herudover siger bekendtgørelsen, at antallet af ansatte i unionsministeriet skal skæres ned, at virksomhederne skal oprette egne forretninger (firmamagasiner), at eksperimentet i Sumy (herom senere i artiklen) skal udvides til hele letindustrien, og at virksomhederne selvstændigt vil kunne råde over en vis sum konvertibel valuta. Det sidste er et led i bestræbelserne på at give flere af USSR's ministerier og deres virksomheder en vis selvstændighed indenfor udenrigshandelen. Således får ikke kun letindustriens virksomheder, men "mere end 20 unionsministerier og -styrelser og tillige 70 større virksomheder fra 1.

- januar 1987... tilladelse til direkte at gennemføre eksport-import-operationer (også på markederne i de kapitalistiske lande og udviklingslandene)" (*Eko. Gaz.*, 1986 nr. 40:10).
- 10) Også den sovjetiske lønarbejders tryghed i ansættelsen rokkes der ved i disse år (om end den store mangel på arbejdskraft i USSR gør det svært for alvor at antaste denne). Som en del af *Andropov's* disciplineringskampagne fik virksomhedsledelserne mulighed for at afskedige ansatte - *uden*, som hidtil, at være forpligtet til at skulle anvise dem nyt arbejde (*Eko. Gaz.*, 1984 nr. 43:17-18).
- 11) Normativer er procentsatser, der angiver en sammenhæng mellem forskellige økonomiske størrelser. F.eks. er der i det økonomiske eksperiment et normativ, der siger, at for hver %-points stigning i arbejdsproduktiviteten vokser lønfonden med 0,35%.
- 12) *I princippet* adskiller dette sig ikke fra OD-overvejelserne i Vest. Hér, som dér, foreslås det, at lønnen kommer til at bestå af en fast grundløn plus en vis andel af virksomhedens værditilvækst. Alt efter behag kan man vælge at grine eller græde over, at fantasien er så ens i Øst og Vest.
- Litteraturliste:**
- Belousov, R. m.fl.:* „*Voprosy planirovanija i upravlenija proizvodstvom*”. *Planovoe Chozjajstvo*, 1984 nr. 7, ss. 63-86.
- The Economist Intelligence Unit: „Country Report USSR. No. 2”. London, 1986.
- Fil'ev, V.:* „*Sootnošenie rosta proizvoditel'nosti truda i srednej zarabotnoj platy*”. *Voprosy ekonomiki*, 1983 nr. 12, ss. 12-21.
- Gorbatjov, M.S.:* „*Političeskij doklad Central'nogo Komiteta KPSS XXVII s'ezdu KPSS*”. *Eko. Gaz.*, 1986 (a) nr. 10, ss. 3-20.
- Gorbatjov, M.S.:* „*Reč' tovariša Gorbatjova M.S. na vstreče s trudjaščimisja goroda Tol'jatti*”. *Pravda*, 9. april 1986 (b).
- Jensen, J.-J.: „Sovjetunionen i verdensøkonomien”. Esbjerg 1984.
- Kazutin, D.:* „*Netrudovoj dochod*”. *Izvestija*, 6. juli 1985.
- Levickov, L.:* „*Kak razdelili rubl'?*” *Litteraturnaja Gazeta*, 20. marts 1985.
- Moskalenko, V.:* „*Samofinansirovanie kak metod racional'nogo chozjajstvovanija*”. *Voprosy Ekonomiki*, 1986 nr. 1, ss. 25-34.
- Pedersen, J.K.: „Den usynlige hånd”. *Politisk Revy*, 1984 nr. 472, ss. 8-9.
- Rysjkov, N.I.:* „*Ob osnovnych napravlenijach ekonomičeskogo i social'nogo razvitija SSSR na 1986-1990 gody i na period do 2000 goda*”. *Pravda*, 4. marts 1986.
- Sorokin, G.:* „*Tempy rosta sovetskoj ekonomiki*”. *Voprosy Ekonomiki*, 1986 nr. 2, ss. 11-21.
- Zaslavskaja, T.I.:* „*Ekonomika skvoz' prizmu sociologii*”. *EKO*, 1985 nr. 7, ss. 3-22.
- Diverse årgange af *Nar. Choz. (Narodnoe Choztajstvo SSSR)* og diverse numre af *Eko. Gaz. (Ekonomičeskaja Gazeta)* er endvidere anvendt.

Påvirkes vælgerne af meningsmålinger?

I enhver valgkamp uanset om det er folkeafstemning eller folketingsvalg, publiceres meningsmålinger og prøvevalg i større eller mindre antal og også af varierende kvalitet og troværdighed. Næsten uanset stikprøvestørrelse og repræsentativitet, kan man være sikker på rimelig stor presseomtale af resultaterne. Det er således ikke så få gymnasier, der har fået deres „prøvevalg” omtalt i radio og dagspresse. Og - ikke uventet - med meget forskellige resultater afhængig af, om de er fra Tarm, Tønder eller Tårnby.

Ofte bliver de professionelle analyseinstitutter derfor bedt om at redegøre for, hvordan de med f.eks. 900 interviews tør gengive resultater, der kan generaliseres til samtlige 3,8 mill. vælgere. Svaret på dette spørgsmål er dog ganske enkelt: de 900 mennesker er udvalgt efter nøje fastlagte retningslinier, der i henhold til stikprøveteorien sikrer, at de udgør et „miniaturebillede” af vælgerbefolkningen.

Det er derimod vanskeligere at svare så fagligt overbevisende på følgende spørgsmål, der blev rejst i forbindelse med de mange meningsmålinger op til folkeafstemningen om EF-pakken den 27. februar 1986:

- Skal der være kontrol med meningsmålingerne (så man „undgår, der bliver lavet humbug med dem,,)?
- Påvirker meningsmålingerne vælgerne og - i bekræftende fald - i hvilken retning?

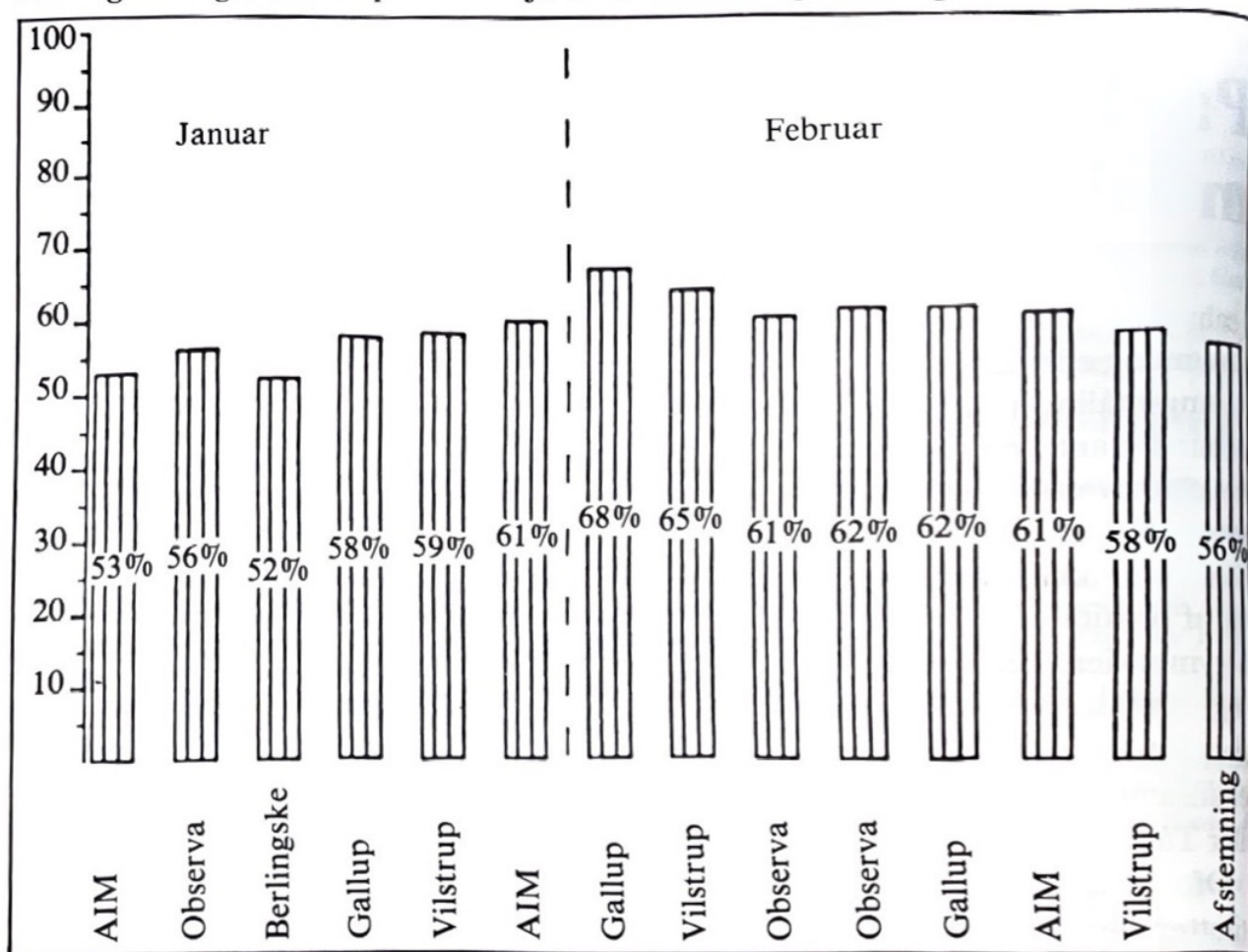
I mange år har svaret på spørgsmålet om meningsmålingernes indflydelse på vælgerne været inspireret af resultater fra amerikanske meningsmålinger op til præsidentvalgene. Det har nemlig vist sig, at kendskab til afstemningsresultatet i de østlige stater tilsyneladende *ikke* påvirker vælgernes stemmeafgivning i de vestlige stater.

Tidsforskellen mellem det østlige og vestlige Amerika, gør jo landet egnet for en tilnærmelsesvis eksperimental situation.

Men almindelig sund fornuft og indsigt i vælgeradfærd gør det berettiget at fremsætte hypotesen „at nogle af vælgerne lader sig påvirke af resultater af meningsmålinger”. Naturligvis vil jeg næsten tilføje. Formidling af resultater af meningsmålinger er jo ligeså naturlige informationer som referater af politiske taler, embedsmandsrapporter, vismandsudtalelser o.s.v. op til folkeafstemninger og folketingsvalg.

I det følgende vil jeg gengive nogle nye danske resultater, der belyser problemstillingen og disse erfaringer danner herefter baggrund for nogle betragtninger om relevansen af og muligheden for kontrol med meningsmålinger.

Meningsmålinger om EF-pakken % ja af de der har taget stilling



Eksempel: Folkeafstemningen om EF-pakken 27. februar 1986.

Valgkampen i forbindelse med afstemningen om EF-pakken var præget af offentliggørelse af en massiv række af meningsmålinger:

- 13 opinionsundersøgelser på 5 ½ uge må
- realistisk set - have maksimeret sandsynligheden for vælgeropmærksomhed - og irritation.

Ovenstående figur viser hovedresultatet af samtlige 13 meningsmålinger (andel Ja-sigere blandt de, der har taget stilling) samt det endelige afstemningsresultat den 27. februar.

Alle meningsmålinger viste - dog med

varierende styrke igennem valgkampen - et relativt flertal for EF-pakken. Vælgerne har ikke været i tvivl om tendensen: EF-pakken ville blive vedtaget. Spørgsmålet var, hvor stort flertal, der kunne mønstres. Kort og godt modtog vælgerne disse 5-6 uger en vedvarende og konsistent strøm af informationer fra aviserne/analyseinstitutterne om vælgernes holdning.

Undersøgelserne viser, at det relative flertal for EF-pakken blev reduceret i løbet af februar måned, og at selv de sidste meningsmålinger op til afstemningsdagen overvurderede „sejrens” størrelse.

At lade denne valgkamp være baggrund for en undersøgelse om vælgernes holdning til og oplevede påvirkning af meningsmålinger, kan kun anklages for én ting: at det er atypisk med så mange målin-

ger på så kort tid. Men så undervurderer man ihvert tilfælde ikke effekten.

I ugen efter folkeafstemningen den 27. februar gennemførte AIM en landsdækkende, repræsentativ undersøgelse baseret på knap 1.300 vælgere, der blev stillet følgende spørgsmål:

- Kendskab til meningsmålinger?
- Påvirket af (bl.a.) meningsmålinger?
- Forbud mod meningsmålinger?

I de følgende afsnit redegøres for svarene på disse spørgsmål, tillige med resultater af sammenlignelige udenlandske - hovedsageligt engelske - undersøgelser om emnerne.

Kendskab til meningsmålinger

Forudsætningen for at være modtagelig for en påvirkning er, at man overhovedet har læst eller hørt om resultater af meningsmålinger. Samtlige vælgere blev derfor indledningsvis spurgt om kendskab til meningsmålinger. Resultatet af dette spørgsmål er vist i nedenstående tabel:

„Der har været en del meningsmålinger op til folkeafstemningen om EF-pakken har De hørt eller læst om resultaterne af nogle af disse meningsmålinger?“

	Alle	Mænd	Kvinder
Ja.....	80%	85%	75%
Nej.....	19%	14%	24%
Ved ikke.....	1%	1%	1%
I alt.....	100%	100%	100%
Basis.....	1.270	621	638

Kilde: AIM, 2.-10. marts 1986

8 ud af 10 vælgere havde læst eller hørt om resultater af meningsmålinger op til folkeafstemningen i slutningen af februar må-

ned. Undersøgelsen viser, at flere mænd end kvinder har været opmærksomme på meningsmålingerne, nemlig hhv. 85 og 75%, og der er ligeledes klart flere ældre end yngre vælgere, der har kendskab til meningsmålingerne. 86% af vælgerne på 50 år og derover har læst eller hørt om resultaterne, mens det kun drejer sig om 73% af vælgere mellem 20 og 29 år.

Der er også iøjnefaldende forskelle mellem vælgere af de forskellige partier. Størst opmærksomhed overfor meningsmålingerne har Socialistisk Folkeparti og Venstres vælgere haft, nemlig med 88% der har læst eller hørt om meningsmålinger, mens kun 75% af Socialdemokratiets vælgere svarer bekræftende på spørgsmålet.

Det er ikke noget specielt dansk fænomen at et stort flertal af vælgerne har kendskab til meningsmålinger. Flere engelske undersøgelser viser kendskabsprocenter på mellem 63 og 84% målt i forskellige valgår og af forskellige analyseinstitutter.

ENGELSKE RESULTATER

	1978	1979	1983	1985
Opmærksom/hørt om meningsmålinger i aviserne.....	84%	67%	63%	64%
	MRS	Gallup	MORI	Gallup

Kilde: Robert M. Worcester, MORI, 1983 og 1985

Med 13 meningsmålinger i en fem ugers valgkamp kan det meget høje kendskabsniveau efter februarvalgkampen om EF-pakken ikke overraske. Mere end 8 ud af 10 danskere læser dagligt en avis, og det er netop i aviserne disse meningsmålinger bliver offentliggjort, ligesom de ofte gengives i radio- og TV-avis. Og næsten uanset resultatet af en meningsmåling - afvigelse fra sidste valg og/eller sidste måling - er der store overskrifter i pressen. Der er altid en eller anden nyhed i en politisk meningsmåling.

Effekt af meningsmålinger

Når de „professionelle meningsmagere“, dvs. politikerne bliver spurgt om de er påvirkede af meningsmålinger, er svaret typisk et kategorisk: nej. „Det er ikke tilfældige vælgerstrømninger, der afgør partiets overordnede politiske linie“. Men det er da interessant, at så mange politikere alligevel ofte udtaler, „at de tydeligvis har vælgerne bag sig i dette spørgsmål“!

Men påvirker meningsmålinger så vælgerkorpset? Ca. en uge efter folkeafstemningen om EF-pakken stillede AIM et spørgsmål til et repræsentativt udsnit af vælgere om denne problemstilling. Hertil kan indvendes, at man ikke ved et enkelt spørgsmål kan afdække, hvorledes holdningen hos den enkelte vælger påvirkes af bl.a. meningsmålinger. En persons mening om f.eks. EF-pakken dannes ved påvirkning fra mange typer informationer, kilder og situationer: aviser, radio, TV, venner, bekendte, familie, arbejdspladskolleger o.s.v. Men man kan omvendt tage den beslutning at kalde „en spade for en spade“ og spørge vælgerne enkelt og direkte om meningsmålinger har påvirket deres endelige stemmeafgivning. Så får man i det mindste mulighed for at estimere det erkendte minimumsniveau.

*„Da De besluttede, hvad De skulle stemme (ved folkeafstemningen), lod De Dem så påvirke af bl.a. resultaterne af disse meningsmålinger eller var disse oplysninger helt uden indflydelse?“**

5% af vælgerne, svarende til 1 ud af 20, oplyser, at de bl.a. var påvirket af meningsmålinger i løbet af valgkampen. Der er ikke stor forskel på mænd og kvinder m.h.t. erkendt/oplevet påvirkning, men ser man på

*Vælgere, der ikke har hørt/læst om meningsmålinger svarer pr. definition nej på spørgsmålet.

	Alle	Mænd	Kvinder
Ja.....	5%	4%	6%
Nej.....	91%	91%	91%
Ved ikke/vil ikke svare.....	4%	4%	3%
	100%	100%	100%
Basis.....	1.270	621	648

Kilde: AIM, 2.-10. marts 1986

den andel vælgere, der har læst eller hørt om meningsmålinger, bliver forskellene en anelse tydeligere. Kvinder, der har kendskab til meningsmålinger er oftere påvirkede af resultaterne af meningsmålinger end mænd.

Det næste interessante spørgsmål er så, hvilke partier/politiske holdninger der netto har mest ud af påvirkningerne.

- De der ser ud til at vinde („band-wagon teori“ medløbereffekt).
- De der ser ud til at tabe („underdog teori“ - tabereffekt)

AIM undersøgelsen viser støtte til den sidste teori (også kaldet „underdog-teorien“). 7% af de der valgte at stemme nej ved folkeafstemningen sagde, de bl.a. var påvirket af meningsmålinger, mod 4% blandt ja-sigerne. Og det skal holdes i klar erindring, at samtlige 13 meningsmålinger op til folketingsafstemningen viste et relativt flertal, der sagde ja til EF-pakken.

	Alle	Stemte		Stemte ikke/vil ikke svare
		Ja	Nej	
Ja.....	5%	4%	7%	5%
Nej.....	91%	96%	93%	74%
Ved ikke/vil ikke svare ..	4%	-	-	21%
	100%	100%	100%	100%
Basis.....	1.270	565	482	223

Kilde: AIM, 2. - 10. marts 1986

Dette resultat er helt parallelt med de seneste engelske undersøgelser, der belyser spørgsmålet. Ved de engelske parlamentsvalg både i 1979 og 1983 vandt de konservative, mens taberne var Labour og de Liberale. Flertallet af meningsmålinger pegede på dette resultat.

Undersøgelserne gennemført af det engelske Gallup institut viste, at hhv. 3% og 4,5% af vælgerne sagde, de var påvirkede af meningsmålinger. I begge årene var der mere end dobbelt så mange påvirkede blandt de, der havde stemt på de tabende partier i forhold til det vindende parti.

„Da De endelig besluttede hvordan De ville stemme, havde det da nogen indflydelse, hvad meningsmålingerne sagde?”

ENGLAND

	Alle	Kons.	Labour	Liberale
1973: Ja	3,0%	2,0%	5,0%	4,5%
1983: Ja	4,5%	2,0%	3,0%	9,0%

Lodret %-beregning

Kilde: Robert Worcester, MORI, 1985

Kun 2% af de, der havde stemt på de konservative (vindere) var blevet påvirket af meningsmålinger, mens det drejede sig om hhv. 5% og 3% blandt Labour vælgere, og 4,5% og 9% af de, der valgte at stemme liberalt.

Et yderligere indirekte bevis på meningsmålingernes mulige påvirkning, findes også i forbindelse med tidligere engelse parlamentsvalg. Den anerkendte engelske valgforsker David Butler skriver således:

„In the four elections of 1966, 1970, February 1974 and October 1974, the party that was ahead in the polls - (in each case it happened to be the party in power) - actually fared worse than the collectivity of the polls predicted”. David Butler, 1980.

Når engelske resultater medtages i denne artikel, skyldes det den kendsgerning, at

de partipolitiske forhold i England er ulig mere simple end i Danmark, og dermed bedre egnede til afprøvning af de to teorier om vælgerpåvirkninger. Engelske vælgere er traditionelt i en situation, der minder meget den danske afstemning om EF-pakken: 2 muligheder (Konservative og Labour). Og de gennemførte undersøgelser i denne situation med 2 „hovedsynspunkter” viser overensstemmende resultater: netto er der tale om en taber-effekt. Resultaterne er langt fra statistisk signifikante, men konsistensen i resultaterne er interessant i den forstand, at der i hvert tilfælde ikke findes støtte for den så ofte fremførte band-wagon effekt.

Skal det udtrykkes mere kort og konstant, tyder det på, at nogle vælgere skifter til den part, der ser ud til at tabe, når de i meningsmålingerne kan aflæse tendenser til en „jordsskredssejr” eller overvældende majoritet. Måske ganske enkelt fordi de ikke kan lide en for stor sejr for et synspunkt/parti.

Spørgsmålet er nu, om 3 - 5% påvirkede vælgere fører til at valgkampen fordrejes og fratages dets egentlige politiske indhold. Ud fra en nøgtern kvantitativ betragtning, så afgjort NEJ. Tages den samlede mængde påvirkninger/påvirkningsforsøg i betragtning, er det et interessant, men - i den store sammenhæng - betydningsløst fænomen, der sandsynligvis blot bidrager marginalt til vælgeropbakningen af „tabersynspunkter”.

I artiklens sidste afsnit tages denne politiske vurdering op, set i lyset af konsekvenserne af et forbud mod offentliggørelse af meningsmålinger.

Vinder de små partier ved taberefekten

Situationen ved de danske folketingsvalg

adskiller sig strukturelt fra såvel en afstemning med mulighed for at svare ja eller nej, som engelske parlamentsvalg. Mellem 10 og 12 partier appellerer til vælgernes gunst ved folketingsvalgene, og selvom socialdemokratiet for samtlige vælgere har »fast status« som landets største parti, har der aldrig været en situation, hvor et eller to partier klart har kunnet regne med et massivt flertal.

En af grundene er bl.a. de mange små partier i det danske folketing, men netop denne kendsgerning kan benyttes til en afprøvning af „underdog-teorien“ i en mere kompleks valgsituation: hvis teorien holder vil de små partier gennemsnitligt få lidt flere stemmer ved valget end forudsagt af meningsmålingerne.

Den foretagne analyse er baseret på de 5 sidste folketingsvalg, nemlig i 1975, 1977, 1979, 1981 og 1984. Ved disse 5 folketingsvalg har de samme 5 små partier haft en forudsagt vælgerandel i meningsmålingerne, umiddelbart op til folketingsvalgene på 5% eller derunder. Partierne er Retsforbundet, Centrumdemokraterne, Kommunisterne, Kristeligt folkeparti og Venstresocialisterne. De 5 folketingsvalg og 5 små partier giver ialt 25 observationer, hver med 2 oplysninger:

- Vælgernes information om partiets stilling i de sidste meningsmålinger før valget.
- Det faktiske valgresultat for det enkelte parti.

De 5 partiers samlede andel af stemmerne ved de 5 folketingsvalg varierer mellem 12,2% (1984) og 19,5% (1977). Nedenstående tabel viser, at i 13 ud af de 25 tilfælde, blev partiet mindre ved valget end forudsagt gennemsnitligt af de senest offentliggjorte meningsmålinger, mens der i 10 tilfælde var tale om at partiet blev større end forudsagt.

*Forhold mellem gennemsnit i seneste måling(er) og faktisk valgresultat ved 5 folketingsvalg (1975 - 84) for partier med 5% vælgertilslutning eller derunder. **

	Mindre ved valget	Det samme ved valget	Større ved valget
I alt 25 observationer	13	2	10
Heraf			
6 med under 2% i meningsmålingerne	3	-	3
6 med mellem 2 og 3% i meningsmålingerne	1	1	4
13 med mellem 3 og 5% i meningsmålingerne	9	1	3

*Se bilag for detailresultater på de 5 folketingsvalg

Ser man specielt på de 6 tilfælde, hvor forudsigelsen gennemsnitligt var, at partiet ikke ville overskride spærregrænsen på 2%, blev valgresultatet i 3 tilfælde bedre end meningsmålingerne og i de 3 andre tilfælde dårligere.

Selv med det beskedne antal observationer er det iøjnefaldende, at i 4 ud af 6 tilfælde, hvor et parti var forudsagt til mellem 2 og 3% af stemmerne, blev resultatet rent faktisk bedre ved valget, mens det omvendte er tilfældet ved partier med en tilslutning i meningsmålingerne på mellem 3 og 5%, hvor der i 9 ud af 13 tilfælde blev tale om en mindre vælgerandel end man kunne vente.

Analysen peger således ikke på, at „taber-effekten“ gør sig entydigt gældende for de små partier. På den anden side er der heller ikke støtte til hypotesen om, at partier, tæt på spærregrænsen oplever vælgerfrafald i valgkampens sidste fase, på

grund af visse vælgeres frygt for stemmespild.

Men det er vel heller ikke så mærkeligt: Vælgerne bombarderes med informationer, holdninger og argumenter i valgkamp. Meningsmålinger er kun en lille del. Selv politikerne søger at påvirke vælgerne - det er ligefrem en del af deres job! Og ingen vælgere lader sig alene påvirke af meningsmålinger. Mindst 95 ud af 100 vælgere vil klart og utvetydigt sige, at det betyder langt mere at gøre sig godt på TV-skærmen i de 15 minutters taletid i partilederrunden end hvad meningsmålingerne op til valgdagen forudsiger.

Det er endda et mindretal af vælgerne, der først beslutter sig i løbet af valgkampen. Ved valgene i 70'erne varierede andelen mellem 21% og 32%, heraf de fleste i de sidste dage af valgkampen (Borre 1976 og Borre m.fl. 1983).

Skal meningsmålinger forbydes

Stor opmærksomhed og lille påvirkning - i hvert fald når det gælder meningsmålinger op til afstemningen om EF-pakken. Men alt i alt skal meningsmålinger alligevel være forbudt i valgkampen. I Frankrig er det forbudt at offentliggøre politiske meningsmålinger i den sidste uge op til et valg. I Tyskland er der en „uskreven, men ikke altid overholdt lov” mellem medier og analyseinstitutter om ikke at offentliggøre resultater i de sidste 4 uger før et valg. I Spanien må meningsmålinger ikke offentliggøres de sidste 5 dage før et valg. De øvrige europæiske lande har ingen restriktioner på offentliggørelsestidspunktet.

Men hvad er nu baggrunden for disse forbud? Kritikken overfor meningsmålinger op til valgene kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

- Vælgereffekt (vælgerne, der forventes at

tage individuelle beslutninger, påvirkes af resultaterne)

- Relevans (afleder opmærksomheden fra væsentlige politiske emner - valgkampen bliver overført til hitlister)
- Manipulation (meningsmålingerne drages i tvivl, fordi bearbejdningen/tolkningen er ledende)
- Teknisk (tvivl om korrekthed i stikprøveudvælgelse, størrelse, interviewarbejde m.v.)

I forbindelse med folkeafstemningen om EF-pakken krævede et folketingsmedlem fra SF „offentlig kontrol med meningsmålingerne”. Formålet skulle være „at der ikke bliver lavet humbug med dem”. Den meget kategoriske kritik samlede sig om såvel den manipulatoriske som tekniske side af analyseinstitutternes arbejde.

Kontrol er ikke det samme som forbud, men det er klart, at en praktisk konsekvens af et skrap sæt regulativer kunne resultere i en forbudslignende situation. Men de danske vælgere er ikke tilhængere af et sådant forbud, på trods af en voldsom eksponering for meningsmålinger op til folkeafstemningen: AIM stillede vælgerne følgende spørgsmål:

„Synes De, at offentliggørelse af meningsmålinger i løbet af valgkampen skal forbydes eller synes De det fortsat skal være tilladt?”

	Alle	Mænd	Kvinder
Forbydes.....	21%	25%	18%
Fortsat tilladt	67%	68%	67%
Ved ikke	12%	8%	15%
	100%	100%	100%
Basis	1.270	621	648

Kilde: AIM, 2. - 10. marts 1986

67% af vælgerne mener, at det fortsat skal være tilladt at offentliggøre meningsmålinger i løbet af valgkampen, mens kun 21% går ind for et forbud.

Undersøgelsen viser, at der er flest tilhængere af et forbud blandt SF's vælgere, nemlig 30%, og færrest blandt de konservative vælgere, nemlig 12%. Der er endvidere signifikant færre af de yngre vælgere, der går ind for et forbud sammenlignet med ældre vælgere: kun 14% af vælgerne under 40 år synes meningsmålinger skal forbydes mod dobbelt så mange (28%) blandt vælgere på 40 år og derover.

Selvom der er tale om et meget beskedent antal vælgere, der erkender at de bl.a. var påvirket af meningsmålinger ved deres stemmeafgivning, er det interessant at kun 14% af disse vælgere går ind for et forbud mod offentliggørelse af meningsmålinger, mens 63% siger nej til forbud og 24% ikke har taget stilling til spørgsmålet.

Et forbud er udemokratisk

Et er hvad vælgerne mener, noget andet er hvordan man som meningsmåler og valgforsker skal forholde sig til forbudsproblematikken. Mit klare svar er, at det vil være i strid med den almindelige demokratiske proces i et liberalt samfund, at forbyde denne del af meningsudvekslingen. Dog forudsat at de analyseinstitutter, der gennemfører og publicerer meningsmålingerne, følger et sæt skrevne regler om professionel erhvervsudøvelse, har en sund og veludviklet dømmekraft om, hvad man „kan/bør” spørge vælgerne om og er villige til fuld åbenhed om undersøgelsernes gennemførelse, herunder dataindsamlingsstidspunkt, stikprøvegrundlag, spørge-skemaformulering og bearbejdning af resultaterne.

Hvis disse ting er i orden, er i det mind-

ste de to sidstnævnte hovedkritikpunkter på forhånd besvaret: det tekniske er i orden, mens det manipulatoriske overlades til journalister og politikere.

Der er heldigvis langt mellem danske eksempler på såvel manglende kritisk sans i sin spørgsmålsformulering som lukket-hed omkring publiceringen af undersøgelsen. Følger analyseinstitutterne det sæt internationale standarder for publicering af meningsmålinger, som den europæiske analyseorganisation ESOMAR formelt pålægger sine medlemsorganisationer er offentlig kontrol unødvendig. Samme sæt regler ville formentlig være grundlaget for offentlig kontrol. Men man kunne frygte, at analyseinstitutternes nuværende flexibilitet og hurtige reaktionstid på opståede politiske situationer ville lide skade ved at indskyde kontrolforanstaltninger i forskellige faser af analyseprocessen. Erfaringerne med offentlige forskningsinstitutioner er ikke ligefrem opløftende.

M.h.t. det synspunkt, at (for mange) meningsmålinger i valgkampen, afsporer den politiske diskussion, er det mest enkle svar, at det er op til politikerne selv at skabe en god og spændende valgkamp. En engelsk politisk kommentator, Hugo Young skriver således kort og godt:

„Banning any publication is an illiberal act. If polls are banned, either because they misinform or because they over-influence, why not ban other emissions with similar features? Like political speeches for example”. Worcester, 1985.

Endelig kan til spørgsmålet om effekt og beslutningsproces anføres, for det første at den direkte effekt er meget beskeden og for det andet, at den enkelte vælgers beslutning om stemmeafgivning under alle omstændigheder vil være præget af såvel andre vælgers synspunkter, nemlig venner, bekendte og familie, og specielt hvad

„kloge” politikere af forskellig observans selvbestaltet vil fremkomme med i løbet af valgkampen.

Sagen er jo, at manglende objektive informationer om vælgernes partipræferencer i løbet af valgkampen ikke vil undertrykke behovet for disse oplysninger. Et forbud ville betyde, at det blev overladt til politikere, organisationer og partier at give „stemningsbilleder” fra vælgerkorpset. Der ville blive frit spillerum for generaliseringer fra indtryk på møder i Jylland, stigning i lokalafdelingernes medlemstal og tilfældige læserbreve. Og det er vel også tænkeligt, at radio, TV og dagspresse ville bidrage til gætteriernes ved at foranstalte små arbejdsplads-høringer med 50 ansatte på en virksomhed. Et forbud ville altså ikke fungere i praksis.

Et sidste argument imod et almindeligt forbud er så, at det i praksis kun ville gavne de store, etablerede partier. Da man ikke kan forestille sig gennemført et forbud mod at indsamle disse oplysninger, men kun at publicere dem, ville det fortsat være

muligt for de økonomisk konsoliderede partier og organisationer at få rådighed over disse oplysninger om vælgernes holdninger. På denne måde ville et forbud mod offentliggørelse af meningsmålinger ganske enkelt være udemokratisk: der ville opstå en informationskløft mellem de store partier/organisationer og de små (informationsssvage) partier og bevægelser.

Og hvad er så svaret på artiklens spørgsmål: påvirkes vælgerne af meningsmålinger?

Det er sandsynliggjort at meningsmålinger påvirker enkelte af vælgerne, men „taktisk stemmeafgivning” er vel i realiteten i visse situationer en rimelig logisk, endog begavet handling og i det mindste slet ikke udemokratisk.

For mig at se er der ingen tvivl om, at et forbud mod offentliggørelse af meningsmålinger i valgkampe ville gøre mere skade på den demokratiske proces end resultater fra meningsmålinger på noget tidspunkt har været anledning til.

Resultater af seneste meningsmålinger og valgresultater ved 5 folketingsvalg for 5 partier (E, M, K, Q, Y).

1975			1977			1979			1981		
Sidste meningsmålinger		Valg 9. jan.	Sidste meningsmålinger		Valg 15. feb.	Sidste meningsmålinger		Valg 23. okt.	Sidste meningsmålinger		Valg 8. dec.
E.....	1,6	1,8	E.....	2,7	3,3	E.....	2,9	2,6	E.....	1,8	1,4
M.....	3,0	2,2	M.....	4,4	6,4	M.....	4,5	3,2	M.....	4,5	8,3
K.....	4,2	4,2	K.....	4,4	3,7	K.....	3,2	1,9	K.....	1,5	1,1
Q.....	4,8	5,3	Q.....	4,5	3,4	Q.....	3,3	2,6	Q.....	2,2	2,3
Y.....	1,9	2,1	Y.....	2,7	2,7	Y.....	4,6	3,7	Y.....	3,4	2,6
	15,5	15,6		18,7	19,5		18,5	14,0		13,4	15,7

1984		
Sidste meningsmålinger		Valg 10. jan.
E.....	1,2*	1,5
M.....	5,2	4,6
K.....	1,0*	0,7
Q.....	1,9	2,7
Y.....	2,3	2,6
	11,6	12,2

Bemærkning:	
Valgene 1975-1979: (Gnst. af 4 målinger) Typisk at de 4 store analyseinstitutter kun offentliggjorde 1 meningsmåling i løbet af valgkampen.	Valgene 1981 og 1984: (Gnst. af 8 målinger) Typisk at de 4 store analyseinstitutter har 2 politiske meningsmålinger i løbet af valgkampen.
*)(Gnst. af 6 målinger) Gallup offentliggør ikke tal for partier med under 2%.	

Referencer:

- AIM tabelrapport, *Meningsmålinger - påvirkning - forbud?*, 30. maj 1986.
- Ole Borre m.fl., *Vælgerne i 70'erne*, Københavns Akademisk Forlag, 1976.
- Ole Borre m.fl., *Efter vælgerskredet - analyser af folketingsvalget 1979*, Århus, Forlaget Politica, 1983.
- Ole Borre, *Troværdige meningsmålinger*, kronik i *Berlingske Tidende*, 18. november 1983.
- David Butler, *Opinion Polls in Democratic Societies*, ESOMAR 1980 om „Opinion Polls”.
- John Clemens, *Polls, Politics and Populism*, London GOWER Publishing Company, 1983.
- ESOMAR, *International Code of Practice for the Publication of Public Opinion Poll Results and Guidelines to its Interpretation*, February 1983.
- Wolfgang J. Koschnick, *Opinion Polls, the mass media and the political environment*, *European Research*, March 1980, Volume 8, no. 2.
- Jean Stoetzel, *Political opinion Polling in France* i bogen *Political Opinion Polling - An international review*, London 1983.
- Norman L. Webb, *The democracy of opinion polls*, ESOMAR seminar om „Opinion Polls”, januar 1980.
- Robert M. Worcester, MORI, *Political Opinion Polling in Great Britain* i bogen *Political Opinion Polling - an international review*, London 1983.
- Robert M. Worcester, MORI, *Proposals for regulating or banning the taking or publication of opinion polls*, April 1985.
- Diverse avisartikler fra januar og februar 1986.*

Evaluering en gang til

Evaluering en gang til

Vi har haft den fornøjelse at se vor artikel om forskningsevaluering i Økonomi og Politik nr. 1 1985-86 efterfulgt af to replikker af Ria Andersen og Hanne Foss Hansen og af Hans Aage i tidsskriftets nr. 2 1985-86. Vor artikel har således allerede akkumuleret et „citation count” på 2 stk. og har derved haft den af os ønskede effekt, at fremkalde en diskussion.

Ria Andersens og Hanne Foss Hansens budskab forekommer at være, at der findes mange metoder for forskningsevaluering, og at man i en konkret evalueringssituation bør bruge flere metoder samtidig (p. 263). Vi er helt enige i dette synspunkt. Vi understreger da også flere gange i vor artikel, at den af os foreslåede DEA-metode kun kan være een del af en samlet forskningsevaluering og altså må kombineres med andre metoder og overvejelser.

Vi er derimod ikke helt klare over, hvad Hans Aages budskab egentlig er. Vi fortolker hans replik nærmest som et udtryk for harme over at der i det hele taget bliver

gjort et forsøg på at evaluere forskning. Hvis dette er en korrekt fortolkning, da repræsenterer Hans Aage en holdning, som man ganske tit møder blandt forskere: forskning må ikke gøres til genstand for evaluering. Den kreative forskningsproces er så esoterisk og ømtålelig, at den beskadiges ved input- og outputmålinger, med tab for hele samfundet som en følge. Vi mener, at denne holdning ikke er realistisk, blandt andet fordi en evaluering under alle omstændigheder vil blive foretaget i forbindelse med forskningsbudgetteringen. Det er endda vor mening, at forskning kan og bør måles. Forskning, der ikke gøres tilgængelig for en bredere kreds, har ikke megen værdi: det er nødvendigt at publicere. Et mål for forskningsproduktiviteten kan derfor fås ved en vurdering af publiceringsomfanget, som illustreret i vor artikel. Det er en helt anden sag, at DEA-analysen muligvis skal yderligere forfines, f.eks. ved anvendelse af yderligere input- og outputkategorier.

En budgettering baseret udelukkende på fremtidige forskningsplaner er ikke anvendelige. Der må findes en metode, der sammen med andre metoder - kan måle den hidtidige forskningsproduktion. Den foreslåede DEA-metode er efter vor opfattelse en sådan metode.

„For at undgå unødigt opværksomhed” udelades numret på vort institut i vor undersøgelse. Det kan dog oplyses, at det - i modsat til Hans Aages formodning - ikke er nr. 2, 16 eller 17.

*Institut for Virksomhedsledelse,
Odense Universitet*

Industristøtte, Teknologistøtte og konkurrenceevne

1. Indledning

Siden starten af 70'erne er der i lyset af den økonomiske krise vokset en række industristøtteordninger frem i de fleste udviklede kapitalistiske lande. Disse støtteordninger har været genstand for megen kritik, samtidig med at flere nye ordninger stadig ser dagens lys. Blandt de mere aktuelle ordninger er der mange, der retter sig specifikt mod at fremskynde den teknologiske udvikling - herunder også meget omfattende og ambitiøse projekter som EF's EUREKA-program og det amerikanske stjernekrigsprojekt (SDI).

Formålet med denne artikel er at se på noget af den økonomisk-teoretiske litteratur, der kan danne grundlag for en analyse af industristøtteordningernes betydning - specielt koncentreret om teknologistøtten.

2. Offensiv og defensiv Industristøtte

Når der etableres en selektiv (d.v.s. sektorspecifik) industristøtteordning, sker dette som regel som en reaktion på, at en eller flere industrisektorer rammes af krise. Dette kan skyldes et almindeligt konjunkturmæssigt tilbageslag i økonomien, eller det kan skyldes et "chok" (som ved

olieprisstigningerne i 1974 og 1980).

Billedligt kan det illustreres ved at opfatte industrien som bestående af 2 sektorer, hvoraf én kriserammes. Det "chok", sektoren udsættes for, vil typisk være en skærpet konkurrence som følge af, at:

- *Ny producenter* er trådt ind på markedet, f.eks. de såkaldte NIC-lande (nyindustrialiserede lande).
- *Nye produkter* er dukket op, der har god konkurrenceevne pga. anvendelse af *ny teknologi*, eller fordi der er sket *ændringer i de relative priser* (f.eks. energiprisstigninger).

Eksempler: Skibsværfterne, der udsættes for konkurrencen fra værfter i NIC-landene, en række finmekaniske produkter (f.eks. den europæiske ur-industri og skrivemaskineindustri), der udsættes for konkurrence fra en helt anden teknologi (elektronik), energiforbrugende varer (f.eks. store biler), der mister konkurrenceevne pga. høje energipriser.

Når forskellige industristøtteordninger skal vurderes i en sådan sammenhæng, ligger der som regel en opfattelse af, at der kan etableres en ny ligevægt, hvor den kriseramte sektor er blevet formindsket, mens den ikke-ramte sektor til gengæld er ekspanderet. Industristøtteordningerne kan nu være rettet enten mod den skrumpende eller den ekspanderende sektor. Det meste af litteraturen om industristøtteordninger beskæftiger sig med den første form for støtte, altså støtte til den skrumpende sektor.

Økonomisk Institut,
Københavns Universitet

(1) *Støtte til den skrumpende sektor (defensiv støtte).*

En sådan støtte kan have flere begrundelser:

- Formålet kan være at *forsinke* kontraktionen af denne sektor, således at arbejdskraften ikke udstødes hurtigere, end at den ekspanderende sektor er i stand til at opsuge den, så arbejdsløshed undgås i omstillingsperioden. En sådan arbejdsløshed vil naturligvis repræsentere et samfundsøkonomisk tab, omend det kan være for en begrænset periode. *Kritikken* mod en sådan støtte er, at støtten samtidig virker hæmmende på den nødvendige omstillingsproces, f.eks. ved at forhindre et fald i lønningerne, der ellers kunne have sikret overflytningen af arbejdskraft til den ekspanderende sektor. Desuden hævdes det, at den slags støtteordninger pga. det politiske systems måde at fungere på tenderer mod at blive *permanente*.
- En anden begrundelse for støtte til den skrumpende sektor kan være, at der er frygt for, at sektoren bliver *for lille* i forhold til den forventede nye ligevægt. Når en sektor kriseramtes i mange lande på én gang, vil der være en længere periode med overskudskapacitet og trykkede priser, hvor der vil foregå en udstødelse af en række producenter. Specielt hvis der i nogle lande oprettes støtteordninger, vil det betyde, at det ikke nødvendigvis er de mest effektive producenter, der bliver tilbage. Men også uden støtteordninger kan dette være tilfældet, hvis virksomhedernes evne til at gennemgå denne fase af kontraktion er forskellig, f.eks. pga. forskel i størrelse og finansielle ressourcer. *Kritikken* mod denne form for støtte er, at den kan trække fasen med overskudskapacitet ud i det uendelige, hvis der op-

rettes støtteordninger i mange lande, samt at det er meget vanskeligt a priori at afgøre, om en virksomhed vil være konkurrencedygtig, når engang kapacitetsudnyttelsen er normal igen.

- Endelig kan støtten i visse tilfælde være begrundet i, at udstødningen af virksomheder kan ske på en måde, der fører til *international monopolisering* af branchen, dvs. at man forventer meget høje priser, når kapacitetsudnyttelsen i branchen igen er normal.

(2) Det, som er emnet for denne artikel, er imidlertid de støtteordninger, der retter sig mod at *sikre ekspansionen af den ikke-kriseramte sektor (offensiv støtte)*.

Den mekanisme, man i almindelighed forventer skal sikre ekspansionen af den ikke-ramte sektor, er almindelige markedsreaktioner. Krisen i den skrumpende sektor vil resultere i et pres på priserne, specielt prisen på arbejdskraft. Denne lavere pris vil så øge konkurrenceevnen i den ekspanderende sektor. Når støtteordninger kan blive aktuelle, er det, fordi man kan have sin tvivl vedrørende denne mekanismes effektivitet. Der kan være risiko for, at man nok opnår en kontraktion af den kriseramte sektor, men uden at der sker tilsvarende ekspansion af den øvrige del af økonomien. Resultatet er så, at man får arbejdsløshed af en mere permanent karakter. Og dermed et samfundsøkonomisk tab i form af uudnyttede ressourcer i økonomien.

Analyserne af den *defensive* støtte trækker på velkendte dele af den økonomiske teori, specielt velfærdsteorien. Teknikken er at forsøge at måle velfærdstab ved de "forvridninger" i økonomien, som industristøtten giver anledning til. Mere kontroversielt bliver det som regel, når man forsøger på tilsvarende måde at opføre en *gevinst* ved støtten, hvor skyggep-

risen på arbejdskraften sættes lavere end den aktuelle løn. Den defensive industristøtte kan da ansues som en afvejning af to modsatrettede hensyn: på den ene side kan produktionsfald og arbejdsløshed forhindres, på den anden side kan støtten virke konserverende på en uhensigtsmæssig produktionsstruktur. Som eksempler på sådanne studier af defensive industristøtteordninger, se f.eks. Forster (1983), Flam et.al. (1983).

Det er væsentlig mindre oplagt, hvilken teori en analyse af de offensive industristøtteordninger skal baseres på. Vi har her forladt den traditionelle neoklassiske ligevægtsanalyse. Der er ikke noget veletableret analyseapparat at støtte sig til.

Teoretisk kan man vælge at anskue problemet på 2 væsensforskellige måder: enten som et "tilpasningsproblem", hvor det er et spørgsmål om at fremskynde den dynamiske proces frem til den nye ligevægt, eller som et "ligevægtsproblem", hvor økonomien er havnet i en uhensigtsmæssig ligevægt. I det sidste tilfælde er den økonomisk-politiske opgave væsentlig mere ambitiøs end i det første. I det første tilfælde vil den politiske opgave blive set som et problem om at sikre mobiliteten af arbejdskraften ved f.eks. omskoliningsinitiativer og mere effektiv arbejdsformidling. Hvis problemet derimod opfattes som en uhensigtsmæssig ligevægt, er man nødt til at have en teoretisk forklaring på, hvad det er for fænomener, der er årsagen hertil.

I en del makroteori er det prisstivheder, der udpeges som årsagen til en arbejdsløshedsligevægt, f.eks. "stive" lønninger. Dette resulterer i politik-forslag, der går ud på at sikre større lønfleksibilitet.

Her skal vi se på *andre* årsager til, at økonomien kan havne i en uhensigtsmæssig ligevægt. Det, vi skal trække på her, er

litteraturen om ufuldkommen konkurrence og den udvikling, der er sket heraf de senere år, hvor man prøver at behandle problemer som entry-barrierer, forskning- og udvikling og disses forbindelse med udenrigshandelen. I denne litteratur er det et generelt fænomen, at økonomien havner i ikke optimale tilstande.

3. Teknologistøtte - lukket økonomi

Dér, hvor teknologistøtten (og industristøtten i almindelighed) spiller størst rolle i Danmark, er i spørgsmålet om dens betydning for Danmarks internationale konkurrenceevne. Inden vi går over til at se på denne side af teknologistøtten, skal vi se på den mere almindelige velfærdsanalyse af produktionen af viden.

Den elementære velfærdsøkonomiske begrundelse for teknologistøtte - eller mere specifikt: støtte til forskning og udvikling - er, at den privatøkonomiske nytte af at producere viden er væsentlig mindre end den samfundsøkonomiske. Dette hænger på, at viden er et offentligt gode. Når den én gang er frembragt, er spredningsomkostningerne små. Da det ikke er muligt for en privat producent (trods patentlovgivningen) at tilegne sig hele den samfundsmæssige gevinst, vil incitamentet til produktionen af viden være for lille.

Der findes kun få forsøg på at afgøre, hvor stor forskellen mellem den privatøkonomiske og den samfundsøkonomiske rentabilitet faktisk er. Der er dog gjort et enkelt forsøg herpå, nemlig Mansfield et.al. (1977). Mansfield og hans kolleger har undersøgt 17 innovationer med henblik på at bestemme henholdsvis den privatøkonomiske og den samfundsmæssige rentabilitet. Undersøgelsen er gennemført som interview-undersøgelse, hvor de har

søgt at samle alle de nødvendige data for at kunne foretage beregningen.

En sådan analyse kræver naturligvis, at der undervejs må gøres en del heroiske forudsætninger, men undersøgelsen er udført grundigt og med en solid diskussion af de teoretiske problemer, der er involveret. Konklusionen på undersøgelsen er markant. For det første er den beregnede samfundsmæssige rentabilitet høj - det uvejede gennemsnit for projekterne er 56%. Forfatterne mener selv, at deres beregning ligger i underkanten af den faktiske rentabilitet. For det andet er den samfundsmæssige rentabilitet væsentligt større end den privatøkonomiske. Det uvejede gennemsnit for den privatøkonomiske rentabilitet er på 25% - altså under det halve af den samfundsmæssige rentabilitet. At risikoen er stor ses af, at variansen er meget stor. For det tredje er den privatøkonomiske rentabilitet for 30% af projekterne så lav, at projektet ved en forkalkule ville være blevet forkastet, *til trods for at* den samfundsøkonomiske rentabilitet var høj nok til, at projektet burde gennemføres.

Resultaterne af denne undersøgelse giver altså støtte til det teoretiske argument for subsidiering af produktionen af viden. Undersøgelsen skal naturligvis ikke overvurderes. Blandt andet er der ingen garanti for, at projekterne er repræsentative for de gennemførte innovationer i almindelighed.

Pointen i undersøgelsen er naturligvis, at den samfundsøkonomiske nytte tilfalder andre end innovatoren selv: nemlig andre virksomheder samt aftagerne af produktet (der kan være virksomheder eller forbrugere). Dette gør, at resultaterne ikke uden videre kan overføres til små åbne økonomier. Støtten til produktionen af viden vil jo blive betalt af borgerne i lan-

det, mens en stor del af den samfundsmæssige gevinst vil tilfalde borgere i andre lande. En tilsvarende beregning udført for Danmarks vedkommende ville indebære, at fordelene for udenlandske forbrugere skulle regnes med ind i den samfundsmæssige rentabilitet. Dette vil naturligvis betyde store beregningsmæssige problemer og samtidig have andre implikationer, hvad angår optimaliteten set fra den nationale økonomis behov.

Dette leder os over i at se på, hvilke faktorer der i en åben økonomi kunne være rationale for industristøtteordninger.

4. Teknologistøtte - åben økonomi

I den traditionelle udenrigshandelsteori er der en række træk ved udviklingen i samhandelsmønsteret, der vanskeligt lader sig behandle. Det gælder den voksende betydning af intraindustri handel, eksistensen af multinationale selskaber, forskning og udvikling som konkurrencefaktor og generelt eksistensen af oligopolitiske markedsforhold på de internationale markeder for en række udviklede industriprodukter.

Dette har ledt til en udvikling inden for teorien om international handel, der forsøger at behandle disse fænomener eksplicit. Denne litteratur støtter sig så på økonomisk teori om teknologisk udvikling og generelt på nyere teori om imperfekte markeder.

Der er ikke tale om nogen "færdig" eller veletableret teoridannelse, men om en række fragmenter af forskellige dele af økonomisk teori, der bliver stykket sammen i et forsøg på bedre at forstå, hvad der sker omkring os.

Disse fragmenter er hovedsageligt hentet i den nyere obligopolteori og derefter indarbejdet i en udenrigshandelssammen-

hæng. Vi skal derfor starte med at se lidt på den nyere oligopolteori og den behandling af teknologisk udvikling, der findes heri.

a. Teknologi og konkurrence

Udover den allerede nævnte egenskab som offentligt gode, der karakteriserer varer viden, er der 2 forhold ved forskning og udvikling, der har betydning for konkurrenceforholdene:

- (1) Forskning og udvikling har karakter af en fast omkostning. Dette betyder, at der her er en kilde til stordriftsfordele, der i oligopolmodeller bevirker, at der bliver et begrænset antal virksomheder på et marked. Da investeringer i forskning og udvikling desuden i almindelighed er irreversible (dvs. har karakter af "sunk costs"), betyder det en begrænsning i konkurrencen. Resultatet er, at der opstår monopolprofitter (kvasirenter), (jfr. f.eks. Dixit (1982), Waagstein (1982)).
- (2) Forskning og udvikling er en proces, der tager tid, og det er et veletableret empirisk faktum, at det betyder stigende omkostninger, hvis en udviklingsproces søges forceret, (se f.eks. Kamien & Schwartz (1982)). Dette betyder, at der i forskning og udvikling er, hvad vi kunne kalde *dynamiske* stordriftsfordele, der gør det muligt at gøre en monopolistisk konkurrenceposition permanent, (se også Waagstein (1983)).

Problemet ved et studium af den teknologiske udviklings betydning på et oligopolistisk marked er, at der er store økonomisk-teoretiske problemer forbundet med overhovedet at forstå oligopolistiske markeder. Det betyder også, at det er uhyre vanskeligt at uddrage nogen gene-

relle resultater af den nyere oligopol-litteratur.

For en oversigt over den nyere litteratur om teknologisk udvikling og konkurrence kan der henvises til Kamien & Schwartz (1984), der hovedsagelig behandler problemer i beslutningsteoretiske modeller. For en oversigt over dele af den spilteoretiske litteratur om oligopol kan der henvises til Friedman (1984), mere specifikt om betydningen af stordriftsfordele, se f.eks. Salop (1979), Dixit (1982) og Waagstein (1982, 1983).

En afgørende konklusion på dele af denne litteratur er efter min opfattelse, at "ren" permanent profit er mulig ved stadige investeringer i forskning og udvikling. Velfærdsimplikationerne heraf i en sammenhæng, hvor vi ser på international handel, er, at der ligger potentielle gevinster for en nation, der kan sikre placeringen af disse "rene" profitter (overprofitter) inden for sit eget lands grænser.

b. Udenrigshandel og teknologisk udvikling

Når dette overføres til udenrigshandelsteorien, har det implikationer for en række af de traditionelle resultater i udenrigshandelsteorien, f.eks. vedr. inoptimaliteten af beskyttelse/subsidiering. Der er hermed skabt en rationale for forskellige konkurrencebegrænsende ordninger, f.eks. i forbindelse med offentlige kontrakter, eller nationale teknologistøtteordninger, når det drejer sig om teknologiintensive produkter.

I figuren nedenfor følger vi Krugman (1983) i beskrivelsen af, hvad han betegner som Teorien om Teknologisk Konkurrence. Vi ser på en enkelt branche og 2 lande, hvor der i hvert land er én producent. Vi antager, at disse virksomheder kan konkurrere teknologisk ved at inves-

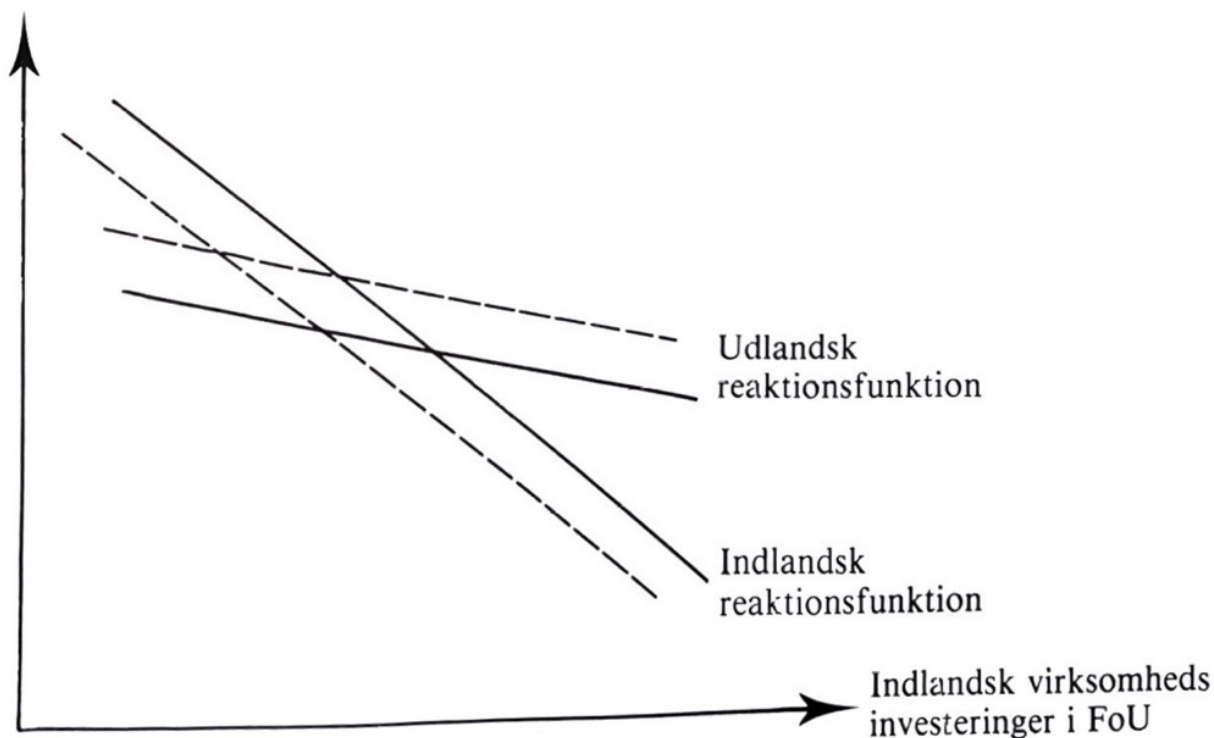
tere i forskning og udvikling (for at udvikle nye produkter eller for at sænke omkostningerne). Størrelsen af investeringerne afgør deres stilling i den senere konkurrence på markedet for den pågældende vare. Dette kan modelleres i en mere præcis form på mange forskellige måder (produkt- eller procesinnovationer, med eller uden usikkerhed i FoU-processen osv.), men for en bred klasse af disse modeller kan den teknologiske konkurrence opsummeres i en figur, der ligner nedenstående. (Som Krugman gør opmærksom på, er figurens enkelthed sådan set misvisende, fordi det kræver løsning af en kompliceret to-trins model, hvor blot det at sikre eksistens af ligevægt er problematisk. Se f.eks. Waagstein (1982 b)).

Men *hvis* situationen i visse brancher faktisk kan beskrives som angivet i figuren, så kan den bruges til at vurdere virkningen af forskellige industripolitiske eller handelspolitiske foranstaltninger. Lad

f.eks. "udlandet" i figuren lukke sit marked for varen produceret i "hjemlandet". I en række af duopolmodellerne vil det betyde, at den indenlandske virksomheds reaktionskurve flytter indad (fordi det bliver mindre profitabelt at investere i FoU), mens den udenlandske virksomheds kurve flytter udad (fordi det bliver mere profitabelt). Resultatet bliver (som det ses af de stiplede kurver), at FoU-indsatsen falder i udlandet og stiger i indlandet. På lidt længere sigt kan det betyde, at udlandets eksport sidenhen bliver mere konkurrencedygtig, og dermed at udlandet øger eksporten. Dette kan vise sig at være til fordel for udlandet.

Et sådant resultat vil vel næppe overraske den mere pragmatiske iagttagelse af handels- og industripolitik, men det er jo som bekendt det rene kætteri i forhold til de traditionelle velfærdsresultater fra den neoklassiske udenrigshandelsteori. Men det kan altså fremkomme som resultat af

Udlandsk virksomheds
investeringer i FoU



gennemarbejdede økonomiske modeller, baseret på oligopolteorien. Se f.eks. Brander & Spencer (1983), der dog finder, at FoU-støtte vil være at foretrække fremfor handelsbarrierer. Det næste spørgsmål, der rejser sig, er så naturligvis, hvad der sker, hvis vi udvider spillet til også at omfatte de to landes regeringer. Dette er behandlet i Dixit & Kyle (1985), der forsøger at modellere konkurrencen mellem Boeing-fabrikkerne (USA) og Airbus-fabrikkerne (Frankrig/England). Det afgørende er, som fremhævet af Krugman, at industripolitiske indgreb (f.eks. teknologi-støtte) nok kan være til gene for omverdenen, men ikke nødvendigvis er til skade for landet selv (som neoklassisk handelsteori ville tilsige).

5. Økonomisk politik og industristøtteordninger

At det kan vises, at teknologistøtteordninger (eller protektionistiske foranstaltninger, f.eks. forfordeling af hjemlige virksomheder ved statskontrakter) kan være en fordel, er naturligvis ikke det samme som at sige, at det altid vil være fordelagtigt. Som praktisk vejleder ved industripolitiske beslutninger er litteraturen om teknologisk konkurrence endnu ikke til megen hjælp, dertil er den for uudviklet. Den kan dog give en vis støtte ved at udpege de faktorer, der er af særlig interesse (graden af stordriftsfordele, graden af monopolisering, varigheden af de etablerede entry-barrierer osv.).

Hvad der sker, når støtteordninger bliver universielle, dvs. når vi inddrager også reaktionerne fra de involverede regeringer, er endnu et forholdsvis uopdyrket område. Det er dog på forhånd givet, at man *ikke* uden videre kan slutte, at i samme øjeblik vi inddrager muligheder for international "matching", så forsvinder ra-

tionalen bag ordningerne (eller de bliver resultatet af en "prisoners dilemma" ligevægt). For det første er der de problemer i forbindelse med produktionen af viden, der er nævnt under afsnit 2. Og for det andet er der typisk i udgangssituationen store asymmetrier landene imellem (f.eks. målt ved landenes "udviklingsgrad").

Et andet problem ved gennemførelsen af industripolitiske foranstaltninger, er deres fordelingsmæssige virkninger. Disse vil naturligvis afhænge af den måde, de gennemføres på.

6. Afsluttende bemærkninger.

Man kan overveje, hvad der egentlig er årsagen til, at litteratur af denne type fremkommer på nuværende tidspunkt. Et naivt svar kunne være, at det er et resultat af den grad af "modenhed", som oligopolteorien har nået. Men det har jo ikke megen materiel basis. En anden og mere nøgtern forklaring kan være, at med den stigende betydning af industristøtteordninger vil det være stadig mere utilfredsstillende blot at forklare dette med politikernes uvidenhed eller som resultatet af effektiv lobby-virksomhed. Det medfører så, at man forsøger at finde frem til forhold, der kan gøre den observerede adfærd rationel for de pågældende agenter - altså en slags halten bagefter den faktiske udvikling. Endelig kan man give den mere kyniske forklaring, at når det politiske pres er tilstrækkeligt stort for protektionisme (som det er tilfældet i disse år i USA), så vil man altid kunne finde mindst en økonom, der er villig til at finde en begrundelse for, hvorfor det er en god idé.

Min personlige opfattelse er, at den anden forklaring er den korrekte. Den voksende udbredelse af industristøtteordninger eller i det hele taget "struktur"-politiske foranstaltninger, skal ses i sammenhæng

med den teknologiske udvikling. Denne udvikling har betydet, at stordriftsfordele i bred forstand (dvs. incl. markedsføringsudgifter og FoU-udgifter) er kommet til at spille en større rolle, og dermed at oligopolistiske konkurrenceforhold er blevet mere almindelige (herunder fremvæksten af multinationale selskaber). Disse strukturer vil - i hvert fald i visse brancher - have en tendens til at være stabile (reproducere sig selv). Det betyder, at lande, der har problemer med uhensigtsmæssig branchesammensætning, ikke kan forlade sig på generelle virkemidler (valutakurs, lønpolitik osv.), men bliver nødt til at føre en mere eksplicit strukturpolitik. De industripolitiske foranstaltninger har altså efter min opfattelse en dyrere rationale end blot effektiv lobbyvirksomhed i en situation, hvor en række brancher internationalt er præget af overkapacitet/svag efterspørgsel. Derfor vil det også være et felt, der fremover vil behøve en langt mere intensiv forskningsinteresse, både på det teoretiske og det praktiske plan.

Referencer:

- Cheng, L. (1984): International competition in R&D and technological leadership, *Journal of International Economics* 17 (15-40).
- Cheng, L. (1984): International Trade and Technology: A brief survey of the recent literature, *Weltwirtschaftliches Archiv* 120 (165-89).
- Dixit, A. (1982): New developments in Oligopoly Theory, *American Economic Review* (Papers and Proceedings) 72.
- Dixit, A. & S. Kyle (1985): The use of protection and subsidies for entry promotion and deterrence, *American Economic Review* 75.
- Flam, H. et.al. (1983): Optimal subsidies to declining industries, *Journal of Public Economics* 22.
- Forster, B. A. & R. Rees (1983): The optimal rate of decline of an inefficient industry, *Journal of Public Economics* 22.
- Friedman, J. W. (1983): Oligopoly Theory, Cambridge.
- Kamien, M. I. & N. L. Schwartz (1982): Market Structure and Innovation, Cambridge.
- Krugman, P. (1983): New theories of trade among industrial countries, *American Economic Review* 73, Papers & Proceedings (343-47).
- Mansfield, E. et.al. (1977): Social and private rates of return from industrial innovations, *Quarterly Journal of Economics* 91 (221-249).
- Salop, S. (1979): Strategic entrydeterrence, *American Economic Review*, Papers & Proceedings (335-39).
- Spencer, J. B. & Brander, J. A. (1983): International R&D rivalry and industrial strategy: *Review of Economic Studies* (707-77).
- Waagstein, T. (1982 a): Fixed costs, limit pricing and investment in barriers to entry, *European Economic Review* 17 (75-86).
- Waagstein, T. (1982 b): Optimal choice of commitment - some concepts and an example, Memo nr. 119, Økonomisk Institut.
- Waagstein, T. (1983): A dynamic model of entry deterrence, *Scandinavian Journal of Economics* 85 (325-37).

Amtsrådet - et regionalt parlament?

Umiddelbart før kommunalvalget i november 1985 offentliggjorde AIM en opinionsundersøgelse, der viste, at vælgerne kun havde beskeden interesse for amtsrådenes arbejde. Kun ca. en fjerdedel af vælgerne var interesseret i amtsrådsarbejdet.*

Med udgangspunkt i denne undersøgelse kunne det i overskriften stillede spørgsmål hurtigt besvares. Interessen for amtsrådets arbejde var markant lavere end for henholdsvis Folketingets og kommunalbestyrelsernes. Endog EF-parlamentet tiltrak sig større interesse i august/september 1985. Figur 1 nedenfor viser hovedresultaterne fra rundspørget for fire folkevalgte forsamlinger.

Det kan være vanskeligt at gisne om årsagerne til den ringe interesse, befolkningen møder amtsrådsvalget med. AIM-undersøgelsens opdeling af svarpersonerne i undergrupper bidrager heller ikke med nye forklaringer. Interessen for amtsrådsarbejdet stiger lidt kraftigere med svarpersonernes alder end den generelle vækst i interessen for de politiske organer.

For befolkningen som helhed gælder, at jo længere uddannelse og jo højere erhvervsmæssig status, de adspurgte har, jo mere interesserer de sig for de folkevalgte

organer. Rangordenen ændres dog ikke. Dette gælder også, når respondenterne sorteres efter partifarve. Mønstret er således ret stabilt: mest interesserer Folketinget efterfulgt af kommunalbestyrelserne, mens interessen er markant mindre for EF-parlamentet og især amtsrådene. Eneste undergruppe, der ikke har amtsrådet som sidste prioritet, er langvarigt højere uddannede, som er en smule mindre interesseret i EF-parlamentet. Forskellen er ikke signifikant.

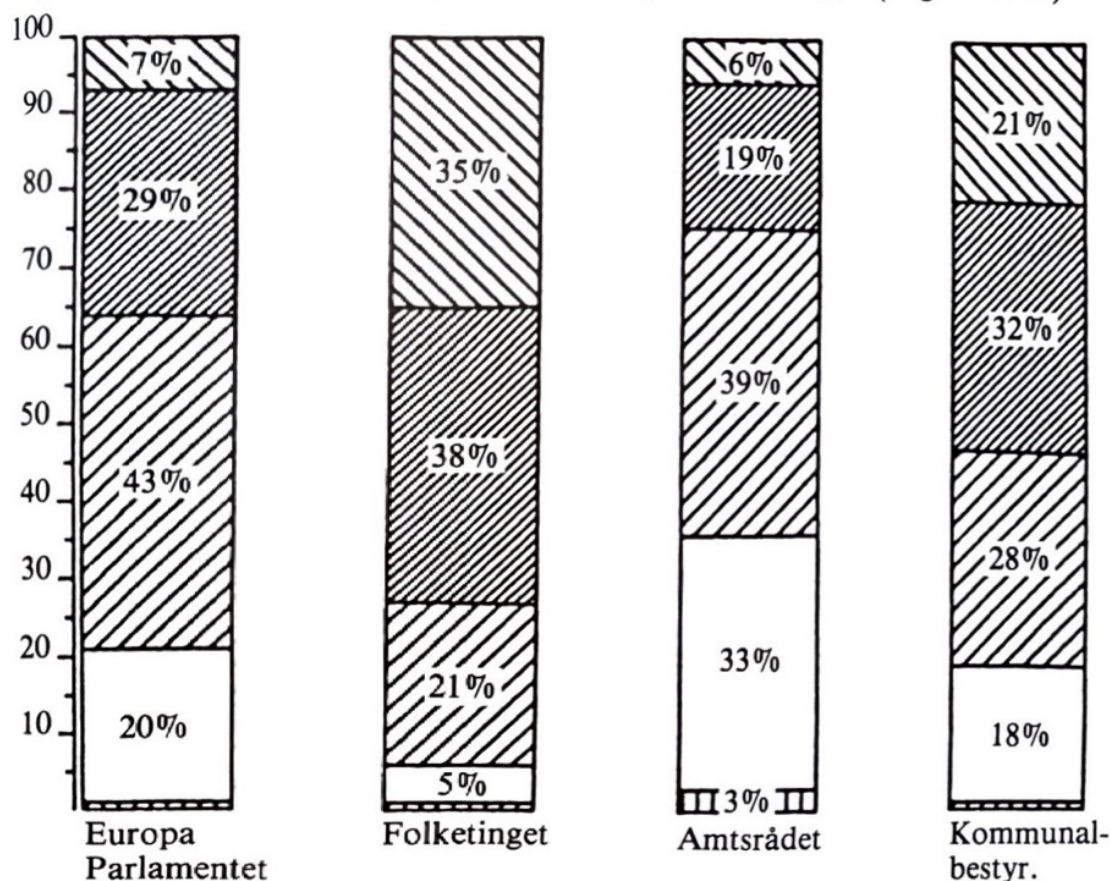
Umiddelbart kan det overraske, at amtskommunerne ikke har fæstnet sig mere i den offentlige bevidsthed. Amtsrådene varetager betydelige opgaver for borgerne, som det fremgår af tabel I.

En mulig forklaring kunne være, at amtsrådet hverken varetager den egentlige nær-service over for borgerne eller er ansvarlig for de generelle stærkt politiserede opgaver, der direkte berører den enkeltes forbrugsmuligheder. Sidstenævnte er Folketingets domæne. På sin vis får amtsrådets arbejde samme diffuse profil som EF-parlamentet, selv om amtsrådet varetager opgaver, der er vigtige for borgernes velfærd og livskvalitet.

En anden forklaring kunne ligge i opgavernes karakter, der domineres af sygehusvæsenet, den mere ekstraordinære sociale bistand og de gymnasiale uddannelser. Dels er der tale om opgaver, der for mange ligger forholdsvis fjernt i den daglige bevidsthed, dels kommer „klienterne” langt fra altid i direkte kontakt med amtskom-

*Institut for
Grænseresponsforskning,
Åbenrå*

Figur 1. Interessen for arbejdet i folkevalgte forsamlinger (august 1985)



Meget interesseret
 Noget
 Kun lidt
 Slet ikke interesseret
 Ved ikke

Anm.: Spørgsmålet lød: »I almindelighed hvor interesseret er De så i, hvad der foregår i Europa-parlamentet/Folketinget/kommunalbestyrelse/amtsråd?« Basis: 1269 interviews.

Kilde: AIM NYT, 15. november 1985.

Tabel I. Opgavefordelingen mellem de offentlige delsektorer i Danmark 1980 (målt i kr.).

	Stat	Amts. kom.	Pri. kom.	Soc. kasser m.v.	I alt
	%				
Generelle offentlige tjenester	6	0	2	-	9
Forsvar	5	-	0	-	5
Uddannelse og forskning	6	2	7	-	15
Sundhedsvæsen	1	7	2	-	10
Sociale foranstaltninger	0	3	27	8	37
Boligforhold	1	0	2	-	3
Rekreative og kulturelle tjen. m.v.	1	0	2	-	3
Erhvervsøkonomiske foranstaltninger	7	1	3	-	11
Andre formål	6	0	2	-	8
I alt	32	13	47	8	100

Kilde: Danmarks Statistik. Her efter Cornett (1986).

munen på en måde, så det opfattes, at der er tale om „amtskommunal” service. Amtskommunernes profil går lidt tabt mellem „det nære” og „det overordnede, generelle”.

Den omtalte AIM-undersøgelse må ikke overfortolkes, da den blev foretaget før kommunalvalget gik ind i sin afgørende fase. Den viser imidlertid noget om den latente interesse for de forskellige folkevalgte organer.

I det følgende skal der med udgangspunkt i en undersøgelse af Sønderjyllands amtsråds virksomhed først ses lidt nærmere på, om denne latente desinteresse manifesterede sig på valgdagen. Dernæst skal nogle hovedresultater af en større undersøgelse af amtsrådenes regionalpolitiske rolle omtales med henblik på at give en kvantificeret oversigt over amtsrådenes arbejde. Som udgangspunkt skal en hypotese undersøges, der postulerer, at det er opgavernes karakter, som betinger afpolitiseringen af amtsrådsarbejdet og dermed indirekte bidrager til amtsrådenes diffuse profil udadtil.

Dimensioner i amtsrådspolitikken

Foregående afsnits hovedtema var befolkningens tilsyneladende manglende interesse for amtsrådets arbejde. At denne ikke slår kraftigt igennem i valgdeltagelsen, som det f.eks. er tilfældet ved valgene til EF-parlamentet, kan have flere grunde. Udover den aktualisering og politisering, der foregår i selve valgkampen, er de vigtigste faktorer nok, at valget foregår samtidig med de primærkommunale valg, og at der er tale om en udpræget tradition for at deltage i valg her i landet. Valgdeltagelsen til amtsrådene følger da også stort set det primærkommunale mønster.

Amtsrådene fik i Danmark i årene efter

kommunalreformen tillagt en lang række opgaver, dels til varetagelse i eget regie, dels inden for rammerne af en slags delegation. En organisatorisk og finansiell styrkelse af amtskommunernes forvaltninger fulgte i kølvandet på denne udvikling.

Dette har givet amtsrådene øgede muligheder for at påvirke den regionale udvikling. Medaljens bagside er en tiltagende afhængighed af staten, både finansielt og sagligt. Rammelove og delegation går hyppigt hånd i hånd med detailstyring ved hjælp af standarder og normer eller vejledende cirkulærer. Vigtigst er nok amtskommunernes centrale rolle i planlægningssystemet. Herved fik amtskommunerne og dermed de folkevalgte amtsrådsmedlemmer mulighed for at påvirke den regionale udvikling, også uden for den del af den offentlige administration, der er henlagt til amtskommunerne, krumtappen i det danske planlægningssystem.

Amtsrådene har, måske delvis upåagtet af den brede offentlighed, udviklet sig til et centralt element i den regionale politiske struktur. Amtsrådenes rolle vil formentlig i fremtiden blive endnu mere fremtrædende, såfremt frikommune- og friamtsforsøgene med en regionsbaseret erhvervspolitik fører til gennemgribende ændringer i balancen mellem den offentlige og private sektor her i landet. I øjeblikket knytter den største offentlige interesse sig dog til amtskommunernes rolle i planlægningen.

Regionplanlægning

Amtskommunerne er centralt placeret, når det gælder det offentliges muligheder for at påvirke den regionale udvikling. I denne forbindelse er spørgsmålet, om planlægningsdiskussionen har påvirket interessen for amtsrådene i positiv retning. Da planlægningen her i landet foregår i et vekselvirkningsforhold mellem de forskel-

lige politiske niveauer, er tesen, at amtsrådenes rolle i det politiske system blev styrket i denne periode. Planlægningssystemet i Danmark er præget af „check and balance“-lignende godkendelsesprocedurer. Beslutningerne træffes ved gensidig høring og godkendelse, hvor det regionale niveau er den udfarende kraft. Dette giver naturligvis koordinationsproblemer, såvel regionalt som på landsplan. Modsat medfører en snæver statslig styret regionalpolitik legitimeringsproblemer og en manglende regional opbakning bag planlægningen, når de regionale folkevalgte repræsentanter ikke inddrages.

I sådanne systemer tabes det regionale perspektiv hyppigt på gulvet, da de statslige repræsentanter lægger hovedvægten på helheden. De lokalt udpegede repræsentanter har derimod snarere lokale (kommunale) særinteresser for øje. Regionalpolitikken bliver her ofte et let bytte for kommunalpolitikken.

Problemerne ved sådanne planlægningssystemer viser sig tydeligt i analyser af de forskellige organisatoriske modeller, der findes i de vesttyske delstater. I øvrigt synes Slesvig-Holsten på dette punkt at være det mest centralistiske eksempel med en ren statslig regionalplanlægning. Den største ulempe set fra en regional synsvinkel er, at „ingen“ føler sig ansvarlig for det regionale perspektiv i planlægningen. En mulig løsning kunne ligge i en „parlamentarisering“ af planlægningen på regionalt niveau. (Erne).

„Parlamentariseringen“ af regionplanlægningen er netop det, der skete i Danmark ved at henlægge hovedansvaret for den offentlige (fysiske) planlægning til amtskommunerne. Herved sikredes en selvstændig planlægningsenhed, der er forholdsvis uafhængig af direkte lokal og statslig indgriben.

Konsekvensen er, at amtsrådet blev den centrale aktør i analysen af regionalpolitikken. At denne ikke formuleres løsrevet fra hverken statslige eller lokale interesser er oplagt. Det første kommer til udtryk i et hav af vejledninger og godkendelsesprocedurer. Det andet skal undersøges nærmere i det følgende. Parlamentariseringen betyder naturligvis også, at der næsten på alle områder findes særligt „interesserede medlemmer“ i det folkevalgte organ, der har mulighed for at mobilisere støtte til deres synspunkter udefra. Planlægningssagernes placering hos amtskommunerne skulle således være med til at styrke såvel det regionale perspektiv i planlægningen som interessen for amtsrådene.

Amtsrådsvalg

Sammenlignet med folketingsvalgene er valgdeltagelsen til kommunevalgene i Danmark typisk lavere (hhv. knap 90% og mellem 70 og 75%). Dette træk genfindes i mange lande, deriblandt også i Vesttyskland (og Sydslesvig). Dette gælder ikke mindst for amtsrådsvalgene, hvilket i de første år hyppigt blev forklaret ved dette nye råds forholdsvis diffuse profil i befolkningens øjne, sammenlignet med primærkommunerne. AIM-undersøgelsen tyder på, at dette ikke har ændret sig afgørende, i det mindste ikke mellem valgene.

På grund af de samtidige valg viser denne holdning sig ikke i valgtallene udover marginale forskelle i valgdeltagelsen.

Amtskommunernes konsolidering siden 1970 afspejler sig til en vis grad i det aftagende antal ugyldige stemmer ved amtsrådsvalgene sammenlignet med kommunevalgene. I 1970 var dette markant højere end ved de samtidigt afholdte kommunevalg. Forskellen er stadig til stede, omend den har været aftagende.

I det følgende skal der ses lidt nærmere på valgene til Sønderjyllands amtsråd. Som i de fleste udkantsamter er valgdeltagelsen som regel højere end landsgennemsnittet, typisk ca. 2-3 procentpoints.

Partipolitiseringen

En af de centrale forskelle mellem kommunevalg og folketingsvalg er, at partipolitiseringen, d.v.s. partiernes andel af de gyldige stemmer, næsten er total ved folketingsvalg, mens der ved kommunevalg stadig forekommer mange tvær- eller upolitiske lister, der vinder en betydelig andel af stemmerne. Fænomenet er stort set begrænset til de primærkommunale valg. Amtsrådsvalgene ligner derimod valgene til Folketinget.

Da analysen bygger på amtsrådsvalge-

ne, kan der ses bort fra de „upolitiske lister“. Modsat de landspolitiske valg har de regionale valg i Sønderjylland (og i vid udstrækning også i det øvrige land) været præget af stor stabilitet.

Mandatfordelingen, der fremgår af tabellen nedenfor, har været forholdsvis stabil, set i et højre-venstreperspektiv. Sidste nævnte understreges også af de indgående valgforbund.

Stabiliteten kommer ligeledes til udtryk i konstitueringsflertallene, hvor den „borgerlige flertalsgruppe“ har været dominerende siden 1970. Venstre har i hele perioden haft amtsborgmesterposten, mens de øvrige udvalgsformandshverv har været fordelt på de gamle partier. Socialdemokratiet har som „største oppositionsparti“ haft to af fem formandsposter i de stående udvalg.

Tabel II. Valgene til Sønderjyllands amtsråd 1970-1985 (valgte kandidater/ heraf kvinder).

	1970	1974	1978	1981	1985
	Antal mandater	Antal mandater	Antal mandater	Antal mandater	Antal mandater
A - Socialdemokratiet	11/0	10/0	10/0	10/3	10/3
B - Det radikale Venstre	2/1	2/1	2/1	2/1	1/1
C - Konservative Folkeparti	5/1	3/0	3/1	4/1	4/1
E - Retsforbundet	-	-	-	-	-
F - Socialistisk Folkeparti	-	-	1/0	1/0	2/0
K - Kommunisterne	-	-	-	-	-
M - Centrum Demokrater	-	-	-	-	-
Q - Kristeligt Folkeparti	-	1/0	1/0	1/0	1/0
S - Slesvigsk Parti	1/0	2/0	1/0	1/0	1/0
V ¹⁾ - Venstre	6/1	8/1	8/1	8/1	10/0
Y - Venstre Socialisterne	-	-	-	-	-
Z - Fremskridtspartiet	-	3/0	3/0	2/0	-
Øvrige	-	-	-	-	-
Valgdeltagelse	25/3	29/2	29/3	29/6	29/7

Anm.: 1. 1970 »D«.

Valgforbund: 1970: C+D (V); 1974: C+V1 og V2; 1978: B+E, C+V, F+K+Y, M+Q; 1981: C+V, B+E, F+K+Y, M+Q; 1985: Samme som 1981.

Kilde: Statistisk Årbog, her efter Cornett 1986, ajourført vha. Nyt fra Danmarks Statistik, 16/1986.

Tabel III. De nyvalgte amtsrådsmedlemmer fordelt efter bopæl.

	1970	1974	1978	1981	1985
Alssund	6(÷)	5(÷)	6(÷)	5(÷)	8(÷)
E-Nord	6(+)	8(+)	10(+)	9(+)	7(+)
E3-Syd.....	7(+)	6(÷)	7(+)	6(÷)	5(÷)
Midtsønderjylland	2(÷)	2(÷)	3(÷)	4(+)	4(+)
Vesteregnet	4(÷)	8(+)	3(÷)	5(+)	5(+)
	25	29	29	29	29

Anm.: Tabellen er udarbejdet på grundlag af valgte kandidater og tager således ikke hensyn til evt. suppleranter, der er indtrådt i valgperioden.

(+) = overrepræsentation i forhold til befolkningsandel.

(÷) = underrepræsentation i forhold til befolkningsandel.

Kilde: Her efter Cornett (1986), samt Sønderjyllands amtskommunes opgaver og budget '86.

Den geografiske politisering

Geografiske fordelingsproblemer er centrale i regionalpolitikken. De findes på alle niveauer, helt ned til den intrakommunale planlægning og udbygning. I en analyse af det offentlige muligheder for at påvirke den regionale udvikling, bliver beslutningstagernes regionale tilknytning derfor en parameter, der må undersøges nærmere. Udgangspunkt tages i amtsrådsmedlemmernes fordeling på egne efter bopæl.

Det kommunale valgsystems udformning betingede frem til sidste valg, hvor der åbnedes op for sideordnet opstilling, at partiernes opstillingsprincipper fik afgørende betydning for områdernes repræsentation. Store partier, det vil her først og fremmest sige Venstre og Socialdemokratiet, tenderer mod at sikre alle egne repræsentation. Mest udtalt gælder det Venstre, hvorimod der i Socialdemokratiet er en kraftig overrepræsentation af østkysten, i øvrigt i overensstemmelse med vælgertilslutningen.

Hovedtendensen er klar: Alssund har i hele perioden været underrepræsenteret,

mens E3-Nord har haft forholdsvis mange medlemmer, især siden 1974-valget. Bortset fra 1970 har E3-Syds andel stort set svaret til befolkningsandelen. For det midtsønderjyske område har der været tale om en udvikling fra moderat under-, til moderat/kraftig overrepræsentation. Vesteregnet repræsenteret har været meget svingende, fra lidt under- i 1970 til stærk overrepræsentation i 1974 (2 gange befolkningsandelen). I 1978 lå repræsentationen på ca. 3/4 af befolkningsandelen, for i 1981 atter at skifte til en moderat overrepræsentation.

Som ovennævnte viser, må der ikke lægges for meget i disse variationer, da de måske bortset fra de to store partier - i høj grad er præget af tilfældigheder. Dette gælder især de partier, der kun er repræsenteret med et eller to medlemmer i amtsrådet. Her bliver spidskandidatens bopæl altafgørende. Tager man således småpartierne (B, F, Q, S og Z), får man lidt af forklaringen på E3-Nords stærke stilling i amtsrådet. Fire ud af disse partiers syv medlemmer boede i 1981-85 valgperioden i dette område. Nedgangen i egnens

repræsentation skyldes især ændringer i småpartiernes repræsentation (Z og B).

Andre forhold end valgdeltagelse - f.eks. valg- eller listeforbund - kan spille en rolle, uden at effekten heraf kan bedømmes generelt. Tilsvarende gælder partierne evt. højborg.

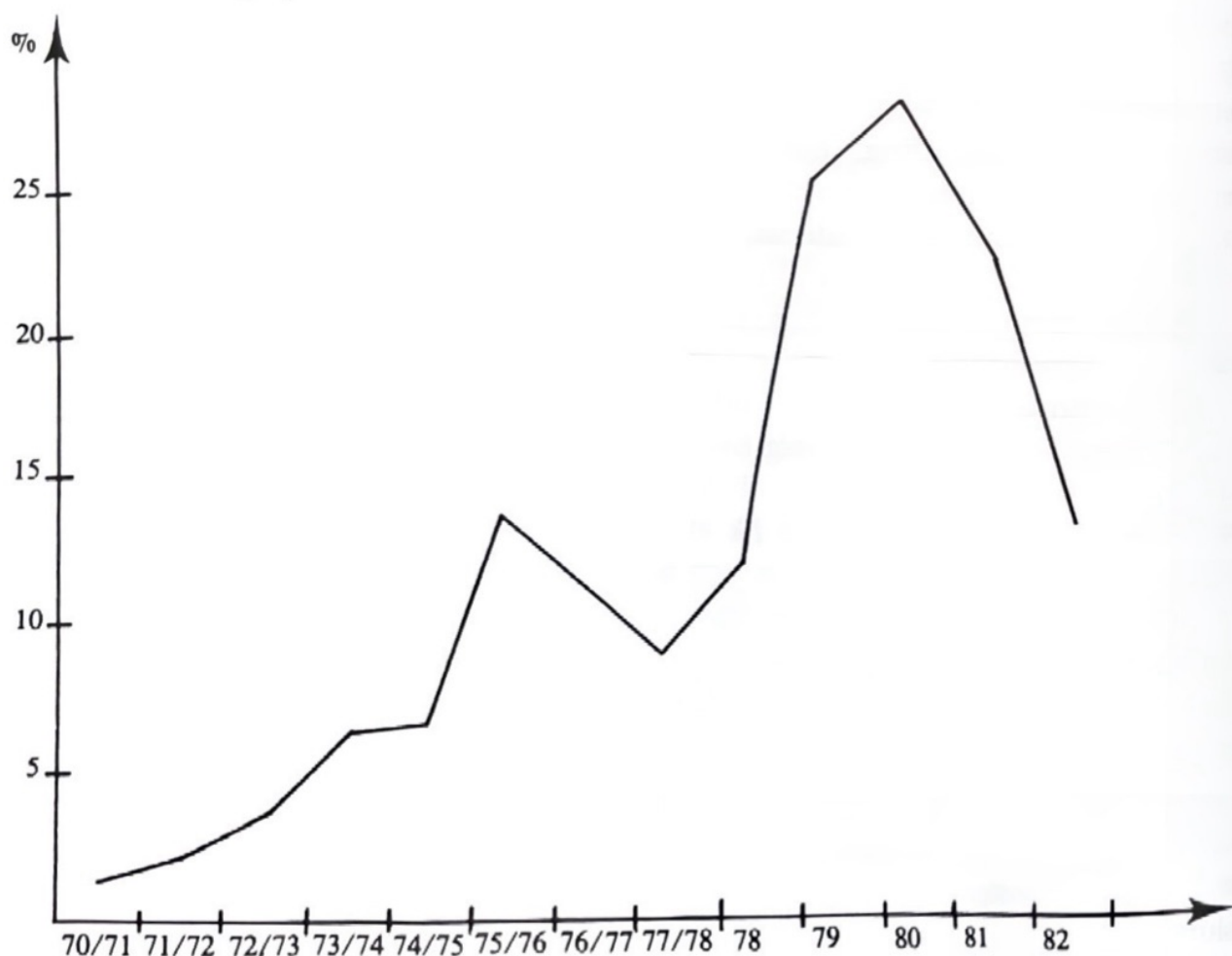
Alt i alt tegner der sig et ret broget billede for Sønderjyllands vedkommende over tid, hvor egentlig kun den største egns under- og E3-Nords overrepræsentation ligger fast. Sidstnævnte er ikke mindst af interesse, da der er tale om et økonomisk og befolkningsmæssigt stagnerende område, der på det seneste er blevet overhalet af E3-Syd som amtets næststørste egn.

Amtsrådets arbejde - en forklaring?

Amtsrådernes diffuse profil er nævnt som en mulig forklaring på den ringe interesse for amtskommunernes virksomhed. To andre forklaringer, der knytter sig til den synlige amtspolitiske beslutningstagning skal diskuteres mere indgående i det følgende:

- Det lave konfliktniveau i amtsrådsdebatterne er medvirkende til, at mediernes søgelys ikke rettes mod amtsrådsmøderne.
 - De „saglige” dagsordenspunkters dominans er med til at afpolitisere møderne.
- Som det ses, er der en snæver sammen-

Figur II. Konfliktniveau i amtsrådet (dagsordenspunkter med dissens i % af alle behandlede sager) 1970-81.



Anm.: 1978 kun 9 måneder; fra 1979 følger amtsrådsprotokollen kalenderåret.
Kilde: Cornett (1986).

hæng mellem de her indtagne forklaringer. Sammenhængen er næppe entydig, men meget taler for, at „saglige” dagsordenspunkter medfører en generel sænkning af konfliktniveauet (i det mindste kvantitativt), og at dette igen medfører den diffuse karakter udadtil.

Konflikt og konsensus

Interessant er, at der tilsyneladende er en svag tendens til politisering umiddelbart før kommunalvalgene, (jf. figur II). Tendensen må ikke overfortolkes, da en 28:1 afstemning i denne forbindelse tæller lige så meget som 15:14 afstemning. Et lidt mere nuanceret billede fås i tabel IV, der viser flertallenes størrelse i afstemningssagerne.

Som vist er de store flertal dominerende, når der træffes beslutninger i Sønderjyllands amtsråd. I det daglige arbejde præges amtsrådet af en høj grad af konsensus, men selv i sager, hvor afgørelserne træffes ved formel afstemning, er store flertal karakteristiske for beslutningsprocessen.

I denne forbindelse må nævnes, at langt de fleste forslag stilles af udvalgsflertal og derved i praksis er sikret vedtagelse. Tabellen indeholder enkelte forslag, der er afvist i amtsrådssalen, typisk enkeltmandsforslag fra 3. valgperiode. Især blandt de „gamle partier” - i denne forbindelse incl. det tyske mindretals parti, Slesvigsk Parti -

har der været tale om en høj grad af tilslutning til den førte politik.

Tallene i tabel IV tilslører til en vis grad, at der kan være tale om - i enkeltsager endog betydelige - modsætninger mellem forskellige grupper i amtsrådet. Disse konflikter følger ikke nødvendigvis partiskellene. Partidisciplinen brydes således forholdsvist ofte i afstemningssagerne.

Interessant i denne forbindelse er, at partidisciplinen i afstemningssagerne er blevet større, hvilket peger mod en øget „partiparlamentarisering” af amtsrådet. Udviklingen må ses på baggrund af de nye partiers entré på den politiske arena efter 1974-valget. Selv om der korrigeres herfor, var der tale om en voksende politisering fra første til tredje valgperiode.

Amtsrådssagerne

Den sidste tese i vurderingen af den manglende interesse for amtsrådets arbejde, der skal diskuteres her, er, at det netop er amtsrådets opgaver, der betinger den lave politiseringsgrad og dermed indirekte svækker befolkningens interesse for amtsrådets arbejde. Figur III nedenfor viser dagsordenspunkternes fordeling på en række sagstyper i de undersøgte valgperioder.

Mange dagsordenspunkter er udprægede rutinespørgsmål, der hverken har befolkningens særlige bevågenhed eller er politisk kontroversielle. Mere interessante

Tabel IV. Flertalsafgørelser grupperet efter flertallets størrelse i %.

	>90	80-89 %	70-79 %	60-69 %	50-59 %	50 %	I alt %	N N	N i % alle sager
1. valgperiode.....	36	27	5	5	27	0	100	22	3
3. valgperiode.....	36	50	7	5	3	0	100	242	22

Anm.: Opgørelsen er grupperet ud fra den største gruppes andel af de afgivne stemmer, uanset om forslaget blev vedtaget eller ej.

Kilde: Her efter Cornett (1986).

er derimod de sager, der ikke afgøres i enstemmighed. Flertalsafgørelserne, der er koncentreret i tredje valgperiode (22% af sagerne mod 3% fra 1970—74) er karakteriseret ved:

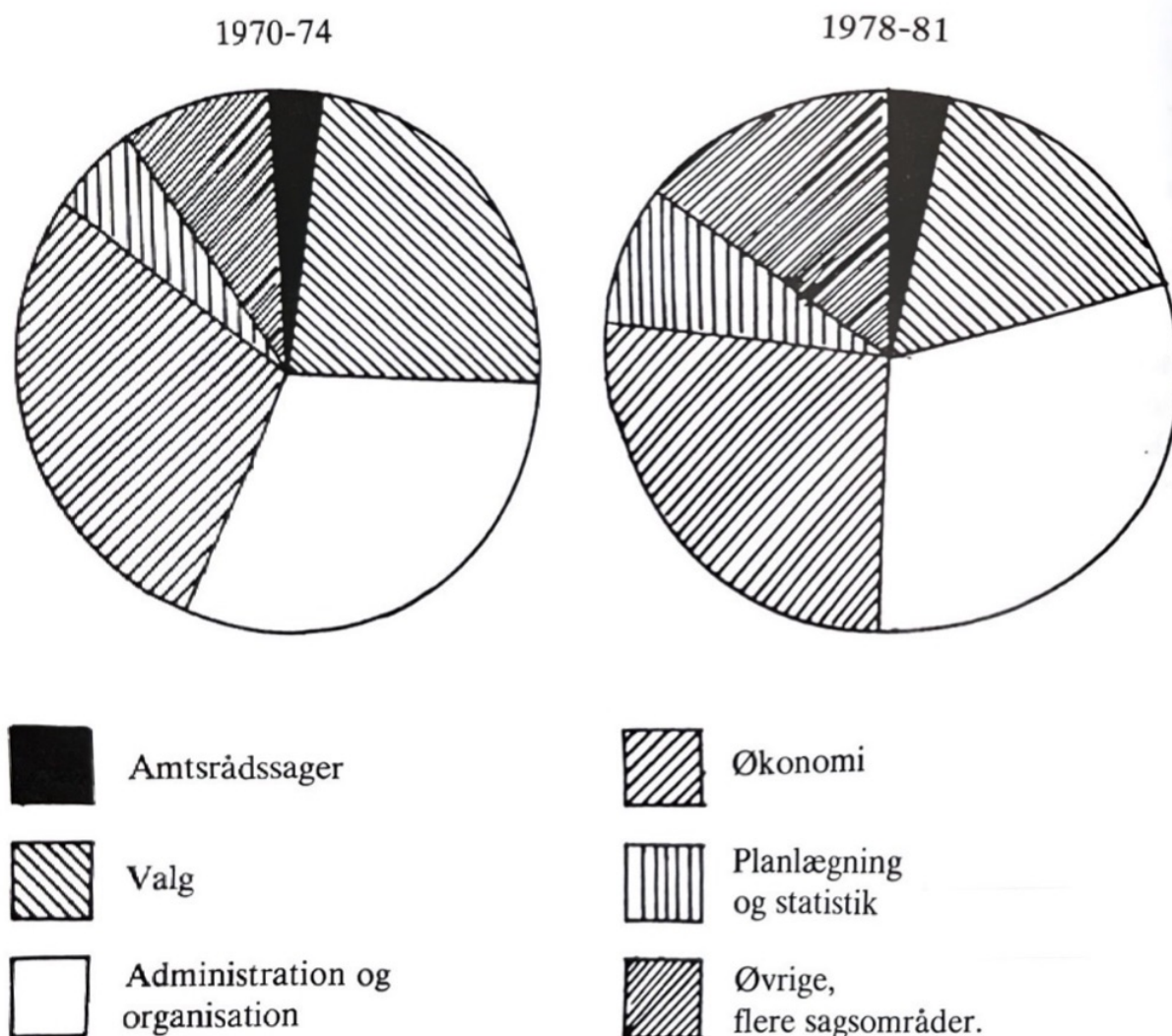
- Fordelt på sagsområder er der overgennemsnitlig politisering i 3. valgperiode i sagerne vedr. administration og organisation, økonomi og især planlægning og statistik.
- Fordeles dagsordenspunkterne efter det geografiske område, de især vedrører i 3. valgperiode, så findes overgennemsnitlig politisering i sagerne vedr. „uden for

amtskommunen” (35%), Midtsønderjylland (30%), E3-Syd, E3-Nord og „2 egne” i alle tilfælde i omkring 25% af alle sager.

- Skelnes der mellem sagernes sektortilknytning, her operationaliseret ved forberedende udvalg, kan den største andel konfliktsager konstateres ved „flere forberedende udvalg”, „økonomiudvalg”, undervisnings- og kulturudvalg” samt „social- og sundhedsudvalg”.

Den tiltagende politisering må ikke overfortolkes. At et i og for sig „teknisk” sagsområde som „administration og orga-

Figur III. Sønderjyllands amtsråds dagsordenspunkter fordelt efter sagstype, i %.



Anm. og kilde: Der er taget udgangspunkt i amtskommunens egen klassificering. Vedr. enkeltheder henvises til Cornett (1986). I alt var der tale om hhv. 827 og 1154 dagsordenspunkter i to valgperioder.

nisation" i tredje samling er et af de mere konfliktfyldte politiske områder, skyldes i første række et partis modstand mod normering af nye stillinger, først og fremmest på undervisnings- og kulturområdet. Som det fremgår af tabellen nedenfor, betyder væksten i egentlige afstemningssager ikke, at de brede flertals styre er blevet afløst af egentlig blokdannelse, snarere tværtimod. De gamle partier søgte som regel endnu tættere sammen.

Mere interessant for vurderingerne af amtsrådenes stilling i det politiske system er, hvordan regionplanprocessen, der i Sønderjylland nåede en første afslutning i vinteren 1980/81, har påvirket interessen for amtskommunen. Selve offentlighedsfasen resulterede i en omfattende diskussion, der involverede mange måske ellers mindre interesserede.

I disse delafstemninger kunne, udover protestpartiholdninger fra især Fremskridspartiet, lokaltilknytningens betyd-

ning spores i de sager, hvor enkelte medlemmer stemte imod flertallet, når egen kommune eller hjemegn blev berørt.

Endelig kunne ideologisk prægede synspunkter mht. udbygningen af nærsamfundet og miljøhensyn spores i radikales, SF's og delvis Kristeligt Folkepartis stillingtagen. Samme konfliktdimension kom til udtryk i holdningerne til indsigelser fremsat af partiforeninger i amtskommunen. Disse blev som regel støttet af de respektive amtsrådsmedlemmer.

Denne impressionistiske gennemgang af indsigelser mod regionplanen kan give et indtryk af kompleksiteten i amtsrådspolitikken. Den viser imidlertid også, at det som regel ikke er de store økonomiske sager, striden står om, men snarere spørgsmål med konkret betydning for en befolkningsgruppe, en egn eller et erhverv. Dette viser måske også, hvorfor interessen for amtsrådspolitikken er forholdsvis beskednen set i en helhedssammenhæng. De

Tabel V. **Amtsrådets dagsordenspunkter i tredje samling (1978-81) fordelt efter sags-type og flertallets størrelse.**

Sagstype	% af de i afstemningen deltagende der stemte med den største gruppe							N
	enstemmig ¹⁾ %	90-99 %	80-89 %	70-79 %	60-69 %	50-59 %	I alt %	
Amtsråd.....	80	10	10	-	-	-	100	31
Valg.....	95	2	1	-	1	1	100	191
Administration og organisation.....	77	6	15	1	1	0	100	353
Økonomi.....	73	10	13	3	0	1	100	297
Planlægning og statistik.....	57	17	19	4	1	2	100	86
Bygninger.....	83	9	4	2	2	-	100	107
Aftaler m.v.....	84	7	9	-	-	-	100	70
Andet.....	100	-	-	-	-	-	100	1
Vedr. flere sagsområder.....	88	6	-	-	6	-	100	18
N.....	912	88	121	16	11	6	100	1154

Anm.: 1) Incl. sager der ikke var sat til afstemning, beregnet som residual.

Kilde: Cornett (1986).

„vedkommende” sager drukner i mængden af de ukontroversielle tekniske dagsordenspunkter.

Til trods for planlægningssagernes politiske indhold blev de fleste afgjort med store flertal. Men som tabel V viser, udgjorde disse sager ubetinget de politisk mest kontroversielle i amtsrådets 3. samling.

Tabellen viser flertallets størrelse i vedtagelsen af forskellige sagstyper og understreger planlægningssagernes centrale politiske rolle i tredje valgperiode, men også her hører mindretal på mere end 20% til sjældenhederne.

Konklusion

Meget taler således for, at det især er amtsrådspolitikens karakter, der betinger, at amtsrådet ikke nær på samme måde er i offentlighedens søgelys som Folketing og kommunalbestyrelser. I samme retning peger den store (lokale) interesse for regionplanlægningen i første offentlighedsfase.

Analysen af amtsrådets arbejde viste, at planlægningsspørgsmål udgjorde den mest kontroversielle gruppe i tredje valgperiode. En nærliggende formodning er da, at interessen for amtsrådenes arbejde også må have været særlig stor ved valgene i 1978 og 81.

I Sønderjylland kulminerede den offentlige regionplandiskussion i perioden 1977/78 med den første offentlighedsfase fra september 1977 til marts 1978, umiddelbart før amtsrådsvalget. Valgdeltagelsen nåede igen rekordniveauet fra 1970 med 77,1%. Siden har valgdeltagelsen igen været aftagende såvel i Sønderjylland som i landet som helhed. De ugyldige stemmers andel var ved 1978-valget kun marginalt mindre end ved de foregående amtsrådsvalg. Der er således intet, der ty-

der på, at interessen for amtsrådene blev øget ved en til tider intens offentlig debat af et af amtsrådenes nøgleområder. tilbage står imidlertid, at den tilsyneladende manglende daglige interesse ikke er ensbetydende med en artikulert desinteresse ved valgene. Kan dette så tolkes som en latent støtte? Spørgsmålet kan ikke besvares på det foreliggende grundlag. I litteraturen tolkes såvel lav valgdeltagelse som støtte til det politiske system (f.eks. i USA) som høj valgdeltagelse. Tilsvarende kan usædvanlig høj valgdeltagelse interpreteres som krite-

Selv om bemærkningerne i det foregående bygger på et forholdsvis spinkelt grundlag, kan det være på sin plads med en afsluttende vurdering af amtsrådets fremtidige placering i det politiske system, hvad der kan gøres for at fæstne amtsrådet i befolkningens bevidsthed, og om der skal gøres noget.

Umiddelbart tyder valgtallene ikke på, at der ikke er opbakning bag amtsrådets arbejde, tværtimod, Støtten til „systemet”, synes at være til stede på valgdagen, når den latente støtte manifesteres i valg-handlingen. At interessen i den mellemliggende periode synes begrænset, kan forklares ved opgavefordelingen mellem de offentlige delsektorer, dagsordenspunkt-ernes karakter samt ikke mindst den konsensusøgende beslutningsproces. Om en politisering af arbejdet ville øge interessen for amtsrådet, er tvivlsomt, snarere kan formodes, at en politisering ville få den latente desinteresse mellem valgene til at slå om i modvilje, da de fleste sager nu engang ikke er „politiske”.

Når det er sagt, kunne amtsrådene måske forøge den offentlige interesse for de overordnede beslutninger ved en forøget oplysnings- og informationsvirksomhed i stil med det, der sker i planlægningssager-

ne. Udsendelse af budgetpjecer m.v. er et andet skridt i denne retning.

Regionplanvedtagelsen eller behandlingen af den kontroversielle gymnasiesag fra midtlandet viste, at det er muligt at vække offentlighedens interesse, også mellem valgene. Eksemplerne viser en gangbar vej, nemlig at koncentrere de overordnede politiske debatter på nogle få møder. De viser imidlertid også, at det er nødvendigt med en intens forudgående information og debat, ikke mindst i medierne.

En sådan politisering af arbejdet er nok en forudsætning for, at amtsrådene ad åre kan udvikle sig til noget, der ligner regionale parlamenter fremfor at være overvejende administrerende råd.

Noter:

- * Undersøgelsens resultater er stillet til rådighed af AIM, som hermed takkes for velviljen.

Referencer

AIM Media- og sociale undersøgelser. Interessen for, hvad der sker i folketing, amtsråd etc., august 1985, 15. nov. 1985, København 1985 (udarb. af Ole E. Andersen).

AIM NYT, København, 15.11. 1985.

Cornett, Andreas P.: **Den offentlige sektor og den regionale udvikling - et studie af vækst og regional fordeling med udgangspunkt i Sønderjyllands amtskommune.** Institut for grænserregionsforskning, Aabenraa 1986.

Elklit, Jørgen og Ole Tonsgaard (red.): **Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik.** Forlaget Politica, Århus, 1984.

Erne, Hermann: „Regionalplanung, Regionalbewusstsein und „Parlamentarisierung“ der regionalen Ebene“, pp. 157-174 i **Information zur Raumentwicklung**, Heft 1/2, 1984.

Rasmussen, Erik: **Komparativ politik II**, Gyldendal, København, 1972.

Arbejdsmarkedsøkonomi

Aspekter af sammenhænge mellem nyere arbejdsmarkedsteori og generel makroteori.

1. Indledning

Arbejdsmarkedsøkonomien har gennemløbet en rivende udvikling i de sidste 15-20 år - både på det teoretiske plan og det empiriske plan. Således er den stigende andel af arbejdsmarkedsartikler i de førende internationale tidsskrifter bemærkelsesværdig (som eksempel kan nævnes, at ca. $\frac{1}{3}$ af artiklerne i *American Economic Review*, juni 1986 er arbejdsmarkedsartikler. På den hjemlige front genfindes dette billede. I *Nationaløkonomisk Tidsskrift* for hele årgang 1985 er ca. $\frac{1}{4}$ arbejdsmarkedsartikler). Kendetegnende for udviklingen har været en opdyrkning af en række specifikke teoridannelser til beskrivelse og forklaring af det virkelige arbejdsmarkeds mangeartethed og kompleksitet; arbejdsmarkedet er nu ikke beskrevet blot ved hjælp af en udbudskurve og en efterspørgselskurve, hvilket groft sagt var tilfældet før 1960'erne.

Det er ikke muligt her at komme ind på alle sider af den nyere arbejdsmarkedsøkonomi. For en oversigt over den nyere arbejdsmarkedsteori henvises til Schmidt-Sørensen (1986). Her vil jeg alene berøre

den del af den nyere arbejdsmarkedsteori, som har haft særlig betydning for den moderne makroteori. Formålet er at illustrere, at en stor del af udviklingen inden for arbejdsmarkedsteorien har tenderet at bygge bro mellem mikro og makro. De to teoridannelser, som jeg vil se nærmere på, er implicit kontraktteori og teorien om effektive lønninger ("efficiency wages").

I Hall og Taylor (1986) afgrænses de væsentligste fremskridt, der i de senere år har fundet sted inden for den generelle makroteori, til følgende to områder, nemlig pristilpasning og forventningsdannelse. Jeg vil her komme ind på arbejdsmarkeds-teoretiske aspekter, der har nær berøring med pristilpasning; angående forventningsdannelse henvises til Andersen (1986).

Der er i dag udbredt enighed om, at det er en realistisk antagelse, at priserne er stive på kort sigt og fleksible på lang sigt. Sagt på en anden måde anses økonomien for at være grundlæggende stabil; efter et efterspørgelschok eller et udbudschok vil økonomien uundgåeligt før eller siden vende tilbage til dens normale langsigtede trend for produktion og beskæftigelse. På grund af stivheder i den økonomiske struktur kan denne tilbagevenden imidlertid forløbe langsomt. De nye teorier om pristilpasning forsøger at udfylde tomrummet mellem en makromodel med sti-

*Nationaløkonomisk Institut,
Handelshøjskolen i Århus*

ve priser (den keynesianske model) og en makromodel med fleksible priser (den klassiske model). Rent faktisk karakteriseres den moderne makroteori i dag ved, at pristilpasning og rationelle forventninger er indkorporeret i de traditionelle keynesianske og monetaristiske modeller. De nyere pristilpasningsteorier benytter sig direkte af mikroøkonomiske forklaringer på den langsomme tilpasning. De mikroøkonomiske forklaringer baseres bl.a. på kontrakter på arbejdsmarkedet og virksomhedernes mangel på information om det konkrete indhold af et efterspørgselschok. Hermed er vi parate til at se nærmere på implicit kontraktteori.

2. Implicit kontraktteori.

Siden begyndelsen af 1970'erne har studier af arbejdsløshedens struktur været et centralt område i arbejdsmarkedsforskningen. Et vigtigt element i denne forskning har været opdeling af arbejdsløsheden i frekvens og varighed og herved en betoning af forskelle mellem dels de faktorer, der er bestemmende for indstrømning til arbejdsløshed, og dels de faktorer, der er bestemmende for udstrømning fra arbejdsløshed. I starten fokuseredes der i høj grad på den arbejdsløshed, som initieres af arbejdere, dvs. frivillige opsigelser ("quits") og de arbejdsløses søgning efter arbejde. Senere i 1970'erne er interessen delvis drejet væk fra søgearbejdsløshed og de arbejdsløses adfærd og over mod virksomhedernes og de ansattes adfærd. Det er her, den implicitte kontraktteori kommer ind i billedet.

En implicit kontrakt kan siges at foreligge, når en arbejder og en arbejdsgiver hver for sig opfører sig, som om de er legalt bundet til en bestemt adfærd uden formelt at være det. Den implicitte kon-

trakt kan betragtes som en ex ante og ikke juridisk bindende overenskomst omfattende bl.a. aflønningsregler og opsigelsesregler for et antal år frem i tiden, der ikke genforhandles ex post. Udtrykket "den usynlige hånd" bliver i den implicitte kontraktteori til "det (u)synlige håndtryk". I praksis vil "kontrakten" mellem en arbejdsgiver og en ansat typisk bestå af både eksplicitte, skrevne elementer og delvis af implicitte, stiltiende overenskomster.

Den implicitte kontraktteori er baseret på traditionelle neoklassiske forudsætninger om nyttemaksimerende arbejdstagere/forbrugere og profitmaksimerende virksomheder. I modsætning til traditionelle neoklassiske forudsætninger er den implicitte kontraktteori desuden normalt baseret på mobilitetsomkostninger og inkomplette markeder til allokering af risiko.

Hverken arbejdere eller virksomheder har, når kontrakten aftales, kendskab til fx. de efterspørgselschok, der indtræffer, efter kontrakten er aftalt, herunder om det enkelte chok er positivt eller negativt. Det kan tænkes, at de har en ide om sandsynligheden for at et negativt henholdsvis et positivt chok vil indtræffe. Vi kan fx. antage, at der faktisk er 50% chance både for et negativt og et positivt chok (de objektive sandsynligheder). Hvis arbejdere og virksomheder har et lignende billede af verdenen, vil de objektive sandsynligheder svare til de subjektive sandsynligheder. Denne sammenhæng er i princippet udtryk for rationelle forventninger. I de risikobaserede kontraktmodeller er den ufuldstændige information om de fremtidige forhold symmetrisk, dvs. arbejdere og virksomheder besidder samme information. Derimod er den ufuldstændige information i de informationsbaserede kontraktmodeller asymmetrisk, idet virk-

somhederne ex post antages at have et bedre informationsgrundlag om de faktiske afsætningsforhold m.m. Under ovennævnte omstændigheder er det optimalt at gøre lønsats og beskæftigelsesomfang i kontrakten betinget af, om næste periode er et "godt" år eller et "dårligt" år. Kontrakten får således følgende udseende, når efterspørgselschokket antages at hidrøre fra en ændring i arbejdskraftens produktivitet:

Hvis produktiviteten er høj:

ansæt arbejdskraft svarende til L_1 timer

$$\text{betal reallønnen } \frac{W_1}{P_1}$$

Hvis produktiviteten er lav:

ansæt arbejdskraft svarende til L_2 timer

$$\text{betal reallønnen } \frac{W_2}{P_2}$$

jf. at en ændring i arbejdsproduktiviteten giver anledning til et efterspørgselschok vedr. efterspørgslen efter arbejdskraft. Sammenfattende kan den måde, hvormed relationerne mellem en virksomhed og dens ansatte beskrives i den implicitte kontraktteori, karakteriseres som et "to-trins spil". På det første (ex ante) trin fastlægger parterne kooperativt deres fremtidige handlen. Næste (ex post) trin forekommer, når aftalerne føres ud i livet. Her antages parternes adfærd at være non-kooperativ, uden nogen dog bryder de på forhånd fastlagte aftaler.

En type kontraktteori er der risikobaserede teorier. For en enkel formel fremstilling henvises til Lommerud (1985). Oftest antages at arbejderne har risikoaversion, og virksomhederne er risikoneutrale. Dvs. arbejderne foretrækker en konstant indtjening fremfor en fluktue-

rende. Den optimale kontrakt kan da indebære det bemærkelsesværdige, at reallønnen skal være højere, når produktiviteten er høj. Under alle omstændigheder vil reallønnen ligge under marginalproduktiviteten i højproduktivtidsperioder og over i lavproduktivtidsperioder. Arbejderne vil opnå samme nytteniveau i begge perioder, men de vil arbejde mere i højproduktivtidsstiltælden, Hall og Taylor (1986:409). I sammenligning med kontraktmodellen vil reallønnen i en walrasiansk spotmarkedsmodel være højere i højproduktivtidsstiltælden og lavere i lavproduktivtidsstiltælden. Virksomhederne fungerer således i kontraktmodellen bl.a. som "forsikringsselskaber" med hensyn til variationer i reallønnen som følge af ændringer i værdien af marginalproduktiviteten. Flytningen af risiko fra de enkelte ejere af "human capital" til ejere af finciel kapital betyder, at reallønnen ikke alene afspejler arbejdskraftens marginalprodukt, men også en forsikringspræmie. For nyttemaksimerede lønmodtagere, der lægger vægt på lønnens købekraft, vil de nominelle lønninger i kontakterne naturligvis i høj grad også afspejle forventningerne til den fremtidige prisudvikling. Teorien er dermed i stand til at forklare lønstivheder på arbejdsmarkedet. Konsekvenserne for pristilpasningen på færdigvaremarkederne er åbenbare, hvis virksomhederne anvender "mark-up"-prisfastsættelse, hvilket er en mulig realistisk antagelse¹). »Mark-up«-prisfastsættelsesstrategi implicerer stive priser, hvis andre omkostningselementer end lønudgifter holdes uændrede samt at reallønnen er stiv.

Spørgsmålet er så, om de risikobaserede kontraktmodeller via lønstivhed kan give de traditionelle keynesianske resultater med hensyn til arbejdsløshed. Den im-

plicitte kontraktteori blev jo oprindelig formuleret med henblik på at forklare beskæftigelsesomfang forskellig fra det efficiente omfang (beskæftigelsesomfanget svarende til ligevægt på arbejdsmarkedet). Det kan vises, at risikospredningsargumentet ikke kan forklare nogen arbejdsløshed, som ikke kan forklares i en walrasiansk spotmarkedsandel, hvis det er muligt at gøre kontrakten betinget af alle mulige chok. Derfor har de risikobaserede kontraktmodeller ingen særlig værdi i relation til forklaring af opgange og nedgange i økonomien.

Modifikationer af de risikobaserede kontraktmodeller kan lede til inefficiente beskæftigelsesomgang, dvs. uligevægt på arbejdsmarkedet. Den anden type kontraktteori videreudvikler førstnævnte type ved at introducere asymmetrisk information ex post om virksomhedernes afsætningsforhold. Virksomhederne antages at have bedre information end de ansatte og have risikoaversion. Dermed vil virksomhederne ønske en lønreduktion i "dårlige tider". Da virksomhederne får incitament til altid at hævde, at det er "dårlige tider", bindes lønnen sammen med antal ansatte i virksomheden, der er observerbar for begge parter. Det betyder, at virksomhederne i "dårlige tider" vil reducere beskæftigelsen mere end ønskeligt fra et efficienssynspunkt, fordi det er den eneste måde, de kan opnå et lønfald. Vi får altså ex post inefficiente beskæftigelsesomfang, selv om kontrakterne ex ante er efficiente givet informationsstrukturen. Arbejdsløsheden vil således være højere end i den walrasianske model, Hart (1983). Jf. dog Cooper (1983) hvor resultatet, med hensyn til om der fås mere eller mindre arbejdsløshed, synes at afhænge af modelspecifikationen. Dog kan det inefficiente beskæftigelsesomfang påvirkes henimod

et mere efficient beskæftigelsesomfang, hvis lønnen gøres betinget af observerbare variable, som fx. leveomkostningerne og den samlede arbejdsløshedsprocent i samfundet. I så fald reduceres også disse modellens forklaringsgrad med hensyn til arbejdsløsheden.

Et arrangement, hvor afskedigelser rammer sidst ansatte først, kan være en del af en implicit kontrakt. Dvs. en garanti eller forsikring for de personer, der har været ansat længst mod at blive afskediget som følge af kort sigts efterspørgselschok, undtagen i tilfælde af kraftige efterspørgselsfald. Afskedigelserne af de sidst ansatte kan have form af midlertidig hjemsendelse (hvis ikke virksomhederne bidrager til arbejdsløshedsforsikringen, er der ved midlertidig hjemsendelse i princippet tale om subsidiering af virksomheder med relativ stor variabilitet i beskæftigelsen. Midlertidig hjemsendelse kan her ses som en måde at subsidiere "labour hoarding"; dog således, at den sker uden for virksomheden og regnes som arbejdsløshed. Hvis virksomhederne bidrager til arbejdsløshedsforsikringen, vil virksomhederne alt andet lige i højere grad foretrække at holde på arbejdskraften fremfor at foretage hjemsendelser/afskedigelser, og i stedet reducere priserne tilstrækkeligt til at afsætte produktionen, Hall og Taylor (1986:466)). Dette arrangement betyder, at efter en periode, hvor afskedigelsesrisikoen er høj, vil arbejdernes indtjening sandsynligvis være stabil fremover. For så vidt som de ansatte sætter pris på en stabil indtjening, vil de være villige til at betale "en forsikringspræmie" - for denne stabilitet ved at acceptere alt andet lige lavere lønninger, hvilket reducerer virksomhedens omkostninger. Begge parter har hermed incitamenter til at indgå en implicit kontrakt.

Er det realistisk at gå ud fra, at arbejdere og virksomheder faktisk opfører sig i overensstemmelse med den implicitte kontraktteori? Det er jo typisk tilfældet i sådanne *ex ante*, *ex post* modeller, at én eller flere begge parter vil have incitamenter til at ændre på eller overtræde aftalen, så snart de faktiske fremtidige forhold kommer til syne. Dette er især aktuelt for implicitte aftaler, men problemstillingen har sandelig også relevans for eksplicitte aftaler. Hvad kan afholde parterne for at "snyde"? En væsentlig årsag til, at arbejdere forventes at overholde kontrakterne, er mobilitets og søgeomkostninger. Angående virksomhedernes troværdighed har argumentationen gået på, at virksomheder, der ikke overholder kontrakterne, meget hurtigt vil få et dårligt ry blandt arbejdere og i forlængelse heraf løbe ind i rekrutteringsproblemer. I en "reputational" model vil arbejderne basere deres forventninger til fremtidige løn- og beskæftigelsesniveauer på faktiske tidligere niveauer. Virksomhederne har kendskab til denne adfærd, og vil tage den ind i overvejelserne, når de fastlægger disse niveauer. Denne proces kan vises at være uafhængig af, hvilken information arbejderne har om de faktiske forhold. Da kontrakter baseret på asymmetrisk information normalt resulterer i inefficiente beskæftigelsesomfang, taler noget for at fortrække "troværdighedsmekanisme-baserede" modeller, Hart (1983) og Carmichael (1984). Det kan diskuteres bl.a. for praktiske formål, om arbejderne forventninger til virksomhedernes troværdighed skal baseres på adaptive forventninger (budgetrettede forventninger) eller rationelle forventninger (fremadrettede og modelkonsistente forventninger). Endelig kaster disse modeller også lys på fx. lønstivheder på arbejdsmarkedet og ufrivillig

arbejdsløshed, Lommerud (1985: 117-122). Der kan trækkes flere paralleller mellem anvendelse af begrebet troværdighed på arbejdsmarkedet og anvendelsen af begrebet troværdighed i forbindelse med annonceringer af ændringer i den økonomiske politik, dvs. tror de økonomiske agenter, at de annoncerede ændringer faktisk gennemføres.

Flere empiriske undersøgelser tyder på, at længerevarende ansættelsesforhold er hyppigt forekommende, at sandsynligheden for jobskift er faldende i takt med ansættelsesperiodens varighed, og at arbejdere ofte vender tilbage til deres gamle arbejdsplads. Disse observationer kan forklares via søgeteori (søgning efter den bedste "match" mellem arbejdstager og virksomhed), via teorien om virksomhedsspecifik "human capital", men også via den implicitte kontraktteori. Den afgørende variabel i alle forklaringerne er den forventede nutidsværdi af den fremtidige indkomst og ikke den aktuelle indkomst.

I slutningen af 1970'erne dukkede den såkaldte rangordnings- eller "principal-agent"-teori op. Denne er nært knyttet til den implicitte kontraktteori. Imidlertid er der i "principal-agent"-teorien almindeligvis tale om individuelle og bindende kontrakter. Hvis arbejdskraften er heterogen, kan den optimale individuelle kontrakt indebære, at lønnen skal rangordnes efter individuel produktion, som er observerbar for virksomheden, *uden* at lønnen nødvendigvis knyttes direkte til produktiviteten, Lazear og Rosen (1981). I "principal-agent"-litteraturen er formålet med (implicitte) kontrakter at indføre præstationsincitamenter, der bevirker længerevarende ansættelsesforhold. "Agency"-hypotesen forudsiger en sammenhæng mellem indtjeningsprofil og anciennitet i

virksomheden, selv i situationer uden forekomst af virksomhedsspecifik "human capital" og mobilitetsomkostninger. Der er således både i den implicitte kontraktteori og "principal-agent"-teorien argumenter for at adskille realløn fra marginalproduktivitet. Denne modeltype kan desuden føre til ufrivillig arbejdsløshed, jf. Foster og Wan (1984).

3. "Efficiency wage theory", ufrivillig og naturlig arbejdsløshed

"Efficiency wage theory" er en teoriudvikling, der på det seneste er skudt op inden for arbejdsmarkedsøkonomien. Den effektive lønhypotese går ud på, at arbejdskraftens produktivitet er en funktion af reallønnen. Hvis denne reduceres, vil produktiviteten forringes, hvilket kan resultere i øgede omkostninger pr. produceret enhed.

Her går årsagssammenhængen også fra realløn til produktivitet og ikke kun omvendt som i traditionel neoklassisk teori. I praksis går årsagsretningen formentlig begge veje, selv om det traditionelt har været en almindelig accepteret forklaring, at det er produktivitetsstigninger, der betinger reallønsstigninger. Eksempelvis hersker der noget nær generel enighed om, at den svagere reallønsudvikling i USA fra begyndelsen af 1970'erne (efter 1. olieprischok) skyldes den parallelle svagere produktivitetsudvikling i USA siden 1973. På den anden side kan man stille sig spørgsmålet, om det er de sidste par års lave lønstigningstakt (nominel som real), der er årsag til den nuværende tilsyneladende ringe produktivitetsudvikling i Danmark!

Teoriudviklingen, der på visse områder er knyttet til implicit kontraktteori, giver bl.a. en forklaring på, hvorfor virksomhederne ikke sænker lønningerne i en situa-

tion med uligevægt på arbejdsmarkedet i form af ufrivillig arbejdsløshed, hvor de arbejdsløse pr. definition er kendetegnet ved, at de er villige til at tage arbejde til en løn lavere end den aktuelle. Dvs., køberne ønsker at betale mere, end sælgerne kræver. Før vi ser på den effektive lønhypoteses relevans i forklaring af ufrivillig arbejdsløshed og andre arbejdsmarkedsfænomener, skal argumentationen, for det rimelige i at antage at produktiviteten er en funktion af reallønnen, gengives. Der er tre basale modelvarianter. Argumentationen er baseret på traditionel neoklassisk individuel optimerede adfærd. Der eksisterer dog også en sociologisk begrundet model, der understøtter den effektive lønhypotese, jf. Yellen (1984). Hypotesen blev først fremført i forbindelse med u-lande, hvor sammenhænge mellem lønninger, ernæring, sygelighed og produktivitet blev understreget.

"Skulkemodellen". Antag at den enkelte arbejder har valget mellem at arbejde eller pjække. De arbejdere, der pjækker, har en sandsynlighed for at blive afsløret og fyret. Incitamentet til at pjække vil være størst i en situation med fuld beskæftigelse, da den fyrede arbejder da blot kan gå over i et andet ansættelsesforhold. Hvis det endvidere antages, at lønningerne er identiske i alle virksomheder, vil det være omkostningsfrit at pjække, jf. modellen i Shapiro og Stiglitz (1984). Under disse omstændigheder vil det være fordelagtigt for den enkelte virksomhed at hæve lønnen. Når alle virksomheder gør dette, stiger gennemsnitslønnen og beskæftigelsen falder. Den faldende beskæftigelse er i realiteten en form for klassisk arbejdsløshed, dvs. overudbud på arbejdsmarkedet (arbejdsløshed) og overefterspørgsel på vare- og tjenestemarkedet. Arbejdsløsheden, der betyder, at fyringer for arbej-

ren nu ikke længere er omkostningsfrie, virker som et arbejdskraftdisciplineringsredskab. Virksomhedernes adfærd har påført de ansatte et incitament til at arbejde fremfor at pjække med positive produktivitetseffekter som følge.

Ansættelseskontrakter kan dog udformes således, at den ufrivillige arbejdsløshed reduceres eller elimineres. Eksempelvis kan et anciennitetsbestemt aflønningssystem, hvor lønnen først ligger under og siden over værdien af arbejdskraftens marginalprodukt, løse incitamentsproblemet. Lazear (1981). Hvis nutidsværdien af lønnen korresponderer med markedsclearingsniveauet, elimineres den ufrivillige arbejdsløshed. Imidlertid skabes der så "moral hazard"-problemer, idet virksomheden nu får incitament til at fyre ansatte, og ansætte yngre arbejdere, når deres anciennitetsbestemte løn når niveauet for værdien af marginalproduktet, Yellen (1984: 203). Hvis virksomheden falder for fristelsen evt. i modstrid med en implicit aftale, vil den efterhånden opnå ry for at fyre ældre ansatte. Dette dårlige ry bevirker formentlig alvorlige rekrutteringsproblemer, hvilket måske på forhånd automatisk kan få virksomheden til at afstå for fristelsen.

Jobskift. For det andet kan løntilbud, der ligger højere end clearingsniveauet, tænkes at reducere omfanget af stillingskift med heraf følgende lavere totale omkostninger, hvilket ligeledes har positive produktivitetseffekter. Loyaliteten over for virksomheden styrkes ved den højere løn. Igen går argumentationen på, at den enkelte arbejders sandsynlighed for at forlade en stilling vil være mindre desto højere aggregeret arbejdsløshedsniveau og desto højere løn. Et anciennitetsbestemt lønsystem, der her ikke giver anledning til

"moral hazard", vil også i denne sammenhæng reducere eller eliminere den ufrivillige arbejdsløshed.

"Adverse selection", som udvælgelsesmekanisme på arbejdsmarkedet, er en tredje kilde til en sammenhæng mellem produktivitet og løn. Hvis arbejdskraften er heterogen med hensyn til produktivitet, samt hvis produktivitet og den enkelte arbejders lønkrav (reservationsløn/acceptløn) er positivt korrelerede, vil virksomheder med et generelt højt lønniveau også tiltrække de bedst kvalificerede. Det vil da være optimalt for den enkelte virksomhed ikke at ansætte de ansøgere, der er villige til at arbejde for mindre end den aktuelle løn, hvor denne forudsættes at ligge over clearingsniveauet. Disse personer afslører sig selv som mindre kvalificerede, når de stiller med relativt moderate lønkrav. Bemærk at tankegangen her er, at virksomhederne ved et relativt højt lønniveau er i stand til at skaffe sig arbejdere, som de ellers ikke kan få fat i, snarere end at den enkelte person arbejder mere effektivt end ellers.

Ufrivillig arbejdsløshed. Antag en økonomi med identiske, fuldkommen konkurrence virksomheder, hver med følgende produktionsfunktion: $q = f(e(w)N)$, hvor N er antal ansatte, e er arbejdsintensiteten pr. ansat og w er reallønnen (arbejdstiden forudsættes konstant). Her fastsætter virksomheden lønnen således, at arbejdskraftomkostningerne pr. efficiensenhed minimeres fremfor arbejdskraftomkostningerne pr. ansat. Det kan vises, at en profitmaksimerende virksomhed, der kan ansætte det antal personer, den ønsker, til den løn den frit vælger at tilbyde, vil tilbyde en løn $\hat{w}$ ("den effektive løn"), således at elasticiteten af arbejdsintensiteten af e med hensyn til reallønnen w er 1 (elasticiteten af $e(w)$ med

hensyn til w antages at være mindre end 1 for relativt høje w og større end 1 for relativt lave w). Schmidt-Sørensen (1987). Antal ansatte bestemmes, således at arbejdskraftens marginalprodukt er lig med reallønnen $\hat{w}$. På aggregeret niveau vil ligevægtsløsningen være karakteriseret af ufrivillig arbejdsløshed, givet at den aggregerede arbejdskraftefterspørgsel er mindre end det aggregerede udbud af arbejdskraft til lønsatsen $\hat{w}$. Selv om arbejdsløse er villige til at arbejde til en lavere løn end $\hat{w}$, vil virksomheden ikke sænke lønnen og ansætte flere, idet lønreduktionen reducerer de allerede ansattes produktivitet. Det kan vises, at den effektive lønmodel er forenelig med pengelønsstivhed og konjunkturarbejdsløshed, jf. Akerlof og Yellen (1985).

I de fleste versioner af den effektive lønteori, der anvendes i makroøkonomisk øjemed, er e ikke kun en funktion af w men også af arbejdsløshedsprocenten og lønsatserne i andre virksomheder. Eksempelvis bevirker et forøget arbejdsudbud alt andet lige større arbejdsløshed, som videre antages at give anledning til en stigning i e . Virksomhederne øger herefter deres efterspørgsel efter arbejdskraft. Ergo resulterer et øget arbejdsudbud i flere beskæftigede i ligevægt. I øvrigt kommer der yderligere effekter, når bl.a. ligevægtsreallønnen efterfølgende ændres, Akerlof og Yellen (1985: 831). En stigning i den relative løn, som virksomheden tilbyder, vil resultere i en stigning i e (en stigning i den relative løn sker, når virksomhedens løntilbud øges, henholdsvis når lønsatserne i andre virksomheder reduceres). Den optimale lønsats $\hat{w}$, som en virksomhed vil tilbyde, vil være positiv afhængig af lønsatserne (evt. de forventede lønsatser) i andre virksomheder.

Om og hvorfor ufrivillig arbejdsløshed

eksisterer er iøvrigt blevet debatteret kraftigt i de senere år. Tilhængere af hypotesen om naturlig arbejdsløshed (jf. nedenfor) benægter, at arbejdsløshed kan være ufrivillig i modeller med rationelle agenter. Keynesianere afviser ikke på forhånd ufrivillig arbejdsløshed, men interesserer sig for mikrobaserede årsagsforklaringer, hvilket ikke er problemløst. Fx er det velkendt, at det walrasianske ligevægtsbegreb i neoklassisk teori udelukker muligheden for ufrivillig arbejdsløshed. I jobsøgemodeller betegnes arbejdsløshed normalt som friktionsbetinget eller frivillig. Arbejdsløshed betinget af jobskift, hvor disse søges mindsket ved at lønnen holdes over clearingsniveauet for at støtte rekruttering og reducere opsigelser, kan i en vis henseende også betragtes alene som friktionsbetinget. Det kan hævdes, at den arbejdsløshed, som viser sig i en implicit kontraktmodel ikke blot er frivillig, men også kan undgås ved efficiente kontrakter, Hart (1983). For teorier, hvor høje, ufleksible lønninger bindes sammen med fordelagtige effekter på arbejdsmoral- og præstationer, kan virksomhederne introducere præstationsaftaler (dvs. incitamentsskabende lønsystemer) herunder akkord aflønning og anciennitetsbestemt aflønning, hvilket reducerer omfanget af ufrivillig arbejdsløshed.

Naturlig arbejdsløshed. Skønt arbejdsløshed normalt betragtes som et tegn på overudbud af arbejdskraft, forekommer der arbejdsløshed - kaldet den naturlige arbejdsløshed - selv når arbejdsmarkedet er i ligevægt. Der er flere årsager til denne type arbejdsløshed. For det første er en del af den naturlige arbejdsløshed friktionsbetinget. Der sker til stadighed en indstrømning på arbejdsmarkedet af jobsøgende personer ligesom personer, der i forvejen er på arbejdsmarkedet, skifter

job. Den friktionsbetingede arbejdsløshed er et resultat af, at jobsøge- og jobskiftprocessen ofte tager tid. For det andet kan udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet udmærket svare til hinanden aggregeret set, samtidig med at der på nogle delarbejdsmarkeder er overefterspørgsel og på andre overudbud; alle delarbejdsmarkeder clearer ikke på samme tidspunkt. Et tredje bidrag til den naturlige arbejdsløshed kommer fra marginalgrupperne på arbejdsmarkedet, der ofte kendetegnes ved kun at være i beskæftigelse i kortere perioder inden for det enkelte år.

Der er ikke generel enighed om, på hvilken måde den naturlige arbejdsløshed bedst kan måles. Nogle har defineret den naturlige arbejdsløshed som den arbejdsløshedsprocent for hvilken den aktuelle løninflation er lig med den forventede inflation. Jf. en såkaldt forventningsudvidet Phillips-kurve givet som

$$(1) \quad \pi = -\beta(u - \bar{u}) + \pi^e$$

hvor π og π^e er den faktiske henholdsvis den forventede inflationsrate og u og $\bar{u}$ er den faktiske henholdsvis den naturlige arbejdsløshedsprocent. I formuleringen af (1) er der implicit forudsat fravær af udbudsbetingede prischok. Hvis $u = \bar{u}$ vil $\pi = \pi^e$. Dette mål er imidlertid stærkt afhængig af, hvorledes den forventede inflation måles. En anden anvendt metode går ud på at beregne den gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent for en længere år-række og anvende dette gennemsnit som et mål for den naturlige arbejdsløshed. Et problem ved denne målemetode er, at der kan forekomme niveauskift i den naturlige arbejdsløshed over tiden, måske på grund af forskydninger i arbejdsstyrkens demografiske sammensætning, Lilien (1982).

Andre arbejdsmarkedsfænomener.

Hvis den effektive lønhypotese gælder for nogle sektorer men ikke for andre, kan eksistensen af duale arbejdsmarkeder forklares. I den primære sektor er den effektive lønhypotese gældende, således at antal stillinger er rationeret. I den sekundære sektor, hvor sammenhængen fra realløn til produktivitet er fraværende, clearer arbejdsmarkedet til et lavere lønniveau. Denne lønforskel kan tænkes at resultere i arbejdsløshed blandt jobsøgere, der "stiller sig i kø" til ledige stillinger i den primære sektor.

Forskellige løntilbud til jobsøgere fra virksomhed til virksomhed kan forklares ved, at sammenhængen mellem realløn og arbejdsintensitet er specifik fra virksomhed til virksomhed. Virksomhedernes effektive lønninger w vil da være forskellige. Ligevægt vil derfor være karakteriseret af en fordeling af løntilbud til identiske arbejdere.

Endelig bidrager den effektive lønhypotese til forklaring af diskriminering mellem personer med forskellige observerbare kendetegn. Under jobrationering kan en virksomhed, der f.eks. er forudindtaget for mænd fremfor kvinder, vælge førstnævnte uden omkostninger. Desuden vil en forskellig sammenhæng mellem produktivitet og realløn for forskellige grupper på arbejdsmarkedet give sig udslag i forskellige effektive lønninger w grupperne indbyrdes. Personer fra grupper med laveste omkostninger pr. produceret enhed ansættes først. Andre persongrupper vil ved efterspørgselsfluktuationer bære en relativ stor andel af eventuelle afskedigelser.

Vurdering. Modellerne baseret på den effektive lønhypotese giver svar på den tilsyneladende paradoksale kendsgerning, at eksistens af overudbud af arbejdskraft

ikke fører til lønreduktioner og eliminering af ufrivillig arbejdsløshed. Der eksisterer dog potentielle problemer med disse modeller. Fx. vil "komplicerede" kontrakter i flere tilfælde være Pareto-superiore og eliminere ligevægtsarbejdsløsheden, ligesom modellerne kan resultere i en konjunkturmedløbende snarere end en konjunkturmedløbende produktivitetsudvikling. Teoriretningen har alt i alt hurtigt overstået kravlestadiet, men der refterer stadig yderligere teoriudvikling og empiriske studier inden fremtiden for teoriudviklingens levedygtighed kan afgøres, selv om Schultze (1985) fremhæver relevansen af "efficiency-wage"-teori som element i fremtidige makroøkonomiske analyser.

4. Afslutning

Den implicitte kontrakteoris og den effektive lønhypoteses betydning for moderne makroteori er blevet fremhævet. Imidlertid beskæftiger denne litteratur sig primært med reallønsstivhed og delvis relativ lønstivhed. Den synes ikke at have meget at sige om stive nominelle lønninger. Tiden må vise, om forskningsindsatsen i den nærmeste fremtid munder ud i implikationer for de nominelle lønninger, jf. som et udgangspunkt Schultze (1985) og Akerlof og Yellen (1985).

Men også andre elementer fra den nyere arbejdsmarkedsteori spiller en rolle for den moderne makroteori, eksempelvis fagforeningers adfærd. I makroøkonomiske analyser behandles fagforeningers og det offentliges/regeringens adfærd normalt som exogent bestemt. I de senere år er der gjort flere forsøg på at belyse samspillet mellem endogene nyttemaksimerende fagforeninger og regering. Disse forsøg har inddraget spilteoretiske elementer i modellerne. Fastlæggelsen af de

offentlige udgifter og lønniveauet kan antages at ske ved, at regeringen styrer den aggregerede efterspørgsel under hensyntagen til fagforeningernes lønpolitik. Herefter reagerer fagforeningerne på regeringens adfærd. Der opstår et spil, hvor den ene part reagerer på den andens adfærd, hvorefter den anden reagerer, osv. Denne model kan bidrage til belysning af bl.a. inflationsudvikling og den offentlige sektors ekspansion, Gylfason og Lindbeck (1986).

Det generelle billede af udviklingen på arbejdsmarkedets teoretiske front har været en stigende interesse for at inddrage institutioner på arbejdsmarkedet og imperfektioner på arbejdsmarkedet i forhold til traditionelle neoklassiske antagelser. Udgangspunktet er dog stadig altovervejende neoklassisk. Billedet i dag er en række specifikke teorigræne inden for arbejdsmarkedets økonomi. Fremtiden må vise, om det lykkes at integrere flere af disse specifikke teorigræne i mere generelle modeller.

Litteratur

- Akerlof, G. A. og J. Yellen. A near-rational model of the business cycle, with wage and price inertia. *Quarterly Journal of Economics*, 1985, 823-838.
- Andersen, T. M. Modeller for forventningsdannelse. I T. M. Andersen og C. Vastrup (red.). *Nyere økonomisk teori og metode*. Aarhus Universitetsforlag: Aarhus, 1986.
- Carmichael, H. L. Reputation in the labor market. *American Economic Review*, 1984, 713-725.
- Cooper, R. A. note on overemployment/underemployment in labor contracts under asymmetric information. *Economic Letters*, 1983, 81-89.
- Foster, J. E. og H. Y. Wan. Involuntary unemployment as a principal-agent equilibrium. *American Economic Review*, 1984, 476-484.
- Gylfason, T. og A. Lindbeck. Endogenous unions and governments. *European Economic Review*, 1986, 5-26.
- Hall, R. E. og J. B. Taylor. *Macroeconomics. Theory, performance, and policy*. W. W. Norton & Company: New York, 1986.
- Hart, O. D. Optimal labour contracts under asymmetric information. *Review of Economic Studies*, 1983, 3-36.
- Lazear, E. P. Agency, earnings profiles, productivity and hours restriction. *American Economic Review*, 1981, 606-620.
- Lazear, E. P. og S. Rosen. Bank order tournaments as optimal labour contracts. *Journal of Political Economy*, 1981, 1045-1064.
- Lilien, D. M. Sectoral shifts and cyclical unemployment. *Journal of Political Economy*, 1982, 777-793.
- Lommerud, K. E. Eksplisitte og implisitte kontrakter i arbejdsmarkedet: Et innblikk i teorien. *Statøkonomisk Tidsskrift*, 1985, 107-127.
- Schmidt-Sørensen, J. B. Nyere tendenser i arbejdsmarkedsteorien. *Studies in Labor Market Dynamics*, Working Paper 86-5, Aarhus School of Economics and Business Administration, 1986.
- Schmidt-Sørensen, J. B. Efficiency wages and shorter working hours. *Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen v. Århus*, 1987.
- Schultze, C. L. Microeconomic efficiency and nominal wage stickiness. *American Economic Review*, 1985, 1-15.
- Shapiro, C. og J. E. Stiglitz. Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *American Economic Review*, 1984, 433-444.
- Yellen, J. Efficiency wage models of unemployment. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1984, 200-205.

Noter:

- ¹⁾ "Mark-up"-prisfastsættelse kan begrundes ud fra ufuldstændig information om efterspørgselsændringer, kunderelationer og -kontrakter, tom-melfingerregler og oligopolistisk prisfastsættelse.

Forfatteren takker Torben M. Andersen, Peder J. Pedersen og Niels Westergård-Nielsen for værdifulde kommentarer.

Takster som redskab for offentlig effektivisering

Diskussionen i denne artikel tager udgangspunkt i nogle af de problemer, der er i den offentlige sektor med hensyn til effektivitet og styring både generelt i den offentlige sektor og specifikt i sundhedssektoren.

I afsnit 2 diskuteres forskellige modeller for organiseringen af det offentliges serviceproduktion. I afsnit 3 diskuteres mulighederne for at indføre en højere grad af brugerbetaling på de store offentlige serviceområder. I afsnit 4-6 behandles mulighederne for øget anvendelse af takster/priser i forbindelse med selve produktionsprocessen for de offentlige ydelser (uanset finansieringen), nemlig i form af udbud af opgaver til private virksomheder, øget specialisering de offentlige institutioner imellem samt øget anvendelse af afdelingsbudgettering og interne afregningspriser i de offentlige institutioner. I afsnit 7 diskuteres betalingsordninger mellem bevilgende myndigheder og offentlige institutioner, herunder betydningen af bevillingskriteriers udformning for omkostnings- og servicebevidsthed i offentlige institutioner. Til slut diskuteres i afsnit 8 aspekter af de betalingsordninger, der i dag findes mellem kommuner, amtskommuner og stat.

1. Nogle effektivitets- og styringsproblemer i den offentlige sektor

Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces og styring af ressourceanvendelsen i den offentlige sektor fungerer ikke altid hensigtsmæssigt endsige optimalt.

Som beskrevet i "public choice"-teo-

rien¹⁾ er der en iboende tendens til udgiftsvækst i den offentlige sektor, hvilket bl.a. skyldes følgende forhold:

- a) Der produceres ofte for meget (kvantitativt som kvalitativt) af de offentlige serviceydelser i forhold til befolkningens/politikernes præferencer. Dette gør sig især gældende for de offentlige gratisydelser, hvor finansieringen er helt adskilt fra efterspørgselen. Som en følge af bl.a. fiskal illusion (undervurdering af omkostningerne ved offentlige aktiviteter), interesseorganisationers indflydelse og incitamentstrukturen i offentlige institutioner er den politisk-bureaukratiske beslutningsproces asymmetrisk i den forstand, at de politiske og administrative kræfter, der arbejder for aktivitets- og udgiftsekspansion på et givet område, i langt de fleste tilfælde er stærkere end de kræfter, der arbejder for stagnation eller reduktion.
- b) Produktiviteten og produktivitetsudviklingen er ofte ikke tilstrækkelig hos producenter af offentlige ydelser, hvilket bl.a. skyldes manglende omkostningsbevidsthed i de offentlige institutioner, bl.a. på grund af fraværet af markeds-mæssig konkurrence og konkursrisiko.
- c) Tilpasningen af produktionen til ændret efterspørgsels- eller behovsstruktur er ofte træg på grund af den tunge og uigennemsigtige beslutningsproces i den offentlige sektor. Specielt er det vanskeligt at reducere aktiviteter/om-

kostninger på områder, hvor efterspørgslen/behovet er mindre end tidligere, idet den pågældende institution vil omdefinere sine opgaver og argumentere for øgede bevillinger.

Foruden de nævnte tendenser til at fremme udgiftsvækst har det politisk-bureaukratiske beslutningssystem også den svaghed, at det er for stift: Der lægges for snævre bindinger på de offentlige institutioner, hvilket vanskeliggør efterkommelsen af brugerønsker.

Dertil kommer, at producentinteresser ofte er dominerende for produktionens sammensætning og udformning på grund af manglende incitamenter til service-/kundeorientering i de offentlige institutioner.

En mulighed for at afhjælpe nogle af de nævnte svagheder ved organiseringen af den offentlige sektors produktion er at indføre elementer af markedsmekanismen i den offentlige sektor. Denne mulighed, der har været diskuteret intensivt i de seneste år, bl.a. i forbindelse med regeringens såkaldte moderniseringsprogram, vil nødvendigvis indebære, at takster/priser får større betydning i den offentlige sektor, end de har i dag.

I de følgende afsnit diskuteres nogle af de muligheder og problemer, der er i forbindelse med på forskellig måde at indføre elementer af markedsmekanismen i den offentlige sektor via øget anvendelse af takster/priser.

2. Mulige organisationsmodeller for offentlig serviceproduktion

De sidste års debat om indførelse af øget brugerbetaling for offentlige tjenesteydelser indikerer, at takstpolitiske overvejelser kan blive relevante for dele af de store offentlige serviceområder: social-, sundheds- og uddannelsessektorerne, som ikke

traditionelt har været underlagt markeds-mæssige evalueringer. Størstedelen af de offentligt producerede serviceydelser er private i økonomisk forstand, idet der kan opkræves betaling for de enkelte ydelser, og folk, der ikke vil betale (gratister), kan udelukkes fra at forbruge ydelserne. Dette forhold indebærer, at disse serviceydelser kunne produceres og afsættes på markeds-mæssige vilkår.

Det skal dog understreges, at der også er store dele af det offentliges aktiviteter, der ikke kan gøres til genstand for takstopkrævning. Det drejer sig først og fremmest om de offentlige reguleringsopgaver (sagsbehandling og myndighedsudøvelse), aktiviteter i forbindelse med indkomstoverførsler og det offentliges produktion af kollektive goder (dvs. goder, der har den egenskab, at den ene forbrugers brug af godet ikke reducerer andres muligheder for at forbruge det, og at man ikke kan hindre "gratister" i at bruge det). Mange offentligt producerede goder er ikke rent kollektive, men har alligevel en så høj grad af kollektive egenskaber, at det ville være uhensigtsmæssigt at lade dem takstfinansieres. Når offentlig produktion ikke takstfinansieres, fordi der er tale om varetagelse af reguleringsopgaver eller som kollektive goder, er det udtryk for økonomiske begrundelser. Med hensyn til andre offentlige aktiviteter - heriblandt mange serviceydelser - der også finansieres via skattesystemet, er begrundelsen for, at de ikke takstfinansieres, ofte politisk: Man ønsker eksempelvis at påvirke fordelingen i samfundet eller befolkningens forbrugsmønster.

Når man skal søge at afgrænse områder, der er eller kan blive relevante for takstpolitiske overvejelser, er det væsentligt, dels at vurdere i hvor høj grad det offentlige er inddraget i organiseringen af produktionen, og dels at analysere mulighederne for,

at produkterne kan afsættes på et marked. Til dette formål kan det være hensigtsmæssigt at se nærmere på de tre vigtige elementer, der indgår i organiseringen af enhver form for produktion - det være sig service eller materiel produktion:²⁾

1. Hvem *arrangerer*? Arrangøren bestemmer, hvem der skal producere, hvor meget og af hvilken kvalitet, der skal produceres, og hvem produktet skal stilles til rådighed for. Arrangøren udtrykker altså sin efterspørgsel til producenten.
 2. Hvem *producerer*, dvs. hvem gennemfører den praktiske produktion?
 3. Hvem *betaler* producenten?
- Disse tre roller i forbindelse med organiseringen af produktionen kan enten varetages af en privat eller af en offentlig

aktør (eller af en privat og offentlig aktør i fællesskab). Man kan således skelne mellem otte forskellige organisationsformer, som det fremgår af tabel 1.

Organisationsformerne 1, 2 og 6 (jfr. tabel 1) er ikke umiddelbart relevante med hensyn til overvejelser omkring prisfastsættelse for offentlige ydelser. Ved ren markedsorganisering (1) medvirker det offentlige slet ikke i organiseringen af produktionen (udover i kraft af de regler og restriktioner, der følger af den almindelige lovgivning); ved organisationsformerne 2 og 6 (og eventuelt 7) betaler forbrugeren ikke direkte for ydelsen.

Organisationsformerne 3, 4 og 8 svarer til, hvad der kan defineres som "offentlige

Tabel 1. Organisationsformer*) ved produktion.

Organisationsform	Arrangør	Producent	Betaler
1. Ren markedsorganisering	Forbrugeren	Privat virksomhed	Forbrugeren
2. Offentlige »gratisydelser«	Offentlig myndighed	Offentlig institution	Offentlig myndighed
3. Takstfinansiering af offentlig service	Forbrugeren (evt. offentlig myndighed som medarrangør)	Offentlig institution	Forbrugeren (evt. delvis offentlig myndighed)
4. Koncession	Offentlig myndighed (forbrugeren medarrangør)	Privat virksomhed	Forbrugeren
5. Selvforvaltning med indkomstoverførsel (evt. i form af »vouchers«)	Forbrugeren (offentlig myndighed evt. medarrangør)	Privat virksomhed, forening, bruger-kollektiv, forbrugeren selv eller lignende	Offentlig myndighed
6. Udbud af offentlige opgaver	Offentlig myndighed	Privat virksomhed	Offentlig myndighed
7. Frit brugervalg mellem offentlige institutioner	Forbrugeren (med offentlig myndighed som medarrangør)	Offentlig institution	Offentlig myndighed (evt. delvis forbrugeren)
8. TV-licens ordning	Offentlig myndighed	Offentlig institution	Forbrugeren

*) Tabellen svarer til tabel 1 og 2 i Ole P. Kristensen (1984).

virksomheder", og er i høj grad relevante med hensyn til takstpolitiske overvejelser.

Organisationsform 5 "selvforvaltning med indkomstoverførsel" kan anvendes for en del offentlige serviceydelser. Det offentlige finansierer her forbruget af de pågældende ydelser (typisk af fordelingspolitiske hensyn), men finansieringen har form af en direkte indkomstoverførsel til forbrugeren, som selv arrangerer produktionen, dvs. har mulighed for at vælge mellem forskellige producenter og eventuelt forskellige varianter af den samme ydelse. Overførslen af penge til forbrugeren kan ske uden betingelser, således at forbrugeren selv kan vælge, om og i hvilket omfang han/hun vil benytte midlerne til køb af de pågældende ydelser. Alternativt kan der til de overførte penge være knyttet betingelser vedrørende deres anvendelse. Der er i så fald tale om øremærkede indkomstoverførsler, såkaldte "vouchers", hvorfor det offentlige også har del i arrangørrollen. Man kan tænke sig forskellige varianter af en sådan organisationsform, idet de private producenter kan have konkurrence fra offentlige producenter, og indkomstoverførslerne kan være mere eller mindre dækkende for udgifterne ved køb af de pågældende ydelser, således at forbrugeren selv må bidrage til finansieringen. Takstpolitik er klart relevant i et sådant "selvforvaltningssystem", idet de takster, som producenterne må tage, kan være underkastet visse restriktioner, ligesom de må afhænge af størrelsen af indkomstoverførsler til forbrugerne og eventuelle supplerende tilskud til producenterne.

Omlægning fra skattefinansierede gratisydelser til takstfinansiering på de store offentlige serviceområder vil altså svare til, at organisationsform 2, der i dag er dominerende på disse områder, suppleres af én el-

ler flere af organisationsformerne 3, 4, 5 og 8 (og eventuelt 7).

Et af formålene med i højere grad at tage priser (takster) for offentlige serviceydelser - dvs. at indføre en form for brugerbetaling - er at tilskynde til økonomisering i forbruget af de pågældende ydelser. Hvis en takstordning suppleres med arrangementer, der muliggør konkurrence mellem flere offentlige og/eller private producenter, kan der endvidere tilskyndes til øget omkostningseffektivitet og produktdifferentiering. En mere udbredt anvendelse af brugerbetaling er én måde at indføre markeds lignende forhold i den offentlige sektor på. Udbud af offentlige opgaver (organisationsform 6) er en anden.

Det skal understreges, at indførelse af øget brugerbetaling for offentlige ydelser ikke nødvendigvis betyder, at forbrugerne skal finansiere en større del af ydelserne, idet brugerbetalingen kan kombineres med indkomstoverførsler til forbrugerne som skitseret under omtalen af organisationsform 5. I så fald indebærer den øgede anvendelse af takster ikke en højere grad af takstfinansiering, men blot at de skattefinansierede tilskud til ydelsesproduktionen flyttes fra producenter til forbrugere.

En nærmere diskussion af de netop skitserede problemstillinger - herunder specielt spørgsmålet om, hvor mange og hvilke serviceområder der kan gøres til genstand for indførelse af takstsystemer, og i hvor høj grad og på hvilken måde sådanne systemer vil kunne bidrage til effektivisering af produktionen i den offentlige sektor - vil blive taget op nedenfor.

3. Brugerbetaling

En mulighed er at indføre en højere grad af brugerbetaling inden for de store offentlige serviceområder (dvs. i social-, sundheds- og uddannelsessektorerne). Brugerbeta-

ling kan indføres på en sådan måde, at brugerne af de offentlige ydelser faktisk skal finansiere (en større del af) ydelsernes produktionsomkostninger. Herved sikres via takster et øget provenu til det offentlige, men samtidig vil en sådan politik indebære en betydelig indkomstfordeling. Alternativt kunne man fastholde den nuværende (overvejende skattemæssige) finansiering af de offentlige ydelser, men omlægge det offentlige "tilskud" til produktionen fra et tilskud til producenten, til et tilskud til brugerne. Hvis man fortsat ønsker at påvirke forbrugsvalget mod de pågældende ydelser (som det sker i dag, hvor der er tale om ydelser, der enten stilles gratis til rådighed, eller som er stærkt subsidierede), kan brugertilskuddene være øremærkede til bestemte formål. For at en sådan ordning skal få betydning, må den suppleres med større valgmuligheder for brugerne af de offentlige serviceydelser mellem forskellige institutioner og/eller mellem forskellige udformninger af den samme grundlæggende ydelse (f.eks. børnepasning eller sygdomsbehandling).

I relation til tabel 1 er der her tale om, at organisationsform 2 ("offentlige gratis-ydelser") erstattes af organisationsform 3 ("takstfinansiering"), 5 ("selvforvaltning med indkomstoverførsel") eller 7 ("frit brugervalg mellem offentlige institutioner"). Formålet med en sådan organisationsmæssig omlægning er for det første at sikre en større omkostningsbevidsthed hos brugerne, idet de tilskyndes til at økonomisere med deres forbrug af/efterspørgsel efter de pågældende ydelser. For det andet vil de serviceproducerende offentlige institutioner have et større incitament til omkostningsreduktion og serviceorientering, hvis der i forbindelse med det friere forbrugsvalg etableres en vis konkurrence mellem forskellige institutioner, der pro-

ducerer den samme type af serviceydelser. Man kunne således forestille sig, at det blev tilladt at konkurrere på prisen og at produktdifferentiere (idet der dog kunne stilles visse minimumskrav til ydelsernes kvalitet fra de overordnede myndigheders side).

Det skal dog understreges, at der er betydelige praktiske vanskeligheder forbundet med indførelse af brugerbetaling og friere forbrugsvalg på de store offentlige serviceområder. Hvis et sådant system skal kunne sikre, at brugernes indflydelse på serviceprodukterne øges, er det nødvendigt, at de kan gennemskue de forskellige tilbud, der eksisterer på et givet område. Dette vil ofte ikke være tilfældet, når det gælder mere komplekse offentlige serviceydelser. For eksempel vil patienter med en given sygdom have vanskeligt ved på forhånd at gennemskue kvaliteten og konsekvenserne af forskellige former for behandling, ligesom de vil have en meget ufuldkommen information om fordele og ulemper ved forskellige behandlingsinstitutioner. Producenterne (lægerne) vil derfor, som det også er tilfældet i dag, i praksis (via bl.a. henvisninger) i stor udstrækning styre brugernes/patienternes efterspørgsel efter sundhedsydelser.

Et andet problem er, om man politisk vil acceptere, at der på f.eks. daginstitution- og skoleområdet etableres institutioner med markant forskelligt serviceniveau, således at børn i disse områder - i større omfang end tilfældet er i dag - stilles forskelligt afhængigt af forældrenes evne og vilje til at betale.

Et tredje problem vedrørende øget anvendelse af takster er, at disse - hvis en egentlig omkostningsbevidsthed skal etableres - bør afspejle de (marginale) omkostninger ved produktion af de pågældende ydelser. Delvis brugerbetaling, hvor

taksterne kun dækker en mindre del af omkostningerne, som benyttes af mange områder i dag, kan være uhensigtsmæssig i den forstand, at gennemskueligheden i omkostningerne ved og finansieringen af de offentlige ydelser mindskes.³⁾ Brugere, der kun betaler en del af omkostningerne ved en given ydelse via takster, kan således let få den opfattelse, at de finansierer alle omkostningerne. Men takster, der afspejler de fulde omkostninger ved en given ydelse, vil have alvorlige fordelingspolitiske konsekvenser, medmindre de suppleres med indkomstoverførsler.

Brugerbetalning uden tilsvarende tilskud til brugerne fra det offentlige rejser endvidere en række problemer. Vil man således acceptere, at folk, der bliver syge, ikke bliver behandlet, fordi de ikke kan betale, hvad en behandling koster? Hvis problemet løses ved at påbyde alle at tegne forsikringer mod sygdom og sociale problemer, er det højst usikkert, om "brugerbetalningen" medfører omkostningsbevidsthed hos brugerne eller incitament til omkostningsreduktion hos producenterne. I et sundhedssystem som det amerikanske har man således de samme problemer med udgiftsvækst og manglende produktivitetsfremskridt som det danske.

Der er altså betydelige problemer med indførelse af generel brugerbetalning på de store offentlige serviceområder. Men på nogle områder kan en øget produkt- og takstdifferentiering uden tvivl med held indføres. For eksempel kan takstbetalingen i døgninstitutioner i højere grad, end det er tilfældet i dag, differentieres efter den tid, institutionen benyttes. Tilsvarende kan brugernes muligheder for at vælge mellem benyttelse af forskellige institutioner, der leverer de samme typer af serviceydelser, øges, f.eks. i forbindelse med betaling af ekstraomkostningerne ved at

benytte en given institution i forhold til benyttelse af en "standardinstitution".

Hvis borgerne i en (amts)kommune skal have mulighed for at vælge at benytte institutioner i andre (amts)kommuner, uden selv at skulle betale de fulde omkostninger ved denne institutionsbenyttelse, kræves etablering af hensigtsmæssige betalingsordninger mellem forskellige (amts)kommuner.

Endelig skal bemærkes, at etablering af en højere grad af konkurrence mellem forskellige offentlige institutioner i forbindelse med, at brugerne gives større valgmuligheder med hensyn til, hvilken institution de vil benytte, kan have positive effekter i den forstand, at institutionernes incitament til serviceorientering og til at tilpasse deres ydelser efter brugernes ønsker skærpes, da de institutioner, hvis ydelser ikke efterspørges i særlig grad, risikerer at blive ramt af besparelser. Denne effekt kan opnås, uden at de større valgmuligheder suppleres af (en højere grad af) brugerbetalning, blot det tillades de offentlige institutioner at differentiere deres ydelser i et vist omfang.

4. Udbud af opgaver til private virksomheder

Selv om graden af brugerbetalning på de store offentlige serviceområder ikke øges, kan takster/priser få større betydning i forbindelse med de offentlige ydelsers produktionsproces, end tilfældet er i dag. Den øgede betydning af takster/priser i produktionsprocessen kan ske på forskellig måde:

- ved udlicitering af forskellige funktioner til private virksomheder,
- ved øget specialisering de offentlige institutioner imellem,
- ved øget anvendelse af afdelingsbudgettering og interne afregningspriser inden

for de enkelte offentlige virksomheder og institutioner.

Formålet med alle tre ordninger er først og fremmest at fremme produktiviteten og produktionsudviklingen, givet at det er bestemt, til hvilke ydelser der skal produceres, og hvordan de skal finansieres. Ordningerne kan således ikke bidrage til løsning af problemerne vedrørende fastlæggelse af produktionsomfang og etablering af større valgmuligheder for brugerne af de offentlige ydelser. De kan derimod nok i et vist omfang bidrage til at gøre tilpasningen til ændrede behov mere effektiv i den offentlige sektor.

I dette afsnit diskuteres udlicitering af opgaver til private virksomheder. Øget specialisering mellem forskellige offentlige institutioner behandles i det efterfølgende afsnit, mens afdelingsbudgettering og interne afregningspriser diskuteres i afsnit 6.

Udbud af opgaver, som arrangeres og (delvis) finansieres af det offentlige, til private virksomheder, er en meget anvendt organisationsform i dag. Den benyttes f.eks. inden for aktiviteter som brandslukning, ambulancekørsel, rengøring og offentlige bygge- og anlægsarbejder. Der er tale om, at private virksomheder leverer tjenesteydelser til den offentlige sektor, ligesom andre private virksomheder leverer materielle goder. Øget anvendelse af udbudsordninger vil altså ikke indeholde principielt nye elementer i relation til samspillet mellem offentlig og privat sektor, men blot betyde en intensivering af dette samspil.

Der er flere årsager til, at udbud af opgaver og funktioner til private virksomheder kan virke produktivitetsfremmende:

a) Den offentlige virksomheds- eller institutions ledelse aflastes med henyn til den direkte produktionstilrettelæggelse og ressourcestyring for de udbudte

funktioner, hvorved den offentlige institutions organisation kan blive mere overskuelig. Det kan derved blive muligt at styre institutionens ressourceanvendelse mere effektivt og forbedre omstillingsevnen i relation til ydre påvirkninger.

b) Hvis det i forbindelse med udbud af en given opgave sikres, at forskellige private virksomheder konkurrerer indbyrdes om tilbudsgivningen, vil de have et stærkt incitament til at reducere omkostningerne så meget som muligt.

Der er imidlertid en række betingelser, der skal være opfyldt, for at udlicitering af en given opgave kan forventes at resultere i større produktivitet og lavere omkostninger for det offentlige. For det *førstes* skal der være tale om en veldefineret opgave, som kan beskrives præcist, således at der kan etableres en juridisk bindende kontrakt. Dette er nemlig en forudsætning for, at der kan indhentes sammenlignelige tilbud, og for at kontraktens overholdelse kan kontrolleres. For en lang række offentlige ydelser inden for social-, sundheds- og uddannelsessektorerne vil det formentlig ikke være muligt at give en sådan præcis beskrivelse. For det *andet* er det afgørende for en udbudsordning, at en privat virksomhed ikke efter kontraktens indgåelse kan presse en højere betaling igennem over for den pågældende offentlige myndighed. Hvis der er tale om ydelser, hvis produktion kræver et betydeligt fast kapitalapparat og dermed store initiale investeringer, vil den kontrakthavende virksomhed stå relativt stærkt i forhandlingerne over for den offentlige myndighed. Tilsvarende er det afgørende for den private virksomheds incitament til løbende at øge produktiviteten, og for at denne produktivitetsforøgelse kan komme det offentlige til gode, at kontrakten med jævne mellemrum kan

genforhandles, og at virksomheden ved en sådan genforhandling reelt står i en konkurrencesituation i forhold til andre private virksomheder eller i forhold til muligheden af, at det offentlige selv overtager produktionen af den pågældende ydelse. For det *tredie* er det en forudsætning for udbud af en given opgave, at der faktisk findes private virksomheder, som er i stand til at varetage opgaven. Denne forudsætning er for de fleste kærneydelser inden for de store offentlige serviceområder ikke opfyldt i dag.

Under alle omstændigheder er det klart, at konkurrencen mellem forskellige virksomheder om de udbudte opgaver ikke vil være fuldkommen, men snarere oligopolistisk. For eksempel vil der fra myndighedernes side blive opstillet en række krav, som private hospitaler, plejehjem, skoler m.v. skal opfylde; der vil således ikke være fri adgang til markedet. Et andet forhold, som betyder, at konkurrencen på de pågældende markeder ikke vil være fuldkommen, er ydelsernes komplicerede karakter og dermed den ufuldkomne information hos brugerne om de forskellige institutioners/virksomheders alternative ydelsestilbud.

Udbud af opgaver til private virksomheder vil således næppe kunne gennemføres med held for de centrale offentlige serviceydelser. Derimod vil visse hjælpefunktioner, der indgår som et led i produktionen af den offentlige kærneservice, sikkert kunne udbydes til private virksomheder på en sådan måde, at der etableres en konkurrencesituation, og at den af incitamentet til omkostningsreduktion følgende produktivitetsstigning kommer det offentlige til gode i form af mindskede omkostninger (lavere udgiftsvækst). De funktioner, der vil egne sig bedst til udbud, og som også i dag i vidt omfang varetages af private virksom-

heder, vil først og fremmest være funktioner, der er klart afgrænsede i forhold til andre offentlige aktiviteter, dvs. funktioner, der ikke indgår som en dybt integreret del af produktionen af komplicerede offentlige kærneydelser. I relation til f.eks. sygeshussektoren vil nogle af de opgaver, der egner sig bedst til udbud, formentlig være hjælpefunktioner som rengøring, laboratorieundersøgelser og ambulancekørsel. Der vil på sådanne områder kunne etableres en rimelig konkurrence mellem forskellige producenter i den private og offentlige sektor.

Men det skal understreges, at man selvfølgelig ikke ud fra rene teoretiske ræsonnementer kan afgøre, om det faktisk vil være en fordel på kort eller lang sigt at udbyde sådanne opgaver til private virksomheder. Der kan også argumenteres for det modsatte. Det, der bør være afgørende for, om udbud af opgaver på et givet område skal finde sted, er, hvad der er billigst for det offentlige (givet at der kan etableres en kontrakt, som sikrer ensartet kvalitet af produktionen under de forskellige organisationsformer). Det offentlige bør derfor ikke udbyde opgaver til private virksomheder blot for at "privatisere", men bør kun overveje det i de tilfælde, hvor det er den billigste løsning. Man bør således eksperimentere med at udbyde velegnede opgaver til private virksomheder forskellige steder i landet og så lade de praktiske erfaringer over en lidt længere periode være afgørende for omfanget af udbud og dermed valget af organisationsform for disse opgaver.

Selv om de praktiske erfaringer skulle vise, at det i de fleste tilfælde er billigst at udbyde en given opgave til private virksomheder, kan man argumentere for, at det alligevel er en fordel, at udførelsen af den pågældende opgave forbliver i offent-

ligt regie nogle steder i landet, idet man herigennem vil kunne indhente information om omkostningsudviklingen, der kan danne udgangspunkt for indgåelsen af kontrakter med private virksomheder andre steder. En sådan foranstaltning vil i særlig grad kunne fungere som en nyttig kontrol og som en styrkelse af det offentliges forhandlingsposition i de tilfælde, hvor der er betydelige stordriftsfordele forbundet med produktionen af den udbudte opgave, og hvor der derfor kun er nogle få private virksomheder (jfr. Falck), som i praksis kommer til at varetage den pågældende opgave.

Endelig skal det understreges, at de opgaver, der er velegnede til udbud, kun udgør en relativt lille del af de samlede offentlige udgifter. Selv om nogle af disse opgaver kan løses billigere ved udbud til private virksomheder end i offentligt regie, kan en øget anvendelse af udbudsordninger derfor ikke i sig selv være afgørende for løsningen af problemerne vedrørende offentlig udgiftsvækst.

5. Specialisering internt i den offentlige sektor.

I stedet for at udbyde forskellige opgaver og hjælpefunktioner til private virksomheder kan der ske en specialisering i offentligt regie, således at den enkelte offentlige institution får et mere begrænset opgaveområde. I stedet for, at de enkelte offentlige institutioner selv har f.eks. rengøringspersonale ansat eller har udbudt opgaven til private rengøringsselskaber, kunne rengøringen varetages af kommunale, amtskommunale eller statslige rengøringsselskaber på kontraktmæssig basis mod betaling. Tilsvarende kunne en funktion som ambulancekørsel varetages af en særskilt offentlig institution, i stedet for af sygehuse eller Falck.

Formålet med en øget opgavespecialisering imellem de offentlige institutioner, som det er tilfældet med øget udbud af opgaver til private virksomheder, at fremme produktivitetsudviklingen. Et argument for, at en øget specialisering i offentligt regie kan være produktivitsfremmende, er at de offentlige institutioners/virksomheders organisation bliver mere overskuelig og deres opgaver mere begrænsede, hvorfor en mere effektiv ledelse og drift nemmere kan gennemføres. Dette organisationsmæssige argument, der som nævnt tidligere også gør sig gældende ved udbud af opgaver til private virksomheder, er især af betydning for store offentlige institutioner (som f.eks. sygehuse), der producerer ydelser af en meget sammensat og kompliceret art, og som derfor er vanskelige at drive effektivt.

Det forhold, at en øget specialisering i offentligt regie, baseret på bl.a. øget anvendelse af takstbetaling mellem offentlige institutioner og virksomheder, kan have effekter, der svarer til effekterne af at udbyde flere opgaver til private virksomheder, har i betydelig grad været overset i privatiseringsdiskussionen.

Et af argumenterne for, at udbud af opgaver til private virksomheder kunne virke produktivitsfremmende, er som nævnt den konkurrence ved tilbudsgivningen, der kan opstå mellem forskellige private virksomheder. En tilsvarende konkurrencesituation kan etableres ved kontraktmæssigt udbud af delfunktioner til specialiserede offentlige institutioner eller virksomheder, hvis der findes flere sådanne institutioner/virksomheder, der kan løse de pågældende funktioner. Den bedste konkurrencesituation vil naturligvis kunne skabes, hvis både private og offentlige producenter kan konkurrere i forbindelse med udbud af en given opgave.

Et specielt problem er at undgå konkurrenceforvridning, som kan skyldes, at nogle veletablerede institutioner/virksomheder (det kan være offentlige eller private) kan være tilfredse med et forholdsvis lille dækningsbidrag fra den pågældende aktivitet, fordi de i forvejen har et udbygget kapital-apparat. På lang sigt vil en privat virksomhed dog ikke være tilfreds med et dækningsbidrag, der er mindre end svarende til forrentning og afskrivning af det for aktiviteten nødvendige kapitalapparat. Om det samme gælder for en offentlig virksomhed/institution, afhænger af, hvilke andre aktiviteter den driver, og hvilke principper der gælder for de tilskud, den får fra offentlige myndigheder. En anden årsag til, at der kan opstå konkurrenceforvridning, er, hvis offentlige og private virksomheder beskattes forskelligt, f.eks. som følge af forskellige regler for betaling af moms.

En specialisering mellem offentlige institutioner/virksomheder baseret på kontraktmæssige vilkår har naturligvis de samme begrænsninger som udbud af opgaver til private virksomheder. Det er således kun en mindre del af de offentlige aktiviteter, der er egnede til en kontraktmæssig beskrivelse, og hvis produktionen af mere komplekse offentlige ydelser.

Men en specialisering i offentligt regie kan i nogle tilfælde også ske på anden vis. For eksempel kan det tænkes, at styringen af komplekse offentlige institutioner som f.eks. sygehuse kunne blive mere effektiv, hvis man i højere grad end tilfældet er i dag satser på mindre og mere specialiserede enheder (dvs. specialisere institutionerne horisontalt).⁴⁾

6. Afdelingsbudgettering og interne afregningspriser

En anden måde, hvorpå en mere gennem-

skuelig og effektiv organisation i nogle tilfælde kan etableres i offentlige institutioner, er ved decentralisering af institutionernes ressourcestyring i forbindelse med øget anvendelse af afdelingsbudgettering og interne afregningspriser. Ideen med en sådan organisation er at give de enkelte afdelinger et større økonomisk ansvar og incitament til at økonomisere med ressourceanvendelsen. De enkelte afdelingers detaljerede kendskab til egne produktionsforhold kan i en sådan organisationsform give sig udslag i større effektivitet og bedre omstillingsevne, hvis der kan etableres en god incitamentsstruktur. Afgørende er her brugen af interne afregningspriser mellem de enkelte afdelinger i institutionen, og at hver afdeling søger at producere med så små omkostninger som muligt. En sådan organisationsform kan endvidere danne baggrund for etablering af et konkurrenceforhold mellem afdelinger i institutionen og andre offentlige eller private serviceinstitutioner/-virksomheder. For eksempel kunne man tænke sig, at en given afdeling i en offentlig institution selv kunne vælge, i hvilket omfang den ville købe ydelser fra institutionens egne serviceafdelinger (f.eks. trykkeri eller skrive-stue) respektive fra eksterne (offentlige eller private) institutioner/virksomheder, der kan levere de samme serviceydelser. Et sådant valg vil afhænge af parametre som pris, kvalitet og leveringstid.

En organisationsstruktur med decentralisering af ressourcestyringen baseret på bl.a. anvendelse af interne afregningspriser vil dog lide af betydelige svagheder. For det første vil afregningspriser, der skal give fuld dækning for en afdelings totale omkostninger (som vil være relevant, hvis der skal etableres en konkurrencesituation i forhold til eksterne producenter af samme

ydelse), i betydelig grad være præget af vilkårlig fordeling af faste og produkt-indirekte omkostninger. De priser der i vid udstrækning bliver bestemmende for afdelingernes økonomiske dispositioner vil altså ikke være entydige, og vil i mange tilfælde give et forkert billede af de faktiske (marginale) omkostninger, der er forbundet med produktion af en given ydelse. For det *andet* kan der let opstå afdelingsegoistisk adfærd, som mindsker institutionens samlede effektivitet: En afdeling kan økonomisere ved at ændre kvaliteten af de ydelser, den leverer til andre afdelinger og derved påføre dem ekstra omkostninger. For det *tredie* er det vanskeligt at skabe en incitamentstruktur, som virkelig motiverer afdelingerne til at gennemføre besparelser. Hvis besparelsen blot resulterer i, at den pågældende afdeling får tildelt et mindre budget det efterfølgende år, mens afdelinger, der ikke har kunnet holde budgettet får tildelt flere midler, er der således ikke noget incitament for afdelingerne til at spare. Selv om man garanterer en afdeling, at en given procentdel af eventuelle besparelser kommer den til gode i et eller flere efterfølgende år, er det tvivlsomt, hvor stærke incitamenter afdelingen har til at spare, hvis den har en tilstrækkelig lang tidshorisont. Hvis afdelingerne skal motiveres til at gennemføre besparelser i overensstemmelse med deres budgetrammer, er det under alle omstændigheder hensigtsmæssigt, at de er med til at fastlægge rammerne for egne og andre afdelingers budgetter, således at disse rammer opnår så stor en accept som muligt i afdelingerne.

I princippet er en helt central og direkte styring af institutioners/virksomheders ressourceanvendelse den bedste organisationsform: ledelsen kan (teoretisk set) tage hensyn til, hvorledes handlinger i en afdeling påvirker andre afdelinger (effekter der

ikke afspejles i systemet af interne afregningspriser), lige som en central ressourcestyring ikke er baseret på summariske afregningspriser, der kun ufuldkomment afspejler omkostningerne ved produktion af de forskellige ydelser. Men den direkte centralistiske detailstyring af ressourcer kan i praksis - især i store institutioner/virksomheder - være for træg og bureaukratisk og lide af mangler, fordi ledelsen ikke har detailkendskab til de enkelte afdelingers produktionsforhold og fordi afdelingerne mangler incitament til at medvirke til effektiviseringer/besparelser. I praksis kan en decentral struktur, baseret på indirekte styring via interne afregningspriser, som skitseret ovenfor - med alle de svagheder den har - fungere bedre end en centralistisk struktur.

7. Betalinger mellem offentlige myndigheder og offentlige institutioner

En større overensstemmelse mellem det offentlige ydelsesudbud og efterspørgslen efter/behovet for ydelser kan i nogle tilfælde etableres ved en omlægning af de eksisterende betalingsordninger mellem bevilgende myndigheder (stat, amter, kommuner) og offentlige institutioner/virksomheder. Der er i hvert fald to muligheder for ændring af disse betalingsordninger:

- a) I nogle tilfælde kan det gennemføres ved at give offentlige institutioner større frihed til at udvide deres aktiviteter på områder, hvor der er et (betalingsvilligt) brugerbehov. Dette kan gøres ved at erstatte de eksisterende bruttobudgetteringsrammer for offentlige institutioners aktiviteter med *nettorammer* og/eller tillade *indtægtsdækket virksomhed* af et vist omfang. Fordelen ved sådanne ordninger er, at tilpasningen af

de offentlige ydelser til brugernes behov kan blive mere smidig, idet en betalingsdygtig efterspørgsel, der udtrykkes på markedet, kan efterkommes af den offentlige institution, uden at der først skal indhentes tilladelse og bevillinger hos højere myndigheder i det politisk-bureaukratiske system; samtidig vil den pågældende offentlige institution/virksomhed have økonomisk incitament til at tilfredsstille en sådan efterspørgsel, da institutionen/virksomheden selv kan anvende den øgede indtægt (den går ikke direkte i stats- eller kommunkassen, som det ofte er tilfældet i dag).

Der er dog også betydelige problemer ved indførelse af sådanne ordninger. Hvis en offentlig institution står i en konkurrenceposition over for private virksomheder med hensyn til salg af nogle af dens ydelser, må der være regler for takstfastsættelsen, som sikrer, at der ikke opstår konkurrenceforvridning. Et andet problem opstår i de tilfælde, hvor den offentlige institution har en stærk monopolstilling. Hvis de bevilgende myndigheder alene interesserer sig for nettorammen for udgifter og indtægter, vil institutionen kunne imødegå krav om besparelser og produktivitetsforøgelse ved at forhøje taksterne på de ydelser, den sælger. Det betyder, at brugerne af disse ydelser kommer til at bære byrden i forbindelse med reduktionen af institutionens bevilling, hvilket kan være politisk uønsket.

Et tredje problem, som har stor praktisk betydning vedrørende fastlæggelsen af det tidsrum inde for hvilket en given aktivitet skal hvile i sig selv. Hvis en offentlig virksomhed eller institution opretter en ny aktivitet, kan der være en vis periode, hvor aktiviteten giver un-

derskud, fordi der skal investeres og fordi indtægterne først kommer ind, når de nye ydelser er kendt af de potentielle kunder. Hvilke muligheder skal der være for offentlige virksomheder/institutioner med hensyn til at låne til finansiering af investeringer, og hvor mange år skal der gå før aktiviteten hviler i sig selv?

- b) En anden mulighed for omlægning af betalingsordninger mellem bevilgende myndigheder og offentlige institutioner med henblik på at sikre en højere grad af tilpasning af det offentlige ydelsesudbud til ændringer af efterspørgsels-/behovstrukturen består i, at anvende normbudgettering i større udstrækning end i dag, dvs. at knytte driftsbevillinger til en given institution til nogle nærmere definerede normtal. For eksempel ved, at bevillinger til skoler og daginstitutioner er afhængige af antallet af elever henholdsvis børn. Hvis en institutions klienttal falder, bliver den altså tvunget til at mindske sit ressourceforbrug i tilsvarende omfang, bl.a. gennem reduktion af antallet af ansatte. Hvis der er tale om nettobevillinger til en institution kan den dog alternativt søge at øge sine indtægter.

Ved øget anvendelse af normbudgettering kan således indbygges en vis automatik i den offentlige sektor med hensyn til at fjerne ressourcer fra områder, hvor efterspørgslen/behovet er faldet - ressourcer der så kan anvendes på andre områder, hvor behovet er steget. Normbudgettering kan således anvendes som middel mod tendensen til udgiftsvækst i den offentlige sektor.

Der kan imidlertid være betydelige problemer forbundet med at udforme normer, så de afspejler den reelle arbejdsbyrde i en institution. For eksempel bør bevillinger til

en skole ikke blot afhænge af elevantal, men også af andelen af elever, der har behov for specialundervisning. Jo flere normer der danner grundlag for bevillingerne, jo mindre gennemskueligt bliver systemet. Men på mange områder vil det være uhenigtsmæssigt at styre efter nogle få simple normer. Dette gælder f.eks. inden for sygehusområdet. Forskellige sygehuses produktion har en meget forskellig sammensætning. Hvis bevillingerne til sygehuse f.eks. blev styret af antal sengedage pr. år, vil sygehuse have incitament til at behandle relativt få patienter og lade den gennemsnitlige indlæggelsestid vokse, da de derved bliver registreret for et stort antal sengedage og samtidig kan holde behandlingsomkostningerne nede. Andre simple normer for institutioner, der som sygehuse producerer forskelligartede og komplekse ydelser, kan på tilsvarende måde implicere en uhensigtsmæssig incitamentstruktur, hvilket igen afspejler, at man ikke kan karakterisere produktionens omfang ved hjælp af nogle få simple normer.

8. Betalinger mellem offentlige myndigheder indbyrdes.

I de foregående afsnit drøftes, hvorledes indførelse af elementer af markedsmekanismen og herunder specielt forskellige former for betalingsordninger påvirker brugernes omkostningsbevidsthed med hensyn til efterspørgsel efter offentlige serviceydelser og de serviceproducerende institutioners/virksomheders incitamentstruktur og styrbarhed.

Betalingsordninger mellem de offentlige myndigheder (stat, amter og kommuner), som finansierer den del af de offentlige serviceydelser, der ikke finansieres ved brugerbetaling, og som træffer beslutninger

om oprettelse og nedlæggelse af institutionspladser, er imidlertid også afgørende for den offentlige sektors funktionsmåde og ydelsesudbud. Disse betalingsordninger er således afgørende for kommuners og amters incitament til at bygge institutioner af forskellig art med henblik på tilfredsstillelse af efterspørgslen/behovet. Hvis forsøg på - via indførelse af elementer af markedsmekanismer - at lade udbudet af offentlige ydelser i højere grad være bestemt af efterspørgslen, skal have mening, er det afgørende, at de offentlige myndigheder efterkommer denne efterspørgsel ved at sørge for et tilstrækkeligt ydelsesudbud. Borgernes muligheder for at vælge mellem alternative ydelser sættes ud af kraft, hvis der er mangel på institutionspladser af en given type.

Der findes forskellige typer af betalingsordninger:⁵⁾ Horisontale, dvs. mellem myndigheder (amter eller kommuner) på samme niveau, f.eks. når borgere fra én kommune benytter en anden kommunes skoler eller daginstitutioner; vertikale, dvs. mellem myndigheder på forskellige niveauer, f.eks. når en (amts)kommune betaler for benyttelesen af en statslig institution, eller når staten udbetaler refusioner til kommuner.

Formålet med horisontale betalingsordninger er at sikre, at de kommuner (amter), der benytter andre (amts)kommuners serviceapparat, også kommer til at betale derfor. Formålet med vertikale betalingsordninger er at sikre, at det forvaltningsniveau, der har det økonomiske ansvar for løsningen af en bestemt opgave, også kommer til at betale, selv om den praktiske opgaveløsning varetages af en institution på et andet niveau.

Takstfastsættelsen i forbindelse med horisontale og vertikale betalingsordninger sker med udgangspunkt i omkostnin-

gerne for de pågældende ydelser. Direkte og indirekte omkostninger (ekskl. kapitalomkostninger) fordeles i de fleste tilfælde pr. klient eller pr. dag. Hvorledes kapitalomkostninger (forrentning og afskrivning) indgår i beregningen af gennemsnitsomkostningerne, der ligger til grund for takstfastsættelsen, varierer dog noget for de forskellige typer af ydelser. Med henyn til horisontale betalingsordninger indgår kapitalomkostninger i taksterne på sygehus- og socialområdet, mens de ikke indgår i taksterne på folkeskole- og gymnasieområdet. Administrationsudgifter uden for institutionen (f.eks. skolen eller sygehuset) indregnes ikke i taksterne.

Beregning af gennemsnitsomkostninger involverer en betydelig grad af vilkårlighed i forbindelse med fordelingen af indirekte omkostninger og kapitalomkostninger. Da der ofte er forskellige principper i forskellige (amts)kommuner med hensyn til fordelingen af disse omkostningsarter - selv for den samme type af ydelser - og da de historiske kapitalomkostninger i en institution i høj grad afhænger af anlægstidspunktet for institutionen, er de beregnede gennemsnitsomkostninger, og dermed takster, for den samme ydelse ofte meget forskellige i forskellige dele af landet.

Dette gælder f.eks. på sygehusområdet, hvor gennemsnitsomkostningerne pr. senge dag udgør grundlaget for takstberegningen. Takstforskellene udnyttes imidlertid kun i et meget begrænset omfang i forbindelse med visitation af patienter til sygehus uden for det pågældende amt. Når der således ikke systematisk visiteres til de billigste sygehuse, skyldes det dels, at visitationsreglerne kun giver adgang til benyttelse af et begrænset antal sygehuse, dels at lægerne visiterer patienterne på grundlag af faglige hensyn. Sygehusenes takster kan dog spille en rolle ved en amtskommunes

afvejning af, i hvilket omfang amtets eget sygehusvæsen skal udbygges, og i hvilket omfang patienter skal visiteres til andre amters sygehuse.

De eksisterende betalingsordninger, der reflekterer opgavefordelingen og fordelingen af finansieringen mellem stat, amter og kommuner, fungerer ikke altid hensigtsmæssigt.

For det første kan betalingsordningerne generelt kritiseres for stort set at være baseret på et "hvile i sig selv-princip", og dermed på historiske omkostninger. Ud fra ressourceallokeringsmæssige hensyn ville det være bedre, hvis takstfastsættelsen i højere grad søgtes baseret på (kort- eller langsigtede) marginalomkostninger.

For det andet kan de forhold, at kommunernes nettoandel af finansieringen af forskellige offentlige ydelser er forskellig, medføre en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur hos kommunerne. Dette gør sig gældende for ydelser der (i nogle tilfælde) kan substituere hinanden, samt når forebyggende, behandlende og opfølgende aktiviteter finansieres af forskellige myndigheder. Forskellene i den kommunale finansieringsandel skyldes, at den statslige refusionsprocent varierer fra ydelse til ydelse og at nogle ydelser finansieres af amterne. For eksempel har kommunerne i dag incitament til at holde igen på udbygningen af plejehjem, da det er billigere for kommunerne, at de amtskommunalt finansierede sygehuse varetager nogle af de ældres plejebehov. Tilsvarende er kommunernes andel af finansieringen 50 pct. i forbindelse med revalidering, mens den er 0 pct. for (invalid-)pension.

Betalingsordninger kan i sådanne tilfælde virke forvridende på en for den enkelte borger uheldig og uacceptabel måde. Men det er også samfundsøkonomisk uhensigtsmæssigt, at det, der udgør en del af

grundlaget for kommunale afgørelser om etablering af alternative ydelsesudbud, ikke er de samfundsøkonomiske omkostninger, men den kommunale andel af disse omkostninger.

Da det er hensigtsmæssigt at løsningen og finansieringen af forskellige offentlige opgaver varetages af forskellige myndigheder på forskellige niveauer i den offentlige sektor, og da det ikke kan undgås at ydelser, der leveres og finansieres af forskellige myndigheder i nogle tilfælde kan substituere hinanden, kan det næppe undgås, at der opstår forvridninger af den omtalte karakter. Men det er vigtigt at være opmærksom på dette forhold, når man søger at etablere hensigtsmæssige betalingsordninger internt i den offentlige sektor mellem forskellige myndigheder.

I forbindelse med eventuel indførelse af indtægtsgradueret brugerbetaling for flere offentlige ydelser, vil den måde, hvorpå differencen mellem omkostninger og brugerbetaling finansieres, være afgørende for incitamentstrukturen i kommunerne. Hvis kommunerne selv skal finansiere denne difference (eventuelt til dels suppleret af et bloktilskud fra staten), vil de have incitament til i første række at tildele institutionspladser til de borgere, der har de største indkomster.

Noter:

- ¹⁾ Se f.eks. K. M. Pedersen og J. H. Petersen (1980), J. H. Petersen (1980) og (1981), O. P. Kristensen (1980), (1982), og T. B. Jørgensen (1981) og (1982) og Jens Gunst og Otto Larsen (1983).
- ²⁾ Jfr. Ole P. Kristensen (1984) s. 99.
- ³⁾ Denne pointe fremhæves også af Bent Rold Andersen (1984, s. 248).
- ⁴⁾ Se J. Gunst, E. Heinesen og N. Lauritzen (1984).
- ⁵⁾ Se Smitt og Svensson (1981) for en grundigere gennemgang af disse.

Litteratur:

- Bent Rold Andersen (1984): "Kan vi bevare velfærdsstaten"? Samfundslitteratur.
- Jens Gunst og Mogens Munk Rasmussen (1979): "Virksomhedsøkonomi for private og offentlige virksomheder". Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie. Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Jens Gunst, Eskil Heinesen og Niels Lauritzen (1984): "Offentlig service, effektivitet og produktivitet". Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jens Gunst og Otto Larsen (1983): "Offentlig Økonomi". Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torben Bech Jørgensen (1981): "Når staten skal spare". Nyt fra samfundsvidenskaberne, København.
- Torben Bech Jørgensen (1982): "Offentlige myndigheders sårbarhed overfor besparelseskrav". I Jens Gunst (red.): "Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger". Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- Ole P. Kristensen (1984): "Privatisering: Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog?". Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 2, s. 96-117.
- Ole P. Kristensen (1980): "Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor". Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 4.
- Ole P. Kristensen (1982): "Oversigt over årsager til væksten i den offentlige sektor". I Jens Gunst (red.): "Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger". Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- P. R. G. Layard og A. A. Walters (1978): "Microeconomic Theory". McGraw-Hill, London.
- Jørgen Lotz (1982): "Kommunernes Finansiering". 2. reviderede udgave. Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- E. J. Mishan (1976): "Elements of Cost-Benefit Analysis". Sec. ed. Georg Allen & Unwin, London.
- Knud Jørgen Munk (1980): "Offentlig prisfastsættelse". Nationaløkonomisk tidsskrift 1980, nr. 1, s. 71-86.
- Ole Munk (1978): "En velfærdsøkonomisk simulationsmodel. 'Stor opgave' ved det statsvidenskabelige studium, nr. VI 140.
- H. P. Myrup (1978): "Pris- og investeringskalkuler for offentlige virksomheder". Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- H. P. Myrup (1980): "Privatøkonomi vs. samfundsøkonomi". I J. E. Yndgaard (red.): "Symposium om Danmarks energiproblemer 1979". Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Rolf Nordstrand, Stig P. Christensen, Anders Larsen, Bent Ryd Svensson (1984): "Salg af kollektiv energi". AKF.
- Ole Albæk Pedersen (1978): "Skal de kommunale forsyningsvirksomheder hvile i sig selv?". Juristen og økonomien, 10, s. 234-40.
- Kjeld Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen (1980): "Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?". Berlingske Forlag, København.
- Jørn Henrik Petersen (1980): "Kan man - som alternativ til central planlægning - benytte elementer af markedsmekanismen i den offentlige sektor?". Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 4.
- Jørn Henrik Petersen (1981): "Decentralisering i den offentlige sektor". Nationaløkonomisk tidsskrift nr. 3.
- Dan Asbjørn Smitt og Bent Ryd Svensson (1981): "Interne betalinger mellem offentlige myndigheder". AKF, København.
- Claus Tønnesen (1978): "Betalinger for kommunale forsyninger". Juristen og økonomien, 10, s. 217-33.
- M. G. Webb (1976): "Pricing Policies for Public Enterprises". Mac Millan, London.



Min bedste investering
 efter 1. januar,
 er at investere i
MIG SELV

Investér i Dem selv – med skattefordel.

Få en SDS Kapitalpension, evt. suppleret med en Ratepension. Det bliver den mest fordelagtige opsparringsform efter 1. januar 87 – den eneste, der kan fradrages fuldt ud i Deres personlige indkomst.

SDS Pension er en "levende" opsparring: De kan investere Deres

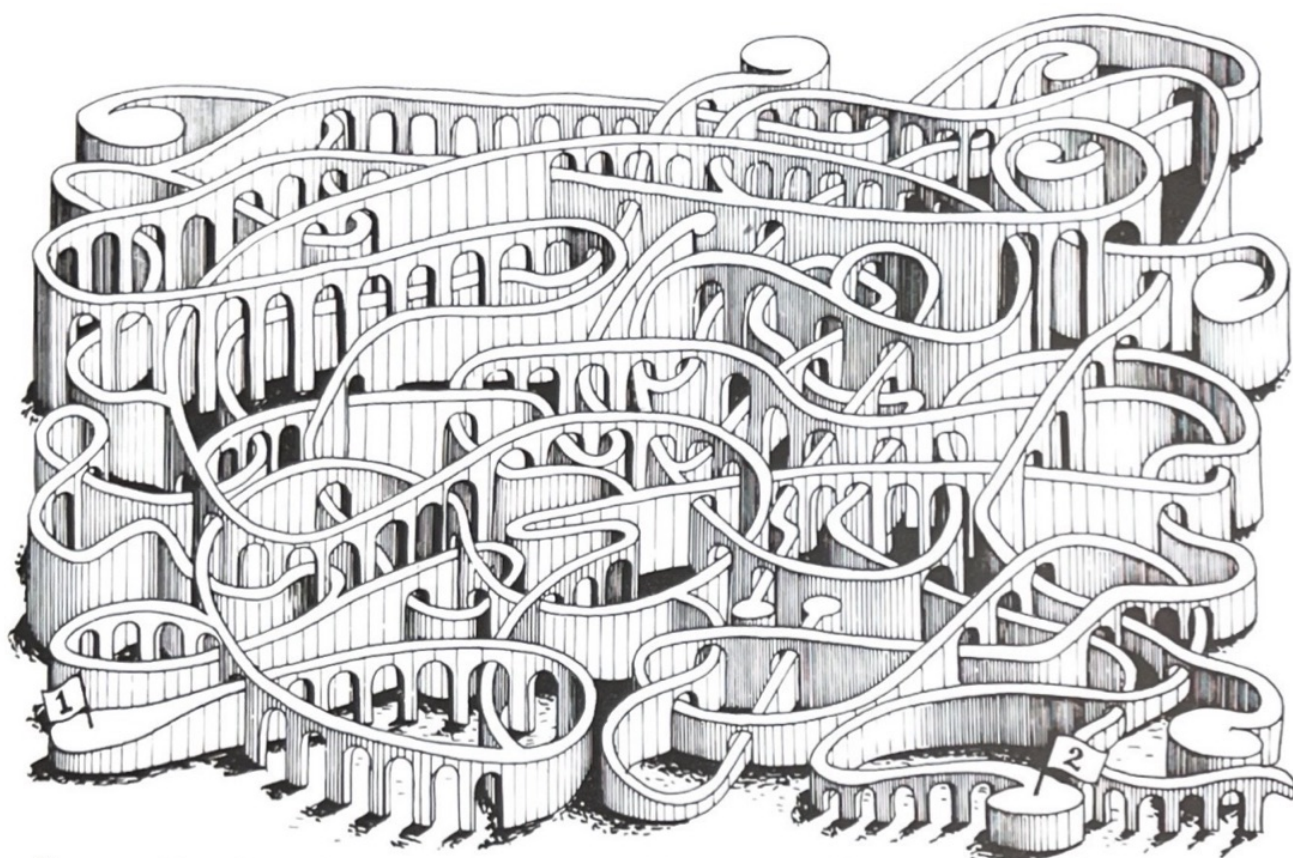
pensionskroner undervejs og sikre Dem endnu større forrentning.

SDS Kapital- og Ratepension kan nu oprettes af alle – både lønmodtagere og selvstændige – og skræddersys helt efter de krav, De stiller til fremtiden.

Kom ind og hør, hvordan Deres pensionsinvestering skal skæres.

sds

SDS Pensionspakke – for dem, der gerne vil beholde nogle flere af deres egne penge.



Andelsbanken kender vejen til de bedste investeringer

Vejen fra den ene investering til den anden, kan af mange opleves som en indviklet labyrint. Men Andelsbanken kender vejen, der kan gøre din opsparing til en formue.

Fleksibel investerings-aftale med automatiske investeringer

Få en fast investerings-aftale med os. Aftalen tager højde for dine ønsker og behov ved køb af f.eks. obligationer, aktier eller lignende.

Du bestemmer selv, om du vil medvirke, når der skal investeres, eller om vi skal ordne

det hele. Til investerings-aftalen knyttes en A-investeringskonto.

Særlig høj rente på A-investeringskontoen

Vi giver en særlig høj rente på A-investeringskontoen - for tiden 7% på beløb over 10.000 kr. Beløb herunder forrentes med 4% om året. Renten tilskrives hver 31/12.

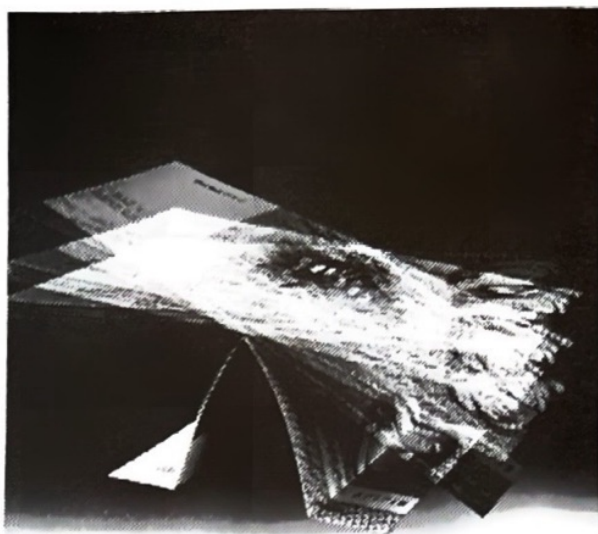
Vi overfører automatisk din opsparing til A-investeringskontoen. Desuden bruges kontoen til opsamling af udbytte, pantebrevsydelser, udtrukne obligationer og renteindtægter.

Når beløbet på kontoen har nået den aftalte størrelse, investerer vi som aftalt.

Få en aftale med din investeringsrådgiver. Andelsbankens investerings-service indeholder alt, hvad der skal til, for at gøre det nemt for dig at investere i værdipapirer. Vore investeringsrådgivere finder du over hele landet.

Kom ind i Andelsbanken og spørg om vej til de bedste investeringer. Så kan din opsparing blive til en formue.

ANDELSBANKEN
investerings-service



"Få noget at vide om de nye indekslån"

Hvordan virker indekslån?

Formålet med indførelse af indekslån er at billiggøre byggeri i starten, mod til gengæld år for år at forhøje ydelserne i takt med den almindelige løn- eller prisudvikling.

Indeks-lån er en ny låneform, som realkreditinstitutterne kan tilbyde til finansiering af de fleste arter af nyt byggeri. Herudover må indekslån finansiere enkelte ombygninger - blandt andet landbrugsejendomme og ejendomme til sociale og kulturelle formål.

Ring eller skriv til kreditforeningen

Det kan måske være svært at få overblik over de virkninger, et indekslån kan få på ens økonomi i forhold til den slags lån, vi er vant til. Vi har derfor fremstillet en brochure, der fortæller om de vigtigste regler ved indeksbelåning.

Vil De vide mere om de nye indekslån, skal De blot ringe til os. Eller De kan udfylde kuponen og sende den til den kreditforening der ligger nærmest Deres bopæl. Så sender vi omgående brochuren.

I Jylland



**JYLLANDS
KREDITFORENING**

6100 HADERSLEV Åstrupvej 13 Tlf (04) 527000
6950 RINGKØBING Hemingsvej 3 Tlf (07) 320111
8800 VIBORG Skt. Mathiasgade 1-3 Tlf (06) 623333
9100 AALBORG Boulevarden 43 Tlf (08) 123877
8260 ÅRHUS-VIBY J. Kongsgårdsvej 6 Tlf (06) 148800

- og på øerne



**FORENEDE
KREDITFORENINGER**

Fynsområdet
Mageløs 2, Postboks 343,
5100 Odense C - Tlf (09) 117777

Området øst for Storebælt
Otto Mønstedts Plads 11, Postboks 333,
1503 København V - Tlf (01) 153434

JA, send mig den nye brochure om indekslån til bolig- og erhvervsbyggeriet.

Navn: _____

Stilling: _____

Gade: _____

Postnr.: _____ By: _____

I Jylland sendes kuponen til: Jyllands Kreditforening
og på øerne til: Forenede Kreditforeninger.