

økonomi & politik

Jan Beyer Schmidt-Sørensen: Arbejdstidsforkortelse i historisk perspektiv

Lars Lund: Pensionskassers og forsikringsselskabers køb af udenlandske aktier
og obligationer ingen trussel mod dansk økonomi

Torben Worre: Folketingsvalget 1984

Graham W. Leeson: Nogle økonomiske konsekvenser af en aldrende befolkning
og et faldende folketal

Klaus Lindeneg: Prioritering inden for arbejdsmiljøområdet

Anmeldelser

59. årgang 1985

nr. 1

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 samtids-historie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor lic. oecon. 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

Indholdsfortegnelse

<i>Jan Beyer Schmidt-Sørensen</i>	Arbejdstidsforkortelse i historisk perspektiv	Side 2
<i>Lars Lund</i>	Pensionskassers og forsikringsselskabers køb af udenlandske aktier og obligationer ingen trussel mod dansk økonomi	Side 12
<i>Torben Worre</i>	Folketingsvalget 1984	Side 25
<i>Graham W. Leeson</i>	Nogle økonomiske konsekvenser af en aldrende befolkning og et faldende folketal	Side 45
<i>Klaus Lindeneg</i>	Prioritering inden for arbejdsmiljøområdet	Side 57
	Anmeldelser	Side 66

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi afholder årsmøde torsdag d. 27. februar kl. 16 på Institut for Samfunds-fag, Rosenborggade, København. Dagsorden ifølge vedtægterne.

Arbejdstidsforkortelse i historisk perspektiv

1. Indledning

Begrebet arbejdstidsforkortelse skal sættes i et historisk perspektiv med det formål at beskrive udviklingen i arbejdstiden over et livsforløb for den enkelte person i arbejdsstyrken. Herunder vurderes hvilke arbejdstidsforkortelsesvariable, der har været mest betydende i perioden 1911-1983. Det er primært udviklingen for en fuldtidsbeskæftiget person på det manuelle arbejdsmarked, der undersøges.

Indledningsvis skal der gøres opmærksom på problemer med at stable konsistente sammenhængene talserier på bene, hvilket især skyldes hyppige ændringer i klassifikationer og opgørelsesmetoder. Desuden er det ikke givet, at de officielle tal nødvendigvis fuldt ud giver det sande billede af den faktiske udvikling.

Selve begrebet arbejdstidsforkortelse er en ganske sammensat størrelse, jvf. figur 1. Traditionelt forstås arbejdstidsforkortelse som en reduktion af den ugentlige arbejdstid. Det fremgår af figur 1, at der er en lang række andre forhold, der må indgå i et dækkende arbejdstidsforkortelsesbegreb. Af betydning for det faktiske årlige antal arbejdstimer er også ferielængde, faktisk arbejdstid under og over den aftalte ugentlige arbejdstid, arbejds-

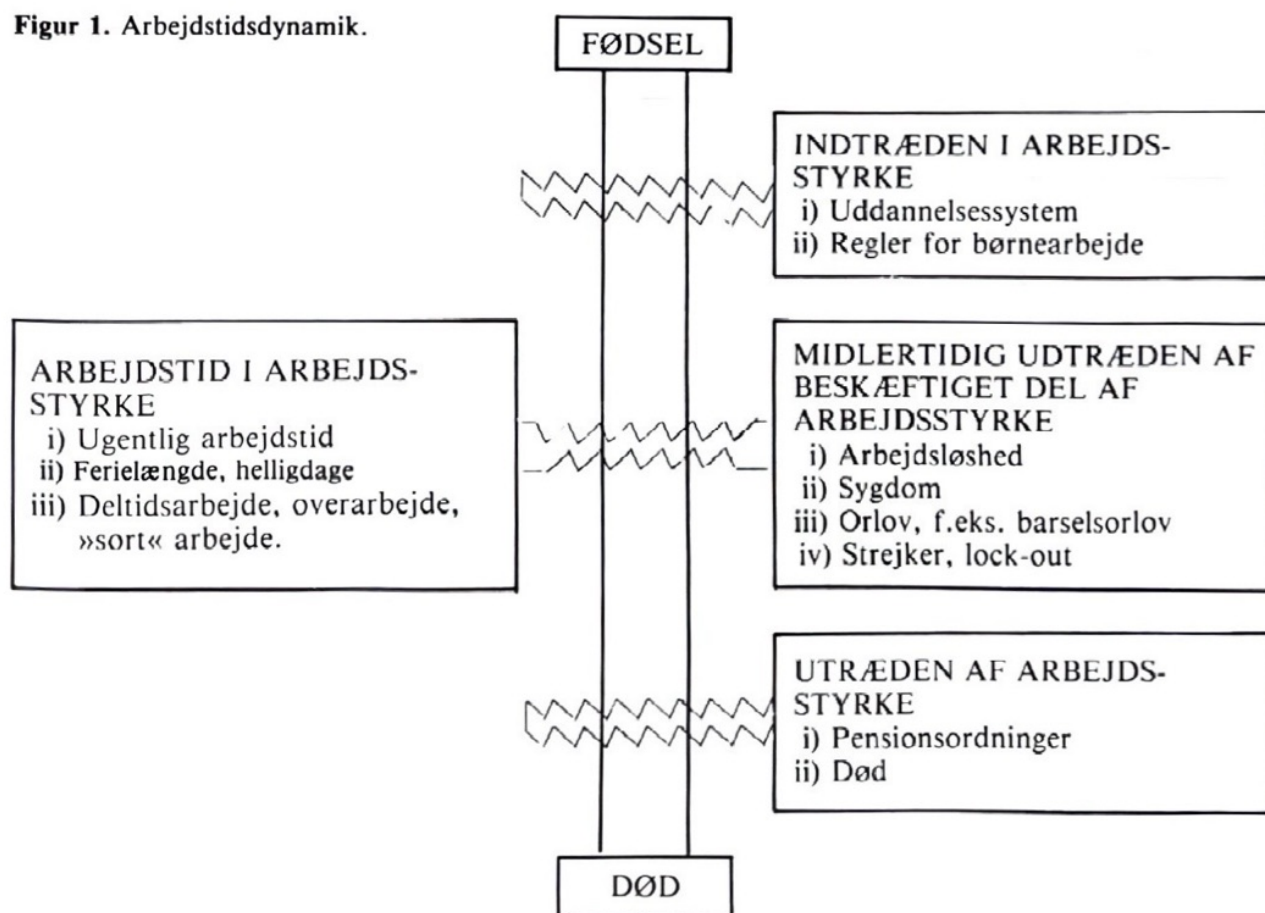
løshed, sygdom, osv. For at vurdere arbejdstiden pr. livsforløb må bl.a. inddrages tidspunkt for indtræden i og udtræden af arbejdsstyrke. (Det følger implicit, at en arbejdstidspolitik omfatter alle foranstaltninger, der regulerer det samlede antal (udbudte) arbejdstimer for det enkelte individ i et livsforløb. Bemærk i forlængelse heraf den - ikke helt klare - traditionelle opdeling i a) overenskomstspørgsmål (ugentlig arbejdstid, deltid, holddriftsarbejde), b) mellemområdet -lovgivning/overenskomst (ferie, overarbejde) og c) lovgivning (dobbeltarbejde, barselsorlov m.v., pensionsordninger)). Sidst skal nævnes, at arbejdstidsforkortelser både kan være af »frivillig« og »ufrivillig« art. Med en »ufrivillig« arbejdstidsforkortelse tænkes bl.a. på udviklingen på arbejdsmarkedet siden 1973-1974, hvor en del af arbejdsstyrken ganske ufrivilligt har oplevet en arbejdstidsnedsættelse fra 40 timer til 0 timer ugentlig arbejdstid. Som kuriosum kan nævnes, at dødsfald og herefter automatisk arbejdstidsnedsættelse også er en art »ufrivillig« arbejdstidsforkortelse; jvf. dog den tilsyneladende forøgede selvmordsfrekvens.

2. Arbejdstidsforkortelser

Begrebet arbejdstidsforkortelse er ikke et nyt fænomen på det danske arbejdsmarked. De følgende afsnit vil vise, at der til stadighed i det sidste århundrede er forekommet arbejdstidsforkortelser. Dette forhold skal dog vise sig at være en regel

*Udvalget vedr.
Arbejdsløshedsforskning
Statens samfundsvidenskabelige
Forskningsråd*

Figur 1. Arbejdstidsdynamik.



Anm. Jvf. også (Larsen, 1984: 427). Det skal pointeres, at der naturligvis også eksisterer en række ikke-økonomiske faktorer, der spiller en essentiel rolle for den individuelle arbejdstid.

med en væsentlig undtagelse for den kvindelige arbejdskraft.

a) Ugentlig arbejdstid.

Ved indgangen til 1880'erne var en arbejdsdag på omkring 11 timer for byarbejdere ikke et ualmindeligt syn, (Christensen, 1975: 71-72). En arbejdsdag kunne f.eks. starte kl. 6 om morgenen og slutte kl. 7 om aftenen, incl. ca. 2 timers pauser. Det må antages, at den daglige arbejdstid i landbruget og dele af provinsen f.eks. for tyende har været længere; i landbruget med variation fra sommer til vinter. Endvidere har ufaglærte arbejdere i hvert fald indtil omkring 1920 haft en generelt længere arbejdstid end de faglærte arbejdere, jvf. (Christensen, 1975: 70). Søndagsarbejde var en almindelig foreteelse, dog således at der efterhånden standes mellem kl. 12 og 16. Omkring 1900

ophørte søndagsarbejdet for de fleste grupper på arbejdsmarkedet. Undtagelser er f.eks. slagtere, møllere, bagere og specielt barberer, for hvem søndagen var noget af et tilløbsstykke, (Dybdahl, 1982: 235).

Den i 1919 markante nedsættelse af den ugentlige arbejdstid til 48 timer med ikrafttræden senest pr. 1. januar 1920 svarende til 8 timer daglig og søndagsfri skal ses i sammenhæng med højdepunktet for den syndikalistiske bevægelse som pressionsgruppe. 48-timers ugen oprettholdes indtil slutningen af 1950'erne, hvor den nedsættes til 45 timer. Herefter en hurtig gradvis udvikling, der resulterer i en 5-dages uge, jvf. tabel 1 og figur 2. I dag er den overenskomstsmæssige arbejdstid på størstedelen af det manuelle arbejdsmarked 40 timer ugentlig. Udenfor

Tabel 1. Den aftalte ugentlige arbejdstid.

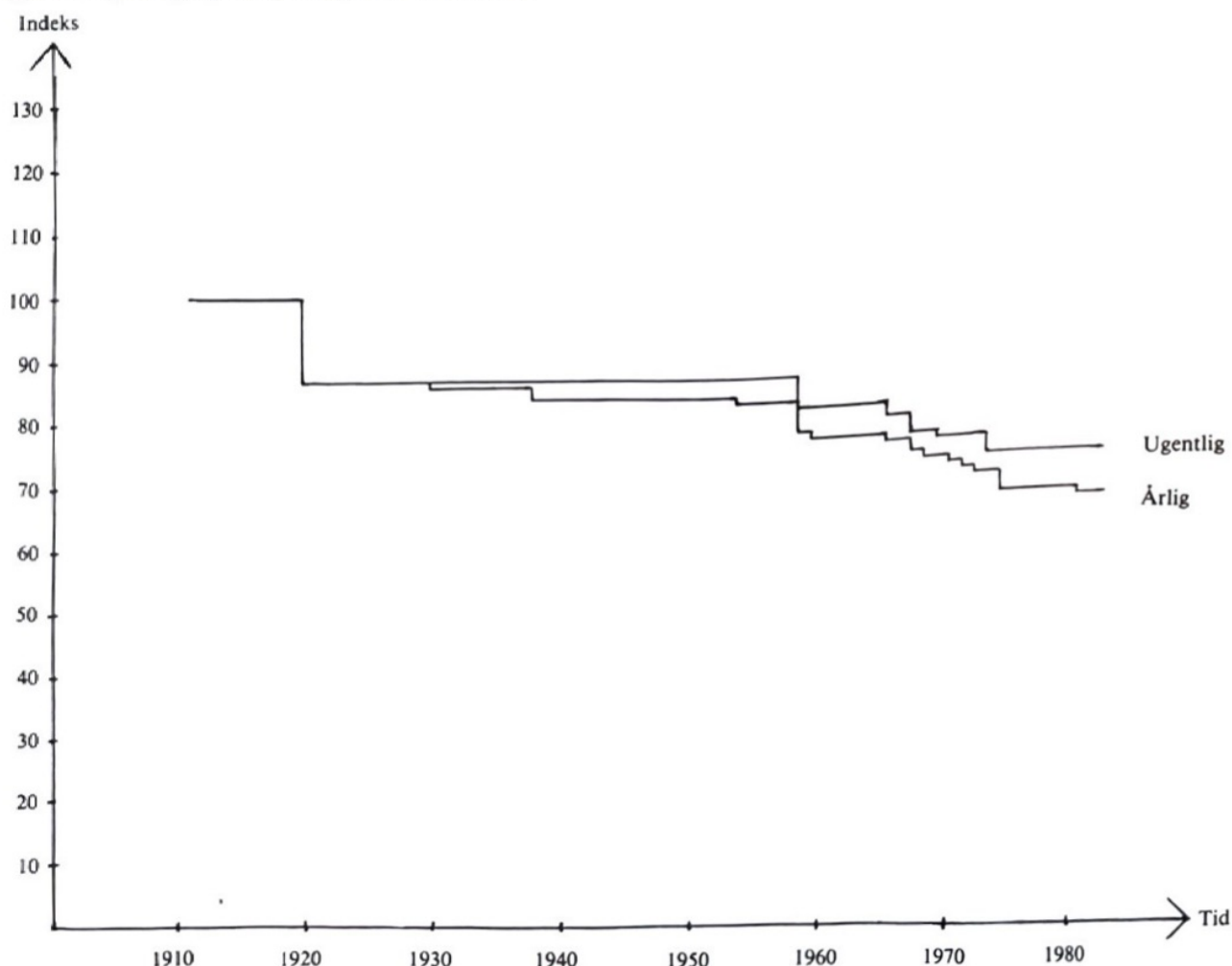
År	1911	1920	1959	1966	1968	1970	1974
Arbejdstid, timer	55	48	45	44	42½	41¾	40
Indeks (1911 = 100)	100	87	82	80	77	76	73

Anm.: Tallet for 1911 er skønnet, jvf. (Christensen, 1975: 70-72). Tallene vedrører ikrafttrædelsesåret. Vedr. ikrafttrædelsestidspunkt: 1920 (senest 1. januar), 1959 (1. marts; etapevis nedsættelse var også mulig med 1 time 1. marts 1958, 1. marts 1959 og 1. marts 1960), 1966 (1. marts), 1968 (1. juni), 1970 (1. september) og 1974 (1. december). Bemærk, at der er mindre forskelle blandt faggrupperne vedr. ikrafttrædelsestidspunkt.

det manuelle arbejdsmarked ofte også en 40-timers uge, men incl. betalte pauser. En undtagelse til dette generelle billede er f.eks. i landbruget, hvor arbejdstidsforkortelserne så at sige har været forsinket i forhold til udviklingen på det manuelle arbejdsmarked, eksempelvis først en 48-timers arbejdsuge i slutningen af 1950'erne. Modsat har arbejdstiden for personer på holddriftsarbejde (2. og 3. skift) gene-

relt foregrebet udviklingen. Alt i alt har der for en fuldtidsbeskæftiget person på det manuelle arbejdsmarked været tale om en arbejdstidsforkortelse vedrørende den aftalte ugentlige arbejdstid i perioden 1911-1983 på over 25% og for perioden siden midten af 1950'erne på over 15%. Den relativt største arbejdstidsforkortelse forekom i forbindelse med indførelse af 48-timers ugen i 1920. Bemærk at ar-

Figur 2. Ugentlig og årlig arbejdstid 1911-1983.



Anm. Jvf. tabel 1 og 3.

bejdstiden og udviklingen i denne både for de enkelte grupper på det manuelle arbejdsmarked og udenfor det manuelle arbejdsmarked må antages at give et billede med store variationer, dog således at variationerne over tiden er blevet mindsket, herunder også vedr. de faktiske arbejdstider. Som kuriosum kan beregnes hvornår 35-timers ugen indføres, hvis det tidligere*udviklingsforløb fortsætter. En mekanisk ekstrapolation af faldet i det ugentlige timetal i perioden 1911-1974 vil resultere i indførelse af 35-timers ugen omkring år 2000. Hvis fremskrivningen baseres på udviklingen i perioden 1959-1974 sker indførelse af 35-timers ugen omkring år 1991.

Dette udviklingsforløb er ikke et særkende for Danmark, jvf. (Arbejdsministeriet, 1968: 21-36; Armstrong, 1984: 28; Milhøj, 1960: 25). I de fleste vestlige lande var en 60 timers arbejdsuge udbredt op til 1870'erne. Herefter indtræffer et gradvist fald til en ugentlig arbejdstid på 54 timer, som umiddelbart efter 1. verdenskrig reduceres til 48 timer ugentlig. Svarende til forløbet i Danmark blev de 48 timer opretholdt til efter 2. verdenskrig, dog således at Danmark som et af de eneste vesteuropæiske lande først i 1959 reducerede arbejdstiden til 45 timer ugentlig. Udviklingen i den egentlige arbejdstid i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne i Danmark løber parallelt med udviklingen i de fleste vestlige lande. Normalarbejdsgugen i Danmark i dag er som sagt 40 timer på det manuelle arbejdsmarked, hvilket også er

det generelle billede i de fleste vesteuropæiske lande; yderpunkterne er Belgien med 38 timer og 42-44 timer i Schweiz (Arbejdsministeriet, 1984: 32). Endvidere foreligger der aftaler om nedsættelse af den ugentlige arbejdstid i de nærmeste år i Vesttyskland, Schweiz, Holland og Finland. Det er også karakteristisk i de vesteuropæiske lande, at de offentlig ansatte har en ugentlig arbejdstid på under 40 timer.

b) Årlig arbejdstid.

Udviklingen i ferielængde må inddrages når udviklingsforløbet for den årlige arbejdstid skal blotlægges. Ifølge (Dybdahl, 1982: 235) var ferie et ukendt fænomen før 1890'erne og forekommer i årene herefter alene spredtvis med et par dage om året. Udviklingen siden 1911 fremgår af tabel 2. Hvor den ugentlige arbejdstid i perioden fra 1920 og frem til slutningen af 1950'erne var uændret, er det bemærkelsesværdige for udviklingen i ferielængde, at der i denne periode sker en udvidelse af feriens længde fra ca. ½ uge i 1920 til 3 uger i 1955, hvilket svarer til en 6-dobling. Således viser udviklingen en substitution mellem reduktion af ugentlig arbejdstid og forlængelse af ferie. Som det fremgår af tabel 2 har udviklingen på feriefronten siden 1911 nærmest været eksplosiv svarende til et fald i antal arbejdsuger på årsbasis i perioden 1911-1983 på ca. 9%, jvf. tabel 3. På ferieområdet er der også store forskelle mellem det manuelle arbejdsmarked og for grupper udenfor dette.

Tabel 2. Ferielængde.

År	1911	1920	1930	1938	1954	1955	1972	1973	1980	1981
Ferielængde, uger à 6 dg.	½	½	1	2	2½	3	3½	4	4½	5
Indeks (1911 = 100)	100	150	300	600	850	900	2050	1200	1300	1500

Anm. Tallene for 1911, 1920 og 1930 er skønnede, jvf. (Hansen og Henriksen, 1980: 321; Pedersen, 1977b: 191). Tallene fra og med 1954 er justeret i overensstemmelse med ikrafttrædelsestidspunkt, jvf. (LO, 1983: 12).

F.eks. har udviklingen i ferielængde for selvstændige og landmænd været betragteligt forsinket i forhold til udviklingen på det manuelle arbejdsmarked. På den anden side har f.eks. funktionærer uden underordnede i den offentlige sektor (dvs. især lærere) mindst 6 ugers ferie om året. Der har i store træk fundet en parallel udvikling sted i de fleste vesteuropæiske lande (Armstrong, 1984: 29-30). I dag har hovedparten af landene omkring 5 ugers ferie med et spænd fra 4 uger i Irland, Belgien og Schweiz til 6 uger i Vesttyskland, Island og Holland (Arbejdsministeriet, 1984: 32).

Det samlede resultat af både reduktion af ugentlig arbejdstid og ferieforlængelse på den årlige arbejdstid fremgår af tabel 3 og er illustreret i figur 2. Der fremkommer

en reduktion af den årlige arbejdstid på næsten 35% med reduktionen af den ugentlige arbejdstid som den væsentligste årsag.

c) Arbejdstid i et livsforløb.

For at beregne arbejdstid for et livsforløb for en fuldtidsbeskæftiget person på det manuelle arbejdsmarked må der tilvejebringes oplysninger om det gennemsnitlige antal år som en person opholder sig i arbejdsstyrken. Beregning af antal år i arbejdsstyrke foretages på grundlag af aldersgruppespecifikke erhvervsfrekvenser. Da udviklingen i erhvervsfrekvenser forløber ganske uensartet for mænd og kvinder foretages beregningerne af antal år i arbejdsstyrke særskilt for mænd og kvinder. Denne skelnen begrundes desuden i forskellige udviklingsforløb vedrørende arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse for mænd og kvinder, jvf. senere. Der foretages derimod ikke en opdeling i gifte og enlie, da denne skelnen i dag ikke anses for adækvat.

Beregningsmetoden er som følger: Hvis erhvervsfrekvensen for de 15-19-årige er 0,555 beregnes antal år i arbejdsstyrken for en person i denne 5-årsaldersgruppe til $0,555 \cdot 5$, dvs. erhvervsfrekvens multipliseret med aldersgruppестørrelse. I dette eksempel vil en person i aldersgruppen 15-19 år i gennemsnit befinde sig $0,555 \cdot 5 (= 2,775)$ år i arbejdsstyrken. Dette tal summeres med tilsvarende talstørrelser for de følgende aldersgrupper, og summen er det beregnede udtryk for antal år i arbejdsstyrken for en gennemsnitsperson, se tabel 4. For aldersgruppen over 70 år foretages beregningen, som om der var tale om 5-årsaldersgruppen 70-74-årige. En i princippet mere relevant beregningsmetode er: Erhvervsfrekvens multipliseret med forventet levetid for en 70-årig. Ved anvendelsen og fortolkningen af disse be-

Tabel 3. Årlig arbejdstid.

	Uger	Timer	Indeks for timer (1911 = 100)
1911	50 $\frac{1}{6}$	2759	100
1920	50	2400	87
1930	49 $\frac{1}{2}$	2376	86
1938	48 $\frac{1}{2}$	2328	84
1954	47 $\frac{3}{4}$	2288	83
1955	47 $\frac{1}{2}$	2280	83
1959	47 $\frac{1}{2}$	2161	78
1960	47 $\frac{1}{2}$	2138	77
1966	47 $\frac{1}{2}$	2098	76
1967	47 $\frac{1}{2}$	2090	76
1968	47 $\frac{1}{2}$	2048	74
1969	47 $\frac{1}{2}$	2019	73
1970	47 $\frac{1}{2}$	2006	73
1971	47 $\frac{1}{2}$	1983	72
1972	47	1962	71
1973	46 $\frac{1}{2}$	1941	70
1974	46 $\frac{1}{2}$	1935	70
1975	46 $\frac{1}{2}$	1860	67
1980	46 $\frac{1}{6}$	1847	67
1981	45 $\frac{1}{2}$	1820	66

Anm. Tallene er justeret vedr. ikrafttrædelsestidspunkt, jvf. anmærkning til tabel 1. Et år antages at svare til netop 52 uger og der forudsættes søgneheligdage og øvrige fridage svarende til 1 $\frac{1}{2}$ uge om året gennem hele perioden. Jvf. (Christoffersen, 1984: 119, Arbejdsministeriet, 1984: 28; LO, 1983: 12).

regninger må have for øje, at det ikke er beregninger af det forventede antal år i arbejdsstyrken for 0-årige, men i stedet det forventede antal år i arbejdsstyrken for personer, der ikke forlader arbejdsstyrken »ufrivilligt« i form af død (Armstrong, 1984: 31). Ydermere kan beregningen som udtryk for antal år i arbejdsstyrken diskuteres, idet den forventede alder ved udtrædelse bestemmes af forholdene i indtrædelsesåret. Det er dog min vurdering, at som tværsnitsmetode er den gennemførte beregning acceptabel og brugbar.

Tabel 4. År i arbejdsstyrke.

År i arbejdsstyrke				
År	Mænd	Indeks 1911 = 100	Kvinder	Indeks 1911 = 100
1911	52,0	100	17,6	100
1921	51,4	99	17,8	101
1930	50,6	97	19,3	110
1940	51,2	98	19,6	111
1950	50,7	98	19,5	111
1960	50,7	98	19,6	111
1965	50,0	96	21,5	122
1970	47,2	91	23,3	132
1975	44,8	86	-	-
1976	45,1	87	-	-
1977	45,0	87	-	-
1978	45,3	87	30,6	174
1979	44,2	85	32,5	185
1981	43,5	84	33,6	191
1983	43,0	83	34,9	198

Anm. Beregningerne er foretaget på grundlag af erhvervsfrekvenser. Hvis erhvervsfrekvensen f.eks. er 0,614 for de 15-19 årige, beregnes antal år i arbejdsstyrken for denne 5-års aldersgruppe til $0,614 \cdot 5 = 3,07$ år; osv., jvf. teksten. For aldersgruppen over 70 antages afgrænsning til 70-74 årige. Bemærk at beregninger for 1911-1970 og 1975-1983 henholdsvis er baseret på folketællingstal (jvf. Statistiske Efterretninger 1976 A29, 1977 A27, 1978 A7, 1979 A11, 1981 A3, 1982 A15 og 1984:6 - Arbejdsmarked). Beregningerne for 1975-1983 er endvidere baseret på erhvervsfrekvenser for den primære arbejdsstyrke.

For mænd er antal år i arbejdsstyrken i perioden 1911-1983 reduceret med ca. 17% (fra 52,0 til 43,0 år i arbejdsstyrke), herunder ca. 14% i perioden 1965-1983.

For kvinder går udviklingen i modsat retning, idet antal år i arbejdsstyrken i perioden 1911-1983 er næsten fordoblet (fra 17,6 til 34,9 år i arbejdsstyrke), herunder ca. 50% i perioden 1970-1983. (Bemærk dog at tallene for 1911-1970 er baseret på folketællingsdata og for 1975-1983 er baseret på arbejdsstyrkeundersøgelserdata). Dvs. at hvor kvinderne i 1911 befandt sig i arbejdsstyrken ca. 34 år mindre end mændene, så er denne forskel i 1983 reduceret til ca. 8 år med en forskel i 1970 på ca. 24 år.

Tabel 5. Arbejdsløsheds- og deltidsprocenter.

Arbejdsløshedsprocent			Deltidsprocent	
År	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
1967	1,3	1,0	5,6	28,9
1969	1,0	1,2	4,6	30,8
1970	0,7	0,7	4,2	33,2
1971	1,3	0,9	5,1	35,3
1972	1,7	1,1	5,2	36,3
1973	0,6	1,1	4,1	40,4
1974	3,5	3,7	4,2	40,7
1975	4,7	5,1	4,0	41,7
1976	5,9	7,0	5,5	45,1
1977	6,0	9,2	5,4	46,1
1978	6,8	10,4	5,4	47,7
1979	4,2	8,2	5,2	46,2
1981	10,0	10,7	5,6	46,4
1983	10,7	12,3	6,7	44,8

Anm. Arbejdsløshedsprocent er antal arbejdsløse i procent af antal personer i arbejdsstyrken. Deltidsprocent er beregnet som antal deltidsbeskæftigede i procent af antal beskæftigede i alt.

Kilde: Beskæftigelsesundersøgelser (1967-1975): Statistiske Efterretninger 1969-74, 1970-72, 1973-61 og 1976 A21. Arbejdsstyrkeundersøgelser (1976-1983): Statistiske Efterretninger 1976 A29, 1977 A27, 1978 A7, 1979 A11, 1981 A3, 1982 A15 og 1984: 6 - Arbejdsmarked.

Den samlede arbejdstid for et livsforløb kan nu beregnes på grundlag af tabellerne 3-5. Resultaterne fremgår af tabel 6 og er illustreret i figur 3. Udviklingen for den mandlige arbejdskraft viser en arbejdstidsreduktion for et livsforløb i perioden 1911-1983 på ca. 45%. Bortset fra perio-

derne 1911-1921 og 1965-1975 med relativt store reduktioner i arbejdstiden for et livsforløb for mænd, har udviklingen været karakteriseret af en behersket stabil nedadgående tendens. Denne udvikling kan opdeles i tre komponenter a) reduktion af ugentlig arbejdstid, b) øget ferielængde/færre arbejdsuger pr. år og c) reduktion af antal år i arbejdsstyrke. I perioden 1911-1983 er den ugentlige arbejdstid reduceret med over 25%, antal arbejdsuger pr. år reduceret med ca. 9% og antal år i arbejdsstyrke reduceret med ca. 17%.

Ovennævnte beregninger vedrører imidlertid en mandlig arbejder, der i hele perioden er karakteriseret ved at være beskæftiget og herunder beskæftiget på fuld tid. For at få et mere sigende billede for gennemsnitspersonen må der således korrigeres bl.a. for forekomst af arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse. Bemærk at det ved en vurdering af den beskæftigelsesmæssige effekt af en ugentlig arbejds-

tidsnedsættelse, er vigtigt at få afklaret, hvor mange der faktisk arbejder 40 timer eller derover om ugen; dvs. antal arbejdsløse og deltidsbeskæftigede er centrale størrelser. Jvf. i øvrigt at i denne sammenhæng er den eneste forskel mellem arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse blot timetallet (Bemærk dog at det er muligt at være karakteriseret som deltidsbeskæftiget og arbejdsløs på samme tidspunkt). For den mandlige arbejdskraft korrigeres tallene alene for arbejdsløshed og kun i perioden siden 1970 (Der korrigeres ikke for deltidsbeskæftigelse, da denne vurderes dels at være af et begrænset omfang og ikke er karakteriseret af væsentlige ændringer i omfang). A priori må inddragelse af arbejdsløshedstal for perioden før 1970 forventes at give sig udslag i et mindre stabilt udviklingsforløb. Udviklingen siden 1970 med inddragelse af komponenten arbejdsløshed viser en reduktion på ca. 26%, hvor tallet uden arbejdsløshedsjustering var ca. 17%.

Tabel 6. Arbejdstid for et livsforløb. Indeks 1911 = 100 for livsforløb (1).

År	Livsforløb(1)				Livsforløb(2)		Livsforl.(3)
	Mænd		Kvinder		Mænd	Kvinder	Kvinder
	Timer	Indeks	Timer	Indeks	Indeks	Indeks	Indeks
1911	143468	100	48558	100	-	-	-
1921	123360	86	42720	88	-	-	-
1930	120226	84	45857	94	-	-	-
1940	119194	83	45629	94	-	-	-
1950	118030	82	45396	93	-	-	-
1960	108397	76	41905	86	-	-	-
1965	106900	75	45967	95	-	-	-
1970	94683	66	46740	96	66	95	83
1975	83328	58	-	-	55	-	-
1976	83886	58	-	-	55	-	-
1977	83700	58	-	-	55	-	-
1978	84258	59	56916	117	55	105	86
1979	82212	57	60450	124	55	114	94
1981	79170	55	61152	126	50	113	93
1983	78260	55	63518	131	49	115	96

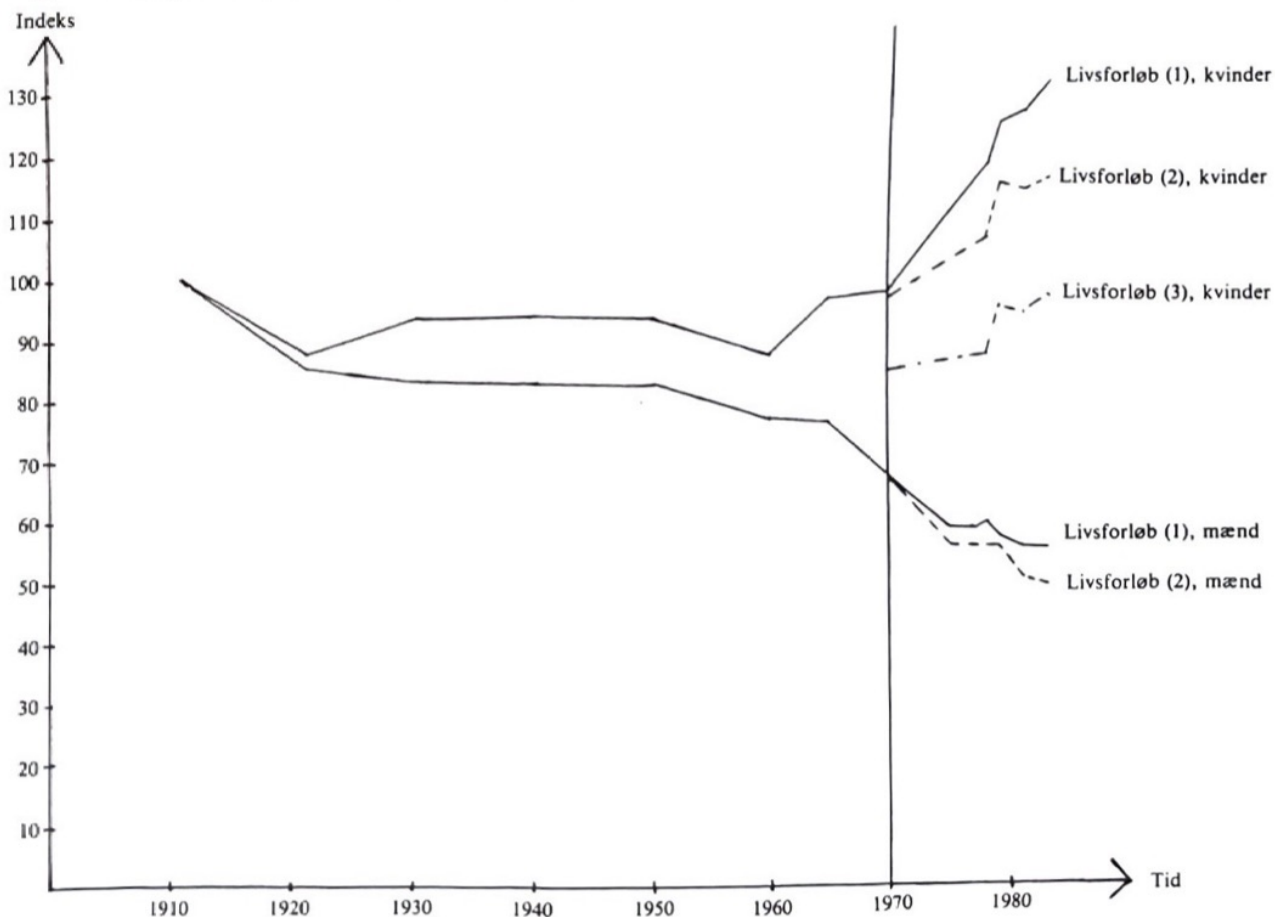
Anm. Livsforløb(1) er ikke korrigeret for (excl.) arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse. Livsforløb(2) er incl. arbejdsløshed og excl. deltidsbeskæftigelse. Livsforløb(3) er incl. arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse. Tallene er beregnet på grundlag af tabel 3-5. Der er ved beregningen af livsforløb(3) forudsat et deltidsgennemsnit på 25,0 timer; ifølge Arbejdsministeriets arbejdstidsundersøgelse (1982) var deltidsgennemsnittet for 1982 på 24,1 timer (med betydelig variation).

Udviklingen for den kvindelige arbejdskraft stiller sig ganske anderledes, jvf. figur 3, hvor det fremgår at udviklingen siden 1960 er diamentralt modsat mændenes. For perioden som helhed for en beskæftiget kvindelig arbejder på heltid er arbejdstiden for et livsforløb forøget med over 30%. Udviklingen i perioden fra 1911-1970 - med mindre udsving undervejs - resulterer næsten i en uændret arbejdstid, hvorfor forøgelsen i arbejdstiden stort set kan henføres til perioden efter 1970. Dette resultat er et udslag af forskelligrettede tendenser, idet henholdsvis den ugentlige arbejdstid og antal arbejdsuger pr. år i perioden 1911-1983 er reduceret med over 25% og ca. 9%, hvorimod antal år i arbejdsstyrke er forøget med næsten 100%.

Når udviklingen for den kvindelige arbejdskraft undersøges, er det endnu mere

vigtigt at korrigere tallene for udviklingen i arbejdsløshed og specielt deltidsbeskæftigelse, idet en væsentlig del af tilgangen til den kvindelige arbejdsstyrke dækker over en umiddelbar parallel vækst i arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse i 1970'erne. Derfor er de ukorrigerede tal for den kvindelige arbejdskraft i værste fald misvisende. Følgen af at korrigere for arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse fremgår af tabel 6 og er illustreret i figur 3. Væksten i arbejdstid for et livsforløb for kvinder siden 1970 med inddragelse både af arbejdsløshed og deltid er næsten 16%, svarende til en vækst for de ukorrigerede tal på ca. 36%, dvs. de ukorrigerede tal er udtryk for en overvurdering af det sande billede for en kvindelig gennemsnitsarbejder. Det bør fremhæves, at gennemsnitsmål for den kvindelige arbejdskraft på grund af store variationer

Figur 3. Arbejdstid for et livsforløb 1911-1983.



Anm. Jvf. tabel 6.

indenfor denne gruppe er en relativ mindre sigende størrelse. Et andet problem er at hjemmearbejdende kvinder (husmødre) ikke registreres som del af arbejdsstyrken, hvilket er ensbetydende med en undervurdering af den reelle erhversfrekvens, samt betyder, at en vis del af stigningstakten i erhvervsfrekvenser for kvinder er en »quasi-stigning«. A priori må resultatet ved inddragelse af hjemmegående kvinder blive, at den tilsyneladende stigning i antal år i arbejdsstyrke mindskes og evt. fjernes eller endog bliver negativ. Konsekvensen heraf kan blive at arbejdstiden for kvinder for et livsforløb ikke udviser den kraftige stigning i perioden 1960-1983, som bl.a. fremgår af figur 3, men i virkeligheden ligger tæt op ad udviklingen for den mandlige arbejdskraft.

Der er i det foregående fokuseret på udviklingen særskilt for mænd og kvinder. Et udviklingsforløb der er mindst lige så interessant, er forløbet for enheden familie. Det forekommer ganske sandsynligt, at den typiske danske familie for 20 år siden havde 48 timers erhvervsarbejde om ugen, hvor situationen i dag snarere er en »familiearbejdstid« på 60 timer, sammensat af et fuldtids- og et halvtidsarbejde (En sådan udvikling kan ikke undgå at have visse familiemæssige virkninger).

d) Andre arbejdstidsforkortelsesfaktorer. Udover ændret ugentlig arbejdstid, ferielængde og antal år i arbejdsstyrke er der en række andre faktorer, der påvirker arbejdstiden. Fænomenerne arbejdsløshed og deltidsbeskæftigelse blev nævnt og taget højde for i sidste afsnit. Modsat deltidsarbejde og arbejdsløshed er overarbejde, dobbeltarbejde og »sort« arbejde fænomener, der alt andet lige påvirker arbejdstidsniveauet i opadgående retning. Ovennævnte tal for arbejdstid undervurderer således alt andet lige niveauet. Det

er dog her mere interessant at undersøge ændringer i niveauet. Desværre er de talmæssige oplysninger om disse faktorer temmelig sparsomme og sporadiske. A priori må forekomst af overtid, dobbeltarbejde og »sort« arbejde forventes at spille en desto større rolle, desto lavere normal arbejdstid. Angående overarbejde har omfanget indenfor LO/DA-området med en svag faldende tendens været temmelig stabilt i en årrække, svarende til 2½-3 pct. af alle arbejdstimer, bemærk dog evt. afspadsering af overarbejde (LO, 1983: 17).

Fravær i forbindelse med sygdom, barselsorlov m.v., efteruddannelse, strejke, lock-out osv. er også forhold, der påvirker arbejdstiden for en person i arbejdsstyrken.

3. Afslutning

Den enkelte person kan antages at tilstræbe en optimal fordeling af dagliglivet i arbejdsliv, fritidsliv, familieliv og samfundsliv (U-90 terminologi). Begrebet arbejdstidsforkortelse spiller en essentiel rolle for arbejdslivet. En arbejdstidsforkortelse kan hævdes alene at være ønskelig for den enkelte person, såfremt den afspejler personens langsigtede præferencer for sammensætningen af arbejdsliv, fritidsliv, familieliv og samfundsliv. Hvis dette ikke er tilfældet, kan følgen af en arbejdstidsforkortelse udmønte sig i forsøg fra personen på at kompensere for den institutionelle ændring gennem overarbejde, dobbeltarbejde, »sort« arbejde, osv. I så fald er slutfacit ikke en reel arbejdstidsforkortelse. Spørgsmålet er, om den historiske udvikling har været i overensstemmelse med de enkelte individers langsigtede præferencer. Det må vurderes med baggrund i talmæssige oplysninger for overarbejde osv., at en sådan overensstemmelse har været det generelle billede.



Realtimelønsudviklingen må anses for en hovedårsag til ændrede præferencer over tiden. Muligheden for individuelt forskellige præferencemønstre behøver ikke nødvendigvis at mindske overensstemmelsen, eftersom f.eks. der er en vis mulighed for individuelt at bestemme den ugentlige arbejdstid via deltidsbeskæftigelse. Med henblik på en vurdering af overensstemmelse efterfølgende en arbejdstidsforkortelse i morgen, kan der gøres brug af resultaterne i (Mørkeberg, 1982), som giver en umiddelbar formodning om, at store dele af befolkningen anser det for ønskeligt med gennemførelse af en ugentlig arbejdstidsforkortelse.

Litteratur:

- Arbejdsministeriet (1968): *Arbejdstid og ferie*. Redegørelse afgivet af det af Arbejdsministeriet den 12. maj 1967 nedsatte udvalg. København.
- Arbejdsministeriet, Det tekniske udvalg vedrørende ændret arbejdstid (1984): *Rapport om Arbejdstid*. Virkninger af ændret arbejdstid og fleksibilitet i arbejdstidsmønstret. København.
- Arbejdsministereiet, Økonomisk-statistisk konsulent (1983): *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik*. København.
- Armstrong, P. J. (1984): *Work, rest or play? Changes in time spent at work*; s. 26-44 i P. Marstrand (red.): *New technology and the future of work and skills*. Frances Pinter, London.
- Bach, Henning Bjerregård m.fl. (1984): *Samfundsvidenskabelig litteratur om arbejdstidsnedsættelser*. Socialforskningsinstituttet, København.
- Christensen, J. P. (1975): *Lønuviklingen inden for dansk håndværk og industri 1870-1914*. Akademisk Forlag, København.
- Christoffersen, Henrik m.fl. (1984): *Memorandum om konsekvenserne af nedsat arbejdstid i den offentlige sektor*. Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut, København.
- Dybdahl, V. (1982): *Dansk socialhistorie*. Bind 5. Det nye samfund på vej 1871-1913. Gyldendal, København.
- Hansen, S. Å. (1974): *Økonomisk vækst i Danmark*. Bind II: 1914-1970. Akademisk Forlag, København.
- Hansen, S. Å. (1976): *Økonomisk vækst i Danmark*. Bind I: 1720-1914. Akademisk Forlag, København.
- Hansen, S. Å. og I. Henriksen (1980): *Dansk socialhistorie*. Bind 6. Sociale brydninger 1914-39. Gyldendal, København.
- Kjærsgaard, K. (1982): *Arbejdstidspolitik*. Økonomi og Politik, 4: 51-62.
- Larsen, H. H. (1984): *At få noget mer ud af noget mindre...* DJØF-bladet 1984: 427-429.
- LO (1983): *Kortere arbejdstid*. En vej til større velfærd og mindre arbejdsløshed. København.
- Milhøj, P. m.fl. (1960): *45 timers ugens indførelse 1958-60*. Socialforskningsinstituttets publikationer 4. Teknisk Forlag, København.
- Pedersen, P. J. (1977a): *Arbejdsstyrke og beskæftigelse 1911-70*. Socialt Tidsskrift: 31-56.
- Pedersen, P. J. (1977b): *Langtidssammenhæng mellem produktivitetsstigning og beskæftigelsesgrad*. Nationaløkonomisk Tidsskrift: 175-192.
- Statistiske Efterretninger. Diverse årgange.

Pensionskasser og forsikrings-selskabers køb af udenlandske aktier og obligationer ingen trussel mod dansk økonomi*

Indledning

Danmark har traditionelt underskud på betalingsbalancens løbende poster, som omfatter samhandelen med udlandet med varer og tjenester samt overførsler i form af renter og udbytte, betalinger i kraft af EF-medlemskab og ulandsbistand. Den politik, der har været ført på det udenrigsøkonomiske område, har alligevel været meget omskiftelig. I denne artikel er hovedsigtet at belyse den ændrede politik på valutabestemmelsesområdet, som er gennemført i den seneste tid.

Som en baggrund for drøftelsen af liberaliseringen gives en kort omtale af betalingsbalancen og dens betydning i afsnit 1. Der argumenteres for, at et underskuds betydning afhænger stærkt af den pengepolitik og økonomiske politik i det hele taget, som føres. Hvis det er en given sag, at betalingsbalanceunderskuddet finansieres af den private sektor, er der ikke tale om noget balanceproblem. Derimod kan der knytte sig betydelig usikkerhed til en situation, hvor underskuddet finansieres gennem offentlig kapitalimport.

Afsnit 2 om kapitalbevægelser og især danske porteføljeinvesteringer i udlandet bygger i det væsentlige på en forudsætning om, at den nuværende valutapolitik fastholdes. Den defineres som en målsætning om en uændret kroneværdi af D-marken. Under denne forudsætning synes de liberaliserede kapitalbevægelser at udgøre en rimelig udvidelse af de finansielle investorers valgmuligheder. Det undersøges, om fordelene ved placering i aktier for pensionskasser og livsforsikrings-selskaber som følge af realrentebeskatningsloven indebærer nogen modifikation af hovedsynspunkterne.

1. Betalingsbalancen

1.1. Hovedtræk af betalingsbalanceudviklingen.

Danmark har så at sige uafbrudt haft underskud på betalingsbalancens løbende poster siden 1959. Der har været svingninger, ret store, fra år til år i underskuddets størrelse. Nogle enkelte gange har et hurtigt fald i den indenlandske efterspørgsel givet kortvarig balance, men strukturelt har der til stadighed været tale om en underskudssituation.

Betalingsbalanceunderskuddet har imidlertid ændret karakter i de senere år, således at det af flere årsager er blevet betragtet som alvorligere end tidligere, det vil sige årene til og med 1973.

*Institut for Nationaløkonomi
Handelshøjskolen i København*

Hvis Danmark fra 1976 og fremefter skulle have realiseret fuld beskæftigelse, ville underskuddet være blevet betydeligt større. En mere ekspansiv økonomisk politik med øget beskæftigelse og produktion til følge ville have øget importen. Eksporten må samtidig antages at ville have været stort set den samme. Det potentielle betalingsbalanceunderskud ved fuld beskæftigelse har altså været betydeligt større end de realiserede underskud.

Betalingsbalanceunderskuddene betyder, at der oparbejdes en gæld til udlandet. Hvis den udenlandske realrente er negativ eller tæt på nul, er selve gælden imidlertid ikke nogen stor belastning. Realgælden vokser ikke »af sig selv«, men kun i det omfang de årlige underskud overstiger renterne til udlandet. I slutningen af 1970'erne voksede realrenten i udlandet. For første gang i efterkrigstiden blev rentebetalingerne til udlandet en alvorlig belastning.

Endelig er der sket en sektorforskydning i betalingsbalanceunderskuddet. Tidligere kunne man uden at lave nogen fejl af betydning henføre hele underskuddet til den private sektor. Under konjunkturtilbageslaget er statens gæld til udlandet vokset stærkt, hvilket har medført

store rentebetalinger. Herudover har staten løbende betalinger til udlandet, især i forbindelse med bistandshjælp til udviklingslande. I 1982 nåedes et vendepunkt. Taget for sig havde den private sektor balance. Linien fortsættes i 1983 med et overskud for den private sektor. Det offentliges underskud på de løbende udlandsbetalinger oversteg således Danmarks samlede betalingsbalanceunderskud. Problemet med statens udlandslåntagning og de dermed følgende rentebetalinger er bl.a., at den markeds-mæssige kontrol med rentabiliteten i lånenes anvendelse bliver usikker.

1.2. Finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet.

Et underskud på betalingsbalancens løbende poster må finansieres gennem kapitalimport, privat og offentlig, samt forbrug af valutareserven. Tabel 1 belyser finansieringen af de store underskud, der har været siden 1976.

Det fremgår af tabellen, at der er betragtelige underskud hvert år, men lige så iøjnefaldende er det, at disse underskud svinger meget stærkt. Tabellens sidste søjle viser, at dette også er tilfældet realt set,

Tabel 1. Finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet.

	Under- skud (1)	Privat kap. import (2)	(2) i % af (1) (3)	Offentlig kap. import (4)	Fald i valuta- reserven (5)	(1) i % af BNP
	Mill. kr.			Mill. kr.		
1976	13052	3161	24	10217	÷ 326	5,2
1977	12106	8906	74	9018	÷ 5818	4,3
1978	8345	5948	71	7885	÷ 5488	2,7
1979	16065	10859	68	5705	÷ 499	4,6
1980	13400	1351	10	10024	2025	3,6
1981	12270	÷ 2001	÷ 16	8880	5391	3,0
1982	18725	÷ 9356	÷ 50	25619	2462	4,0
1983	10785	557	5	17417	÷ 7189	2,1

Kilder: Nationalbankens kvartalsoversigt, maj 1984. (1) er fra side 15, (4) fra side 13 og fald i valutareserven fra side 15, sidste søjle med modsat fortegn. (2) er beregnet ud fra (1) = (2) + (4) + (5). BNP (bruttonationalproduktet i årets priser) er fra Danmarks Statistik.

altså når underskuddet ses i forhold til produktionens størrelse.

Kapitalimporttallene i tabel 1 er baggrunden for udviklingen i gælden over for udlandet i henholdsvis den private og den offentlige sektor. Dog er tallene i (2), (4) og (5) ikke korrigeret for kursreguleringer, så de udtrykker ikke direkte væksten i de tilsvarende beholdningsstørrelser regnet i kr.

1.3. Diskussion af betalingsbalanceunderskuddets betydning.

Det fremgår af søjle (3) i tael 1, at der har været ganske store ændringer i den måde betalingsbalanceunderskuddet er blevet finansieret på fra periode til periode. Disse ændringer har været snævert knyttet til beslutninger vedrørende pengepolitikken og også vedrørende balancen mellem denne politik og andre former for økonomisk politik.

For at få en opfattelse af, hvorledes underskuddet over for udlandet kan vurderes, er det nok lettest at begynde med at betragte en situation, hvor den private sektor er alene om at finansiere underskuddet. Sammenholdt med den faktiske udvikling for Danmark er dette naturligvis en hypotetisk situation. Samtidig er den rent private finansiering dog ikke stærkt forskellig fra, hvad der i perioder har været gældende. Op til konjunkturlageslaget i 1974 var der således overvejende tale om privat finansiering¹⁾. I årene 1977-79 var dette igen tilfældet, jvf. tabel 1. Det kan således ikke siges, at privat finansiering svarer til en ikke kendt form for bl.a. pengepolitik.

Med en *regel* om privat finansiering af betalingsbalanceunderskuddet må pengepolitikken være så stram, at virksomhederne frivilligt sørger for at opretholde den fornødne valutalikviditet. Det hænger igen sammen med, at økonomien er nødt til at have en primær likviditet især i

form af seddelomløb. Et underskud på betalingsbalancen forbruger primær likviditet. Det gælder, selv om det er staten, der står for underskuddet, forudsat at den dækker sig ind ved indenlandsk låntagning. Som compensation herfor må virksomhederne låne i udlandet. Den marginale indenlandske rente, altså renten for yderligere indenlandsk låntagning, må være så høj, at det også under hensyntagen til devalueringsforventninger er fordelagtigt at låne i udlandet.

Betalingsbalanceunderskuddet kan hævdes at være uden særlig betydning, når det finansieres af den private sektor²⁾. Gælden til udlandet er fordelt på private beslutningstagere, som hver for sig mener (i hvert fald på gældsstiftelsestidspunktet), at de kan forrente og tilbagebetale, hvad de har lånt. Det skulle ikke i gennemsnit kunne være noget misforhold mellem den realrente, som skal svares til udlandet, og rentabiliteten i den danske produktion, som finansieres i udlandet.

Hvis disse betragtninger er rimelige, kan det undre, at underskuddet på betalingsbalancen i så høj grad har påkaldt sig interesse i den økonomisk-politiske debat i Danmark, også før konjunkturlageslaget i 1974. Brutalt sagt er årsagen nok, at der igennem omkring et halvt århundrede er opbygget en modvilje overfor accept af mere uregulerede økonomiske markeds kræfter.

Sagen er, at den i sig selv problemfri private finansiering kan kræve en pengepolitisk stramning. Antages det, at virksomhedernes samlede gæld, står i et konstant forhold til nationalproduktet, medens udlandsgælden øges i forhold hertil, så kan en vis forøgelse af rentespændet (forskellen mellem renten i indlandet og udlandet) være nødvendigt. Med privat finansiering vil stramningen ske af sig selv.

Betalingsbalanceunderskuddet medfører en knaphed på primær likviditet, således at renten stiger. Denne udvikling fortsætter indtil der nås en balance, hvor låntagningen i udlandet opvejer valutaforbruget fra de løbende betalinger. Tilpasningen vil imidlertid ikke være et rent finansielt fænomen. Den højere rente og de tilsvarende stramme lånemuligheder kan, i hvert fald på kortere sigt, svække produktion og beskæftigelse.

Interessen eller bekymringen for betalingsbalanceunderskuddet har således nok i realiteten været en bekymring for den uønskede pengepolitiske stramning, som der efterfølgende (eller samtidigt) kunne blive behov for. Formuleret på den måde, giver underskuddet et uløseligt dilemma. Accepteres den pengepolitiske regel, går det ud over beskæftigelsen. Accepteres den ikke, dvs. at Nationalbanken holder renten nede, vil de private ikke låne i udlandet. Den offentlige sektor må overtage en større eller mindre del af låntagningen. Dette kan være problematisk, da der må være usikkerhed med hensyn til, om myndighederne vil iværksætte alternative politiske foranstaltninger for at korrigere den økonomiske udvikling. Sker det ikke kan devaluerings- og inflationsforventninger blive forstærkede. Det kan blive vanskeligt at sige, hvor høj realrenten i Danmark egentlig er. Dermed bliver kontrollen af, om investeringerne i Danmark marginalt kan honorere den realrente, der lånes til i udlandet, tilsvarende usikker. Realrente er her defineret som forskellen mellem den lange rente og forventet inflation.

2. Porteføljainvesteringer og kapitaleksport

2.1. Kapitalbevægelser, frie eller regulerede?

I en international økonomi, hvor nogle

områder (lande) er nettolåntagere og andre nettolångivere, må der være adgang til at erhverve såvel valutaaktiver som valutapassiver. Tænker man sig, at alle lande vil tillade låntagning, men ikke långivning, er det klart, at der ikke bliver tale om nogen af delene. Ethvert land vil være henvist til at have balance på sine løbende betalinger. Der er derfor et umiskendeligt præg af provinsialisme i den alvor, hvorved det har været muligt i Danmark at diskutere, om danske beslutningstagere skulle have adgang til at erhverve valutaaktiver. Vores politik har haft som klar forudsætning, at udlændinge har adgang til at erhverve fordringer på os.

Idet Danmark gennem akkumulerede betalingsbalanceunderskud er en nettodebitor, kan det måske synes unødvendigt at tillade dansk långivning til udlandet. Mere generelt er en sådan indstilling selvfølgelig usædvanlig. Både husholdninger og virksomheder har i almindelighed sammensatte balancer med både finansielle aktiver og passiver. En virksomhed kan samtidig have lån i pengeinstitutter og via realkreditte på den ene side og pengeinstituttindeståender og obligationsbeholdninger på den anden side. En finansiell nettoposition er altså sædvanligvis udtryk for en balance mellem positive bruttostørrelser. Der er intet til hinder for, at de finansielle aktiver og de finansielle passiver hver for sig udgør et beløb, der overstiger den finansielle netto position.

Når det gælder valutamellemværender, er der ingen umiddelbar grund til, at reglerne skulle være anderledes. Er renteforholdene sådan, at den private sektor har en fordel i at være nettodebitor over for udlandet, er det kun naturligt, at der brutto både lånes til og lånes i udlandet. Det er derfor ikke forkert at sige, at frie kapitalbevægelser må være hovedreglen. De

er ganske enkelt et led i den internationale arbejdsdeling.

Der kan være grund til at gøre to observationer til disse mere generelle betragtninger. For det første har der aldrig været tale om, at danskere ikke har måttet erhverve udlandsfordringer. I forbindelse med handelen med varer og tjenester gives der kreditter. Kreditternes længde kan variere på grund af mange forskellige forhold, men danske eksportører har altid haft adgang til at give kredit, altså til erhvervelse af fordringer på udlændinge. Derimod, og for det andet, er det først med den seneste tids liberaliseringer, at der er givet fri adgang til porteføljeinvesteringer i udlandet, altså til erhvervelse af udenlandske værdipapirer. Det er på dette område, at der kan spores en vis usikkerhed i den politiske debat. Er det f.eks. ønskværdigt, at forsikringsselskaber og pensionskasser har fri adgang til investering i udenlandske børsnoterede værdipapirer? Det er svært at se, at der her skulle være et særligt problem. En sådan porteføljeinvestering er en bruttobevægelse, som ikke er i modstrid med, at den private sektor netto er låntager i udlandet.

2.2. Liberaliseringen af valuta-bestemmelserne

I 1983 skete der væsentlige liberaliseringer af reglerne for kapitalbevægelser mellem Danmark og udlandet. Den autoritative redegørelse herfor giver Nationalbanken i sin beretning for 1983 på siderne 66-72. Der er ofte udtrykt skepsis med hensyn til, hvor effektive de tidligere reguleringer egentlig har været i retning af at påvirke størrelsen af den private nettokapitalimport. Nationalbanken giver tydeligt udtryk for, at restriktionerne ikke har været så effektive, at de har kunnet beskytte valutalikviditeten i situationer med speku-

lation i en dansk devaluering. »Erfaringer - både herhjemme og i udlandet - viser, at valutareguleringen kun i meget begrænset omfang kan tjene som et effektivt valutaværn i krisesituationer, hvis almindelige kommercielle transaktioner skal kunne gennemføres rimeligt gnidningsfrit. For at tilgodese hensynet hertil må valutabestemmelserne være udformet således, at der er en vis frist for afvikling af betalingerne. Selv mindre forskydninger i betalings-sædvanerne, de såkaldte »leads and lags«, kan betyde udsving i betalingerne fra og til udlandet på adskillige milliarder kroner..., og dermed på kort sigt føre til kraftige ændringer i valutaeserverne«, side 67.

Det har været et gennemgående træk, at der har været færre restriktioner på kapitalimport end på kapitaleksport. Eksempelvis blev der åbnet for udlændinges køb af børsnoterede danske aktier ved vores indtræden i EF, medens valutaindlændinge ikke generelt kunne købe aktier i de andre EF-lande. Danskeres adgang til at købe udenlandske værdipapirer, foretage såkaldte porteføljeinvesteringer, er nu liberaliseret. Pr. 1. marts 1983 blev der givet almindelig adgang til at købe udenlandske børsnoterede obligationer. Papirerne skal dog være det, der kaldes kapitalmarkedspapirer, idet definitionen er, at den oprindelige løbetid skal være mere end 2 år. Pr. 1. januar 1984 følger så tilladelse til, at danskere kan købe udenlandske børsnoterede aktier.

De ændringer, som i øvrigt er gennemført, skal ikke refereres her. Det er tydeligt, at regering og Nationalbank ønsker at markere, at der nu er sket en »regime-ændring« i valutapolitikken. Det afsnit i beretningen, som der her refereres til, giver et, om end kortfattet, historisk rids af udviklingen for at sætte liberaliseringen i perspektiv. Som en slags sammenfattende

vurdering af den nuværende situation udtales det side 66: »Valutabestemmelserne giver herefter i al væsentlighed fri adgang for danske erhvervsvirksomheder til at foretage transaktioner med udlandet af permanent eller langfristet karakter, og Danmark ligger nu på linie med en række EF- og OECD-lande, der kun i begrænset omfang anvender valutarestriktioner som et valutarisk-pengepolitisk instrument«.

I denne artikel er det specielt liberaliseringen på porteføljeinvesteringsområdet, der skal søges vurderet. Der kan dog være grund til mere generelt at anføre, at det kan være svært at forestille sig valuta-transaktioner, som ikke enten direkte kan gennemføres eller, hvis intention kan realiseres med lidt opfindsom anvendelse af det givne regelsæt. Denne måske lidt provokerende formulering er, når det kommer til stykket, stort set sammenfaldende med den før refererede passage fra Nationalbankens beretning.

2.3. Er der behov for kapitaleksport?

Så længe Danmark har underskud på betalingsbalancen må der selvsagt være tale om en nettokapitalimport til Danmark. Spørgsmålet i overskriften vedrører altså nogle bruttokapitalbevægelser. Det er især porteføljeinvesteringer, der tænkes på, fordi det som beskrevet netop er et område, hvor der er sket afgørende ændringer.

Den vigtigste side af svaret vedrører måske psykologiske forhold. Hvis der er tillid til, at den danske krone kan fastholde sin værdi over for D-marken, skulle den danske og den tyske rente være tæt forbundne. F.eks. har Det økonomiske Råd peget på, at der har været en tæt sammenhæng mellem den hollandske og den tyske rente³⁾. Den hollandske gilden har ligget stabilt over for D-marken. Det er da blot en ren analogislutning, at det

samme skulle kunne gælde for den danske rente. Noget overraskende er der heller ikke heri, tværtimod. En for stor rentedifference vil gøre det fordelagtigt for danskere at låne i Tyskland og for tyskere at købe danske obligationer. Begge dele vil presse den danske rente ned mod den tyske.

Pointen er, at tillid til valutakurspolitikken på den ene side, og en kapitalflugt på den anden side, som skulle dræne primær likviditet ud af den private sektor med et dertil hørende pres på renten, simpelt hen er to forhold, som strider klart mod hinanden. Enten gælder det ene eller også gælder det andet, men begge dele gælder ikke samtidig.

Tænker man sig, at myndighederne skulle ønske igen at begrænse den netop gennemførte liberalisering, vil dette derfor næppe kunne fortolkes anderledes, end at de selv var begyndt at tvivle på fastkurspolitikken holdbarhed. I denne forstand er der behov for danske porteføljeinvesteringer i udlandet. De er en integreret del af det valutakursregime, der sigtes mod. At sætte spørgsmålstejn ved det ønskelige i disse investeringer, vil være som at slå sig selv for munden.

På det mikroøkonomiske område forøges smidigheden, og der bliver bedre muligheder for at foretage risikospredning, når der er adgang til kapitaleksport i form af porteføljeinvesteringer. Som et eksempel, kan der ses på den situation, hvor en virksomhed har et finanslån i dollars. Der gælder stadig den begrænsning, at afviklingsperioden for et finanslån skal være mindst 5 år. Får virksomheden i denne periode et likviditetsoverskud, vil det klart være en fordel for den at have mulighed for at købe værdipapirer, der lyder på dollars.

Pensionskasser og livsforsikringselskaber, altså de store institutionelle investo-

rer, må ligeledes have et helt naturligt ønske om at kunne sprede deres investeringer på værdipapirer i forskellige valutaer. På pensionsopsparernes vegne skal de søge at sikre realværdien af deres kapital bedst muligt. Det er klart, at en placering af samtlige midler i fordringer og andre aktiver, som kan realiseres for danske kroner, ikke kan være optimal. Der er på dette område behov for en kapitaleksport.

2.4. Kapitaleksport og beskæftigelse.

Forudsættes det stadig, at der føres en fastkurspolitik, og at dens intentioner efterhånden realiseres, er det måske overflødigt at spørge, om der skulle være nogen sammenhæng mellem danske porteføljeinvesteringer i udlandet og den danske beskæftigelse. Begynder man med at se på det enkelte lån til udlandet, er det imidlertid nærliggende at sige, at danske virksomheder er unddraget en kapital, som kunne skabe f.eks. en investering og dermed beskæftigelse. Nu er denne tankegang netop knyttet til mikroniveauet. Det er vigtigt at gøre sig klart, at hvis renten i Danmark ikke påvirkes i opadgående retning, vil der ikke udløses nogen bremse på dansk produktion og beskæftigelse. Men på makroniveau er renten, som der flere gange er argumenteret for, snævert knyttet til renten i udlandet. Danske virksomheder kan altså finansiere deres aktiviteter til en rente, som stort set er internationalt bestemt.

Alt dette er faktisk det samme som at benægte, at der netto vil kunne ske en kapitaleksport, således at primær likviditet bliver en mangelvare i Danmark. I en situation, hvor der i øvrigt er ligevægt, vil driftsøkonomisk motiverede beslutninger hos nogle virksomheder eller personer om kapitaleksport opvejes af en lige så stor import. Der er selvfølgelig ikke tale om en

mekanisk årsagssammenhæng, hvor et lån til udlandet på f.eks. ½ mia. kr. udløser en lånetransaktion af næsten identisk størrelse. Men ligevægten indebærer netop, at til den markedsbestemte rente, som der er tillid til, lånes der i udlandet efter behov. Derfor vil importtransaktioner opveje eksporttransaktioner.

2.5. Porteføljeinvesteringernes størrelse.

Som en aktuel baggrund for meget af det her diskuterede, kan det naturligvis have interesse at se på, hvilke størrelsesordener, der er tale om i forbindelse med porteføljeinvesteringer.

Hidtil har kapitaleksport via danskeres nettokøb af udenlandske værdipapirer været ubetydelig. Men her er det naturligvis et problem, når det drejer sig om fremtiden (og det er her den egentlige interesse ligger), at der indtil for nylig har været restriktioner på disse transaktioner. Det er af begrænset værdi at vide, at der i årene 1980, 81 og 82 var en eksport på henholdsvis 66, 124 og 788 mill. kr., når reglerne for de følgende år er nogle helt andre⁴⁾.

For obligationer var der indtil maj 1983 kun adgang til at købe materiale udstedt af internationale organisationer. Derefter skete der en almindelig liberalisering, jvf. afsnit 2.1. Alt andet lige skulle kapitaleks-

Tabel 2. Indlændinges nettokøb af udenlandske obligationer og aktier.

	Obligationer	Aktier
	mill. kr.	
Året 1982.....	1232	-444
1. kv. 1983	394	24
2. kv. 1983	-183	77
3. kv. 1983	43	13
4. kv. 1983	113	109
1. kv. 1984	243	853
2. kv. 1984	166	191
3. kv. 1984	-23	262

Kilde: Nationalbankens kvartalsoversigt.

porten på denne post stige fra 1. til 2. og de følgende kvartaler. Ifølge tabel 2 er der imidlertid ikke nogen klar virkning af liberaliseringen på *obligationskøbene*.

Det springer i øjnene, at i det første kvartal efter liberaliseringens gennemførelse, er der netto tale om et tilbagesalg (indfrielse) af obligationer.

For *aktier* sker liberaliseringen med virkning fra 1. januar 1984. Tidligere har der i forbindelse med særlige ordninger og under Nationalbankens kontrol været tale om mindre bevægelser. I de sidste 5 år før liberaliseringen var der tale om følgende nettokøb (mill. kr.): -16, -23, -96, -444, 223, jvf. tabel 2 for de sidste to tals vedkommende. Der har altså stort set været tale om tilbagesalg. Derefter finder der i 1. kv. 1984 et nettokøb sted på 853 mill. kr. Nationalbanken har følgende kommentarer hertil: »Valutaindlændinges køb af sådanne aktier har medført en nettokapitaleksport på op mod 0,9 mia. kr. i 1. kvartal, fordelt med 500 mill. kr. i januar, 250 mill. kr. i februar og godt 100 mill. kr. i marts. Foreløbige oplysninger for april tyder på, at nettokøbene var af samme størrelsesorden som i marts. Denne porteføljetilpasning forekommer moderat i betragtning af, at der har været forbud mod køb af udenlandske aktier i en lang årrække«⁵⁾. Tallene for aktiekøbene i 2. og 3. kv. 1984 viser, at Nationalbankens forventninger vedrørende april stort set har fået gyldighed både for denne og de følgende måneder.

2.6. Livsforsikringsselskabers og pensionskassers køb af udenlandske aktier.

Det har været fremme i den offentlige debat, om der kan være uheldige virkninger knyttet til *aktiekøb* i udlandet af investorer, som er omfattet af loven om realrenteafgift. For disse investorer gælder gene-

relt, at aktiekøb i modsætning til almindelige obligationer ikke er underlagt denne beskatning.

Dette er ikke stedet at gå ind i hverken en skattepolitisk eller skatteteknisk diskussion af problemerne omkring skat, rente og inflation⁶⁾. Realrenteafgiftslovens intentioner accepteres uden nærmere diskussion.

Loven indebærer en diskrimination til fordel for aktier, angiveligt med det formål at gøre det danske aktiemarked mere attraktivt for virksomhederne. Herved skabes der en vis modvægt til den meget lave realrente efter skat, som husholdningerne betaler ved låntagning i pengeinstitutterne og på obligationsmarkedet. Virksomhederne bliver bedre stillet i konkurrencen med husholdningerne om lånekapitalen.

I forbindelse med institutionelle investorer købt af udenlandske aktier, skal der drøftes tre problemstillinger:

- a. Tidsperspektivet for realrenteafgiftens betydning.
- b. Rentabiliteten på henholdsvis det danske og de udenlandske aktiemarkeder.
- c. Beskæftigelsesvirkningen af en specielt lav rentabilitet på det danske aktiemarked.

Ad a: Tidsperspektivet for realrenteafgiftens betydning.

Den realiserede danske realrente, altså forskellen mellem den lange obligationsrente og den faktiske inflation, har været ekstraordinært høj i Danmark siden 1976. Dette gælder stadig midt i 1984, hvor niveauet er omkring 9-10%. Sammenligner vi os med Tyskland, springer differencen i øjnene. Den tyske rente er omkring 8% points lavere end den danske, men inflationen kun et par %-points lavere. Realrenten er altså 6%-points lavere.

Lykkes den danske politik, som sigter

mod at holde en fast kurs over for D-marken, må den danske rente og dermed realrenten falde. Det vil betyde, at realrenteafgiften vil få en tilsvarende mindre betydning for livsforsikringsselskabers og pensionskassers valg mellem henholdsvis obligationer og aktier. Det er selvfølgelig svært at sige, hvad niveauet for realrenten i udlandet og dermed Danmark vil blive på lidt længere sigt. Ud fra historiske erfaringer forekommer en realrente på 3½ % (altså realrenteafgiftens tærskel) eller derunder ikke usandsynlig.

Det bør vel også nævnes, at politikerne ikke ved lovens gennemførelse gav udtryk for, at den skulle have betydning for investorernes placeringer lang tid fremover. Loven skulle gribe ind i forhold, som var skabt af en ekstraordinær situation. Under normale forhold, altså her lidt arbitrært defineret ved en realrente på 3½ % eller derunder, ønskede folketetinget ikke at beskære den forrentning, som kunne sikres for pensionsopsparerne m.v.

Under b) og c) drøftes de institutionelle investorers køb af aktier under forudsætning af, at lovgivningen diskriminerer til fordel for aktier. I den forbindelse er det vigtigt at erindre, at denne diskrimination kan blive reduceret meget væsentligt eller bortfalde, hvis realrenten falder.

Ad b: Rentabiliteten på henholdsvis det danske og de udenlandske aktiemarkeder.

Det er ikke hensigten at diskutere empiriske resultater om rentabilitet på forskellige landes aktiemarkeder. Heller ikke det forhold, at aktier i almindelighed repræsenterer en helt anden kombination af risiko og gennemsnitlig forrentning end obligationer skal drøftes. Når der her tales om forrentning på et aktiemarked tænkes der på en forventet afkastningsgrad efter korrektion for risiko.

Realrentebeskatningen kunne skabe en tendens til lavere forrentning på det danske aktiemarked end på aktiemarkederne i udlandet. Forudsætningerne må være, at danske aktier skønnes at være mere fordelagtige end obligationer samtidig med, at de institutionelle investorer er forment adgang til de udenlandske aktiemarkeder. Nedenfor sættes der spørgsmålstegn ved, hvor effektiv segmenteringen af aktiemarkederne kan blive. I første omgang accepteres imidlertid muligheden for en segmentering, og i relation hertil formuleres spørgsmålet, om det er ønskeligt med en specielt lav forrentning på det danske aktiemarked. Dette spørgsmål må besvares benægtende ud fra i hvert fald følgende synspunkt.

De forsikrede og pensionsopsparerne har selvsagt en helt legitim interesse i at få så høj en forrentning som muligt. I den hjemlige debat har det været fremført, at det kan være urealistisk at forestille sig, at fremtidens pensionister kan sikre sig ekstremt høje realindkomster. Realrentebeskatningen er blevet til bl.a. under indtryk af sådanne synspunkter. For en real rentabilitet, der opnås gennem investering i udlandet, gælder denne tankegang dog ikke. Det er udlændinge, som betaler den høje realrente, og der kan derfor ikke blive tale om nogen danske indkomstfordelingsproblemer. Det er ikke fremtidens erhvervsaktive danskere, som skal aflevere en stor del af deres produktion til pensionisterne.

Konklusionen må foreløbig blive, at den fra 1. januar 1984 gennemførte liberalisering af køb af udenlandske aktier bør have generel gyldighed. Der er ingen grund til at indsnævre mulighederne for de institutionelle investorer.

Når købet af udenlandske aktier er blevet fremdraget i debatten, skyldes det vel ikke blot realrenteafgiftsloven, men også

det danske aktiemarkeds lidenhed. Den totale cirkulerende fondsbørsnoterede aktiekapital udgjorde ultimo 1983 ca. 17,7 mia. kr. opgjort til nominel værdi og ca. 107,2 mia. kr. til markedsværdi. Omsætningen på børsen var i 1983 nominelt ca. 1,7 mia. kr., hvilket vil sige, at omsætningen udgjorde knap 10% af den nominelle cirkulerende aktiekapital.

Livs- og pensionsforsikringsselskaber samt pensionskasser havde ultimo 1983 en kapital, der skønsmæssigt kan anslås til 140-150 mia. kr.⁷⁾ Efter de gældende placeringsregler i Lov om Forsikringsvirksomhed, vil i teorien indtil 25% af dette beløb kunne anbringes i »ikke-guldrandede« papirer, som f.eks. aktier. En række andre investeringer skal dog også ligge indenfor denne 25%-ramme, blandt andet ikke børsnoterede aktier samt dele af investeringerne i fast ejendom. Den reelle placeringsevne er derfor væsentlig mindre. I forvejen har pensionskasser og livsforsikringsselskaber næppe placeret mere end 6 mia. kr. i børsnoterede aktier. På denne baggrund kan det løseligt skønnes, at pensionskasser og livsforsikringsselskaber ultimo 1983 potentielt kunne investere yderligere 10-15 mia. kr. på aktiemarkedet. Hertil kommer muligheden for at tilføre aktiemarkedet en del af væksten i pensionskapitalen. Hvis netto tilvæksten i pensionskapitalen i 1984 udgør 15%, vil der skønsmæssigt være mulighed for at placere yderligere 2-4 mia. kr. på aktiemarkedet.

Det må dog antages, at der under alle omstændigheder vil være en betydelig interesse for det danske aktiemarked, så de investeringer, der kan imødeses på de udenlandske markeder, trods alt bliver begrænsede. Det er alligevel givet, at med fastholdelse af liberaliseringen også for de institutionelle investorer, kan der blive tale om kapitaleksport via internationale

kapitalmarkeder af en størrelsesorden på nogle milliarder, noget der som omtalt ikke har været tale om i de foregående år.

Som nævnt kan det betvivles, om det danske aktiemarked kan adskilles fra aktiemarkederne i udlandet. Når almindelige aktieselskaber må erhverve udenlandske aktier, så vil enhver dansk investor i hvert fald indirekte kunne blive ejer af udenlandske aktier. Det gælder altså også, at de institutionelle investorer ad denne vej kan placere midler i udlandet. Forretningen må blive den samme på de to markeder. Der kan selvfølgelig blive tale om en vis transaktionsomkostningsbestemt forskel, men denne vil ligge fast. Den vil være analog med den almindelige investeringsforeningsomkostning.

Ad c: Beskæftigelsesvirkningen af en speciel lav rentabilitet på det danske aktiemarked.

Kan hensynet til beskæftigelsen tale for, at favoriseringen samles specielt om det danske aktiemarked? Her er teoriens hovedsynspunkt, at det gælder om at holde en relativt lav pris på den produktionsfaktor, hvis anvendelse ønskes forøget. Hvor banalt og selvindlysende dette synspunkt end er, så bliver det ofte glemt eller trængt i baggrunden i den økonomisk politiske debat. Meget favorable vilkår for aktieemissioner har givet en vis gunstig virkning på investeringsomfanget. Heri kan der naturligvis ligge et vist beskæftigelsesindhold. Mindst lige så relevant er det nok, at øgede investeringer medfører en øget import⁸⁾. Ses der på tiden efter selve investeringsfasen kan hovedvirkningen meget nemt blive, at der produceres noget mere, især med anvendelse af realkapital (maskiner, bygninger m.v.) og uden nogen stor forøgelse af beskæftigelsen.

Det her berørte emne er meget ømtåleligt, og det er næppe for stærkt sagt, at

økonomer repræsenterende organisationer på både lønmodtagerside og arbejdsgiverside har svært ved at komme til forståelse med de mere uafhængige lærestaltøkonomer. Den nævnte debat drejer sig selvfølgelig ikke specielt om et gunstigt aktiemarked, men om alle slags subsidier til realkapitalanskaffelser (skibskreditfond, Dansk Eksportfinansieringsfond, indekserede afskrivninger osv.)⁹⁾.

På dette sted skal der ikke gås ind i omtalte debat, men kun fremføres to hovedsynspunkter. For det første er det ikke oplagt, at beskæftigelsen støttes effektivt ved at gøre det relativt mere attraktivt at bruge realkapital i produktionen. Virkningernes store usikkerhed taget i betragtning er det næppe ønskeligt at tilstræbe, at rentabiliteten skulle være lavere på det danske aktiemarked end på de udenlandske aktiemarkeder. Dette gælder med særlig vægt, på grund af det under »ad b« anførte.

2.7. Porteføljeinvesteringer og valutaspekulation.

Jo mere omfattende kapitaltransaktionerne med udlandet er, jo stærkere kan spekulatationen blive i en given situation med valutauro. De valutareguleringer, som endnu er i kraft, sigter i det væsentlige mod korte transaktioner, som kan anses for at være knyttet til den mest bevægelige kapital. I nationalbankens beretning for 1983 hedder det: »Det centrale indhold i den tilbageværende valutaregulering er bestemmelser vedrørende de helt kortfristede kapitaltransaktioner, såsom virksomheders og privatpersoners adgang til at føre konti i udenlandske pengeinstitutter, lån med kort løbetid og porteføljeinvesteringer i pengemarkedspapirer. Snævert knyttet til disse bestemmelser er regler om, at gæld... tidligst må betales 30 dage før forfald, ligesom tilgodehaven-

der... skal hjemtages inden for samme frist...«¹⁰⁾.

Det er imidlertid Nationalbankens opfattelse, jvf. afsnit 2.1., at reguleringerne heller ikke tidligere har været effektive i krisesituationer. Derfor har det kun begrænset mening at spørge, hvorvidt situationen bliver vanskeligere med den nuværende liberalisering, eller hvis der liberaliseres yderligere. I realiteten bliver svaret let noget i retning af, at situationen bliver vanskeligere, men den var komplet håbløs i forvejen.

De tilbageværende danske reguleringer kan tænkes snarere at tjene et andet formål, nemlig at efterspørgsel efter penge (indestående i pengeinstitutter) i Danmark skal være en efterspørgsel efter danske kroner og ikke efter D-mark, dollars osv.

Det er forhåbentligt klart, at disse bemærkninger ikke handler om, hvorvidt der kommer en valutakrise eller ej. Dette spørgsmål afhænger af troværdigheden af den økonomiske politik. I 1984 kan man måske nok spørge, om den økonomiske politik nu også er troværdig, men det er vist givet, at valutabetalingerne og herunder adgangen til at foretage porteføljeinvesteringer i udlandet ikke i sig selv har gjort politikken mindre troværdig, snarere tværtimod.

2.8. Fortsat betalingsbalanceunderskud og frie kapitalbevægelser.

Hvis gælden til udlandet vokser hurtigere end nationalproduktet, fører dette til devaluering, før eller senere. Da Danmark har en gæld til udlandet (medio 1984) på omkring 200 mia. kr., kan der være et vist underskud på betalingsbalancen uden at gældsandelen øges. Det økonomiske Råd regner med, at stigningstakten for nationalproduktet ligger på 7-8%.¹¹⁾ Dette indebærer et »tilladt« betalingsbalan-

ceunderskud på omkring 15 mia. kr.

Det fremgår af den økonomisk politiske debat, at Danmark balancerer lige omkring den grænse, hvor gældsandelen holdes konstant. Med især usikkerheden vedrørende konkurrenceevnens udvikling kan det ikke siges, at betalingsbalancesituationen er tillidsvækkende. Mange beslutningstagere har en devalueringsrisiko med i deres beregninger.

Alt andet lige vil devalueringsrisikoen mindskes, jo mere det overlades til den private sektor at finansiere betalingsbalanceunderskuddet. Der udløses en vis automatisk stramning af pengepolitikken, som beskrevet i afsnit 1.3. Isoleret set er privat finansiering altså en gunstig regel, hvis der skal vindes troværdighed for regeringens valutakurspolitik. Som en kommentar kan det tilføjes, at det er uklart, hvad der er det offentliges kapitalimportpolitik. Tallene for de første 3 kvartaler af 1984, giver en privat finansieringsandel på 54%. Jævnføres der med søjle (3) i tabel 1, er det tydeligt, at skulle tallet for hele 1984 komme på dette niveau, bliver der tale om så klart den største private finansieringsandel siden 1979. Er der hermed realiseret et mål for den økonomiske politik?

Hvis den økonomiske politik ved fortsatte betalingsbalanceproblemer drejes i retning af offentlig låntagning i udlandet, må dette være udtryk for en vilje til at gennemføre en vis pengepolitisk lempelse. I en sådan situation er det særdeles tvivlsomt, om der kan opretholdes frie kapitalbevægelser. Hvis det offentlige skaffer valuta til veje, kan myndighederne næppe tillade, at den private sektor helt uhindret kan eksportere den igen. Tallene i den nederste linie i tabel 1, vedrørende 1983, må ikke tages som en modsigelse heraf. I årets sidste 3 kvartaler, altså stort set den periode, hvor liberaliseringen bl.a. af køb

af obligationer var gennemført, stod det offentlige kun for knap 40% af betalingsbalanceunderskuddets finansiering.

Det bør nævnes, at i en tænkt situation, med genindførelse af kapitalbevægelsesrestriktioner, er der for så vidt ikke knyttet nogen ulempe til de investeringer, der er foretaget. Selve beholdningen af udenlandske obligationer vil gennem indfrielsen give anledning til kapitalindtægter. Det samme vil ske, når danske investorer afhænder værdipapirer i deres porteføljer.

Fodnoter:

- * Uden på nogen måde at ville fralægge mig ansvaret for svagheder ved artiklen vil jeg gerne takke Niels Blomgren-Hansen for indgående kommentarer. Manuskript afsluttet i december 1984.
- 1. En figur, side 40, i Nationalbankens 1983-beretning er meget illustrativ. Sektorernes gæld og valutalikviditeten ses som procent af bruttonationalproduktet. Det ses for det første, at der praktisk taget ingen vækst er i udlandsgælden målt på denne måde frem til og med 1975. For det andet fremgår det, at det offentlige i 1973, altså efter en underskudsperiode på 15 år, praktisk taget er gældfri. Valutaaktiverne, som stort set kan henføres til Nationalbanken, opvejer det offentliges gæld. Nettogælden på ca. 10% af BNP er altså i 1973 en privat forpligtelse.
- 2. For dette synspunkt kan f.eks. henvises til McKinnon, *The exchange rate and macroeconomic policy: Changing postwar perceptions*, *Journal of economic literature* 1981, p. 542 og Dornbusch and Fischer, *Macroeconomics*, second edition, 1981, p. 655.
- 3. Dansk Økonomi, december 1983.
- 4. Tallene er fra Nationalbankens kvartalsoversigt. Det gælder også de følgende tal i afsnittet.
- 5. Nationalbankens kvartalsoversigt, maj 1984, p.p. 4-5.
- 6. Der kan henvises til Betænkning nr. 949 fra renteskatteudvalget: Den skattemæssige behandling af renter og andet kapitalafkast, 1982, det såkaldte Thorkild Kristensen udvalgs betænkning. En kort og behageligt afrundet fremstilling findes i Karl G. Jungenfelt och Ragnar Lindgren: *Real beskatning - räddare i nöden?* *Ekonomisk Debatt*, 1/1983.
- 7. Excl. ATP og LD. Tallene er oplyst af Pensionskasserådet.
- 8. Se f.eks. Det økonomiske Råd, Dansk Økonomi, maj 1984, p. 29.
- 9. Som en meget problemskematiserende fremstilling kan der henvises til Blomgren-Hansen, Niels: *Investeringspolitik truer en øget beskæftigelse*, Sparekassen, januar 1984.
- 10. p.p. 66-67.
- 11. Dansk Økonomi, maj 1984, p. 34.

Folketingsvalget 1984

Valget 10. januar 1984 blev som de seks foregående folketingsvalg udskrevet i utide, kun godt to år inde i valgperioden. De hyppige nyvalg var en følge af den parlamentariske ustabilitet, som udgik af et opbrud i vælgeradfærden først i 1970-erne. Denne artikel vil på grundlag af interviewdata undersøge valgets forløb, tendenser i vælgeradfærden og skillelinier mellem partierne.¹⁾

1. Politisk baggrund

Anledningen til valget var højst usædvanlig, nemlig forkastelsen af finansloven for 1984. Men dets baggrund var de samme som for alle de andre opløsningsvalg inden for det sidste tiår: Umuligheden af at samle et fast og arbejdsdygtigt parlamentarisk flertal bag en regering og en politisk linie i et folketing, der var splittet i mange partier uden klare blokannelser. Efter mange år med socialdemokratiske mindretalsregeringer havde Anker Jørgensen i september 1982 givet op, og fire borgerlige partier, Konservative, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, havde dannet en »firkloverregering« under ledelse af den konservative Poul Schlüter.

Den nye regering havde imidlertid lige så lidt som den afgående noget fast flertal bag sig i folketinget. For at få sine love

igennem behøvede den både de Radikales og Fremskridtspartiets stemmer, og disse to partier havde nok så uforenelige synspunkter på mange spørgsmål, ligesom de begge nægtede at indgå i rollen som faste støttepartier. Regeringen måtte derfor overleve fra sag til sag, og i over et år lykkedes det at manøvrere sig igennem. Den valgte konsekvent at søge forlig med de Radikale, og først i anden række at søge dette udvidet med Fremskridtspartiet eller, i enkelte situationer, med Socialdemokratiet.²⁾

Det havde altid blandt de borgerlige partier været betragtet som betænkeligt at forlade sig på Fremskridtspartiets stemmer, og inden for dette parti var der da også en spænding mellem to holdninger: »Slapperne« ville gerne indgå i et forpligtende borgerligt samarbejde for at vinde indflydelse, medens »strammerne« ville fastholde en ren, kompromisløs partilinie. Da strammernes førstemand, partilederen Mogens Glistrup, efter en årelang skattesag i juni 1983 blev domfældt og kendt uværdig som medlem af folketinget, lettede det presset på regeringen. I oktober lykkedes det at skabe en omfattende økonomisk aftale med både de Radikale og Fremskridtspartiet, »Rio-Bravo forliget«. Men det omfattede ikke finansloven for 1984. Denne blev forhandlet længe med de Radikale, og da man var nået frem til en afstemningsaftale, blev forslaget fremlagt i folketinget som kabinetspørgsmål. Fremskridtspartiet, der ikke kunne opnå yderligere indrømmel-

ser, meddelte, at det som hidtil ville stemme imod finansloven. Socialdemokratiet, der i 1982 havde fulgt traditionen og stemt for finansloven, besluttede at benytte denne chance til at vælte regeringen, der derefter udskrev valg.³⁾

Tilsyneladende havde regeringen selv søgt denne situation, der stillede både Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet i en »uansvarlig« position og bandt de Radikale til at støtte regeringen fremover. Håbet var, at firkløveret på toppen af en popularitetsbølge skulle vinde flertal i folketinget, eller at det i det mindste skulle kunne skaffe sig flertal ved hjælp af kun et parti, de Radikale eller Fremskridtspartiet. Meningsmålingerne så da også længe ganske lovende ud. Men ved valget den 10. januar kom det kun til forholdsvis begrænsede stemmeforskydninger, og balancen mellem blokkene blev kun forrykket nogle få mandater. Den eneste større stemmebevægelse var en fremgang for de Konservative, der nogenlunde svarede til tilbagegangen i Fremskridtspartiet og

Centrum-Demokraterne. Parlamentarisk syntes regeringen heller ikke at have styrket sin position, efter den første stemmeoptælling viste valgresultatet, at den stadig ville være nødt til at støtte sig på både de Radikale og Fremskridtspartiets stemmer for at få et flertal. Men en omtælling af brevstemmerne flyttede et mandat fra Socialdemokratiet til Venstre, og herefter var regeringen i stand til at mønstre et flertal alene byggende på de Radikale og tre af de fire nordatlantiske mandater. Det nye yderst skræbende flertal blev første gang benyttet til gennemførelsen af den finanslov, hvis forkastelse i december gav anledning til valget.⁴⁾ Allerede inden for det første år efter valget førte fortsat frafald fra Fremskridtspartiet til en lidt bredere parlamentarisk basis for regeringen.

2. Vælgervandringer og beslutningsproces

Tabel 1 viser forskydninger i partiernes styrke før og under valgkampen i 1983-84. Ved hjælp af opinionsundersøgelser

Tabel 1. Forskydninger i partistyrke før og under valgkampen 1984. Pct. lodret.

Skønnet over partiernes tilslutning mellem valgene bygger på Gallup og AIM, dels i sept.-nov. 1983 (perioden før valget blev udskrevet), dels dec. 1983 (midt i valgkampen).

	Partistyrke				Styrkeforskydninger i forhold til valgkampen			
	valg 1981	nov. 1983	dec. 1983	valg 1984	ialt	før valg- kampen	før- ste del	sid- ste del
Socialdemokratiet	32.9	31.9	30.1	31.6	-1.3	-1.0	-1.8	+1.5
Konservative	14.5	25.9	29.2	23.4	+8.9	+11.4	+3.3	-5.8
Venstre	11.3	10.0	9.1	12.1	+0.8	-1.3	-0.9	+3.0
Centrum-Demokraterne	8.3	5.1	4.5	4.6	-3.7	-3.2	-0.6	+0.1
Kristeligt Folkeparti	2.3	2.1	2.1	2.7	+0.4	-0.2	0	+0.6
Radikale	5.1	3.6	4.7	5.5	+0.4	-1.5	+1.1	+0.8
Fremskridtspartiet	8.9	5.4	5.2	3.6	-5.3	-3.5	-0.2	-1.6
SF	11.3	11.5	10.8	11.5	+0.2	+0.2	-0.7	+0.7
VS	2.7	2.3	2.2	2.7	0	-0.4	-0.1	+0.5
Kommunister	1.1	0.8	1.1	0.7	-0.4	-0.3	+0.3	-0.4
Retsforbundet	1.4	0.9	1.0	1.5	+0.1	-0.5	+0.1	+0.5
Ialt S + venstrefløj	48.1	46.5	44.2	46.6	-1.5	-1.6	-2.3	+2.4
Ialt regeringspartier	36.4	43.1	44.9	42.8	+6.4	+6.7	+1.8	-2.1
Ialt små regeringspartier	21.9	17.2	15.7	19.4	-2.5	-4.7	-1.5	+3.7

foretaget af markedsanalyseinstitutterne Gallup og AIM er der foretaget en beregning af partiernes styrke før folketingets opløsning i december samt nogle uger efter opløsningen, midt i valgkampen. På dette grundlag er det muligt at opdele partiforskydningerne mellem de to folketingsvalg i 1981 og 1984 i tre faser, nemlig dem, der fandt sted i løbet af den toårige valgperiode frem til opløsningen af folketinget, dem, som fandt sted i løbet af valgkampens første uger, og dem, som fandt sted i de sidste uger op til valget. Og det viser sig da, at der er tale om nogle helt forskellige bevægelser i de tre faser.

Frem til udskrivelsen af valget var opinionsudviklingen præget af en overordentlig stor stemmefremgang til statsministerens parti, der fra 14% ved valget nåede op på over 26% ved meningsmålingerne i efterårsmånederne i 1983. Men det skete næsten udelukkende på bekostning af koalitions- og støttepartierne, der alle gik tilbage, en mindelse om forløbet under den forrige borgerlige regering Hartling. Derimod skete der kun ubetydelige forskydninger fra oppositionen.

Under første del af valgkampen forekom der en yderligere stærk konservativ fremgang op til 29%, hvilket var en fordobling af stemmetallene fra sidste valg. Men nu skete fremgangen fortrinsvis på oppositionens bekostning. Socialdemokratiet stod i decembermålingerne til kun godt 30% af stemmerne, samtidig med at også SF gik tilbage. I enkelte meningsmålinger var Socialdemokratiet og de Konservative lige store. Oppositionen stod til en samlet tilbagegang på ca. 4% og regeringspartierne til en fremgang på 9%, hvilket ville give dem 45% af stemmerne. Hermed syntes et rent firkloverflertal i folketinget at være inden for rækkevidde, og det parlamentariske problem ville være løst for en årrække.

I den sidste del af valgkampen gik udviklingen imidlertid i en helt anden retning. Socialdemokratiet gik atter frem, og ligeså SF og VS. Ialt fik oppositionen på valgdagen 46,6% af stemmerne, en tilbagegang på 1½% i forhold til forrige valg, men en fremgang på 2½% i forhold til decembermålingerne. Den konservative fremgang blev 8,9%, men det var 6% mindre end forudset i december. Og til gengæld blev den truende nedgang vendt til fremgang for andre regeringspartier, Venstre og Kristeligt Folkeparti, navnlig det sidste var vigtigt, da partiet en overgang lå nær spærregrænsen. Som det eneste af regeringspartierne fik Centrum-Demokraterne et regulært valgnederlag med næsten en halvering af stemmerne. De Radikale fik en lille fremgang. Derimod førte valget til et knusende nederlag for Fremskridtspartiet, der gik tilbage fra 8,9 til 3,6% af stemmerne. Det parti, der i en årrække havde været landets næststørste, var blevet et småparti på vej mod spærregrænsen.

Opinionsmålingerne tyder således på stærke og til dels modsatrettede stemmeforskydninger i løbet af valgkampen. Det er naturligvis et spørgsmål, hvor pålidelige disse undersøgelser er, specielt for de mindre forskydninger, der ofte ligger inden for den statistiske usikkerhedsmargin. Der har dog været god overensstemmelse mellem de to anvendte målinger indbyrdes og med andre offentligtgjort i denne periode. Men også valgundersøgelsens data bekræfter på mange måder det forløb, der fremgår af tabel 1. Den er ganske vist gennemført efter valget, men den omfatter en række spørgsmål om beslutningsprocessen.

Den belyser således tidspunktet for vælgernes beslutning om partivalget. For 78% var valget afgjort på forhånd, men 22% bestemte sig først i løbet af valgkam-

pen, 10% endda først i de allersidste dage. Det er tilstrækkeligt mange til, at valgkampen fik afgørende indflydelse på valgresultatet. Tabel 2 viser, at Socialdemokratiet, der jo gik tilbage, som forventeligt fik de fleste stemmer, før valget blev udskrevet. Men det samme gælder for valgets store vinder, de Konservative. Samtidig er der stor forskel på de vælgere, der bestemte sig tidligt og sent under valgkampen. Medens Konservative stadig fik 24% af stemmerne i den første del af valgkampen, faldt andelen til det halve i de sidste dage før valget. Derimod fik de tre øvrige regeringspartier flere stemmer under valgkampen end før. Endelig viser tabellen, at SF og de Radikale fik usædvanlig mange stemmer under valgkampen og navnlig i dennes sidste dage. De to partier stod ifølge tabel 1 til en væsentlig tilbagegang i december, men de fik det begge vendt til en lille fremgang ved valget. Der er således en ret god overensstemmelse mellem de samtlige målinger af faser i opinionsudviklingen fra dagbladene og valgundersøgelsens efterfølgende belysning af beslutningsprocessen.

Spørgsmålet, om vælgeren havde overvejet at stemme på flere partier, viser tilsvarende sammenhænge. Langt de fleste, 74%, havde ikke været i tvivl om, hvilket parti de skulle stemme på, de var sikre vælgere. Men de sidste 26% havde været i

tvivl og havde overvejet flere muligheder. Det er disse marginalvælgere, som valgkampen drejede sig om. Tabel 2 viser, at de Konservative, Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet havde en væsentlig større tilslutning fra sikre vælgere, der ikke var i tvivl, end fra marginalvælgere, tilsammen 65% mod 39%. For Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet, der gik tilbage, er det en forventelig sammenhæng, men for de Konservative, der gik stærkt frem, er det overraskende, at så få af dets nye vælgere havde været i tvivl. Det bekræfter, at de Konservatives tilgang var sket allerede før valgkampen. Alle andre partier fik derimod en væsentlig større tilslutning fra marginalvælgere end fra sikre vælgere, mange havde endog dobbelt så stor tilslutning (Radikale, Centrum-Demokrater, Retsforbundet, Kristeligt Folkeparti, VS). Det er karakteristisk for disse småpartier, at de næsten ikke har nogen faste tilhængere, de er helt afhængige af marginalvælgerne, og dermed af valgkampens vellykkede forløb. Det er bemærkelsesværdigt, at Centrum-Demokraterne, der led store stemmetab, alligevel vandt de fleste af deres stemmer under valgkampen.

Tabellens næstsidste række viser, hvilke partier marginalvælgerne stemte på, hvem der havde formået at overbevise de tvivlende under valgkampen. Sidste ræk-

Tabel 2. Beslutningsprocessen

Beslutningstidspunkt og tvivl om partivalg. Vejet, pct.vandret.

	S	V	K	R	SF	Frp	CD	Rfb	Kom	Krf	VS (= 100%)	Antal
<i>Beslutningstidspunkt</i>												
Før valgkampen	33	12	26	5	10	3	5	1	1	3	3	650
Under valgkampen	18	14	24	8	12	3	7	4		4	5	99
I de sidste dage	22	13	14	14	19	3	5	4		3	3	86
<i>Tvivl om partivalget</i>												
Ikke i tvivl	35	11	26	4	10	4	4	1	1	2	2	623
Overvejede andre partier	21	15	15	10	17	3	7	4		4	4	219
Blev overvejet af andre	20	9	22	10	16	4	9	2		3	5	219

ke viser, hvilke partier, disse marginalvælgere havde overvejet at stemme på, partier, der med andre ord havde haft mulighed for et endnu større stemmetal. Det viser sig, at de Konservative er det parti, som havde været overvejet af flest, nemlig 22% af marginalvælgerne, som altså valgte at stemme på andre partier, jævnfør at de Konservative ifølge tabel 1 tabte stemmer i de sidste uger. Også Socialdemokratiet, SF, de Radikale og Centrumdemokraterne havde været overvejet af mange flere vælgere end dem, der stemte på dem.

Tabel 3 viser vælgervandringerne mellem partierne. De fleste mennesker var naturligvis kernevælgere, der stemte på samme parti som sidst, ialt 77% af dem der deltog i begge valg. De forekommer i tabellens diagonal. Kernevælgerprocenten er som forventelig lavest hos valgets to store tabere, Fremskridtspartiet og Centrum-Demokraterne. Men den er lige så lav hos de Radikale, der gik frem. Her er altså tale om en meget stor udskiftning af vælgere. Også hos SF, hvis stemmetal var stabilt, var der tale om et ret stort gennemtræk. Kernevælgerprocenten er højest hos de Konservative, men den er også

høj hos Kristeligt Folkeparti og Venstre. Det er partier, der gik frem, og udover at tiltrække vælgere fra andre partier har de altså også formået at holde på deres egne.⁵⁾

Der skete partiskift over hele det politiske spektrum, næsten alle partier udvekslede stemmer indbyrdes. Men stemmebyttet var langt større hos partier, der ideologisk og parlamentarisk stod hinanden nærmest. Den konservative fremgang kom fra alle partier, men der er stor forskel på, hvor mange stemmer de har afgivet, 4-5% af Socialdemokratiets og SFs, 10-14% af Venstres, de Radikales og Centrum-Demokraternes og hele 21% af Fremskridtspartiets vælgere skiftede til de Konservative. Venstre vandt stemmer fra nogenlunde de samme partier som de Konservative, men færre, og de opvejes næsten af partiets egne tab til de Konservative. Hvad taberne angår, så er Fremskridtspartiets stemmer overvejende gået til de Konservative og Venstre, medens Centrum-Demokraternes stemmer faldt over hele partiskalaen. Når Centrum-Demokraternes valgresultat ikke var helt så katastrofalt som Fremskridtspartiets, skyldes det ikke, at Centrum-Demokra-

Tabel 3. Vælgervandringer 1981-84. Pct. vandret.

Parti 1981	Parti 1984										Antal (= 100%)
	VS	SF	S	R	Krf	CD	V	K	Frp	Rfb	
VS	78	10	6					3			48
SF	5	77	9	2			2	4		2	181
S		5	83	4		1	1	5			525
R		2	10	64	2	2	6	14			81
Krf			3		91		3	3			38
CD		1	5	4	6	63	6	14		1	80
V			1		1	2	86	10			192
K				2		2	2	92		1	243
Frp			2	1		3	8	21	62		61
Skiftet i alt											
Parti 1984	6	16	13	12	4	7	11	29		1	288
Parti 1981	3	13	32	10	1	10	9	7	12	1	288
Førstegangsvælgere	6	22	22	3		6	11	19	6	3	36
Tidligere sofavælgere	2	12	39		4	6	6	27		4	49

terne holdt bedre på deres vælgere, men at de fik en vis tilgang fra andre partier, der opvejede noget af tabet, medens Fremskridtspartiet overhovedet ingen tilgang fik. Socialdemokratiet havde de største stemmeudvekslinger med de nærmeste partier, SF og de Radikale. Dets samlede tab til den borgerlige side var mere end dobbelt så store som dets tab til venstre. Også de Radikale tabte flere til højre end til venstre, men vandt flere fra venstre end fra højre. Denne uligevægt i Socialdemokratiets og De Radikales stemmebytte ligger til grund for den lille forskydning til højre, som blev valgets resultat.

Tabellen omfatter også en analyse af skifterne alene, dels ud fra parti ved forrige valg (dvs. det parti, som de forlader), dels ud fra parti i 1984 (dvs. det parti, som de skifter til). Den viser, at alle partier taber stemmer, og alle partier vinder stemmer. Men der er stor forskel på størrelsesforholdet mellem tab og gevinst for de enkelte partier. De Konservative vandt fire gange så mange stemmer, som det tabte, og også Kristeligt Folkeparti og VS havde stort overskud. Der er næsten balance i stemmeudvekslingen hos SF, de Radikale, Venstre og Centrum-Demokraterne, kun et lille overskud hos de tre første og et underskud hos det sidste. Stabile stemmetal dækker således i disse tilfælde over betydelige vælgerbevægelser. Alle de fire partier tabte en stor del af deres gamle vælgere, men fik dem opvejet af nye. De tæller således godt i både tabs- og gevinstrækken. Socialdemokratiet havde derimod tre gange så store tab som gevinster, og Fremskridtspartiet fik som sagt slet ingen tilgang til at opveje tabet af næsten halvdelen af dets vælgere.

Men valgresultatet bestemmes ikke blot af vælgervandringer mellem partierne. Der var vælgere fra 1981-valget, der ikke

deltog i 1984, og der var sofavælgere fra 1981, som stemte denne gang. Disse tidligere sofavælgere var særligt talrige i 1984, fordi valgdeltagelsen steg med 6%. Tabellen viser, at Socialdemokratiet fik en betydelig andel af disse, ialt 39%, og de er således med til at opveje partiets store nettotab ved stemmebyttet med andre partier.⁶⁾ De Konservative tog 27% af de tidligere sofavælgere, og hermed fik de to partier til sammen $\frac{2}{3}$ af disse. Førstegangsvælgerne, der havde opnået stemmeret siden 1981, afveg en del fra ældre vælgere, navnlig SF havde en stærk tiltrækning på dem og fik med 22% lige så mange stemmer som Socialdemokratiet og lidt flere end Konservative. De unge fordelte i øvrigt deres stemmer over hele partiskalaen.

3. Ideologiske skillelinier mellem partierne

I resten af dette studium analyseres skillelinierne mellem partierne, dvs. forskellene på deres vælgerkorps. I dette afsnit behandles vælgernes meninger om politiske stridsspørgsmål, strukturen i de politiske holdninger og deres sammenhæng med partivalget.

Valgundersøgelsen indeholder en række holdningsspørgsmål, gerne i form af synspunkter, som vælgerne skulle erklære sig enige eller uenige i.⁷⁾ Tabel 4 viser, hvor mange der er enige i de forskellige synspunkter inden for de enkelte partier. Det fremgår umiddelbart, at der aldrig er tale om nogen fuldstændig overensstemmelse mellem partivalg og meninger. Der er i ethvert parti tilhængere såvel som modstandere af ethvert synspunkt. Men der er på den anden side stor forskel på meningsbalancen mellem partierne. I et parti er tilhængerne af et synspunkt i overtal, i et andet er det modstanderne. F.eks. mener 84% af socialdemokraterne,

at de sociale nedskæringer er gået for vidt, men kun 26% af venstremændene.

Tabellen viser, at der er en ret fast struktur i disse meningsforskelle, der knytter dem til partisystemet som en slags ideologisk grundmønster, den såkaldte højre-venstre-dimension. Den fremgår allerede af partiernes rækkefølge i tabellen: Tilslutningen til synspunkterne falder fra venstre til højre. F.eks. er antallet af vælgere, der ønsker større skatteprogression, 93% i VS, men det falder til 83% i SF, 80% i Socialdemokratiet og 62% i Radikale til kun 31-32% i Venstre og Konservative. Den samme rangfølge forekommer næsten undtagelsesvis i alle spørgsmål i tabellen som et udtryk for, at venstre-højre-dimensionen er partisystemets grundlæggende ideologiske skillelinie, og at systemet er temmelig endimensionalt. Der forekommer dog mindre afvigelser fra dette mønster. Dels passer visse spørgsmål bedre ind i dette end andre. Dels passer nogle partier bedre ind i rækkefølgen end andre. F.eks. er Venstre og Konservative altid nær ved hinanden, men somme tider er det ene parti længst til højre og somme tider det andet. Og de små borgerlige partier Fremskridtspartiet, Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne og de Radikale skifter ofte indbyr-

des plads. Deres vælgertilslutning er ikke entydigt bestemt af deres placering på venstre-højre-dimensionen.

Holdningsspørgsmålene er i tabellen opdelt i nogle grupper. De tre første om hårdere beskatning af høje indkomster, om offentlig kontrol med private investeringer og om større økonomisk lighed, er traditionelle udtryk for højre-venstre-aksen. De angår graden af offentlig kontrol med erhvervslivet og af den økonomiske udligning mellem sociale lag, som er de centrale skillelinier i partisystemet. Tilslutningen til de tre synspunkter falder helt monotont fra venstre til højre. De tre spørgsmål indgår i alle valgundersøgelser siden 1971, og svarmønsteret har altid været det samme.

Herefter følger en række spørgsmål, der er af mere aktuel karakter, de angår alle centrale led i den borgerlige regerings politik og kan sige noget om omfanget af tilslutningen til denne. Kun 30% mener, at der er råd til lønstigninger i den nuværende økonomiske situation, og der er en klar forskel mellem 11-13% i de borgerlige partier og 40-53% i de socialistiske. Større uenighed er der om privatiseringspolitikken, 37% mener ikke, at flere offentlige opgaver bør lægges ud til private firmaer, men her er der et stort spring fra

Tabel 4. Meningsforskelle mellem partierne.

Tabellen viser, hvor stor en procentdel af de enkelte partiers vælgere, der er enige i et synspunkt eller en mening. I pct. af vælgere, der har en mening.

	VS	SF	S	R	Frp	Krf	CD	V	K	Alle
For større økonomisk lighed	73	63	53	37	38	29	21	19	12	38
For offentlig kontrol med investeringerne	100	93	80	53	57	44	44	31	38	62
For hårdere skatteprogression	93	83	80	62	50	44	35	32	31	59
Mener, der er råd til lønstigninger	83	53	40	23	29	13	5	11	13	30
Mod privatisering	95	64	52	43	0	10	5	12	14	37
Mener, de sociale nedskæringer går for vidt	97	81	84	58	14	48	40	26	44	63
For genindførelse af dyrtidsregulering	92	86	90	40	50	11	34	32	41	64
Mod industriel vækst på bekostning af miljøet	95	84	70	80	71	76	60	59	60	70
Mener, politikerne ikke træffer de rigtige beslutn.	87	67	57	37	67	22	38	48	39	52

0-14% i de borgerlige partier til 52% i Socialdemokratiet og 64% i SF. Til gengæld er der et lille flertal for to synspunkter, der er imod regeringens politik, nemlig at den automatiske dyrtidsregulering skal genindføres, og at de sociale nedskæringer er gået for vidt. I begge tilfælde er der imidlertid et svælg mellem de borgerlige partier, hvor de støttes af 9-38%, og Socialdemokratiet og SF, hvor de støttes af 76-84%. I øvrigt følger meningsforskellene i alle fire spørgsmål nøje højre-venstre-dimensionen, idet dog rækkefølgen af de borgerlige partier varierer noget.

Spørgsmålet, om industriel vækst går forud for miljøhensyn, viser, at tilslutningen til det grønne standpunkt falder klart fra venstre til højre, men at Socialdemokratiet her står nærmere de borgerlige partier end venstrefløjene, medens de Radikale og Kristeligt Folkeparti på den anden side har et mere grønt præg end Socialdemokratiet, nærmere ved SF. Spørgsmålet om tilliden til politikerne falder helt

uden for højre-venstre-mønsteret, mistilliden er stærkest hos Fremskridtspartiet og venstrefløjspartierne, men mindst i midterpartierne og de Konservative.

Det danske partisystem har således en overvejende endimensional karakter, hvor partierne opfattes som grader mellem højre og venstre pol. For opfattelsen af de enkelte partier kan supplerende elementer spille en rolle, mærkesager eller tværgående ideologiske dimensioner, som kun i begrænset omfang fremgår af 1984-valgundersøgelsen, men som næppe rækker ved systemets endimensionale karakter.

Denne sammenhæng fremgår af tabel 5. Vælgerne er på grundlag af et holdningsindeks inddelt i fem lige store grupper fra venstre til højre og tabellen viser, at skønt partierne får stemmer fra flere af disse grupper, har de deres klare ideologiske tyngdepunkter.⁸⁾

VSs og SFs tyngdepunkt er det yderste venstre. Socialdemokratiets ligger deri-

Tabel 5. Venstre-højre dimensionen.

Partifordelingen i fem holdningsgrupper, opdelt på grundlag af holdningsindeks. Pct. vandret.

	VS	SF	S	R	Rfb	Frp	Krf	CD	V	K	Antal (=100%)
Yderste venstre	18	29	35	3	2	2	1	3	3	3	147
Moderat venstre	7	18	46	7	2	2	2	4	3	9	127
Centrum	3	11	35	10	2	2	3	3	16	15	117
Moderat højre		5	21	7	2	4	1	8	18	33	169
Yderste højre			2	5	1	2	5	10	29	47	133

Tabel 6. Besparelsesønsker.

Tabellen viser, hvilke udgiftsposter de enkelte partiers vælgere ville lægge nedskæringer på. Op til tre emner, derfor over 100% i hver kolonne. Pct. af partiernes vælgere.

	Frp	Krf	K	V	CD	S	R	SF	Alle
Biblioteker	59	62	50	53	49	31	22	29	39
Løn til off. ansatte	59	58	29	33	17	19	22	13	22
Boligsikring	18	17	16	14	27	7	10	6	11
Børnetilskud	18	7	17	13	7	11	4	13	12
Broer og motorveje	18	48	44	38	37	43	53	66	47
Forsvaret	18	28	39	35	46	65	74	90	58

mod i det moderate venstre, men partiet står også stærkt i såvel det yderste venstre som i midten, og det får også en del moderate højrevælgere. De Radikale er et centrumsparti, med størst tilslutning i midten og en ligevægt tilslutning på fløjene. Derimod gælder det om Retsforbundet, Fremskridtspartiet og til dels Kristeligt Folkeparti, at de får en ret ligelig støtte fra hele det politiske spektrum. Deres tilslutning beror ikke på højre-venstreplaceringen, men på andre elementer. Endelig vokser tilslutningen til de tre egentlige borgerlige partier Centrum-Demokraterne, Venstre og Konservative stærkt, jo længere man går fra venstre til højre holdningsgruppe.

I undersøgelsen præsenteredes vælgerne for en række offentlige udgiftsposter, og de blev spurgt om, hvor de ville placere eventuelle besparelser på disse. Svarene viser en betydelig grad af konsensus i befolkningen om prioriteringen af offentlige formål. Det gælder navnlig i spørgsmålet om, hvilke opgaver der skal fredes for nedskæringer. Her er der fuldstændig enstemmighed om at frede udgifterne til den grundlæggende sociale forsyning, ingen overhovedet ønsker at skære ned på folkepension, invalidepension og plejehjem. Der er ligeledes enighed om, at der ikke må spares på skole, politi og hospitaler, kun 4-5% vil skære ned på disse institutioner. Enkelte andre velfærdsudgifter er lidt mere kontroversielle, nemlig boligsikring og børnetilskud, men der er stadig enighed blandt næsten 90% af befolkningen om også at frede dem. Af de forelagte spareemner er der herefter kun fire tilbage, som vælgerne samler deres nedskæringsforslag om: Løn til offentlig ansatte (22%), biblioteker (39%), broer og motorveje (47%) og forsvaret (58%). Der er altså en klar fornemmelse af, at visse offentlige opgaver er urørlige, medens an-

dre kan klares på et lavere niveau. En tilsvarende undersøgelse i 1973 viste næsten samme resultat.⁹⁾

Sammenlignet med denne enstemmighed er forskellene mellem partiernes vælgere begrænsede. Der er dog en slags mønster i spareønskerne. I tabel 10 er partierne ordnet i en rækkefølge, der nogenlunde dækker ønskernes hyppighed, og det fremgår, at den ret nøje svarer til højre-venstre-dimensionen, idet dog Socialdemokratiet befinder sig mellem de Radikale og de borgerlige partier. Ønsket om besparelser på biblioteker, det offentlige lønudgifter og de sociale udgifter er mest udbredt i de borgerlige partier og aftager, jo længere man kommer til venstre, medens krav om besparelser på forsvaret vokser fra højre til venstre.

4. Udenrigspolitiske skillelinier

Et af de overraskende træk ved valget i 1984 var inddragelsen af udenrigspolitiske spørgsmål i valgkampen, især spørgsmålene om atomraketter og forsvarsudgifter.

Hidtil har udenrigspolitik spillet en underordnet rolle i dansk partipolitik. Der er tradition for en passiv dansk udenrigspolitik, der tilpasser sig den storpolitiske udvikling og holder en lav dansk profil. Man har også tilstræbt konsensus om hovedlinierne i udenrigspolitikken, så der kunne skabes kontinuitet, uafhængigt af folketingsvalg og regeringsskifter. Særlig betydning har det haft, at de to blokke, Socialdemokratiet og Venstre-Konservative, siden 1948 har stået sammen bag Danmarks forsvarspolitik og Nato-medlemskabet. Den udenrigspolitiske opposition har været begrænset til nogle småpartier (Radikale, Kommunist, SF og VS). Valgkampenes konfrontation mellem de to blokke omfattede ikke udenrigspolitikken.

Men efter regeringsskiftet er der atter

opstået en sikkerhedspolitisk skillelinie mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier. Den angår navnlig NATOs såkaldte dobbeltbeslutning fra 1979 om bl.a. at opstille 572 atomraketter i Vesteuropa. Socialdemokratiet, som i sin tid havde indgået aftalen som regeringsparti, krævede nu opstillingen udskudt indtil videre. Dette omsving kan være påvirket af de fredsbevægelser, der i disse år blussede op i Vesteuropa, bl.a. som protest mod raketbeslutningen. Men bag det lå også et parlamentarisk hensyn: De Radikale, der ikke har hørt fast til det sikkerhedspolitiske samarbejde, var uenig med regeringen om raketopstillingerne, og derfor var det muligt for Socialdemokratiet at skille regeringen fra dens samarbejdspartner og sætte den i mindretal over for det såkaldte »raketflertal« af R, S, SF og VS, som i en række opsigtsvækkende dagsordenbeslutninger tog afstand fra NATOs politik. Det hører til undtagelserne i den parlamentariske tradition, at en regering accepterer at få sin udenrigspolitik underkendt, men Schlüter valgte foreløbig at affinde sig med situationen. Et andet stridsspørgsmål blev forsvarsudgifterne, som regeringen ville frede, men som Socialdemokratiet og de Radikale krævede inddraget i besparelserne.

Tabel 7 viser opinionsbalancen i en række udenrigspolitiske stridsspørgsmål på samme måde som tabel 4. For hvert af de fire spørgsmål er gengivet, hvor stor en

procentdel af partiernes vælgere, som er imod regeringens politik. Tabellen viser en omfattende opslutning bag Danmarks medlemskab af Nato. Kun 31% af vælgere er imod alliancen, og det er færre end i mange år. Modstanderne udgør et flertal i venstrefløjspartierne, men kun 1/3 i Socialdemokratiet og 1/10 i de borgerlige partier. Derimod er modstanden mod opstillingen af Natos atomraketter langt mere omfattende. Kun 27% går ind for disse, og der er flertal imod inden for alle andre partier end Centrum-Demokraterne, Venstre og Fremskridtspartiet. Det er bemærkelsesværdigt, at der også er et flertal på 59% imod raketterne inden for de Konservative. Dette forhold må ses i sammenhæng med, at de Konservative gennem den store stemmefremgang nu omfatter mange marginalvælgere, der kun i begrænset omfang er præget af konservativ ideologi. I Socialdemokratiet, der havde bragt raketspørgsmålet op, går 86% ind for partiets linie. Tabellen viser også, at der er et flertal for besparelser på forsvaret på 58%. Der er dog et lille flertal imod nedskæringer inden for alle de borgerlige partier, men et flertal for i Socialdemokratiet (65%) og de Radikale (79%) og næsten enstemmighed for i venstrefløjspartierne. Endelig viser tabellen et fjerde udenrigspolitisk stridsspørgsmål, medlemskabet af EF. Der er nogenlunde ligevægt mellem tilhængere og modstandere af EF, som der har været det i snart

Tabel 7. Vælgere og de udenrigspolitiske stridsspørgsmål

Tabellen viser, på samme måde som i tabel 4, hvor mange procent af de enkelte partiers vælgere, der går ind for fire udenrigspolitiske standpunkter. Disse er alle i modstrid med regeringens politik. Pct. af alle, der har en mening.

	VS	SF	S	R	Frp	Krf	CD	V	K	Alle
Imod Nato	87	68	36	31	20	18	11	4	13	31
Imod atomvåbenraketterne	98	95	86	78	46	61	33	48	59	73
For besparelser på forsvaret	95	90	65	74	47	28	46	35	39	58
Imod EF	95	88	67	39	57	24	24	19	27	51

10 år. EF-modstanderne udgør 67% af Socialdemokratiet, men kun 39% af de Radikale og omkring ¼ af de borgerlige vælgere.

Det bemærkes, at partiernes rækkefølge er den samme i de fire spørgsmål. De udtrykker øjensynlig en grundholdning til vestligt samarbejde, som går fra total opposition på den ene side til total tilslutning på den anden side. Og rækkefølgen er helt identisk med højre-venstre-dimensionen, som fremgik af tabel 4 og 5. Forestillingen om en tværgående udenrigspolitisk skillelinie synes ikke længere holdbar. Korrelationsmatricen i tabel 8 viser en meget høj grad af sammenhæng mellem de fire udenrigspolitiske holdninger indbyrdes og en meget stærk integration i venstre-højrekomplekset.

Tabel 8. Udenrigspolitisk holdninger. Korrelationsmatrice.

	Atomra-Forsvars- NATO ketter udgifter EF			
Holdning til Nato				
Atomraketter	41			
Forsvarsudgifter	34	39		
EF	45	45	34	
Venstre-højre index	46	45	32	46

Medens den sikkerhedspolitiske opinion tidligere var delt i to lejre (for eller mod Nato), må man nu regne med tre sikkerhedspolitiske holdningsgrupper: På den ene side de vælgere, der går ind for såvel Nato-medlemskabet som opstilling af atomraketterne og dermed er i overensstemmelse med regeringens (og Natos) politik. På den anden side dem, som er imod både Nato og raketterne, en total udenrigspolitisk opposition i overensstemmelse med venstrefløjspartiernes politik. Og endelig dem, som fastholder Nato-medlemskabet, men modsætter sig raketopstillingerne i overensstemmelse med Socialdemokratiets og de Radikales

politik. I tabel 9 er vælgerne opdelt i disse tre sikkerhedspolitiske holdningsgrupper.¹⁰⁾ Det fremgår, at de er omtrent lige store, og at de går på tværs af alle partier og befolkningsgrupper. Kun indenfor små partierne CD og VS er der 2/3s opslutning bag et af standpunkterne, i Venstre, SF og Fremskridtspartiet drejer det sig om godt halvdelen og i resten af partierne om under halvdelen. På den anden side er der klare forskelle mellem partierne i balancen mellem de tre standpunkter. I de borgerlige partier er der overvejende opslutning bag regeringens politik, men der er et klart skel mellem på den ene side CD, Fremskridtspartiet og Venstre, hvor opslutningen er 58-69%, og på den anden side de Konservative og Kristeligt Folkeparti, hvor den kun er 42%. I de Radikale er de tre holdningsgrupper omtrent lige store. I Socialdemokratiet er midtergruppen (for Nato/mod raketterne) klart den største (40%), medens ¼ går imod Nato, og kun 1/6 er for raketterne. Endelig er der i SF og VS et klart flertal for den totale opposition, men et betydeligt mindretal i midtergruppen. Gruppen af uafklarede (ved ikke) er størst i de mest splittede partier, hvilket stemmer med krydspreshypotesen om meningsdannelse.

Tabel 9 viser, at der også er klare sikkerhedspolitiske holdningsforskelle mellem alders-, uddannelses-, køns- og erhvervsgrupper, om end de er mindre end partiforskellene. Tilslutningen til Nato og til raketterne er mindst i de yngste aldersgrupper og stiger med alderen til 65 år, hvorefter den atter aftager. Her er øjensynligt tale om politiske generationsforskelle: De årgange, der var unge under besættelsen og den kolde krig, er klart forsvars- og NATO-orienterede. Raket-såvel som Nato-modstanden er størst blandt gymnasieuddannede, men mindst hos de mellemskoleuddannede. Tabellen

viser en overraskende og meget stærk sammenhæng mellem køn og sikkerhedspolitisk holdning: Modstanden mod Nato er næsten dobbelt så stor blandt kvinder som blandt mænd, og omvendt er tilslutningen til raketopstillingerne næsten dobbelt så stor blandt mænd som blandt kvinder. Blandt erhvervsgrupperne er der et klart flertal for Natos raketpolitik hos de selvstændige, men et flertal imod blandt lønmodtagerne. Der er en langt større modstand mod Nato hos de offentligt ansatte end hos de privat ansatte. Den største modstand mod Nato såvel som mod raketopstillingerne forekommer imidlertid blandt de ikke-erhvervsaktive, dvs. blandt pensionister, husmødre og uddannelsessøgende, jvf. ovenfor om alders- og kønsforskellene. Endelig viser tabel 9, at den ideologiske grundholdning (målt ved det højre-venstre-indeks, der lå til grund for tabel 5) har en meget klar og entydig, næsten lineær sammenhæng med den sikkerhedspolitiske indstilling, en sammenhæng, der er stærkere end den partimæssige og sociale baggrund. Tilslutningen til Natos raketpolitik forekommer næsten ikke på den yderste venstrefløj, men den tiltager kraftigt for hvert trin mod højre, og når 68% af den yderste højrefløj. Omvendt falder modstanden imod selve Natomedlemskabet fra 53% af venstrefløjen til kun 4% af højrefløjen. Mellemstandpunktet (for Nato/mod raketter) har en bredere tilslutning over hele skalaen, men er stærkest i de politiske midtergrupper. Endelig er de uafklarede færrest på fløjene og flest i midten. Denne krydstabulering bekræfter således konklusionen af korrelationsmatricen i tabel 12, nemlig at den sikkerhedspolitiske skillelinie i dag i vid udstrækning er integreret i højre-venstre-dimensionen.

Har politiseringen af sikkerhedspolitikken påvirket valgresultatet? Gennemgan-

gen af de udenrigspolitiske stridsspørgsmål tyder på, at udenrigspolitiske emner har været til fordel for Socialdemokratiet. Dette parti var i overensstemmelse med det overvejende vælgerflertal såvel i spørgsmålet om Nato-medlemskabet som om atomraketterne og forsvarsudgifterne. Venstrefløjen var kun i overensstemmelse med flertallet i to af disse spørgsmål, og regeringspartierne kun i et, nemlig Nato-medlemskabet, som slet ikke var fremme i valgkampen. Men alligevel tabte Socialdemokratiet. Det må ses i sammenhæng med, at vælgerne kun tillægger udenrigspolitiske emner meget lille vægt, når de skal vælge parti. På et spørgsmål om, hvad der er de vigtigste problemer, som det kommende folketing skal tage sig af, nævnte kun 4% af vælgerne udenrigspolitiske emner, medens 52% nævnte arbejdsløsheden. Og i deres begrundelse til partivalget henviser kun 1% til udenrigspolitik.¹¹⁾

5. Parlamentariske skillelinier

I enhver valgkamp er det et hovedspørgsmål, hvilken regering landet skal have. I 1984 var det også tilfældet. Som sædvanlig var der kun to regeringsmuligheder, en socialdemokratisk og en borgerlig. Hidtil havde Socialdemokratiet haft den fordel, at det havde vist, at det kunne regere, medens det var svært at forestille sig et funktionsdygtigt borgerligt alternativ. Men denne gang var situationen nærmest den omvendte, den borgerlige firkløverregering havde gennem et år vist sin arbejdsduelighed, og de Radikale havde undtagelsesvis bundet sig til at støtte dens forsættelse, medens det var svært at se, hvilket parlamentarisk grundlag en ny socialdemokratisk regering skulle bygge på.

I valgundersøgelsen blev vælgerne spurgt, hvilke partier de gerne ville have med i regeringen, og deres regeringsøn-

sker fremgår af tabel 10. Der er sket væsentlige forandringer fra tidligere valgår. Den vigtigste er, at ønsket om en socialdemokratisk regeringsdeltagelse er faldet stærkt, fra $\frac{2}{3}$ af vælgerne i 1981 til kun halvdelen i 1984, og at der nu er flere, der foretrækker en konservativ regeringsdeltagelse, nemlig 57%. Derimod er ønsket om de andre firkløverpartiers inddragelse mindre, 35-46%. Kun 3% ønskede Fremskridtspartiet som regeringsparti. Det var

færre end nogensinde tidligere og drejer sig stort set kun om fremskridtsfolkene selv.

Ser man på de enkelte partiers ønsker, så er det gennemgående træk, at næsten alle vil have deres eget parti med i regeringen. Det gælder ikke blot regeringsøgende partier som Socialdemokratiet og firkløverpartierne (88-98%), men også partier, der i folketinget plejer at holde sig på afstand af regeringsansvaret: SF (77% og

Tabel 9. Sikkerhedspolitiske holdningsgrupper.

Befolkningen er opdelt i tre grupper ud fra deres holdning til Nato-medlemskabet og opstillingen af atomrakterne. Pct. vandret.

	Sikkerhedspolitiske holdning.				Antal (= 100%)
	For Nato For raketter	For Nato Mod raketter	Mod Nato Mod raketter	Ved ikke	
<i>Alle danskere</i>	30	30	25	15	829
<i>Parti</i>					
CD	69	14	8	8	36
Frp	62	15	23		13
V	58	31	3	8	95
K	42	35	10	13	144
Krf	42	11	11	37	19
R	24	29	26	21	42
S	16	40	26	18	205
SF	5	22	53	20	96
VS	2	10	82	5	40
<i>Alder</i>					
18-24 år	20	30	35	15	111
25-39 år	24	31	29	15	255
40-64 år	38	31	19	12	331
Over 65 år	28	24	27	21	132
<i>Skoleuddannelse</i>					
Folkeskole	27	31	26	16	423
Mellem- og realskole	36	31	17	16	256
Gymnasium	23	25	41	11	130
<i>Køn</i>					
Mand	37	32	18	13	415
Kvinde	22	28	33	17	414
<i>Erhvervsgruppe</i>					
Selvstændige	57	22	10	10	67
Lønmodtagere					
Privat sektor	32	34	19	15	235
Offentlig sektor	26	34	27	12	194
Ikke i erhverv	24	26	32	18	333
<i>Ideologisk orientering</i>					
Yderste venstre	6	27	53	14	155
Moderat venstre	16	34	27	23	128
Centrum	21	36	18	25	109
Moderat højre	40	37	13	10	178
Yderste højre	68	20	4	8	129

Fremskridtspartiet (71%). Tabellen viser iøvrigt, at medens ønsket om socialdemokratisk regeringsledelse stadig er helt dominerende i venstre side (92% i Socialdemokratiet og 85% i SF), så er det i dag svundet ind til kun 45% af de Radikale og næsten ingen af de borgerlige vælgere (0-15%). Ønsket om konservativ deltagelse er mere udbredt, det er konsensus inden for regeringspartierne (88-98%) og støttes af 67% af de Radikale og 22% af Socialdemokraterne. Derimod er der ikke så mange, der vil inddrage de øvrige firkloverpartier i regeringen, f.eks. vil kun 80% af de konservative vælgere have Venstre med og kun omkring 60% de to små regeringspartier.

Større interesse end de enkelte partiers deltagelse har imidlertid spørgsmålet om, hvilken type af regeringssamarbejde man vil have, hvilken kreds af partier man ønsker inddraget i regeringsansvaret. Her findes der uendelig mange kombinationsmuligheder, men i tabel 10 er i samlet i fem hovedtyper. Den hyppigste regeringsform, den socialdemokratiske mindretalsregering, foretrækkes kun af 1/5 af væl-

gerne, og det er fortrinsvis socialdemokraterne selv (53%) og i begrænset omfang dets støttepartier fra regeringsperioden 1981-82, SF og de Radikale (16-21%). Næsten ligeså udbredt er ønsket om en socialistisk regering af Socialdemokratiet og SF. Den socialistiske blokregering tiltaler dog fortrinsvis SFere, den ønskes af 72% af disse og af 19% af socialdemokraterne. Enkelte ønsker derudover de Radikale inddraget, men de er kun få. Næsten halvdelen af vælgerne vil have en ren borgerlig regering, og der er noget nyt. De fleste, 29% foretrækker den siddende firkloverregering. Det drejer sig om et flertal inden for alle regeringspartierne, men ikke noget overvældende flertal, 53-65%. Derudover støttes en firkloverregering af 1/3 af de radikale og fremskridtsmændene. Men der er også mange, der ønsker andre og i reglen snævrere former for borgerlig regering, i alt 17%. Oftest er der tale om en regering af Venstre og Konservative eller kun et af de to partier. Endelig er en sidste mulighed den brede regering henover midten, som forener både Socialdemokratiet, Venstre og Konservative og

Tabel 10. Vælgerne og regeringsspørgsmålet.

Partiernes vælgere fordelt efter, hvilke partier de ønsker som medlemmer af regeringen, og efter deres foretrukne regeringstype. Pct. lodret.

	Partiernes vælgere								
	S	SF	R	K	V	CD	Krf	Frp	Alle
Partier, som ønskes med i regeringen									
S	92	85	46	14	11	15	0	14	51
SF	21	77	4	0	0	0	0	7	20
R	16	14	38	10	13	8	20	7	15
K	22	10	67	98	92	93	88	86	56
V	12	6	54	79	97	80	92	50	47
CD	7	3	48	64	69	88	60	43	37
Krf	7	3	50	59	63	75	92	43	35
Frp.	0	1	0	5	0	0	0	77	3
Foretrukken regeringssammensætning									
S mindretalsregering	53	16	21	2		2		7	20
S + SF (+ R)	19	72						7	19
Firkloverregering	5	3	33	53	58	65	56	29	29
Mindre borgerlig regering	3	1	15	33	31	20	44	50	17
Samlingsregering omfattende S + V + K	20	7	31	12	11	13		7	15
Antal (= 100%)	239	207	87	167	107	40	52	34	784

eventuelt de små midterpartier. Samlingsregeringen ønskes dog kun af 15% af vælgerne, og det er betydelig færre end i 1970'erne. Medens denne form tidligere havde flest tilhængere blandt de borgerlige partier, får den i dag den største støtte i de Radikale (31%) og Socialdemokratiet (20%). Medens de borgerlige vælgere har fået større tiltro til en ren blokregering, så hælder flere socialdemokrater øjensynlig efter regeringsskiftet til et samarbejde henover midten.

6. Sociale skillelinier

Tabel 11 over partivalg i forskellige befolkningsgrupper viser, at alle partier får tilslutning i alle trupper, men at der er betydelig forskel på, hvor stor tilslutning de enkelte partier får i de enkelte grupper. Stærkest er sammenhængen med erhverv. Det danske partisystem, som opstod i forrige århundrede, byggede på klasseinteresser, hvert af de tre store partier repræsenterede en bestemt befolkningsgruppe, og tabellen viser, at partisystemet stadig har bevaret et tydeligt klassepræg, idet 73% af landmændene stemmer på Venstre, 47% af arbejderne på Socialdemokratiet og 43% af de selvstændige på de Konservative. På den anden side er denne klassestemmetendens aftagende, og der er i dag en betydelig spredning på andre partier. Omkring 1/5 af arbejderne stemmer på SF og 1/3 på de borgerlige partier, og blandt disse er de Konservative med 13% klart det største. Det er første gang i den tid, der er gennemført interviewundersøgelser, at de Konservative optræder som et stort arbejderparti. Det er udtryk for en tendens til, at korttidsfaktorer går på tværs af sociale skel, og svingningen til de Konservative var klart den stærkeste korttidsforandring i 1984. Tjenestemænd og funktionærer har aldrig på samme måde som de ovennævnte grupper været knyt-

tet til et bestemt parti, de er spredt over hele partispektret. For første gang i mange år er de Konservative blevet det største parti blandt funktionærerne, med lidt flere stemmer end Socialdemokratiet, og med SF som det tredjestørste parti. Pensionisterne har en klar overvægt for de tre store gamle partier, der får ialt 77% af deres stemmer, mere end nogen erhvervsaktiv gruppe. Omvendt har de uddannelsessøgende en meget lille tilslutning på kun 38% til de gamle partier, medens over halvdelen stemmer på venstrefløj, nemlig 1/4 på SF og 1/4 på VS. For begge partier er det klart deres stærkeste sociale støttepunkt, for VS er det fem gange flere stemmer, end partiet får fra nogen anden befolkningsgruppe.

Partivalget påvirkes ikke blot af, hvad man laver, men også af, hvor man arbejder. I tabellen er vælgerne opdelt efter erhvervsgren. I de traditionelle produktionsvirksomheder, industri og håndværk, står Socialdemokratiet og SF stærkt, medens dets tilslutning er mindre i omsætningssektoren og i serviceerhvervene. Arbejderpartierne har altså deres højborg i en sektor, der er præget af en høj arbejderprocent blandt de ansatte og forholdsvis store virksomheder med et traditionelt organisationsnetværk. De borgerlige partier står stærkere i omsætningssektoren og især i serviceerhvervene, der jo er den stærkest ekspanderende sektor, men samtidig den, der præges mindst af traditionelle organisationsforhold.

Også i den offentlige sektor står Socialdemokratiet stærkest i de traditionelle grene, i administration, service og offentlige værker, medens det står meget svagere i de stærkt ekspanderende social-, sundheds- og undervisningssektorer. Omvendt er det i disse, at venstrefløj har sin højborg. VS har ikke fodfæste andre steder blandt erhvervsaktive, og for SF er

tilslutningen her dobbelt så stor som i de traditionelle off. sektorer. Der er således meget, der tyder på, at venstrefløjens

stærke vækst i de senere årtier skal ses som et udtryk først og fremmest for væksten i social-, sundheds- og undervisnings-

Tabel 11. Social baggrund og partivlag. Pct. vandret.

	S	V	K	R	SF	Frp	CD	Rfb	Krf	VS	Antal (=100%)
<i>Stilling</i>											
Ufaglærte arbejdere	48	8	14	2	13	2	5	3	2	4	245
Faglærte arbejdere	47	4	12	2	24	3	6	1		2	157
Lavere funktionærer	27	11	21	4	21	1	6	2	3	4	406
Højere funktionærer	15	13	31	13	11	2	6	2	3	5	214
Selvstændige erhvervsdrivende	8	18	43	6	2	8	7	1	6	1	66
Landmænd		73	8	6			5	2	8		100
Uddannelsessøgende	15	6	17	1	27	3	4	1	3	24	81
Pensionister	43	14	20	6	5	2	3	1	4	1	361
<i>Erhvervsgren</i>											
Privat sektor											
Industri og håndværk	36	8	24	2	16	4	5	2	3		238
Handel og transport	28	10	27	7	14	6	5	2	2	1	104
Serviceerhverv	25	14	28	7	11	3	6	2	3	3	161
Landbrug	3	63	13	7			4	3	7		71
Offentlig sektor											
Social- og sundhedssektor	21	9	20	6	27		4	2	3	7	144
Undervisningssektor	14	13	14	12	24		3	2	5	13	93
Anden off. virksomhed	37	10	20	5	12	2	9	2	1	3	186
<i>Erhvervsgruppe</i>											
Lønmodtagere											
Privat sektor	35	9	23	4	16	2	5	2	2	1	429
Offentlig sektor	27	10	19	7	20	1	6	2	3	6	407
Selvstændige	5	40	28	7	1	6	6	1	7	1	138
Ikke erhvervsaktive	39	12	19	5	9	2	4	1	4	6	631
<i>Indkomst</i>											
Under 70.000 kr.	36	16	17	5	9	1	6	1	5	4	480
70.000-150.000 kr.	36	16	18	5	18	2	4	2	2	4	637
Over 150.000 kr.	23	12	28	7	13	3	8	3	2	3	316
<i>Bolig</i>											
Ejer	27	17	22	6	10	3	7	1	4	2	1072
Lejer	41	4	19	4	18	1	2	2	2	7	472
<i>Køn</i>											
Mand	31	12	21	6	12	3	6	2	2	4	757
Kvinde	33	14	20	5	14	2	4	2	4	4	853
<i>Alder</i>											
18-24 år	26	5	20	3	29	2	4	1	2	8	167
25-39 år	27	9	18	4	23	3	5	2	2	8	493
40-64 år	35	16	22	7	6	2	6	2	3	2	630
Over 65 år	37	18	23	6	2	1	4	1	7	1	315
<i>Skoleuddannelse</i>											
Folkeskole	42	15	17	4	8	2	5	1	4	1	880
Mellem- og realskole	23	11	27	5	17	3	6	2	3	4	470
Gymnasium	13	9	23	9	23		2	3	3	16	228
<i>Bymæssighed</i>											
København	30	2	25	4	23	1	2	3	1	9	192
Københavns forstæder	31	5	24	8	15	2	5	2	2	6	245
Storbyer	40	6	13	4	17	1	3	2	5	9	163
Mindre provinsbyer	33	15	21	4	11	3	6	1	4	1	588
Landdistrikter	29	23	19	7	8	3	6	1	3	2	417

sektorerne, der er vokset fra 8% af arbejdsmarkedet i 1960 til 21% i 1980.

I tabellen sammenfattes de to faktorer, stilling og erhvervssektor, i en opdeling af befolkningen i fire hovedkategorier. Socialdemokratiet står stærkest blandt lønmodtagere i den private sektor, hvor de Konservative er næststørst og SF er nr. 3. I den offentlige sektor er både Socialdemokratiet og de Konservative svagere, derimod er SF og de Radikale væsentligt stærkere, og VS får seks gange så mange stemmer fra offentligt som fra privat ansatte. Selvstændige har stærk præference for de borgerlige partier, tilsammen får de 81% af deres stemmer. Partivalget afhænger således i høj grad af ens arbejde og til en vis grad af ens arbejdsplads. Disse faktorer bestemmer vælgernes sociale placering og dermed hans behov og ønsker, hans interesser. Nok så væsentligt er det imidlertid, at de præger hans miljø, og dermed de påvirkninger og normer, han er underlagt. De traditionelle klassepartier byggede i høj grad på det sociale pres i de integrerede sociale miljøer, og den vigende klassestemmetendens beror bl.a. på en opløsning af disse miljøer, der skyldes en større uensartethed i de enkelte lag og indflydelse fra tværgående påvirkninger, især gennem massemedierne. I det følgende undersøges indflydelsen fra en række andre sociale baggrundsvARIABLE, som spiller en vis rolle på tværs af de grundlæggende interessegrupper.

Indkomst kunne synes at være en selvindlysende politisk interesse. Ikke desto mindre viser tabellen, at den ikke spiller nogen større rolle, mest afviger den øverste indtægtgruppe fra resten af befolkningen, idet Socialdemokratiet får noget færre og de Konservative noget flere stemmer.

Derimod spiller bolig en vigtig selvstændig rolle. Tilslutningen til Socialde-

mokratiet, SF og VS er væsentlig større blandt lejere end blandt parcellhusejere, medens det omvendte gælder for de borgerlige partier, mest for Venstre og Centrum-Demokraterne. Boligforskelle er blevet en vigtig politisk skillelinie, hvis betydning går på tværs af erhvervsgrupper.

Køn har ingen selvstændig indflydelse på partivalget, begge køn fordeler sig næsten ens på partierne. Aldersforskellene er til gengæld væsentlige. Socialdemokratiet, Venstre og Kristeligt Folkeparti har en meget stærkere vælgertilslutning i de ældre end de yngre generationer. Socialdemokratiet og Venstre er gamle klassepartier i tilbagegang, og de har bevaret deres tilslutning i de ældre årgange, men ikke på samme måde vundet fodfæste blandt de yngre. Kristeligt Folkeparti er et nyt parti, der er slået igennem ved at politisere værdier, der navnlig præger den ældre generation. De øvrige borgerlige partier har en nogenlunde ligelig fordeling. Derimod har Venstrefløjspartierne SF og VS en meget stærk vælgerovervægt i de yngre årgange. De får næsten alle deres stemmer fra vælgere under 40 år. Venstrefløjens fremvækst i den yngre generation er især sket på Socialdemokratiets bekostning, selvom også den samlede borgerlige stemmeandel stiger med alderen.

Tabellen viser en sammenhæng mellem skoleuddannelse og partivalg, idet Socialdemokratiet og Venstre har deres stærkeste tilslutning blandt vælgere, der kun har den mest elementære skoleuddannelse, medens SFs og navnlig VSs tilslutning stiger meget stærkt ved længere uddannelse, VS får næsten kun stemmer fra gymnasieuddannede.

En af de traditionelle politiske skillelinier går mellem by og land. Denne forskel har haft aftagende betydning i de seneste årtier. Landsdækkende medier har præ-

get meningsdannelsen på tværs af lokale miljøer, korttidsfaktorer fører til ensartede vælgersvingninger over hele landet. Tabel 11 viser dog, at der stadig eksisterer geografiske forskelle. Disse kan delvis indordnes i et center-periferi-perspektiv. SF og VS har helt klart deres højborg i hovedstaden og de store byer, og deres tilslutning på landet er ringe. Omvendt stiger tilslutningen til Venstre kraftigt fra by til land, og der er en svag tendens i samme retning hos Fremskridtspartiet, Kristeligt Folkeparti og de Radikale og måske for Centrum-Demokraterne. Socialdemokratiet har sin styrke i midten, i de store provinsbyer. De Konservative, der tidligere var klart centerparti, har med sin nye fremgang fået en ret jævn geografisk tilslutning, og Centrum-Demokraternes tyngdepunkt er forskudt til periferien.

Afslutning

Ethvert folketingsvalg præges af på den ene side en række omstændigheder, der er specielle netop for dette valg, og som giver det et enestående forløb, og på den anden side nogle faste vælgeradfærdsmønstre, som medfører, at partisystemet alligevel i store træk ligner sig selv efter valget.

Der var en række væsentlige nye træk ved valgsituationen i 1984: Der var for første gang i mange år en borgerlig regering, der var en konservativ statsminister, og der var sket et betydeligt økonomisk opsving. Men disse faktorer førte kun til ubetydelige partiforskydninger.

De fleste af de hensyn, der fører til stemmeskift, er af forbigående natur: Konjunkturerne, valgkampens strids-spørgsmål, politikernes fremtræden. De fører til engangsforskydninger, men får ikke varig betydning. Større interesse knytter der sig derfor til de forskydninger, der kan henføres til mere dybtgående

forandringer, og som derfor kan forårsage mere varige partiforskydninger.

Folketingsvalget i 1984 har været betragtet som et led i en omfattende »højrebølge« i hele den vestlige verden, men det er næppe rimeligt. For Socialdemokratiet var det en skuffelse, at det i oppositionsstilling ikke kunne vende nedgangstenden. Men den samlede forskydning mellem de socialistiske og de borgerlige partier var trods alt minimal, og i det hele taget synes balancen mellem højre og venstre at være et af det danske vælgerkorps mest stabile træk. I øvrigt er der heller ikke meget belæg for forekomsten af en universel højrebølge. Derimod er der tilsyneladende under den økonomiske krise en tendens til, at siddende regerings popularitet undergraves på grund af mangelen på overbevisende resultater, således at valg ofte fører til regeringsskifte. Denne tendens kan ramme socialdemokratiske regeringer (Norge, Sverige 1976, England) eller borgerlige (Sverige 1982, Frankrig). Socialdemokratiets smuldrende vælger-tilslutning i 1981 stemmer med dette mønster, medens den borgerlige regerings fremgang i 1984 bryder det.

Valgresultatet indebærer betydelige vægtforskydninger mellem de borgerlige partier indbyrdes, idet de Konservative er styrket væsentligt på de andre partiers bekostning. Det er en udvikling, som har været i gang i nogle år, idet det er fjerde valg i træk, hvor de Konservative er gået frem. Det er en udvikling, som også kendes fra andre europæiske lande (Norge, Sverige, Finland, Holland): De Konservative er som det alment borgerligt-liberale middelklassebaserede parti i fremgang på bekostning af mindre borgerlige partier, hvis eksistens er knyttet til specielle historiske, kulturelle eller religiøse omstændigheder, hvis betydning for nutidens vælger er svindende. På den anden side er den

konservative fremgang i 1984 så stor, at også korttidsfaktorer har spillet en rolle, og her har navnlig regeringsledelsen haft betydning: De Konservative er med overtagelsen af statsministerposten kommet til at fremstå som det ledende borgerlige parti, der tiltrækker sig opmærksomheden på bekostning af de mindre koalitions partnere. En helt tilsvarende »statsministereffekt« sås under Poul Hartlings regering 1973-75, hvor Venstre fordoblede sit stemmetal, men udelukkende på bekostning af dets støttepartier. Det er bemærkelsesværdigt, at den konservative fremgang skete på bekostning af kun to partier. Hvad angår Centrum-Demokraterne må halveringen ses på baggrund af, at partiet i 1981 tredoblede sit stemmetal. Partiet har altså ikke kunnet fastholde de yderste marginalvælgere. For Fremskridtspartiet var resultatet katastrofalt. Partiet havde styrtet en borgerlig regering, og dette har haft sin høje pris. Men der var også mange indre grunde til Fremskridtspartiets tilbagegang, der var åbenlys uenighed om partiets linie, partilederen var dømt og fængslet, og der var sket talrige udmeldelser, også af fremtrædende folketingsmedlemmer. Det var forhold, som nødvendigvis måtte belaste partiets popularitet. På venstre fløj bekræftede valget den styrkeforskydning, der skete i 1981 fra Socialdemokratiet til SF.

I almindelighed har det ikke megen mening i det danske mangepartisystem at sondre efter amerikansk mønster mellem normalvalg og afvigende valg. Der er så mange fronter mellem partierne, og nogle hjørner af partisystemet vil altid bevare deres struktur, medens andre præges af styrkeforskydninger, som kan være forbigående eller varige. Men som helhed må folketingsvalget i 1984 siges at være præget af stabilitet og afklaring af hoved-

trækkene i partisystemet, selv med en begrænset styrkeforskydning mellem visse borgerlige partier, som kan vise sig at blive af længere varighed.

Noter:

1. Datagrundlaget stammer fra en spørgeundersøgelse, som er udført af Gallup-instituttet i ugerne efter valget, og som indgår i et løbende valgforskningsprojekt. Hovedundersøgelsen omfatter 1035 svarpersoner, men enkelte spørgsmål er stillet til dobbelt så stort et sample. I de enkelte tabeller er opgivet grundlaget for procentberegningen (antal = 100%), og heraf vil det fremgå, om de bygger på enkelt eller dobbelt sample. Vedrørende valgforskningsprojektet og dansk vælgeradfærd i almindelighed henvises til Ole Borre, Hans Jørgen Nielsen, Steen Sauerberg og Torben Worre: Vælgere i 70'erne (København 1978).
2. Således indgik regeringen forlig med Socialdemokratiet om realrentebeskatningen.
3. Det er en parlamentarisk tradition, at alle »ansvarlige« partier stemmer for finansloven ved den endelige afstemning, uanset om de er i opposition og har stemt mod enkelte bevillinger og stillet ændringsforslag. Derimod er det i 1970'erne blevet sædvane, at yderpartierne stemmer mod finansloven.
Der findes dog et fortilfælde af finanslovsforkastelse, nemlig i 1929.
Socialdemokratiets argument for at stemme imod finansloven for 1984 var, at hvis regeringen ikke engang kunne få sit eget støtteparti, Fremskridtspartiet, til at stemme for, så kunne Socialdemokratiet som oppositionsparti heller ikke være forpligtet til at fungere som parlamentarisk sikkerhedsnet.
4. Med den hårfine parlamentariske balance, der ofte forekommer i det danske folketing, har grønlandske folketingsmænd, der vælges uden for de danske partier, flere gange udgjort tungen på vægtskålen, både i 1960 og 1971. De færøske mandater er normalt tilfaldet en socialdemokrat og en borgerlig. Udslagsgivende for balancen i folketinget i 1984 blev det, at begge de færøske mandater tilfaldt de borgerlige partier. Folklokkens Oli Breckman kunne herefter afløse Fremskridtspartiet som regeringen parlamentariske støtte.
5. Disse sammenhænge skyldes naturligvis, at tabel 3 opgør kernevælgerne i procent af vælgerne ved forrige valg, i 1981. Hvis de opgøres lodret i tabellen, i procent af vælgerne i 1984, vil taberpartierne have høje kernevælgerprocenter og vinderpartierne lave.

6. Også ved tidligere valg er det ofte konstateret, at Socialdemokratiet har større stemmebytte med sofavælgergruppen og mindre med andre partier, end de øvrige partier har, jvf. Vælgere i 70'erne s. 49.
7. Der er tale om såkaldte Likert-spørgsmål, hvor vælgeren bliver præsenteret for en lang række synspunkter og til hvert af disse skal erklære, om han er (helt eller delvis) enig eller uenig, eller om han ingen mening har. Nogle af synspunkterne er venstreorienterede (f.eks. for økonomisk lighed) og andre er højreorienterede (f.eks. for privatisering). For at gå et parallelt forløb i tabel 7 er alle synspunkterne venstre-orienterede, idet højre-items er vendt: Der anføres antallet, som er imod privatisering, ikke dem, der er for. Vælgere, der ikke har nogen mening, er udeladt af tabellen.
8. Indeks for placering på højre-venstre-dimensionen er et gennemsnit af Likert-værdi på et antal højt korrelerede holdningsspørgsmål.
10. I de hidtidige holdningstabeller er der set bort fra de vælgere, der ikke har nogen mening. Her, hvor to spørgsmål er knyttet sammen, bliver antallet af vælgere, der er uden mening om det ene eller begge spørgsmål, imidlertid så stort, at de er medtaget i tabellen som en fjerde kategori.
11. Både spørgsmålet om vigtigste problem og om valgbegrundelsen er stillet åbent.

Nogle økonomiske konsekvenser af en aldrende befolkning og et faldende folketal

1. Indledning

I de senere år er der sket en stigning i interessen for de demografiske, sociale og økonomiske konsekvenser af en aldrende befolkning og et faldende folketal. Dette er især sket i Vesteuropa og Nordamerika, hvor den demografiske udvikling domineres af disse fænomener. Interessen for den aftagende befolkningsvækst går i hvert tilfælde tilbage til 1930'erne. Den almindelige opfattelse var dengang, at den økonomiske nedgangsperiode til dels skyldtes det faldende fertilitetsniveau. Virkningen af befolkningens aldring er kommet i søgelyset i de sidste 20 år i takt med den dramatiske stigning i antallet og andelen af ældre (60 år og derover), som i dag observeres og som med stor sikkerhed kan forudsiges for de kommende år.

En aldrende befolkning er et mere eller mindre udbredt fænomen blandt alle verdens industrialiserede lande (og er ved at blive det i højere grad blandt U-landene), men et samtidigt faldende folketal findes kun blandt et mindre udvalg af lande. Danmark har i dag den tvivlsomme ære at høre til blandt de få udvalgte.

I disse få lande er der et ekstremt lavt fertilitetsniveau, og den hidtidige forsk-

ning på området må siges at savne en inddragelse af de mange udviklede forhold, som udsigten til et fortsat lavt fertilitetsniveau muligvis indebærer for de industrialiserede lande.

Formålet med denne artikel er at redegøre for Danmarks aldrende befolkning og dets faldende folketal, samt at påpege nogle af de mere tydelige og umiddelbare konsekvenser af dette nutidige demografiske forhold.

2. Fertilitetsniveau og befolkningsvækst.

De fleste vesteuropæiske lande har i dag et fertilitetsniveau, der ligger under eller i bedste fald omkring reproduktionsniveauet¹⁾ (2,1 levende fødte pr. kvinde). Dette fremgår af tabel 1, hvoraf det ses, at fertilitetsniveauet²⁾ i Danmark er på ca. 1,4. Faktisk har man ikke oplevet reproduktionsniveauet i Danmark siden 1968. I samme periode siden 1968 er den danske befolknings naturlige vækst (forskellen mellem antal fødsler og dødsfald) faldet fra mere 27.000 i 1968 til kun 1.354 i 1980, og i 1981 oplever man den første registrerede negative naturlige vækst - der var 3270 flere dødsfald end fødsler. Ligeledes i 1982 og 1983, hvor fødselsunderskuddet blev på henholdsvis $\div 2.710$ og $\div 6.332$. (Danmarks Statistik, 1984, a,b). Alt imens nettoindvandring i de senere år også har været lav endda negativ.

*Socialpolitisk konsulent
EGV-Fonden
(Ensomme Gamles Værn)*

Tabel 1. Samlet fertilitet i udvalgte lande.

Østrig (1982).....	1,70
Bundesrepublikken	
Deutschland (1982).....	1,40
Frankrig (1982)	1,94
Italien (1981)	1,57
Holland (1982)	1,49
Portugal (1980)	2,09
Spanien (1981)	1,99
England (1982).....	1,77
Danmark (1982)	1,43

Kilde: The Current Demographic Situation, Europe and the Developed Countries Overseas, A. Monnier, *Population*, 4-5, 2. 827-841, 1983.

Det faldende fertilitetsniveau og dettes mere umiddelbare konsekvenser er blevet diskuteret grundigt i Danmark i de senere år (Matthiessen 1980, 1981a, 1981b), men i denne artikel er der lagt mere vægt på en aldrende befolkning, et faldende folketal og de økonomiske konsekvenser. For så vidt angår befolkningsprognoser, har dødelighed hidtil været den demografiske komponent, som man anså for at være underlagt en ubetydelig usikkerhed (Keyfitz 1977), som gjorde prognoserne ret sikre for de aldresgrupper, som ikke blev berørt af den totale uviste udvikling i fertilitet. Det har imidlertid vist sig, at de ældres dødelighed i perioden 1960-80 faldt mere end nogensinde før og på en måde (aldersmæssigt), som ikke kunne forudsiges (Leeson, 1981a), således at den sikkerhed i prognoserne for disse aldersgruppers vedkommende, som man mere eller mindre havde taget for givet, blev forstyrret. Den dødelighedsnedgang blandt de ældre har styrket den aldringsproces, som allerede var i gang i befolkningen. Det er alligevel fertilitetsniveauet, som er det sværeste at forudsige, med mindre prognosernes tidshorisont begrænses drastisk (Matthiessen, 1981c). Jo længere tidshorisonten bliver, jo mere afhænger prognoserne af de ukendte fremtidige fertilitetsniveauer og derved bliver

de også mere usikre. Til trods for denne altid tilstedeværende usikkerhed med hensyn til fertilitetsniveauet, er det sikkert, at Danmark og de lande med en tilsvarende demografisk udvikling er begyndt på endnu et stadie i den demografiske transition - nul befolkningsvækst eller et faldende folketal er aldrig før blevet oplevet med lave fertilitetsniveauer som årsag. Selv i 1930'erne, når den samlede fertilitet i en række europæiske lande var mindre end reproduktionsniveauet, var det kun Frankrig, der samtidig oplevede et faldende folketal.

Figur 1 viser udviklingen i befolkningsvæksten pr. 1000 indbyggere og den samlede fertilitet i Danmark siden 1920 - i denne periode var ca. 80 procent af den nuværende befolkning blev født, idet 20 procent af den danske befolkning i dag betegnes ældre (60 år og derover) (Leeson, 1982).

Selv i 1930'erne med lav konjunktur registreredes der en naturlig nettobefolkningstilvækst på mellem 6 og 9 pr. 1000 indbyggere. Samtidig lå det samlede fertilitetsniveau omkring reproduktionsniveauet. I den periode var der tilstrækkeligt med kvinder i den fødedygtige alder til at sørge for en befolkningsvækst (flere fødsler end dødsfald), mens situationen er helt anderledes i dag med relativt færre kvinder i aldersgruppen 15-49 år. I 1930'erne var der næsten 1 million kvinder i denne aldersgruppe (27 procent af befolkningen). Selvom der i dag findes 1 1/4 million kvinder i denne aldersgruppe, udgør de nu kun 24,5 procent af befolkningen og i 1983 var den naturlige befolkningstilvækst $\div 1,2$ pr. 1000: det tredje år i træk med en negativ vækst (Danmarks Statistik, 1984b).

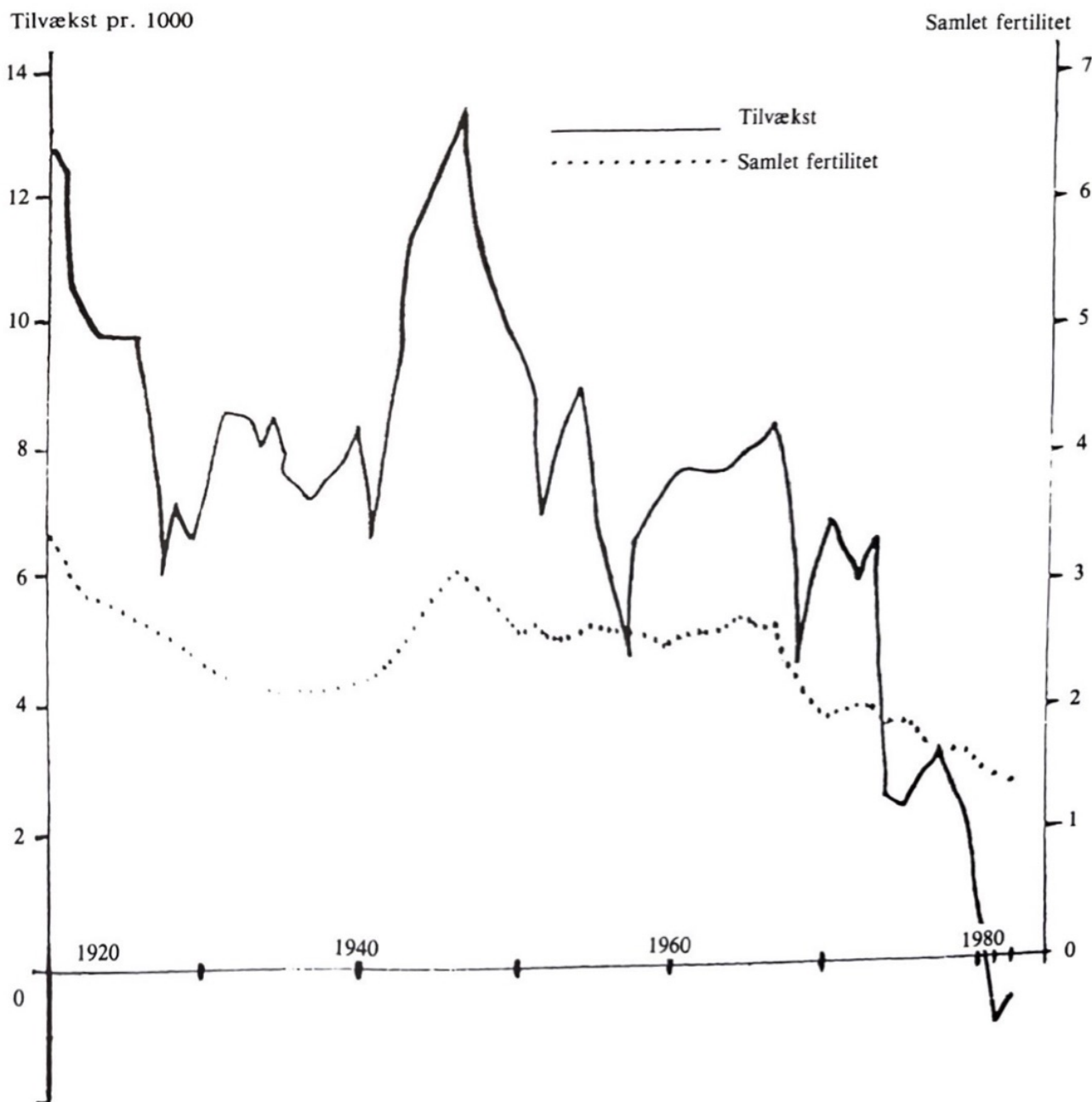
Den tilstand, som observeres i mange vesteuropæiske landes befolkninger, er blevet kaldt pseudostationær (Dekerpel et

al. 1976), og er blevet til som resultat af et fertilitetsniveau, der i omkring 60 år har varieret omkring reproduktionsniveauet, mens man i den ægte stationære befolkning har et konstant niveau og en konstant befolkningsstørrelse.

I befolkningsprognoserne for Danmark for perioden 1983-2025 (Danmarks Statistik, 1984c) forudsætter man en fertilitet på 1,40 i hele perioden og som alternativ er forudsat stigende fertilitet til 1,70 i

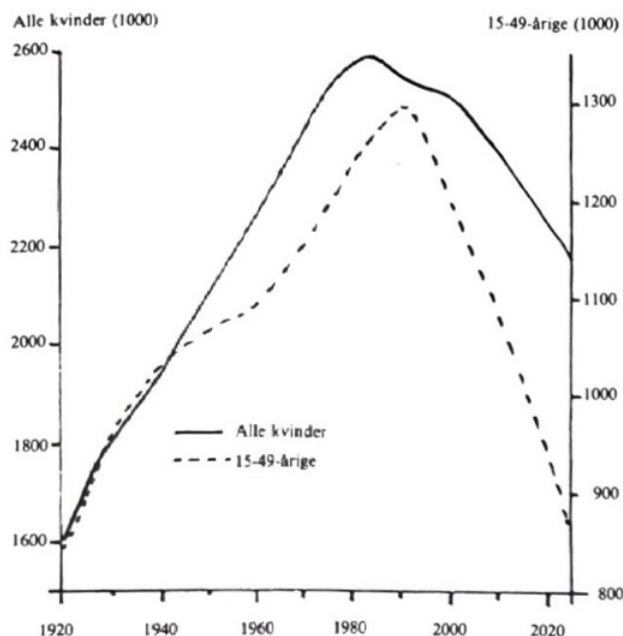
1995. For så vidt angår dødelighed antager man, at den er konstant på 1980-81 niveauet (middellevetider på 71,1 år for mænd og 77,7 år for kvinder). Figur 2 viser udviklingen i det samlede antal kvinder og antal 15-49 årige kvinder i perioden 1920-2025. Perioden ca. 1920-ca. 1980 karakteriseres af et stigende antal kvinder fra knap 1,7 mill. til 2,6 mill., men frem til 2025 falder både befolkningsstørrelsen og antal kvinder. Derimod begynder an-

Figur 1. Befolkningstilvækst pr. 1000 indbyggere og den samlede fertilitet i Danmark, 1920-1982.



tallet af 15-49 årige kvinder først at falde efter 1991.

Figur 2. **Udviklingen i antallet af kvinder i Danmark, 1920-2025.**



Økonomisk og socialt set er de enkelte aldersklasser og deres talmæssige udvikling vigtigere end befolkningsudvikling som helhed. Dette er indlysende ud fra et planlægningssynspunkt, idet folks økonomiske og sociale krav afhænger af alder. Med mindre der sker afgørende ændringer i dødelighedsniveauet er udviklingen af den erhvervsaktive og pensionerede del af befolkningen allerede fastsat på grund af tidligere tiders fertilitetsniveau. At især de ældres dødelighed har vist sig at være uforudsigelig i de senere år (Leeson, 1981a) kan imidlertid rejse tvivl vedrørende den fremtidige udvikling i antallet og aldersfordelingen af de ældre.

Fremtidige fertilitetsniveauer er faktisk umuligt af forudsige med sikkerhed, og diskussioner om de økonomiske og sociale konsekvenser af et faldende fertilitetsniveau burde også inddrage udsigten til et faldende folketal. Som det fremgår af figur 2 (og som tydeligt kan ses i befolk-

ningsfremskrivninger for perioden 1984-2025 (Danmarks Statistik, 1984c), som forudsiger et fald fra 5.112.100 indbyggere pr. 1. januar 1984 til kun 4.247.200 i 2025 med et uændret fertilitetsniveau på 1,4) er en nulvækstbefolkning en overgangs fase til et faldende folketal i sidste instans. Udfra et demografisk synspunkt indebærer udviklingen den fare, at jo lavere fertiliteten er og jo længere den forbliver under reproduktionsniveauet, jo vanskeligere bliver det at modvirke det faldende folketal. En forbigående nedgang i fertilitet vil som tidligere oplevet næppe føre til en betydelig nedgang i fødselstallet, så længe fertilitetsniveauet er højt nok til at garantere befolkningsvækst og derved undgå svingningerne i størrelsen af befolkningens forskellige aldersgrupper, som til en vis grad ses i figur 2. På den anden side, hvis befolkningens størrelse er faldende, bliver det i stigende grad sværere at dæmpe svingningerne, som skyldes ændringer i fertilitet. Og det er netop i denne situation, at de vedhængende økonomiske og sociale problemer opstår, idet en tilpasning til de adskillige behov af de forskellige aldersgrupper er vanskeligt at opnå, især hvis disse behov skifter mellem store og små i overensstemmelse med aldersgruppernes skiftende størrelse.

Hvis man imidlertid er opmærksom på de forskellige retninger, befolkningen kan udvikle sig i, kan man modvirke ustabiliteten af såvel befolkningens udvikling som befolkningens aldersfordeling.

En befolknings egenskaber (størrelse og aldersfordeling) er opnåelige via en række fertilitets- og dødelighedssammenhænge og indbyrdes udviklinger. De utallige kombinationer af disse to komponenter medfører lige så mange økonomiske og sociale konsekvenser, som afhænger af de opnåede overgangsstadie for så vidt angår

fertilitetsniveauet og aldersgruppernes svingninger.

I dagens Danmark tales der om manglende uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder for de unge generationer, som nu indtræder i uddannelses- og arbejdsmarkedet. Men i løbet af de næste 10-20 år kan situationen være den modsatte: for mange muligheder, for få modtagere. Lige sådan kan det faldende antal folkeskoleelever, som medfører lukning af skoler og seminarier, begyndte at stige igen om nogle år og derved støde på utilstrækkelige faciliteter.

3. Den økonomiske og sociale sammenhæng.

De øjeblikkelige demografiske komponenter og deres udvikling påvirker økonomien gennem forbruget og produktiviteten, og det står klart, at disse faktorer først og fremmest bestemmes af det økonomiske klima, de sociale muligheder og produktionsevnen, men også af en række fænomener, der påvirker beskæftigelse og forbrug. Det er således ikke befolkningens struktur der alene yder en påvirkning. En befolkningsudvikling i en særlig retning behøver derfor ikke forudbestemme en bestemt påvirkning på samfundet. Der er komplekse indbyrdes forhold de implicerede faktorer imellem, og rangeringen og den indbyrdes afhængighed af disse faktorer behøver ikke være konstant over en årrække.

Strukturen af produktion og industri i Danmark har efter 2. Verdenskrig udviklet sig med den internationale integrering. Denne udvikling har betydet, at mens der tidligere var en umiddelbar sammenhæng mellem befolkningens størrelse og økonomisk vækst, er der nu en stadig påvirkning udefra. Det er ikke længere så bydende nødvendigt, at et land selv sørger

for sit eget stigende antal forbrugere gennem befolkningsvækst; tærvrtimod kan udefra kommende forstyrrelser være afgørende. Samtidig er det ikke længere størrelsen af arbejdsstyrken, der er så vigtig, det er snarere dennes smidighed og høje kvalifikationsniveau. Endvidere er det sådan, at det moderne udviklede velfærdssamfund i Vesteuropa, heriblandt Danmark især, faktisk selv kontrollerer mange af de faktorer, som tidligere var bestemmende for produktivitet, beskæftigelse og indkomstfordeling. Dette gør, at netop de konsekvenser af den aldrende befolkning og af et faldende folketal, som anses for at være uheldigt, nemmere kan modvirkes. F.eks. kan den økonomiske og den sociale politik opveje ubehagelige følger af denne befolkningsudvikling for forbruget og arbejdsstyrkens bevægelighed (Reedaway, 1977). I sådan en dynamisk situation, er det klart, at anvendelsen af observeret erfaring til forudsigelse af den fremtidige udvikling indebærer stor usikkerhed.

For så vidt angår de økonomiske konsekvenser af et faldende fertilitetsniveau, kan det nævnes, at småbørns forbruget, kvinders erhvervsdeltagelse, efterspørgsel af visse dele af sundhedssektoren osv. påvirkes mere eller mindre øjeblikkeligt. Der kan så iværksættes foranstaltninger, som skal mildne konsekvenserne af nedgangen i de områder, der senere vil blive påvirket. Om en fertilitetsnedgang vil føre til en fremtidig mangel på arbejdskraft, afhænger bl.a. af hvor mange arbejdere og hvilke arbejdsformer, der til den tid bliver brug for. Forholdene er atter ikke-stationære. Det er en modsigelse at arbejde med en dynamisk demografisk udvikling, som man derefter anvender i forbindelse med nutidens økonomiske og sociale forhold. Og fordi en konstateret forskydning i en af de demografiske komponenten-

ter senere kan modvirkes, bliver det i stigende grad vanskeligt over tiden at skelne mellem virkningen af selve forskydningen og de foranstaltninger, forskydningen har provokeret.

4. Økonomiske og sociale konsekvenser.

Figur 1 viser, at der i perioden fra 1920 til 1980 (begyndelsen på et faldende folketal) oplevedes en række kortere perioder med et faldende fertilitetsniveau. Som regel observeres disse fertilitetsnedgangsperioder i perioder med økonomiske eller politiske kriser, hvad enten de var nationale eller internationale. Ligeledes blev forbedringer på disse områder ledsaget af stigninger i niveauet. Danmark under den tyske besættelse i 1940-1945 synes derimod at modsige denne hypotese om en oplagt »sammenhæng« mellem fertilitetsniveauet og kriser, og som nævnt af Matthiessen (1984) kræver denne periode i Danmarks demografiske historie en hel del mere forskning, hvis man skal forsøge at drage nogen årsagssammenhæng. Man skal imidlertid ikke konkludere, at der findes en direkte årsagssammenhæng mellem fertilitetsniveauet og det økonomiske klima. Faktisk har man afvist sådan en sammenhæng på grundlag af erfaring i tidligere perioder (Losch, 1936).

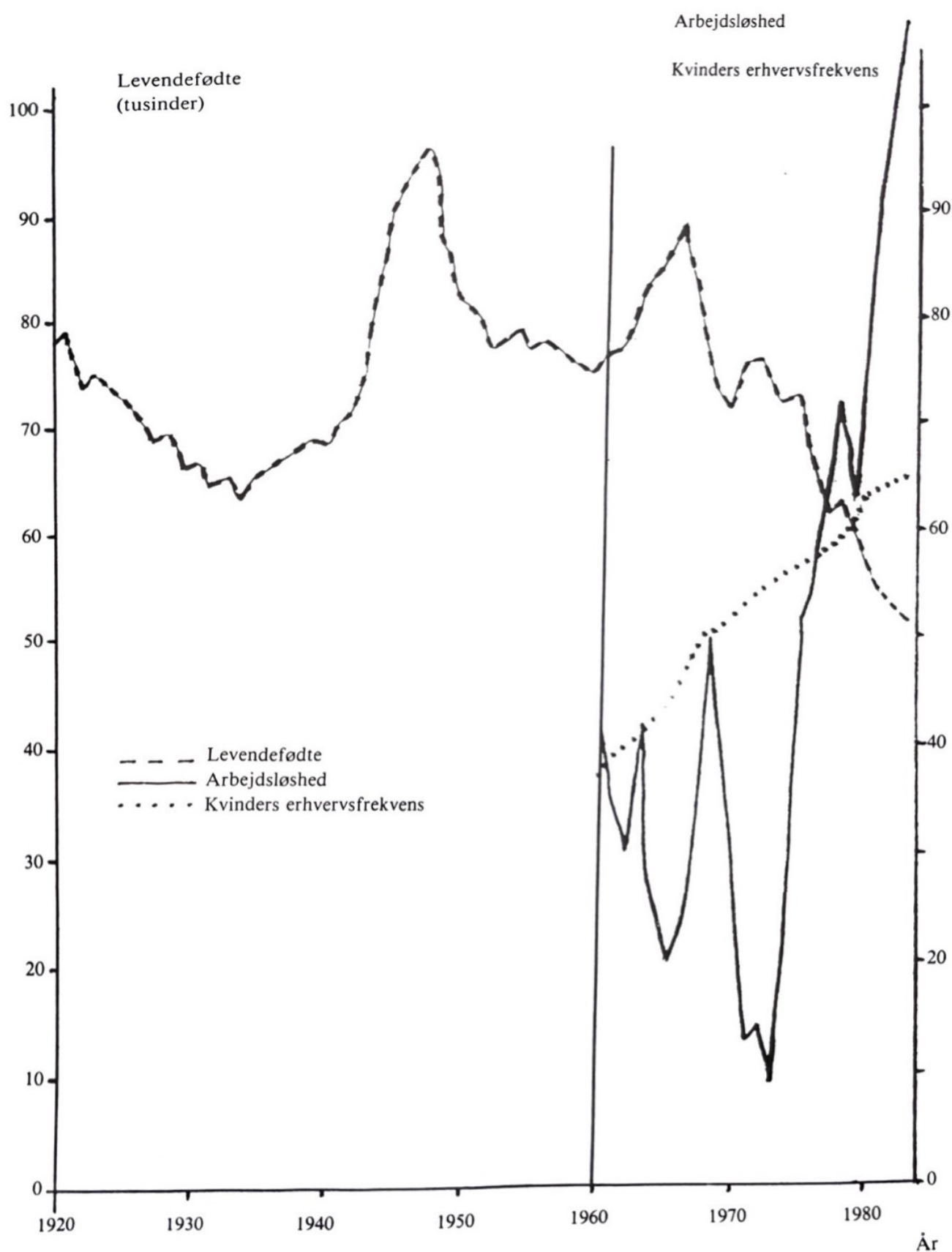
Beslutninger om at udskyde fødsler fører kun til kortvarige svingninger i fødselshyppigheden uden at de nødvendigvis påvirker den samlede fertilitet. På figur 3 ser man, hvordan fødselsniveauet i Danmark faldt brat i perioden 1920-30 under lavkonjunkturen, steg dramatisk under krigen for derefter at falde igen frem til »baby-boom« i 1960'erne. Siden 1970 er niveauet faldet uafbrudt, bortset fra nogle enkelte tilfældige stigninger fra et år til et andet. Til trods for disse svingninger har den samlede fertilitet for kvinder født

i perioden 1895-1924 ligget mere eller mindre uændret på ca. 2,3 (Matthiessen, 1970).

Tilstandene i de senere år har været noget af et paradoks i økonomisk - demografisk henseende, idet levestandarden i Danmark har været på sit højeste samtidig med, at fertilitetsniveauet har været på sit laveste. Det er fristende at pege på den eksplosive stigning i arbejdsløsheden i de sidste 10 år som en af faktorerne bag dette paradoks, men som figur 3 viser, har fertilitetsnedgangen sin oprindelse i en periode med lav arbejdsløshed og fortsatte gennem en periode med stadig relativ lav arbejdsløshed og økonomisk vækst. I 1965 var arbejdsløshedstallet på ca. 16.000 (2 procent af arbejdsstyrken) og i 1973 var det steget til ca. 21.500 (nu kun 0,9 procent af arbejdsstyrken). Herefter steg tallet og i 1983 var ledigheden på 10,8 procent (283.000 personer) (Danmarks Statistik, 1971, 1984)³⁾. Der kan derimod næppe være tvivl om sammenhængen mellem kvindernes stigende erhvervsdeltagelse og fertilitetsnedgangen. Kvindernes erhvervsfrekvens⁴⁾ er steget siden 1960 fra 37,4 procent til 64,7 procent i 1983 og kunne derfor tænkes at påvirke fertilitetsniveauet. Omvendt kunne det påstås, at det faldende fertilitetsniveau gav kvinder mulighed for at komme ud på arbejdsmarkedet.

Enhver mulig sammenhæng mellem økonomiske og demografiske processer er tydeligvis meget kompleks og nemt påvirket af uhåndgribelige begreb så som livsstil, smag, muligheder, mål osv., som alle motiverer den reproduktive og økonomiske adfærd af individer. Ønsket om færre børn kan stimuleres af et uacceptabelt indkomstniveau og en for lav levestandard (som muligvis var tilfældet i 1930'erne), men også af et modvirkende ønske om en forbedret social og økonomisk sta-

Figur 3. Antal levendefødte, arbejdsløshedsfrekvens pr. 1000 og kvinders erhvervsfrekvens pr. 100 i Danmark, 1920-1983.



tus (som måske er tilfældet med de senere års udvikling i fertilitet). Forsøget på at opnå disse mål kan føre til et stigende/faldende forbrug, mens opsparing falder/stiger, eller at den tid, man anvender til at forbedre ens status, stiger/falder, eller at omfanget af fritiden stiger/falder og arbejdstiden falder/stiger. Det er klart, at et hvilket som helst adfærdsmønster, som følges af tilstrækkeligt mange mennesker, påvirker økonomien i en bestemt retning. En økonomisk gunstig fertilitetsnedgang i én periode kan med præcis de samme komponenter i en anden periode lægge pres på økonomien. I Danmark, som har en høj levestandard og et veludviklet velfærdssystem, ville man imidlertid forvente, at befolkningens reproduktionsadfærd blev mere og mere uafhængig af økonomiske faktorer. Til trods herfor eksisterer der stadig økonomiske - demografiske sammenhænge. Fertilitetsniveauet påvirker nogle økonomiske elementer som f.eks. den potentielle arbejdsstyrke og efterspørgslen af nogle bestemte varer og tjenester. Og af afgørende betydning er i så fald forsyningen af skoler, hospitaler, boliger, transport og beskæftigelse - den såkaldte økonomiske og sociale infrastruktur. De fleste komponenter i denne infrastruktur er selvfølgelig langsigtede investeringer og dermed vanskelige at tilpasse, når det drejer sig om de mere umiddelbare, kortvarige krav, som opstår som følge af ændringer i fertilitet og disses betydning for aldersfordelingen.

Selvom demografiske prognoser er ret sikre med hensyn til fremskrivning af den nulevende befolkning i Danmark (med kun beskedne ændringer i dødelighed og vandring), er infrastrukturens ubøjelighed en hindring i planlægning. Dele af dennes kapacitet kan enten være ubrugte eller under hårdt pres i korte perioder, og når dette er tilfældet, plejer det at være

mindre befolkningsgrupper, som bliver ramt: f.eks. skolebørn. Det er netop de dele af infrastrukturen, der er aldersrelaterede, som let påvirkes af den demografiske udvikling, og undervisningssektoren må nok siges at være et godt eksempel på dette fænomen. I Danmark og de andre industrialiserede lande har man dog i de sidste årtier oplevet konsekvensen af en stigende andel af ældre for primærsektoren (f.eks. Parsby, 1981 og Ældrekommissionens 3 delrapporter, 1980, 1981, 1982).

5. Befolkningens aldring.

En aldrende befolkning betegnes som en befolkning med en stigende andel og et stigende antal ældre mennesker (60 år og derover), og de fleste industrialiserede lande har i dag en aldrende befolkning som resultat *både* af lav dødelighed, der sikrer, at 90 procent af en kohort bliver 60 år, og af lav fertilitet, der øger andelen af ældre. Befolkningens aldring har været genstand for et stort forskningsarbejde i de senere år (Leeson 1979, 1981a 1981b, 1982, 1984; Leeson & Matthiessen 1982; Matthiessen 1978, 1982a, 1982b). Den danske befolkning har udviklet sig fra at være en med ¼ million ældre ved århundredeskiftet (ca. 10 procent af hele befolkningen) til en med over 1 million ældre,

Tabel 2. Den danske befolknings aldersfordeling, 1901-1983. (1000).

Alder	1901	1920	1940	1960	1983
0-19	1066,2	1258,5	1257,6	1536,3	1408,2
20-59	1142,5	1511,2	2126,9	2337,8	2684,9
60-79	219,2	288,0	412,6	634,8	867,4
80 +	21,5	28,6	41,4	74,2	155,9
I alt	2449,5	3081,1	3838,5	4583,1	5116,5

Kilde: Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60, Det statistiske Departement, København, 1966.

Befolkningen i kommunerne, 1. januar 1983. Danmarks Statistik, København 1983.

som udgør 20 procent af befolkningen. Endvidere er de ældre selv blevet ældre. Antallet af 80-årige og derover er steget fra 21.500 i 1901 til 156.000 i 1983 (se tabel 2).

Stigningen i *andelen* af ældre skyldes hovedsageligt faldet i den samlede fertilitet fra 4,14 i 1901 til kun 1,43 i 1982 (med et foreløbigt tal på 1,4 i 1983, mens årsagen til stigningen i *antallet* af ældre er dødelighedsnedgangen iblandt de store fødselsårgange (Leeson & Mathiessen 1982). Middellevetiden for nyfødte var i 1981-82 på 71,4 år for mænd og 77,4 år for kvinder sammenlignet med henholdsvis 52,9 år og 56,2 år i 1901-05. Efter 1960 faldt de ældres (især kvindernes) dødelighed hurtigere og i større omfang end man tidligere havde oplevet (Leeson 1981a) og førte til betydelig større stigninger i antallet af ældre end forudset (Leeson 1981b). Således er andelen og antallet af ældre i Danmark vokset samtidig med at fertilitetsniveauet begyndte sin nuværende nedgangsperiode.

Fra 1901 til 1983 er den ældre forsørgerbyrde (forholdet mellem antal 60 årige og derover til antal 20-59 årige) steget fra 21 til 38, mens den yngre forsørgerbyrde (forholdet mellem 0-19 årige og 20-59 årige) er faldet fra 93 til 55. Nettoresultatet har været et fald i den totale forsørgerbyrde (0-19 årige + 60 årige/20-29 årige) på 20 procent (fra 114 til 91).

I 1970'erne steg folkepensionsudbetalingerne i Danmark fra 5,3 milliarder til 17,9 milliarder kroner - en årlig stigning på 13,2 procent. I samme årti, er bruttonationalproduktet (BNP) steget med ca. 12 procent om året. Stigningen i »prisen« på folkepensioner *pr. pensionist* har imidlertid været af samme størrelsesorden som stigningen i BNP. For så vidt angår de amtskommunale og kommunale myndigheder, udgør institutionsomkostnin-

gerne den store budgetpost i forbindelse med de ældre. Disse samlede udgifter er steget fra 1,2 milliarder til 7,4 milliarder kroner i løbet af 1970'erne. Den årlige stigning i disse udgifter (justeret for ændringer i strukturen og størrelsen af den ældre befolkning) var på 17,2 procent. Da indkomster og priser steg med knap 10 procent om året i denne periode, står det klart, at udgifter på ældre-institutioner er steget betydeligt mere end hvad man måske ville have forventet. De totale offentlige udgifter på ældreområdet (folkepensioner, sociale ydelser, sundhedsvæsenet osv.) udgjorde 5½ procent af BNP i 1964-65, og i 1980 var denne andel steget til næsten 11 procent. Udgifterne til det stigende antal ældre i Danmark skal selvfølgelig ses i relation til de offentlige udgifter i det hele taget og til den økonomiske politik, der føres i landet. Med andre ord har der været lignende stigninger i andre offentlige udgifter. Tag f.eks. arbejdsløshedsudbetalinger, som steg fra kun ½ milliard kroner i begyndelsen af 1970'erne til næsten 11 milliarder i 1980. Og til disse 11 milliarder skulle man måske lægge de ca. 2,5 milliarder der blev brugt på efterlønsordningen i dette år.

Tallene fra Tyskland viser, at med det nuværende dødelighedsniveau, forbrug, uddannelsesniveau og sociale ydelsers udgiftsniveau koster et barn fra fødsel til 20-års alderen samfundet ca. 25-35 procent mere end det koster at forsørge en person fra 60-års alderen til døden. Hermed synes det at være klart, at fødselsnedgangen skulle frigive nogle midler til forsørgelsen af de ældre. Derimod står det lige så klart, at en direkte overførsel af ressourcer fra de yngre til de ældre vanskeligt kan gennemføres.

6. Fremtiden

Når man betragter konsekvenserne af en

aldrende befolkning og et faldende folketal i Danmark for befolkningsudviklingen i resten af dette århundrede, bliver den erhvervsaktive og den ældre del af befolkningen upåvirket af den fremtidige fertilitetsudvikling - med mindre kvinders erhvervsfrekvenser reagerer overfor denne udvikling. Disse befolkningsgrupper påvirkes derfor af udenlandske vandring og dødelighed alene. Fremskrivningerne fra Danmarks Statistik (1984b) antager en årlig nettoindvandring på 0 personer (fordelt i overensstemmelse med de observerede tal for 1979-82) og et uændret dødelighedsniveau for både mænd og kvinder svarende til erfaringerne i 1980-81. I de sidste ca. 25 år er der imidlertid sket en betydelig nedgang i de ældres dødelighed (Leeson 1981a), og hvis der skete en tilsvarende nedgang frem til år 2000, vil konsekvenserne for antallet af 80-årige og derofter (især kvinder) være ret dramatisk (Leeson 1984b), som vist i tabel 3, uden at have nogen nævneværdig effekt på middellevetiderne. Antallet af mænd på 80 år og derofter ventes at stige fra ca. 54.000 til ca. 61.000, mens en yderligere dødelighedsnedgang øger antallet til ca. 76.000. For kvinder er forskellen endnu mere markant - en stigning fra 102.000 til 128.000 (ventet) sammenlignet med en stigning til ca. 161.000 (dødelighedsnedgang). Det er især denne gruppe ældre, der er ressourcekrævende, både økonomisk og plejemæssigt. Endvidere er en del gerontologer optimistiske med hensyn til forståelse og kontrol af aldringsprocessen, således at en middellevetid på 100 år vil være resultatet indenfor de næste 50 år. Denne mulighed diskuteres kort af Matthiessen (1978) og mere grundigt af Leeson (1984a). Konsekvenserne af en befolkningsaldring af disse dimensioner selv med et stigende fertilitetsniveau er næsten uoverskuelige - i 2050 ville 50 pro-

cent af den danske befolkning være 60 år og derofter, og mere end 20 procent (godt 1 mill. mennesker) på 80 år og derofter.

Tabel 3. De ældres aldersfordeling i 1983 og alternative prognoser frem til år 2000.

Alder	1983 Antal (1000)	Fremskrivning	
		A	B
Mænd			
60-	128	122	124
65-	109	99	101
70-	93	82	83
75-	60	64	66
80 +	54	61	76
I alt	444	428	450
Kvinder			
60-	140	130	132
65-	127	115	118
70-	119	107	112
75-	91	99	108
80 +	102	128	161
I alt	579	579	631

Kilde: A: Danmarks Statistik (1984).

B: Leeson (1984b).

I tabel 4 vises forsørgerbyrden frem til år 2010 i følge de officielle fremskrivninger (Danmarks Statistik 1984a), som forudsætter et uændret fertilitetsniveau på 1,40.

Tabel 4. Forsørgerbyrden i Danmark, 1983-2010.

	1983	1990	2000	2010
A 0-19/20-59	52,4	43,3	36,3	36,2
B 60+ /20-59	38,1	36,7	35,0	43,8
C (0-19 plus 60+)/ 20-59	90,6	80,0	71,3	80,0

Den unge forsørgerbyrde (A) ses at falde over hele perioden fra den nuværende 52,4 til kun 36,2 i 2010. Det er jo konsekvensen af en nedgang i antal unge og en stigning i den erhvervsaktive gruppe. Frem til år 2000 falder den ældre forsørgerbyrde (B) ligeledes, dog i mindre omfang. Tilsammen gør disse to forhold, at

den samlede forsørgerbyrde (C) falder betydeligt i resten af århundredet. I begyndelsen af det næste århundrede stiger B og C igen. Disse store aldersgrupper dækker over en betydelig cyklisk variation i antallet i de forskellige aldersgrupper der kræver forskellige ydelser og tjenester. Småbørnstallet (0-4 årige) falder indtil 1988 (et fald på 8,5 procent), stiger de næste 5 år, dog til langt under det nuværende tal på ca. 285.000, for herefter at falde igen uafbrudt frem til 2010, hvor tallet er på 203.000. Behovet for speciel sundhedsordning, pasning osv. for denne gruppe vil ligeledes varierer men med en nedadgående tendens så vidt de nuværende normer og det nuværende kvalitetsniveau beholdes. I 1983 var der 1,1 million i aldersgruppen 5-19 (ca. skolealderen), men ved århundredeskiftet er der kun 800.000, et fald på 30 procent. I år 2010 er der yderligere 50.000 færre i denne aldersgruppe.

Disse ret dramatiske ændringer i den yngre befolkning foregår mens folketallet langsomt falder (fra 5,1 mill. i 1983 til 4,7 mill. i 2010). Som nævnt er den nuværende demografiske situation og det samfundssystem, som betjener befolkningen, resultatet af den demografiske udvikling og reaktioner til den over mange år. Således er muligheden for at tilpasse sig til de igangværende og fremtidige ændringer også påvirket af tidligere tilstande.

Det er muligvis også værd at bemærke, at de ældre nok er politisk stærkere end de unge, og derfor er det fristende at favorisere de ældre. Investeringer i den fremtidige arbejdsstyrke, og færdighederne og fleksibiliteten af den arbejdsstyrke er allerede blevet påpeget som vigtige elementer.

I fremskrivningsperioden kan et faldende folketal opfattes socialt og økonomisk som acceptabelt, endda ønskværdigt. En

faldende andel unge i et faldende folketal betyder alt andet lige større forbrugskraft pr. forbruger, færre skattelettelse for småbørnsfamilier, mindre udgifter til børnetilskud, mindre udgifter på uddannelsesområder. Men når det sker samtidig med at befolkningen bliver ældre, bliver disse besparelser måske mere end opvejet af denne gruppes vækst. Friis & Hansen (1980) betragter udviklingen i udgifter på ældreområdet frem til år 2000 og resultaterne viser en stigning i udgifterne på mellem 5 og 6 milliarder kroner under visse forudsætninger vedrørende udvikling i produktion (2,5% vækst om året), BNP (3% vækst om året til 1990 og 3,5% om året herefter).

Givet at en vis balancering af udgifter til de unge og ældre er mulig i en aldrende befolkning med et faldende folketal som den danske, er investeringerne i de unge stadigvæk investeringer i fremtiden. En formindskelse i deres talmæssige størrelse er en potentiel formindskelse af den fremtidige arbejdsstyrke og det virker derfor relevant at forøge investeringerne i de unge for at udvikle færdigheder og opveje det talmæssige tab. Den teknologiske udvikling, der måske formindsker behovet for arbejdskraft, kan føre til sociale og økonomiske problemer. Derfor risikerer man, at de kortsigtede fordele ved et faldende folketal forvandles til ulemper, med mindre investeringer i færdigheder og stigning i produktion er tilstrækkeligt til at opveje nedgangen i antallet af erhvervsaktive.

Fodnoter

1. Det antal børn en kvinde skal føde for at befolkningen kan reproducere sig selv.
2. Her anvendes den såkaldte samlede fertilitet, der angiver det antal børn en kvinde kan forvente at føde i løbet af sin frugtbare alder (15-49 år), givet at hun ikke dør inden hun fylder 49 år, og givet at hun føder i overensstemmelse med dagens aldersspecifikke fertilitetshyppigheder.
3. Arbejdsløshedstallene angiver det månedlige gennemsnit i de pågældende år. Procenten angiver antal ledige i procent af den samlede arbejdsstyrke.
4. Antal kvinder i arbejdsstyrken i forhold til antal kvinder i aldersgruppen 15-74 år.

Referencer:

- Danmarks Statistik (1971): Statistisk Tiårs oversigt 1971, København.
- Danmarks Statistik (1984): Statistisk Tiårs oversigt 1984, København.
- Danmarks Statistik (1984a): Befolkningens bevægelser 1982, København.
- Danmarks Statistik (1984b): Statistiske Efterretninger nr. 8, pp. 4-11, København.
- Danmarks Statistik (1984c): Nyt fra Danmarks Statistik nr. 99, København.
- H. Friis & P. V. Hansen (1980): Pensioner og tilbagetrækning indtil år 2010. *SFI Meddelelse*, 28, København.
- N. Keyfitz (1977): Applied Mathematical Demography, Wiley, New York.
- G. W. Leeson (1979): Denmark: an ageing population. *Københavns Universitets Statistiske Institut*, rapport nr. 55.
- G. W. Leeson (1981a): Ældres dødelighed 1960-1980. *Ugeskr. for Læger*, 143, pp. 2324-7.
- G. W. Leeson (1981b): The Elderly in Denmark in 1980: Consequences of a Mortality Decline. *Euro.Demogr.Inf.Bull.*, XII,3, pp. 89-100.
- G. W. Leeson (1982): Demographic Ageing in Denmark in the 20th Century. *Eugenics Soc.Bull.*, 14, pp. 46-52.
- G. W. Leeson (1984a): Centenarians in Denmark, the Rule and not the Exception. Implications for Population Development. *Akademiet for Fremtidsforskning*, København.
- G. W. Leeson (1984b): Elderly Mortality in Denmark: Past, Present and Future. *Scan.Pop.Studies*, 7.
- G. W. Leeson & P. C. Matthiessen (1982): The Ageing of the Danish Population. I »Epidemiology and Prevention of Mental Illness in Old Age« (red. G. Magnussen, J. Nielsen, J. Buch), København.
- A. Losch (1936): Bevölkerungsdichte und Wechselagen. Jena, Fischer.
- P. C. Matthiessen (1970): Some Aspects of the Demographic Transition in Denmark, København.
- P. C. Matthiessen (1978): Demographic Aspects of Life Extension. Inter. Congress Series, 469.
- P. C. Matthiessen (1980): Institutioner og aktiviteter kan planlægges nøje. *Danmarks Amtsråd*, 18/19.
- P. C. Matthiessen (1981a): Danmarks befolkningstal stagnerer eller falder. *Sparekassen*, 9.
- P. C. Matthiessen (1981b): Familiedannelse og befolkningsudvikling. *Provinsbankens temablad*, 15.
- P. C. Matthiessen et al. (1981c): Fødselstallet 1981. *Ugeskr. for Læger*, 143.
- P. C. Matthiessen (1982a): The Demography of the Elderly in Denmark. *Dan.Med.Bull.*, 29, no. 3.
- P. C. Matthiessen (1982b): The Geographic Incidence and Future Growth Pattern of the Elderly Population in Denmark. *Dan.Med.Bull.*, 29, no. 3.
- P. C. Matthiessen (1984): Some Reflections on the Historical and Recent Fertility Decline in Denmark. *Scan. Pop. Studies*, 6.
- J. E. Parsby (1981): Primærsektoren 1976-2000. Bind I + II. *Dansk Sygeplejeråd*, småtryk nr. 1.
- W. B. Reddaway (1977): The Economic Consequences of Zero Population Growth. *Lloyds Bank Review*, 124.
- Ældrekommissionen (1980): 1. Delrapport, København.
- Ældrekommissionen (1981): 2. Delrapport, København.
- Ældrekommissionen (1982): 3. Delrapport, København.

Prioritering inden for arbejdsmiljøområdet

- en kommentar

1. Indledning

I »økonomi & politik 1984/4« redegør H. Nepper-Christensen og I. Frölich fra direktoratet for arbejdstilsynet for, hvordan økonomiske konsekvensberegninger indgår som en del af prioriteringsgrundlaget på arbejdsmiljøområdet. Blandt nogle hovedproblemer ved den eksisterende praksis nævnes utilfredsstillende beregningsmetoder og manglende - eller utilstrækkelig kvalitet af det eksisterende - datagrundlag. Nedenfor vil en alternativ måde at gribe prioriteringsproblemet an på, der kan løse nogle af de omtalte problemer, blive skitseret.

Ved gennemførelse af økonomiske konsekvensberegninger på arbejdsmiljøområdet tages udgangspunkt i forslag til nye krav til arbejdsmiljøets kvalitet og som resultat af beregningerne findes nogle forventede økonomiske konsekvenser af at udskifte de eksisterende krav til arbejdsmiljøets kvalitet med nye. Omvendt tages i beslutningsmodeller udgangspunktet i de konsekvenser, der politisk ønskes opnået, og resultatet af analysen peger på de(n) arbejdsmiljøkvalitet(er) som »bedst« opfylder disse - ofte modstridende - målsætninger.

Begge typer metoder er normative. Formålet med at anvende dem er at forbedre

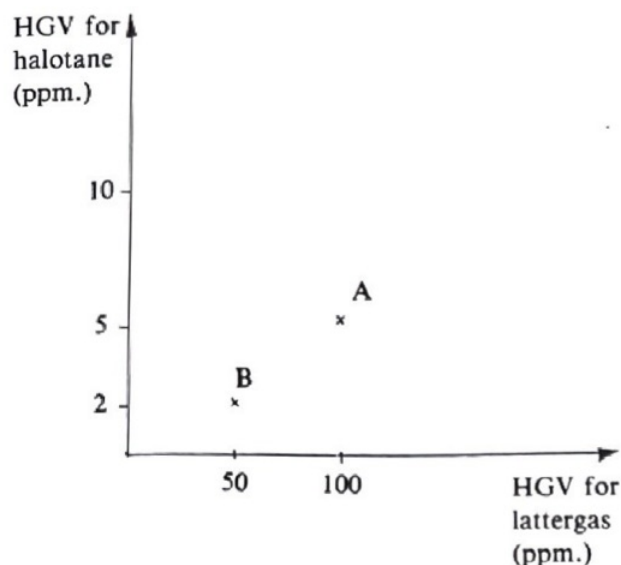
beslutningstagerens (BT's) - på arbejdsmiljøområdet formelt arbejdsministerens - muligheder for at træffe et rationelt valg.¹⁾ Anvendelsen af konsekvensberegninger og beslutningsmodeller på det samme konstruerede prioriteringsproblem på arbejdsmiljøområdet kan illustrere forskellen og give et indtryk af de to analysemetoders respektive fordele og ulemper.

2. Eksempel, konsekvensberegninger²⁾

Efter længere tids debat om de helbredsmæssige risici forbundet med forureningen med narkosegasser på de danske hospitaler, stilles der forslag om at reducere den hygiejniske grænseværdi (HGV) for de to hyppigst anvendte narkosegasser, halotane og lattergas, henholdsvis fra 100 til 50 ppm. og fra 5 til 2 ppm. (Punkterne A og B i figur 1).

Resultatet af en økonomisk konsekvensberegning vil pege på et af punkterne A eller B i figur 1, idet en af disse alternative arbejdsmiljøkvaliteter - som er de eneste to, der overvejes - vil være mere økonomisk fordelagtig end den anden, vurderet efter et givet kriterium³⁾. Valget af kriterium/kriterier - og dermed valget af beregningsmetode(r) - må foretages i et samråd mellem beregneren og BT for at sikre, at resultaterne af beregningerne er relevante for den beslutning, der skal træffes. Er der ikke overensstemmelse mellem beregningsmetoderne og de politiske målsæt-

Figur 1. Problemformulering, konsekvensberegninger.



ninger med den nye arbejdsmiljøregel, er beregningsresultaterne i bedste fald ubrugelige, i værste fald vildledende, som det vil fremgå nedenfor. Lad os se på, hvilke resultater, der kommer ud af at anvende nogle af de metoder, der har været anvendt i direktoratet for arbejdstilsynet: offentlige kasseanalyser, cost-of-illness analyser og cost-effectiveness analyser.

I en offentlig kasseanalyse beregnes de forventede merindtægter til en velafgrænset del af de offentlige kasser af at gennemføre de nye grænseværdier.

I en cost-of-illness analyse beregnes den forventede værdi af nettofrigørelsen af produktionsfaktorer, hvor værdien af en produktionsfaktor er lig med dens marginale produkt. Resultatet måles i kroner og øre.

I cost-effectiveness analyser opgøres på den ene side nogle forventede omkostninger i kroner og øre, og på den anden side opremses nogle andre effekter som et antal af hver slags, f.eks. ændringer i det forventede antal dødsfald, spontane aborter etc.

2.1. Dataproblemer

I alle konsekvensberegningerne nedenfor

antages det, at alene personalet og arbejdsgiverne vil blive berørt af den foreslåede ændring på en måde, der har betydning for beregningsresultaterne. De forskellige beregningsmetoder stiller derudover forskellige krav til datagrundlaget. Der er dog visse fællestræk. I ingen af de 3 beregningsmetoder anvendes subjektive data - eksempelvis skal reduktioner i de helbredsmæssige risici måles som forventede ændringer i de statistiske risici.

De eksisterende data om de sundhedsmæssige konsekvenser er sparsomme:

- kravet skønnes at have betydning for maksimalt 2.500 ansatte,

- exponeringstid og -intensitet før kravets gennemførelse kendes ikke præcist, men ligger højere end tilladt efter de nye krav,

- der vil være en reduktion i det statistiske risiko for spontane aborter blandt kvindelige ansatte i den fertile alder (størrelsen kendes ikke) ved en reduktion af forureningen.

Arbejdsgiverne vil på den anden side skulle investere i primært nyt ventilationsudstyr samt vedligeholde og drive det, for at overholde de nye arbejdsmiljøkrav. Antallet af nye ventilationsanlæg, ændringen i elforbruget mv. samt priser herpå antages at kunne skønnes nogenlunde korrekt.

Det manglende kendskab til de sundhedsmæssige konsekvenser gør det imidlertid umuligt at gennemføre cost-effectiveness analyser, ligesom de øvrige beregninger ikke kan gennemføres på traditionel vis. For så vidt gælder en offentlig kasseanalyse og cost-of-illness analysen vil det dog være muligt at regne baglæns: givet værdien af ulemperne til investering mv. i ventilationsudstyr og værdien af én spontan abort er kendt, kan det betegnes hvor store de sundhedsmæssige fordele

skal være for at opveje værdien af ulemperne.

2.2. Beregningsresultater

Da formålet her alene er at vise forskellene på resultaterne ved anvendelse af forskellige metoder, vil vi ikke gå nærmere ind på den usikkerhed, der knytter sig til resultaterne.

Resultaterne af en offentlig kasseanalyse for amterne og en cost-of-illness analyse fremgår af tabel 1. Ifølge kasseanalysen for amterne kan det betale sig at ændre kravene til arbejdsmiljøet, hvis der forventes en reduktion i antallet af spontane aborter hos det kvindelige narkosepersonale på mere end 1.800 pr. år, mens det efter cost-of-illness analysen kan betale sig, hvis antallet reduceres med mere end 180 om året.

Tabel 1. Den reduktion i antallet af spontane aborter, der opvejer de økonomiske ulemper ved den foreslåede reduktion i forureningen med narkosegasser på de danske hospitaler.

Kasseanalyse for amterne ca. 1.800 p.a.
Cost-of-illness analyse ca. 180 p.a.

Kilde: Lindeneg (1984, p. 337)

Vurderes det (af arbejdsministeren) at antallet af spontane aborter blandt de ansatte vil blive reduceret med f.eks. 200 om året som følge af arbejdsmiljøforbedringen, peger resultatet af den offentlige kasseanalyse på punkt A i figur 1: status quo, mens resultatet af cost-of-illness analysen peger på punkt B: den nye regel.

3. Eksempel, beslutningsmodeller⁴⁾

Eksemplet er det samme som ovenfor. Men i stedet for at tage udgangspunkt i to alternative forslag til arbejdsmiljøets kvalitet, starter vi med at finde ud af arbejdsministerens målsætninger og de tekniske

og politiske restriktioner, der findes for prioriteringsproblemet's løsning.

Arbejdsministeren ønsker ved fastlæggelsen af de to HGV'er at tilgodese alle involverede parter's interesser: de ansattes, arbejdsgivernes (skatteyderne) og patienternes. Ministeren konfronteres med følgende krav fra parterne:

- en reduktion af de to HGV, således at sundhedsfaren ved arbejde med narkosegasser fjernes (personalet),
- en reduktion af de offentlige udgifter (arbejdsgiverne),
- uændret risiko ved patientbehandlingen (sundhedsstyrelsen).

Udover disse målsætninger er der en række etiske og tekniske restriktioner, som lægger nogle grænser for hvilke kombinationer af HGV for de to narkosegasser, der er mulige løsninger til prioriteringsproblemer:

- patienterne skal kunne opereres præcis så smertefrit som hidtil,
- personalet må ikke være »påvirket« i arbejdssituationen,
- det er ikke i alle tilfælde muligt at finde substitutter for narkose, så man helt kan undlade brugen af narkosegasser,
- forureningen kan aldrig blive mindre end nul.

Det kan diskuteres, hvad der skal være restriktioner, og hvad der skal være målsætninger. Eksempelvis kunne det, i relation til den nuværende regerings generelle målsætninger vedrørende de offentlige udgifter, være relevant at omdanne arbejdsgivernes krav som en restriktion (se også Nepper-Christensen og Frölich (1984, p. 403)). Set-up'et er imidlertid så fleksibelt, at der langt hen ad vejen er mulighed for at gøre målsætninger til restriktioner og omvendt. Det er bl.a. et spørgsmål om »regnekapacitet«.

Beregningerne foregår i to trin. Først findes de ikke-dominerede løsninger - de

af restriktionerne afgrænsede mulige løsninger, hvor det er umuligt at forbedre en målsætning uden at forringe en anden. Derefter findes den »bedste« af de ikke-dominerede løsninger, vurderet i forhold til arbejdsministerens præferencer.

3.1. Ikke-dominerede løsninger, datakrav
For at finde de ikke-dominerede løsninger til prioriteringsproblemet, er det nødvendigt at præcisere (kvantificere) de ovennævnte målsætninger og restriktioner. Det stiller nogle datakrav.

Personalets målsætning kan formuleres således:

$$(1) \text{ Min. } f_a(x_1, x_2) = x_1 + 25x_2,$$

hvor x_1 er HGV for lattergas, x_2 HGV for halotane og f_a er personalets »iso-frygt-kurve« (se figur 2). Udtrykket (1) minimerer derfor personalets frygt i overensstemmelse med den oprindelige målsætning.

Det kan være vanskeligt at konstruere (1). Men de data, der kræves til det, er af en anden karakter end de data om de sundhedsmæssige konsekvenser, som gennemførelsen af økonomiske konsekvensberegninger krævede. Til bestemmelse af (1) kræves viden om personalets subjektive vurdering af de sundhedsmæssige konsekvenser af forureningen med narkosegasser: ved hvilke kombinationer af forurening med de to narkosegasser personalet føler sig lige godt eller lige dårligt stillet⁵).

Arbejdsgivernes målsætning kan tilsvarende formuleres:

$$(2) \text{ Max. } f_b(x_1, x_2) = x_1 + 20x_2,$$

hvor f_b er en »iso-cost-kurve« (se figur 2). Omkostningerne til forureningsbekæmpelse minimeres ved at maximere (2) det tilladte forureningsniveau.

Datakravene ved bestemmelse af f_b er formentlig overkommelige, idet f_b blot

udtrykker konsekvenserne af en konstant udsugningskapacitet ved variationer i den relative mængde af de to narkosegasser, der anvendes.

Om både f_a og f_b er det antaget, at de er uafhængige af forureningsniveauet.

Patienternes risiko antages at være uforandret i løsningsmulighedsområdet (M) som det er afgrænset af restriktionerne nedenfor. Det vil sige, at denne målsætning automatisk bliver opfyldt.

Ser vi på restriktionerne, er det et ufravigeligt krav at patienterne kan opereres præcis så smertefrit som hidtil:

$$(a) \quad x_1 + 20x_2 \geq 50, \text{ og}$$

$$(b) \quad x_1 + 8x_2 \geq 40.$$

(a) og (b) angiver nedre grænser for forureningen ved anvendelse af det minimum af narkosegas, der sikrer dette krav opfyldt.

Derudover må personalet ikke være »påvirket« af narkosegas i arbejdssituationen:

$$(c) \quad x_1 + 20x_2 \leq 300$$

hvor (c) angiver en øvre grænse for forureningen (se figur 2).

Endelig kan forureningen ikke være negativ (definition af nulpunktet):

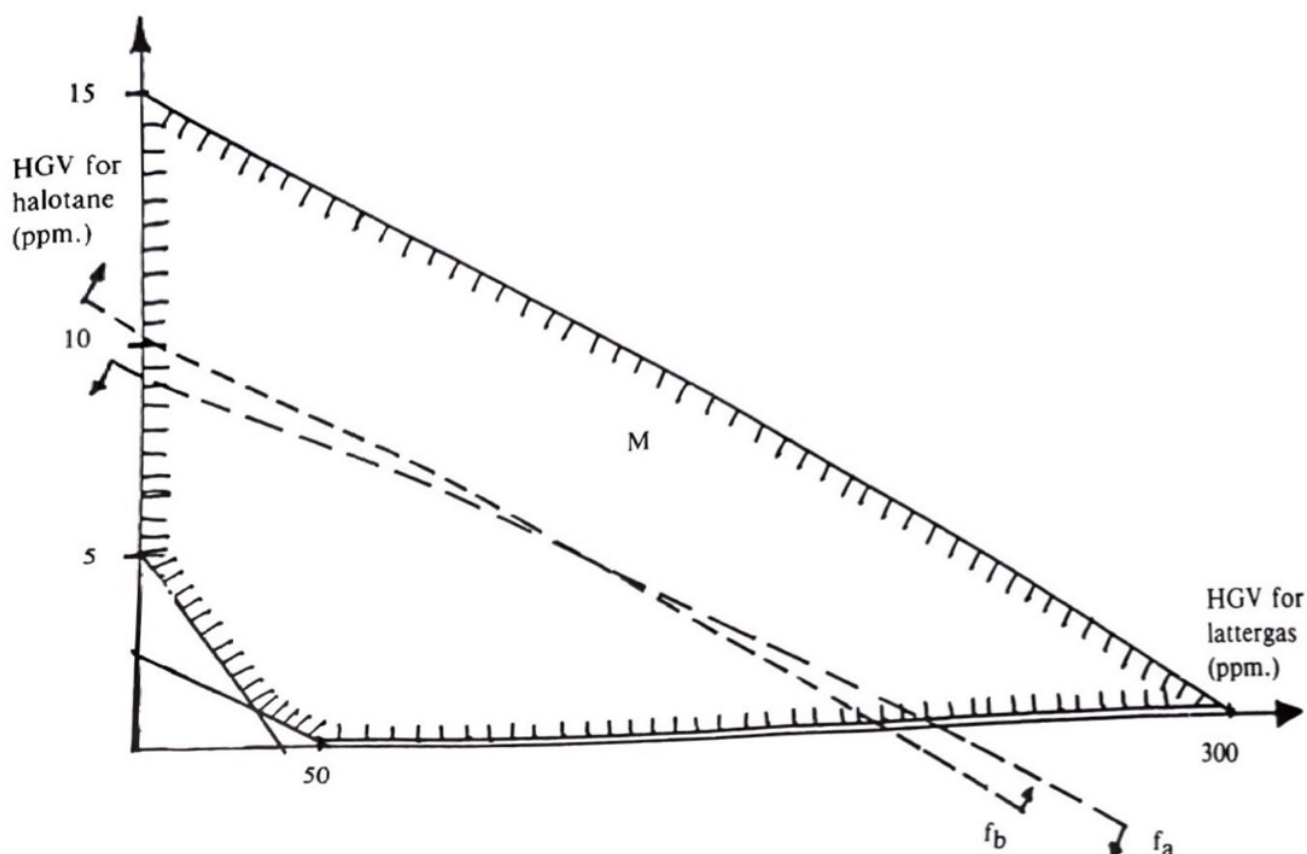
$$(d) \quad x_1, x_2 \geq 0.$$

Bestemmelsen af (a)-(c) kan ske ved at udspørge medicinske eksperter på området.

3.2. Ikke-dominerede løsninger

Vi har nu fået formuleret prioriteringsproblemet som et matematisk (lineært) programmeringsproblem i relationerne (1)-(2) og (a)-(d), se også figur 2. De ikke-dominerede løsninger kan herefter findes ved anvendelse af simplex-metoden. Løsningerne er i figur 2 angivet ved den dobbelte optrukne linie.

Figur 2. Problemformulering, beslutningsmodel.



Som det fremgår af figur 2 har præciseringen af problemformuleringen givet os indblik i, hvilke løsninger det er værd at overveje. Hvis problemet er korrekt formuleret er der ingen seriøse grunde for arbejdsministeren til at foretrække arbejdsmiljøkrav, der tillader forurening med (anvendelse af!) halotane. En sådan løsning på prioriteringsproblemet vil altid kunne forbedres (een af målsætningerne vil kunne forbedres uden at den anden forværres).

3.3. Endelig løsning, yderligere datakrav
Hvilken af de (uendeligt mange) ikke-dominerede løsninger skal arbejdsministeren vælge? Det afhænger af ministerens subjektive vurdering: i hvilket omfang ønsker hun at tilgodese den ene parts interesser på bekostning af den anden parts. Med andre ord er beregneren ikke færdig med

data-indsamlingen⁶⁾. Spørgsmålet er, hvor meget beregneren kan forvente at få at vide om arbejdsministerens (BT's) præferencer. Dette vil sikkert afhænge noget af prioriteringsproblemet's politiske betydning, men erhvervelse af fuldstændig kendskab til ministerens præferencer må generelt anses for urealistisk. Lad os derfor se på en række alternative muligheder:

A. Ingen information om BT's præferencer;

B. Inden de videre beregninger kan der indhentes information om, hvilken af de to målsætninger BT tillægger størst vægt;

C. BT stiller sig løbende til rådighed for beregnerens udspørgen, men kan alene afgive trade-off informationer mellem de to målsætninger.

Der er udviklet en række forskellige metoder inden for multikriterie beslut-

ningsteori (Multi Criteria Decision Making), se Hwang and Masud (1979) for en oversigt), der - afhængigt af kvaliteten af og tidspunktet for den afgivne information om BT's præferencer - kan anvendes til at hjælpe en BT med at afklare prioriteringsspørgsmål. Den endelige løsning på problemet afhænger - foruden af BT's præferencer - både af »informationsniveauet« og af den anvendte metode. Lad os se på et par eksempler.

3.4. Eksempler på endelige løsninger

Vores prioriteringsproblem kan generelt skrives:

Max. $U(f_a, f_b)$

st. (a)-(d),

hvor U er arbejdsministerens ukendte præferencefunktion, f_a og f_b er de to kriteriefunktioner og (a)-(d) er restriktioner, jfr. ovenfor. For med det samme at afsløre mest muligt af BT's præferencer begynder vi bagfra med informationsniveauet under *punkt C* ovenfor (løbende eksplicit trade-off information).

Med dette informationsniveau kan *Geoffrions metode* anvendes (for detaljerne henvises til Lindeneg og Pedersen (1985, pp. 35-48)). Under forudsætning af, at U er en differentiabel, konkav funktion defineret på den kompakte og konvekse mængde af mulige løsninger (M) samt at BT's præferencer er konstante over analysetiden og »pæne« (total præordning), kan en optimal løsning i henhold til U findes ved anvendelse af Geoffrions metode. Løsningsproceduren har 3 trin:

1. Analysen kan startes et tilfældigt sted i M , f.eks. ved de eksisterende grænseværdier (*punkt A* i figur 3).

2. Dernæst bestemmes den »bedste« retning væk fra udgangspunktet på

grundlag af trade-off information fra ministeren.

3. Endelig undersøges det, hvor langt ministeren ønsker at bevæge sig i denne retning, idet det antages at ministerens trade-offs kan ændres, når vi bevæger os fra udgangssituationen.

Procedurens 2. og 3. trin gentages herefter indtil ministeren ikke mere ønsker en ændring af de HGV.

Som nævnt afhænger den fundne løsning, hvis forudsætningerne er opfyldt, alene af problemformuleringen og ministerens præferencer. Lad os antage vi finder en løsning i punkt X på figur 3.

Antager vi herefter, at arbejdsministeren stadig har den samme ukendte præferencefunktion, men at beregneren kun kan få stillet information svarende til *punkt B* ovenfor til rådighed (ordinal information a priori), kan den *lexicografiske metode* anvendes⁷⁾.

I den lexicografiske metode maximeres målsætningerne i den af BT angivne orden. Rangordner BT f_b over f_a , sådan som vores kendskab til U ovenfor indikerer, kan problemet formuleres:

Max. lex. ($f_b, -f_a$)

st. (a)-(d),

idet $\text{Min.}\{f_a\} = \text{Max.}\{-f_a\}$ Beregningerne gennemføres ved anvendelse af simplexmetoden, ved først at maximere f_b under bibetingelserne (a)-(d). Derefter indgår resultatet heraf ($f_b^{\max}$) som en restriktion ved maximering af $-f_a$:

Max. $\{-f_a\}$ st. (a)-(d), $f_b^{\max}$.

Resultatet bliver punktet $y = (300,0)$ i figur 3.

Endelig antager vi i det sidste eksempel, at beregneren, jfr. *punkt A* ovenfor, ikke kan få nogen information om BT's præferencer. Denne situation lider af den ind-

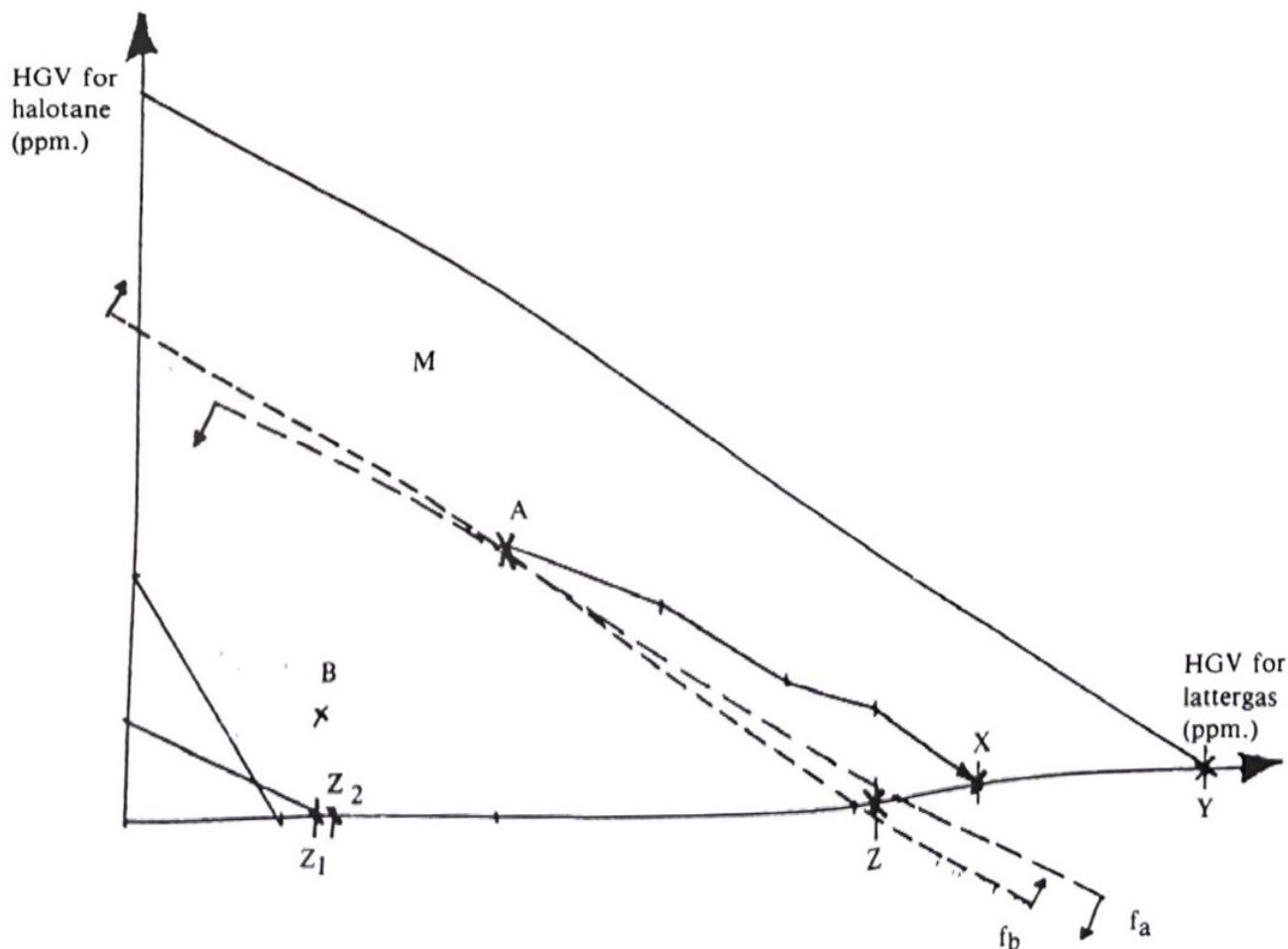
le løsninger for hver målsætning for sig - og anvende en metode, der kan finde løsningen ud fra et sådant kriterium, f.eks. *Global Criteron metoden* (se Lindeneg og Pedersen (1985, pp. 24-28)). Løsningen vil bl.a. afhænge af det valgte mål for »afvigelser«:

$$\text{Min. } F(x^f) = \frac{(f_a(x^f) \cdot f_a(x^*a))^p + (f_b(x^*b) - f_b(x^f))^p}{f_a(x^*a) + f_b(x^*b)}$$

hvor x^f er en mulig løsning, x^*_a og x^*_b de optimale løsninger for henholdsvis f_a og f_b , og p er et positivt reelt tal. Som det fremgår afhænger løsningen af p . For $p=1$ findes løsningen på det lineære programmeringsproblem at være punktet Z_1

Ved mere komplicerede problemstillinger, med mange dimensioner og mange objektfunktioner og restriktioner, kan beregneren vælge et kriterium - f.eks. at minimere afvigelserne fra de mulige optima-

Figur 3. Resultater.



= (50,0). For $p=2$ findes løsningen på det kvadratiske programmeringsproblem ved anvendelse af Danzig-van den Panne Metoden (se f.eks. Danø (1975, pp. 47-50)) at være $Z_2 = (56.76, 0)$ i figur 3.

4. Diskussion

Hvis formålet med at gennemføre økonomiske analyser forud for ændringer i arbejdsmiljøet er at finde den arbejdsmiljøkvalitet der bedst tilfredsstiller BT's målsætninger og der ikke findes et generelt kriterium til vurdering af arbejdsmiljøet, forekommer MCDM-modeller at være økonomiske konsekvensberegninger klart overlegne. Det skyldes at disse metoder kan inddrage flere målsætninger og (uendeligt) mange alternative løsninger i analysen, samt at de eksplicit inddrager BT's præferencer i både problemformuleringen og - for de bedste af metodernes vedkommende - ved sammenvejningen af forskellige målsætninger.

Anvendelsen af MCDM-metoder forudsætter derfor, at der findes een BT (person). På arbejdsmiljøområdet er det formelt arbejdsministeren, der er BT. Men det er ikke usandsynligt, at beslutningerne reelt tages i arbejdsmiljøområdet, hvor arbejdsmarkedets parter er stærkt repræsenteret. I så fald mister disse metoder en del af deres fordele. Men dels findes der andre metoder, der kan anvendes i denne situation⁸⁾, dels vil MCDM-metoder stadig kunne anvendes med udbytte af parterne i arbejdsmiljøområdet hver især i forbindelse med mødeforberedelsen.

Sammenholdes beregningsresultaterne i eksemplet (se figur 3) ses det, at resultaterne fra økonomiske konsekvensberegninger er dominerede. Og ikke overraskende er der stor forskel på resultaterne fra forskellige MCDM-metoder. Det sid-

ste peger på vigtigheden af, at kendskabet til BT's præferencer søges gjort størst muligt i forbindelse med analyserne.

Anvendelsen af f.eks. Geoffrions metode kræver imidlertid en række forudsætninger opfyldt. Med hensyn til BT's præferencer så kan det være tvivlsomt om disse altid vil være »pæne« og konstante i analysetiden.

Med hensyn til datakravene er disse noget forskellige ved gennemførelse af økonomiske konsekvensberegninger og multi-kriterie analyser. Ved anvendelse af subjektive data i beslutningsmodellerne bliver det mindre afgørende for at nå et resultat, at statistiske (»objektive«) data - der er nødvendige for gennemførelsen af de fleste typer økonomiske konsekvensberegninger og som det i almindelighed, men specielt på arbejdsmiljøområdet, er vanskeligt at skaffe - er til rådighed. Det betyder ikke, at de statistiske data er overflødige i beslutningsmodellerne - de vil altid kunne forbedre de subjektive vurderinger og dermed resultaterne af analyserne.⁹⁾

Endelig stiller anvendelsen af MCDM-metoder helt andre krav til beregningerne - både til den anvendte matematik og til beregningskapaciteten - end gennemførelsen af økonomiske konsekvensberegninger. Indførelsen af nyt isenkram - PC'ere i administrationen - og den igangværende udvikling af software - pakker med interaktive programmer - på området, skulle dog kunne løse disse problemer inden for en nær fremtid.

Referencer

- Christensen, J.B., Elmeskov, J., Pruzan, P.M. og West, E. (1982): Om inddragelse af flere kriterier i makroøkonomisk planlægning, Økonomi & Politik nr. 2, pp. 36-44.
- Danø, S. (1975): *Nonlinear and Dynamic Programming*. Springer-Verlag.
- Debreu, G. (1959): *Theory of Value*. Yale University Press.
- Hwang, C.L. and Masud, A.S.M. (1979): *Multiple Objective Decision Making - Methods and Applications*. Springer-Verlag.
- Kaldor, N.: Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, *Economic Journal*, pp. 549-552.
- Lindeneg, K. (1984): Samfundsøkonomiske konsekvensberegninger på arbejdsmiljøområdet. Arbejdsmiljøfondet.
- Lindeneg, K. og Pedersen, J.K. (1985): Økonomiske analysemetoder til forbedring af beslutningsgrundlaget ved politisk prioritering af arbejdsmiljøet - vejledning eller vildledning. Stencil, Økonomisk Institut.
- Nepper-Christensen, H. og Frölich, I. (1984): Samfundsøkonomiske konsekvensberegninger inden for arbejdsmiljøområdet - set fra arbejdstilsynet. Økonomi & Politik, pp. 397-404.

Noter:

- 1) Dvs. et valg, der er i overensstemmelse med BT's præferencer. Metodernes anvendelsesområder er naturligvis ikke begrænset til arbejdsmiljøområdet. Et eksempel på anvendelse af beslutningsmodeller i makro-økonomisk planlægning findes i Christensen et al. (1982).
- 2) For en mere omfattende diskussion af forudsætninger, metoder og beregningsresultaterne, se Lindeneg (1984).
- 3) Dette gælder dog ikke ved gennemførelse af traditionelle cost-benefit analyser, hvori det anvendte kriterium (se Kaldor (1939)) ikke er transitivt. Flere end 2 alternative arbejdsmiljøkvaliteter kan naturligvis vurderes ved parvis sammenligning, men ikke dem alle: der er i dette eksempel uendeligt mange.
- 4) For en mere omfattende diskussion af forudsætninger, metoder og beregninger henvises til Lindeneg og Pedersen (1985).
- 5) En måde at få spørgsmålet besvaret på, er at spørge repræsentanter for personalet. Risikoen for strategiske svar er ikke stor, så længe de ikke kender arbejdsgivernes iso-cost-kurve.
- 6) Med mindre arbejdsgiveren er så afklaret, at hun umiddelbart selv kan vælge den endelige løsning. Dette vil formentlig afhænge af problemets kompleksitet - narkosegaseksemplet er i denne sammenhæng meget overskueligt.
- 7) En lexicografisk præferenceordning er ganske vist uforenelig med en kontinuert nyttefunktion (som er forudsat ved Geoffrions metode), se Debreu (1959). Men pointen er netop, at vi pga. den manglende information, uden at vide det, kommer til at misrepræsentere arbejdsministerens præferencer. Der findes dog flere metoder, der kan anvendes ved dette »informations-niveau«, se Hwang og Masud (1979).
- 8) Hvis det stadig er, som det var under den seneste socialdemokratiske regering: at der kun gennemførtes nye arbejdsmiljøregler som arbejdsmarkedets parter kunne blive enige om, så vil løsningsbegreber inden for Bargaining Theory eventuelt kunne anvendes.
- 9) I eksemplet ovenfor er der gået let hen over spørgsmålet om arbejdsministerens konkrete afvejning af offentlige udgifter overfor personalets arbejdsmiljø. De relative ændringer i disse to størrelser kan det være nødvendigt at kvantificere i et vist omfang når ministeren skal angive trade-offs.

Anmeldelser:

Statslig styring, lokalsamfund og kommunalpolitik

Poul Erik Mouritzen og Henrik Toft Jensen (red.): Samspillet mellem staten og kommunerne, 249 s. Carl-Johan Skovsgård (red.): Kommunernes service under pres, 186 s. Udgivet af Jurist- og Økonomiforbundets forlag 1985.

Siden 1980 har en snes yngre samfundsforskere ved universiteterne og handelshøjskolerne - støttet af Det kommunale Momsfond og Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd - foretaget en undersøgelse af kommunalpolitikken med hovedvægt på den aktuelle udvikling i Danmark, men også med impulser fra den internationale litteratur.

Hovedparten af undersøgelsesrapporterne er blevet offentliggjort som artikelserier i de to ovennævnte bøger, hvis titler karakteriserer de temaer, der undersøges. Der er planlagt to yderligere udgivelser af artikelserier om de resterende rapporter (Kommunernes budgetlægning og Lokalpolitisk organisering).

Der er kommet et positivt og lærerigt resultat ud af projektet. Bøgerne er særlig interessante ved at tilføje nogle hidtil sparsomt belyste sider af selve det politiske systems reelle funktionsmåde i kommunalbestyrelserne og i samspillet mellem staten og kommunerne.

Det er forfriskende at få understreget, hvorledes den formelle struktur i statens traditionelle styringsmidler fuldstændigt ændres først og fremmest på det økonomiske område, hvor budgetsamarbejdet betegner et helt nyt styringsmiddel til erstatning for et selvkørende bureaukrati og med en anderledes inddragelse af det politiske niveau. Den nye arbejdsdeling mellem staten og kommunerne og samspillet betragtes mest ud fra en teoretisk synsvinkel, men der er også foretaget empiriske undersøgelser, der afslører interessante ting i forbindelse med kommunernes reaktion på ændringer i efterspørgsel og på den økonomiske krises og statens stramning af de økonomiske vilkår for den kommunale sektor (den finansielle klemme).

Det overlades til læseren selv at kombinere de mange forskellige sider af kommunalpolitikken (de økonomiske forhold, styringsreglerne og den politiske adfærd).

Artiklerne indeholder ellers muligheder for en nyttig kombination af tanker. Jeg har på de følgende sider forsøgt at give en sådan oversigt, idet jeg har tilføjet egne oplysninger og synspunkter samt kritiske bemærkninger. Jeg garanterer selvfølgelig

ikke for, at min udlægning af teksten er helt i overensstemmelse med forfatterne, selv om det er tilsluttet.

Undersøgelsesmetoderne

De empiriske undersøgelser bygger på officielle statistiske data for samtlige kommuner undtagen København og Frederiksberg, der jo både er primær- og sekundærkommune. Amtskommunerne indgår heller ikke i de statistiske undersøgelser. Statistikken om kommuner er blevet meget fyldig efter 1977, da det nye budget- og regnskabssystem trådte i kraft. Det officielle statistiske materiale er suppleret med oplysninger i et spørgeskema for 40 kommuner, der er udvalgt repræsentativt for de 273 kommuner. Spørgeskemaerne har oplysninger fra 249 kommunalpolitikere og 40 ledende tjenestemænd. Disse oplysninger bruges også til at inddrage »holdningsvariable« i analyserne, fx partipolitiske og embedsmandsmæssige holdningers indflydelse. Der konstrueres indeks for disse ikke-objektivt observerbare størrelser.

Der kan rettes følgende generelle indvendinger imod undersøgelserne og de anvendte metoder. Man anvender alt for ukritisk de såkaldte regressionsanalyser (dvs. undersøgelser af, hvor stramt de observerede data grupperer sig omkring en postuleret sammenhæng mellem de størrelser, der undersøges) til at belyse lovmæssigheder, der ikke egner sig til den slags statistiske analyser, eller hvor der ikke er tilstrækkeligt dækkende data. Det er tilsyneladende blevet alt for let at foretage disse beregninger med elektroniske hjælpemidler.

Da metoderne ikke forklares tydeligt, bliver artiklerne vanskeligt tilgængelige for ikke-fagfolk. I det hele taget gælder det om både de statistiske og de teoretiske afsnit, at de er vanskelige at læse, fordi de i al for høj grad er præget af professionel indforståelse. Derfor opfylder de ikke godt nok det proklamerede mål i forordet: at nå ud til en bredere kreds end normalt for forskningsrapporter.

I de følgende sider har jeg først samlet synspunkterne om det politiske samspil mellem staten og kommunerne, derefter om det økonomiske samspil, tilskudssystemet, budgetsamarbejdet og endelig om den finansielle klemme.

Det politiske samspil

Søren Villadsen giver hovedsageligt på grundlag af udenlandsk litteratur en oversigt over de nyere kritiske teorier om udviklingen af samspillet mellem staten og kommunerne. Det er vanskeligt at se en linje eller et perspektiv i de mange tilsyneladende indviklede og upræcise teorier, der henvises til. Men der tegnes formentlig nogle enkelte hovedlinjer, som det er værdifuldt at gå videre med.

Det er fx klart, at udviklingen er gået i retning af det kommunale niveaus stigende betydning de senere år. Den betydning tolkes af nogen teorier på den måde, at det parlamentariske statsniveau efterlader et

»funktionsunderskud«, som det kommunale niveau udfylder. Der er fx tale om, at kommunalpolitikken bliver en faktor, der fastholder borgernes sammenhold og forståelse (legitimering) af den førte politik i samfundet.

Det kommunale niveaus stigende betydning har også ført til teoridannelser (mest af marxistisk og romantisk observans) om de moralske og kulturelle forholds afhængighed af det lokale »rum«, fx befolkningstæthed, naturmiljø og bymønstre mv., som måske kunne begrunde en større lokal autonomi. Forfatteren siger, at den slags teorier ikke fører til nogen afklaring af »bypolitikens autonomi«. Jeg ville sige det stærkere, at der her er tale om falske teorier, der desværre har påvirket visse byplanlæggere og miljøfolk. Den skarpeste kritik af denne lære bliver herhjemme fremført af Theodor Geiger i 1948 (jf. tidsskriftet *Byplan* 1948).

Selv om det ikke siges så klart, vil jeg gerne tolke forfatterens opfattelse sådan, at den kommunalpolitiske rolle i vort samfund bedre forstås ved at se på den aktuelle arbejdsdeling. Staten koncentrerer sig mere og mere om de store politiske og økonomiske balanceproblemer både over for udlandet (sikkerhedspolitik og betalingsbalance) og på det hjemlige niveau mellem store magtfulde interessegrupper. Kommunerne og amtskommunerne tager sig herefter mere af den offentlige serviceproduktion og -levering til borgerne. Denne arbejdsdeling vil jeg i øvrigt ikke blot forklare ved samfundsmæssige ændringer, men kan også søges i den forskellige politiske vægtfordeling i folketinget og kommunalbestyrelserne. Partier, der er tungen på vægtskålen i folketinget, men ikke spiller den store rolle i kommunerne, vil lægge mere vægt på de store balanceopgaver end den personlige fordelingspolitik i kommunerne.

Omvendt vil partier, der står stærkt i kommunerne, forsøge at få indflydelse i folketinget, så der skabes bedre betingelser for kommunalpolitikken.

Dette samspil mellem staten og kommunerne gennem de partipolitiske kanaler diskuteres af Poul Erik Mouritzen, og der fremsættes interessante synspunkter. Fx viser en undersøgelse i 40 kommuner, der er udvalgt repræsentativt, at der - hvad man måske ikke skulle vente - er en tendens til, at den stigende pression fra borgerne om service, fører til ønsker og krav fra kommunalpolitikere om større handlefrihed og om opbløden af statens styring. Det er jo ord, som man ofte hører. Det kunne godt have været nærmere belyst, hvor reelle disse ønsker er. Fx er det vitterligt, at den strenge fælleskommunale styring af løn- og personalevilkårene fritager kommunalpolitikere for en direkte konfrontation med de lokale fagforeninger, og det er nok et spørgsmål om kommunerne rent faktisk ønsker en opblødning her, så de selv skal stå med det direkte ansvar.

Mouritzen og Carl-Johan Skovsgård har også analyseret, hvad der sker i kommunalbestyrelserne,

når de udsættes for en finansiell klemme (begrænsede skatteindtægter og bloktilskudsbeskæring). Det vises, at det politiske niveau oprustes i sådanne situationer. Kampen mellem de enkelte afdelinger foregår ikke længere så stærkt som en konkurrence mellem kommunalbestyrelsens sektorudvalg, men mellem de politiske partier. De træder ikke stærkt frem, når der er midler nok. Det viser sig også, at partioorganisationer inddrages stærkere i løsning af de politiske og økonomiske konflikter, og statens og de kommunale organisationers vejledning får større indflydelse. Forhandlinger mellem staten og de kommunale organisationer styrker økonomiudvalgene (rygstødsmekanismen) på bekostning af den ekspansionistiske udvalgs mekanisme. Og der bliver et mere intens samspil mellem de dominerende partier på både stats- og kommunesiden.

Statens styring sætter altså ind på en ny måde. Samtidig aftager betydningen af de bureaukratiske regelsystemer i samspillet. Det belyser Kim Andersen og Arne Rolighed. Det er tvivlsomt, hvad der fx kan nås af ensartethed i betjeningen af borgerne ved lovgivning og retssikkerhedsforskrifter, mens kursus og vejledning, bedre uddannelse af administrativt og fagligt personale, styring gennem økonomiske incitamenter, informationssystemer om politikken og dens konsekvenser samt dagspressen er styringsmidler, der anderledes sikrer den enkelte borger. Oprydningen i de bureaukratiske regler er i gang, men det går meget langsomt, selv om der ikke i regeringen er ønsker om, at regelsystemerne skal bremse effektiviteten og sparepolitikken.

Selv de nye bureaukratiske styringsmidler - sektorplanerne - der skulle erstatte detailreguleringen, bliver uden effekt. Det skriver Peter Bogason, selv om han ikke drager så håndfast en konklusion efter hans gennemgang af planlægningen på skole- og socialområdet. Han kunne i øvrigt have tilføjet, at denne sektorplanlægning aldrig blev anvendt, som det var hensigten. En af grundene kunne være, at staten selvfølgelig ikke kunne overlade sektorplanlægningen til fagministerier, der selv skulle styres.

Henrik Toft Jensen og Margit Helle Thomsen fortæller om den statslige udmeldevirksomhed i 1970'erne på et af de mest ekspansive offentlige områder: børnepasningen. Trods en formel kompetenceforskydning til kommunerne ved bistandsloven i 1975, har denne udmeldevirksomhed rent faktisk begrænset kommunernes råderum. Det burde have været stærkere understreget, at udmeldevirksomheden er et produkt af statens refusioner, der ikke blev afløst af bloktilskud, og at der også er bindinger i lovgivningen og i de overenskomster med personalet, som staten havde indgået.

At den traditionelle styringsfacon ikke slår til over for de nye store opgaver, demonstreres klart af den styringsmodel for budgetsamarbejdet i 1970'erne, som fuldstændigt ændrer strukturen i de bureaukra-

tiske regelsystemer. Nu bliver information det bærende.

Samtidig flytter styringen fra et selvkørende bureaukrati til et politisk samvirke mellem det statslige og kommunale niveau, og styringen viser sig at have retning både fra staten til kommunerne og fra kommunerne til staten.

Det økonomiske samspil

Dette meget centrale emne behandles i fire instruktive artikler af henholdsvis Jørgen Søndergård, der skriver om de velfærdsøkonomiske begrundelser og betingelser for decentralisering, Marius Ibsen og John Nørregård skriver om tilskudssystemet, Jesper Friisberg om budgetsamarbejdet, mens Jesper Christensen omtaler de kommunale organisationers (Kommunernes Landsforening) rolle i samspillet.

Det har ikke nogen stor praktisk betydning at benytte teorien til at begrunde, at vi har kommuner, fordi decentralisering af offentlige opgaver til kommunerne forbedrer borgernes behovstilfredsstillelse. Kommunestyret er en logisk og uomgængelig videreførelse af fortidens organisering af tilværelsen, dengang man havde naturaløkonomi. Men teorien kan benyttes til at understrege de økonomiske betingelser for decentraliseringen. Det skriver Jørgen Søndergård ikke så meget om, som han kunne have gjort. Der kunne fx have været henvist til den hollandske økonom Jan Tinbergens teorier (Centralization and Decentralization in Economic Policy. 1954).

Tinbergens teori siger, at man fx skal indrette kommuneinddelingen, opgavefordelingen, styringsreglerne og tilskudssystemet sådan, at de økonomiske virkninger af en opgave i en kommune på andre myndigheder og kommuner - og fra andre myndigheder og kommuner - er svage.

Kommuneinddelingen, opgavefordelingen og byrdefordelingen blev faktisk tilrettelagt efter denne teori ved kommunalreformen i 1970'erne. Der blev selvfølgelig også opfyldt politiske krav ved siden af de økonomiske, der dog vejede tungt. Kravene til indretning af tilskudssystemerne tager Marius Ibsen og John Nørregård sig af. De har også valgt at beskrive de krav, som den økonomiske teori stiller til et tilskudssystem, og fremstillingen kan let give det indtryk, at man her har kunnet klare sig uden politikere, som formentlig - trods en mere forenklet tilskudsmodel end i tiden før 1970 - må have vanskeligt ved at motivere og overskue modellen.

Fremstillingen afslører, at teoretikerne også har visse vanskeligheder her, og det er heller ikke sikkert, at min efterfølgende beskrivelse hjælper på forståelsen, selv om det er tilsigtet.

De tre hovedfunktioner, som den finanspolitiske teori opstiller for den offentlige økonomi oplyses at være:

1. En allokeringfunktion, dvs. fordelingen af de samlede produktionsfaktorer mellem private og offentlige goder samt en afvejning af den offent-

lige serviceproduktions sammensætning i forhold til omkostningerne og ydelsernes nytte (eller borgernes præferencer) -

2. Fastsættelsen af en ønskelig indkomst - og formuefordeling.
3. En stabiliseringspolitik til fastlæggelse af den samlede økonomiske virksomhed.

Der argumenteres klart for, at velfærdsgevinsten bliver størst, når de lokale præferencer i størst muligt omfang bliver bestemmende for allokeringen, og der burde have været tilføjet, at det selvfølgelig også er en betingelse for størst mulig velfærdsgevinst, at kommunernes frie skatteudskrivningssystem bevarer. Den førstnævnte opgave - allokeringen - skal derfor hovedsagelig anbringes hos amterne og kommunerne, mens de to næste opgaver skal være statsopgaver. Fordelingspolitikken bliver dog ikke blot en statsopgave, idet den horisontale fordelingspolitik (udligning mellem personer og mellem kommuner) er en decideret statsopgave, mens den vertikale fordelingspolitik (fastlæggelse af den offentlige serviceproduktions sammensætning i forhold til præferencerne og forskellige borgergrupper) også hænger sammen med allokeringfunktionen.

Staten må fx af fordelingspolitiske grunde gribe ind i kommunernes allokeringspolitik ved at fastsætte regler for en minimumsstandard for visse ydelser (folkeskolen, planlægning mv.) eller en refusion af kommunernes udgifter på visse områder (bistandshjælp). Derved sikres en produktion eller ydelse, der er større end de kommunale ønsker. Med disse betragtninger har man i princippet en begrundelse for, at et hensigtsmæssigt tilskudssystem skal bygges af følgende elementer:

- a. En generel mellemkommunal udligningsordning for skattegrundlag og udgiftsbehov.
- b. Et varierende antal særlige refusioner, der i alm. kun dækker en mindre del af udgifterne på de pågældende områder.
- c. Et generelt statstilskud, som hverken påvirker udligningen eller kommunernes valg mellem forskellige aktiviteter.

Det første element skal sikre, at en bestemt borger skal betale nogenlunde det samme beløb i direkte skatter i enhver kommune for at få samme nytte af kommunens politik. Nyttens af en kommunes politik benævnes ofte serviceniveau. Forfatterne gør ikke opmærksom på, at det er umuligt at sammenligne kommunernes serviceniveau, fordi det består af flere ydelser (folkeskole, bibliotek, veje, socialbistand m.m.), der sammensættes forskelligt fra kommune til kommune, fordi borgernes fordeling efter præferencer varierer. Derfor kan nytten eller serviceniveauet af en bestemt ydelse, godt være forskellig i to kommuner, selv om den samlede nytte af alle ydelserne vurderes ens.

I praksis bygger tilskudssystemet derfor på en forudsætning om, at den gennemsnitlige nytte af en kommunes ydelser er den samme i alle kommuner

for en bestemt borger, hvis beskatningsniveauet i kommunerne er ens. En kommune med en større beskatning end gennemsnittet forudsættes at yde en nytte over gennemsnittet (og/eller en dårligere administration), som borgerne så må betale for. Målet med den mellemkommunale udligning er derfor at formindske spredningen i de kommunale beskatningsprocenter.

Statens stabiliseringspolitik forudsætter, at også den kommunale aktivitet kan styres uden at der gribs ind i kommunernes selvstændige sammensætning (prioritering) af ydelserne og uden at forstyrre fordelingspolitikken.

Tilskudssystemet

Det tilskudssystem, som svarer til punkterne a og c, og som opfylder disse betingelser, blev gennemført fra 1984 (lov nr. 431 af 14.9.1983) og beskrives af forfatterne ved følgende formel:

$$T_i = nt(Y - Y_i) + n_2(P_i - P) + n_3tY_i$$

hvor

T_i = tilskud eller tilsvarende pr. indb. for kommune i
 Y = det gennemsn. skattegrundlag pr. indb. i landet

Y_i = skattegrundlag pr. indb. i kommune i

P = kommunale nettodrifts- og anlægsudg. pr. indb. i landet

P_i = objektivt udgiftsbehov pr. indb. i kommune i (dvs. P multipliceret med udgiftsbehovtallet for kommune i)

t = gennemsn. kommunalt beskatningsniveau (før statstilskud) pr. indb. i landet.

T = gennemsn. statstilskud pr. indb. i landet.

$$n_3 = \frac{T}{Yt} = \frac{T}{P}$$

Det første led i formelen beskriver skattegrundlagsdelen af udligningsbeløbet, det andet led er udgiftsbehovdelen og det sidste led er statstilskuddet.

Dette nye tilskudssystem adskiller sig fra det tidligere ved, at ændringer i statstilskuddet ikke påvirker udligningsniveauerne n_1 og n_2 således, som det fremgår af formelen.

Forfatterne siger, at et statstilskud, der skal regulere kommunernes almindelige økonomiske aktivitet, »må være udformet, så det har samme skatteværdi i alle kommuner«, dvs. at det må være proportionalt med skattegrundlaget. Der føres ikke noget bevis for denne påstand, og det ville også være umuligt. Forfatterne har selvfølgelig læst indenrigsministeriets finansieringsbetænkning nr. 963 (bilag 1, side 18), hvor det siges, at det er en nærliggende definition, »at et udligningsneutralt statstilskud er et tilskud, der bevirker samme ændring i skatteprocenten i alle kommuner« - altså samme spredning mellem skatteprocenterne.

Men for det første er det misvisende at påstå, at et statstilskud, der skal regulere kommunernes økonomiske aktivitet (uden at påvirke spredningen af skatteprocenterne), naturligvis skal fordeles i forhold til skattegrundlaget, og for det andet fører det ikke i al-

le tilfælde til et udligningsneutralt statstilskud.

Man kan få nøjagtig samme udligningsvirkning ved at beregne statstilskuddet i forhold til det kommunale udgiftsniveau. Det kan let ses, at tilskudsformlen ovenfor kan omskrives til:

$$T_i = (n_1 - n_3)t(Y - Y_i) + (n_2 - n_3)(P_i - P) + n_3P_i$$

Tilskudsniveauerne og dermed tilskudsbeløbene er altså mindre, når statstilskuddet fordeles i forhold til udgiftsniveauet end i forhold til skattegrundlaget. Hvis statstilskuddet fx udgør 10% af de samlede netto drifts- og anlægsudgifter, skal n_1 og n_2 reduceres med 0,1. Det kan, som det nævnes nedenfor, få betydning.

Når man har valgt et statstilskud, der fordeles efter skattegrundlag, er det selvfølgelig ikke (som der står i indenrigsministeriets betænkning), fordi det er udligningsneutralt, men begrundelsen er, at man regnede med reduktion af statstilskudet (bloktilskudet).

I almindelighed måles den samlede udligningsvirkning i øvrigt ved at beregne, hvor mange procent afvigelsen af en kommunal skatteprocent fra den gennemsnitlige formindskes ved udligningen (udligningsgraden). Den formindskelse (udligningsgraden) vil kun være uafhængig af statstilskuddet, hvis n_1 og n_2 er ens, og da er de lig med udligningsgraden. Det er kun tilfældet i den amtskommunale udligning ($n_1 = n_2 = 0,8$), medens de er forskellige i den kommunale landsudligning ($n_1 = 0,3$ og $n_2 = 0,5$). Det er næsten indlysende, at man ikke kan tale om udligningsneutralitet, når udligningsniveauerne er forskellige.

Forfatterne kommer ikke meget ind på selve fastlæggelsen af udligningsniveauet ud over, at de gør opmærksom på, at et for højt udligningsniveau kan forringe en kommunes interesse i en effektiv indkomstskatteligning. Skattegevinsten ved en skattegrundlagsforbedring som følge af ligningen skal være større end udligningstab.

For primærkommunerne, der er ligningsmyndigheder, er det kun i hovedstadsområdet (med næsten det dobbelte udligningsniveau af det øvrige land) at udligningsniveauerne nærmer sig en kritisk grænse. Men der er også en kritisk politisk grænse, hvis en betragtelig del af en kommunes budget belastes med udligningstilskud til de øvrige kommuner, altså med udgifter, som kommunalbestyrelsen ikke har nogen indflydelse på. Denne politiske overgrænse for udligningsniveauet bliver lavere end ved en skæv egnsudvikling, eller hvis en skattereform øger personfradragene betydeligt eller fører til en ændring af indkomstfordelingen til fordel for de høje indtægter, således at spredningen i skattegrundlaget pr. indbygger imellem kommunerne forøges. Det kunne tale for at overveje en fordeling af statstilskud efter udgiftsniveau, fordi udligningsbeløbene som vist da bliver lavere.

Men der mangler også en præcisering af, at det tilskudssystem, der er indført, er en statisk udlignings-

ordning, der alene kan opfange de udligningsbehov, som eksisterer under en by- og egnsudvikling uden større strukturelle forskydninger i erhvervsudviklingen og indkomstfordelingen. De forandringer i skattestrukturen, som er aktuelle ved den ventede skatte-reform, kan som nævnt formentlig klares ved en omlægning af statstilskuddets fordeling.

Men der er andre strukturelle forandringer, som kan blive kritiske for udligningssystemet inden for den nærmeste fremtid. Der er allerede - ved AKF's Københavnerrapport (1985) og i debatten om den - rejst spørgsmål om de særlige strukturelle problemer i storbyerne, hvor en ophobning af økonomiske og sociale problemer tilsyneladende skaber udligningsbehov, der ikke løses ved almindelige udligningsordninger af den slags, der er beskrevet ovenfor. Der kan opstå lignende strukturelle spørgsmål for fx skibsværftsbyerne, hvis der skal ske en tilpasning af skibsværftsbyerne, hvis der skal ske en tilpasning af skibsværftskapaciteten til det reelle behov under en fri markedsøkonomi. Lignende forhold kan opstå i kommuner med færgehavne, der bliver unyttige som følge af brobygning. Også for landkommunerne kan der blive behov for en særlig udligningsordning til imødegåelse af virkningerne på landbrugets indtægter, hvis EF-tilskudsordningerne og overproduktionen ikke i længden kan opretholdes. EF-tilkuddene tilfører landbruget en indtægt af størrelsesordenen 4-5 mia. kr. pr. år.

Det er tvivlsomt, om konsekvenserne af sådanne strukturændringer for den kommunale udligning kan løses inden for det gældende udligningssystem, der kun indeholder meget begrænsede ordninger om væksttilskud og tilskud til vanskeligt stillede kommuner. Disse ordninger kan formentlig ikke bare udvides, men må eventuelt ændres til et supplerende dynamisk element, der knyttes til de grundlæggende egnsudviklingsfaktorer. Der vil selvfølgelig desuden blive tale om andre foranstaltninger, der sætter direkte ind over for strukturproblemerne, fx erhvervs- og mobilitetsfremmende politik samt ændring af kommunestrukturen.

Forfatterne nævner, at kommunerne også inddrages i statens stabiliseringspolitik gennem påvirkninger bl.a. fra statens pengepolitik og skatte- og afgiftspolitikken, men disse virkninger på aktiviteten er mere træge og langsigtede end virkningerne på det private erhvervslivs aktivitet, fordi den politiske proces er en langsomt virkende maskine. Derfor finder staten det hensigtsmæssigt at kunne påvirke den kommunale aktivitet generelt og direkte ved ydelser af og ændringer i et almindeligt tilskud.

Det politiske samspil, der sættes i gang ved et tilskudssignal fra staten, er som nævnt blevet beskrevet af Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgård i artiklen om kommunale beslutningsprocesser under ressourceknaphed.

Budgetsamarbejdet

Fastlæggelsen af statstilskuddet (bloktilskuddet)

har været en af hovedopgaverne i det budgetsamarbejde mellem staten og kommunen, som Jesper Friisberg har beskrevet.

Budgetsamarbejdet organiseredes i løbet af 1970'erne som en helt ny styringsmodel mellem staten og kommunerne. I budgetsamarbejdet indgår under indenrigsministeriets ledelse andre regeringsmedlemmer (først og fremmest finansministeren) og de kommunale parter (Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner).

Indtil midten af 1970'erne var den konjunkturpolitiske styring hovedmålet for budgetsamarbejdet, og der fastsattes begrænsninger i kommunernes lånoptagelse og investeringer, ligesom der et enkelt år (1972/73) gennemførtes en lov om kommunalt skateloft.

Fra midten af 1970'erne ændrede den økonomiske krise de ydre vilkår for konjunkturpolitikken, og det førte til en lempelse af kommunernes låne- og investeringsrammer, der efterhånden næsten helt afskaffedes.

Det har været diskuteret, om lånerammerne og investeringsrammerne har haft nogen betydning for styringen af de kommunale udgifter. Det mener forfatteren. Andre mener, at den relative dæmpning i den kommunale udgiftsudvikling, der fandt sted i begyndelsen af 1970'erne, snarere skyldes det stigende renteniveau og kommunernes egen vilje til at holde skattetrykket nede (Rolf Norstrand: »Kan budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner effektiviseres?«, Økonomi og Politik, 1975).

Ved slutningen af 1970'erne fik staten og kommunerne et bedre budgetsystem og dermed et bedre informationsgrundlag for budgetsamarbejdet, og fra 1980 benyttede regeringen budgetsamarbejdet til faste aftaler om udgiftsudviklingen i kommunerne samtidig med, at også fagministeriernes mulighed for at belaste de kommunale budgetter gennem lovbestemte cirkulærer begrænsedes. Resultatet var, at kommunerne realiserede en faldende stigningsrate ind til nul-vækst i 1983.

Praktisk talt indtil 1983 gennemførtes budgetsamarbejdet med aftaler om den indsats, der skulle præsteres fra såvel kommunal side som fra statssiden. Selv om regeringen ville have rådet over magtmidler til at gennemføre sine planer med kommunerne, foretrak regeringen at få aftaler med de kommunale parter.

Som forfatteren nævner, rådede kommunerne også over visse magtmidler. For det første kunne de udnytte den uenighed, der eksisterede mellem fagministerierne om målet for budgetsamarbejdet. For det andet kunne de udnytte, at staten havde væsentlige interesser i at inddrage de kommunale parter, så statens politik legitimeredes over for de enkelte kommuner. Men forfatteren nævner ikke, at mindretalsregeringen også havde lettere ved at få de økonomiske love gennem folketinget, når man på forhånd

kunne møde med en accept fra kommunerne. Det kunne yderligere tilføjes til forfatterens beskrivelse, at denne praktisering af budgetsamarbejdet faktisk kan siges at være en videreførelse af den politiske kultur, der har været et særkende for dansk folkestyre efter systemskiftet, hvor store økonomiske og sociale spørgsmål har kunnet samle bred politisk tilslutning, fordi de støttedes uden megen partipolitisk uenighed i kommunalbestyrelser og amtsråd.

Denne forhandlingspraksis fik en anden karakter med firkløverregeringen, der ikke ser det samme behov for at forhandle sig til dybere forståelse med de kommunale parter, fordi man kan få en fast støtte fra de radikale. Alligevel må det konstateres, at kommunerne i forbavsende grad indtil videre har accepteret bloktilskudsbeskæringerne efter 1982 og i øvrigt frivilligt har fulgt statens henstillinger.

Der er en tendens til hos forfatteren at tillægge de regler og rammebestemmelser, som blev en del af indholdet i budgetsamarbejdet, en betydning for den betydelige overenskomst mellem statens og regeringens økonomiske politik.

Det overses, at den informationsudveksling mellem de offentlige niveauer, som bl.a. de kommunale organisationer og Den kommunale Højskole har stået for, men som også er blevet kanaliseret frem og tilbage gennem de partipolitiske kanaler og pressen, har været en helt afgørende samordningsfaktor. Det politiske samarbejde mellem politikere på begge niveauer har manifesteret sig ved, at den enkelte kommunalbestyrelse og det enkelte amtsråd selv har realiseret en politik, der falder inden for de lokale og de nationale rammer.

Det må være et oplagt forskningsemne at bekræfte eller afkræfte denne hypotese. De regler og rammer, der udmøntedes af budgetsamarbejdet, var ikke lovpligtige for den enkelte kommune, (det ville også have medført lovtekniske problemer), men var udstukket for den samlede kommunale sektor under ét. Systemet forudsatte derfor, at den enkelte kommune selv skulle være motiveret for en budgetpolitik, der svarede til de samfundsmæssige rammer. Her har de kommunale organisationers budgetvejledninger været nyttige, fordi de kunne bruges til at konstatere, om den enkelte kommunes budgetmæssige navigering stemte mere eller mindre med hovedkursen. Men det har været overladt til dem selv at fastlægge budgetpolitikken. Budgetsamarbejdet er derfor en styringsmodel, som både af politiske grunde, men også på grund af den påviste effektivitet må påkalde enorm opmærksomhed.

Jesper Christensen har til belysning af de kommunale organisationers rolle i perioden efter 1970 skrevet om Kommunernes Landsforening, som han betegner som en af de mest magtfulde (og kritiserede) interesseorganisationer i det danske samfund. Han fremhæver de legitimeringsmæssige fordele for staten ved at have landsforeningen som part i aftaler under budgetsamarbejdet ind til 1983.

Ud over denne nyttige opgave at samle og varetage de fælleskommunale interesser i budgetsamarbejdet fremhæver forfatteren navnlig serviceaktiviteterne over for kommunerne. Kritikken af landsforeningen refereres kort i to henseender. For det første, at aftalerne, der er blevet truffet i budgetsamarbejdet, selv om de ikke er retligt bindende for den enkelte kommune, kan være udtryk for en betænkelig kompetenceforskydning fra folkevalgte organer til en interesseorganisation, der savner en demokratisk legitimering (jf. bl.a. Svend Auken, Danske Kommuner nr. 6, 1975).

For det andet kritiseres landsforeningen for fortrinsvis at varetage de største kommuners interesser (jf. administrationsdepartementet, Statslige forskrifter for kommunerne, 1982).

Den påståede fare for en kompetenceforskydning fra folkevalgte organer til Kommunernes Landsforening kommenteres ikke af forfatteren.

Hvis der imidlertid kan konstateres en sådan kompetenceforskydning, så kunne det anføres, at de kommunale organisationer utvivlsomt har udvidet folkestyret og regeringens kompetence og styrket den parlamentariske styringsmodel i forbindelse med budgetsamarbejdet sådan, som det foran er beskrevet.

Administrationsdepartementets påstand om, at landsforeningen navnlig varetager de største kommuners interesser, tilbageviser forfatteren med en interviewundersøgelse i 40 repræsentativt udvalgte kommuner. Undersøgelsen viser, at kommunerne generelt er tilfredse med landsforeningens interessevaretagelse. Der er »ømme« punkter vedrørende stillingsnormeringer i kommunerne og budgetsamarbejdet. Men det er ikke klart, om det kan tillægges regeringen eller landsforeningen.

Kommunernes finansielle klemme

Carl-Johan Skovsgård og Søren Villadsen omtaler de mange forsøg, der er gjort for at finde de faktorer, der bestemmer den kommunale serviceproduktion og den kommunale udgiftsudvikling. De peger på overflytningen af statslige aktiviteter til kommunerne og væksten i efterspørgslen efter de traditionelle kommunale ydelser, men det er navnlig kommunernes overtagelse af aktiviteter fra husholdningerne (børneforsorg og ældreomsorg), der har øget efterspørgslen.

Disse krav om at løse flere opgaver har ført til en lokalverden, der er mere politiseret. Partipolitikken bliver mere tydelig i storkommunerne. Men forbrugerpresset har også skabt lokale interesseorganisationer og partidannelser, der øver pres. Det viser sig, at over halvdelen af de ledende kommunalpolitikere er direkte engageret i bestyrelsen af de lokale interesseorganisationer. Her er det navnlig idræts- og fritidsforeningerne, der er repræsenteret i kommunalbestyrelserne.

Forfatterne mener, at disse interessekanaler viser, hvilken klemme kommunalpolitikere befinder sig i,

når der skal spares. Men kommunalpolitikere er mere end lokale politikere, idet de gennem brede politiske partier og organisationer er interesserede i det samlede offentlige apparat.

Der var ikke de store konflikter mellem statens og borgernes krav til kommunerne før i slutningen af 1970'erne.

Poul Erik Mouritzen har ved en statistisk analyse, der synes lidt for konstrueret til problemstillingen og til de ufuldkomne målinger og datamaterialet, undersøgt, hvorledes kommunalpolitikere reagerer på den stigende finansielle klemme på kommunerne efter 1980.

Den finansielle klemme forklares ved nedskæring af indtægtsmulighederne (skattetryk og bloktilskud) og måles som en funktion af beskatningsniveauets stigning 1979-83 og dets højde 1983. Dette udtryk for den finansielle klemme sammenholdes med årsagerne (fx udgiftsbehov, statstilskud, velstand og kommunalbestyrelses sammensætning), og der anvendes en såkaldt statistisk regressionsanalyse til at måle årsagernes relative betydning for den finansielle klemme. Samtlige kommuner undtagen København og Frederiksberg indgår i analysen.

Det kan umiddelbart fattes af enhver, at udgiftspreset (som det er defineret her) er et direkte forhold mellem udgiftsbehov og indtægtsmulighederne (tilskud og skatter). Det kan også forstås, at serviceniveauet (de faktiske udgifter) bestemmes af kommunalbestyrelsens ønsker, der igen er ret afhængige af bl.a. borgernes velstand, men selvfølgelig også andre væsentlige faktorer, som for øvrigt ikke er medtaget i analysen. Hvad man på det grundlag kan få ud af en regressionsanalyse mellem de betragtede størrelser, er en gåde, forfatteren ikke afslører. Alene den definitionssammenhæng, der er, mellem mange af størrelserne må umiddelbart advare imod korrelationsanalyser. Spørgsmålet er i øvrigt, om det er mere meningsfuldt at opspalte styrken af de faktorer, der påvirker den finansielle klemme, end at diskutere, hvilke af tangens tænder, der klemmer mest.

Så er der som nævnt tidligere mere ræson i den analyse, som Poul Erik Mouritzen også har foretaget (sammen med Carl-Johan Skovgård) om kommunale beslutninger under ressourceknaphed.

Der er også mere ide i de statistiske regressionsanalyser, der er foretaget af Mogens Dilling-Hansen om den kommunale udgiftsudvikling 1978-83, af Jørgen Søndergård om udviklingen af udgifterne for daginstitutioner, folkeskolen og ældreomsorgen fra 1978-82, af Svend H. Madsen om årsagerne til ændringer i folkeskolens serviceniveau 1978-82, og af Peter Cauchi om udgiftsudviklingen i samme periode på beskæftigelsespolitikens område.

De af Jørgen Søndergård undersøgte udgiftsområder er interessante, fordi der på efterspørgselssiden er sket markante befolkningsforskydninger. Det viser sig, at den befolkningsmæssige faktor ikke kan spores som en statistisk sikker indflydelsesfaktor på

udgifterne. En af de undersøgte forklaringsfaktorer ved siden af bl.a. befolkningstal er udgiftsniveauet ved starten af perioden, og det kan ikke undre, at udgangsniveauet i de statistiske analyser »fortrænger« alle andre årsager som den mest dominerende. Det viser sig også, at forfatteren får mere ud af de mere elementære statistiske grupperingsanalyser, der også benyttes, og viser, at befolkningsforskydningerne faktisk påvirker prioriteringer mellem områderne.

Også Svend H. Madsens regressionsanalyse af sammenhæng mellem serviceniveau-udvikling 1978-82 og en række forklarende faktorer (udgangssituationen 1978, børnetallet, partisammensætning), viser, at udgangssituationen forklarer næsten alt på den måde, at kommuner med særligt højt serviceniveau i 1978 gennemgående sænker niveauet i 1978-82 og omvendt for kommuner med et lavt udgangsniveau.

Alligevel er analysen interessant, fordi den afdækker, at kommunernes politik går i retning af de statslige ønsker. Men der er tale om en træghed, der siger noget om kommunernes arbejdsrutiner. Analysen tyder også på, at de interne forhandlinger om fordelingen af ressourcerne på sektorområderne knytter sig mere til at nå en »retfærdig« fordeling (besparelserne går efter tur) end en fordeling efter behov.

Partisammensætningen viser sig også at spille ind, navnlig for specialundervisningsområdet, hvor arbejderpartidominerede kommuner havde den stærkeste udvikling. Her må der dog formentlig i givet fald være tale om et kompliceret samspilsmønster med mange andre forhold.

Peter Cauchi påviser, at den forskellige udvikling i udgifter til jobtilbudsordningen og udgifter til ungdomsopgaver (den svageste udvikling) primært skyldes forskel i den statslige styring. For de langtidsledige er indsatsen bundet til antallet af jobtilskudsberettigede, mens ungdomsindsatsen er bundet til en »tvungen« minimumsudgift pr. indbygger. Det sidste bevirker en kommunalpolitik med højt serviceniveau, hvor behovet er mindst, og omvendt.

Staten ændrede derfor styringen af ungdomsordningen med den midlertidige forlængelse til 1985, sådan at halvdelen af det kommunale mindsteforbrug pr. indbygger bliver udlignet mellemkommunalt i forhold til ungdomsledighedsens omfang. Forfatteren ser heri et brud med den hidtil brede statslige rammestyring, som (på dette område) har gjort det vanskeligt at få skaffet plads til nye påtrængende opgaver i konkurrence med de traditionelle.

Disse analyser kan givetvis føre til vigtige konklusioner for det kommunale politiske liv. De har desværre den svaghed, at de er vanskelige at forstå og fortolke i hvert fald, hvis man skal slutte ud fra den meget komplicerede og professionelt indforståede fremstillingsreform, der i al for høj grad præger disse sidste artikler om forklaringen af den kommunale udgiftsudvikling efter 1978.

Oluf Ingvartsen

»Økonomiske Essays«

Jubilæumsbog fra Økonomisk Institut, Studier nr. 28, Akademisk Forlag 1984.

Kære lillesøster (institut)

Må jeg ile med et forsinket tillykke på fødselsdagen.¹⁾ Håber ikke du tager mig det ilde op, at jeg siger, at du ser ældre ud, end du er.

Jeg håber, du havde en god dag med fest og fornøjelser iblandet lidt alvor. Sådan virker det i hvert fald på dit referat fra festen, som du oven i købet har ladet udgive i bogform. Der er stil over dig, må man sige, - og mere liv i dig end vist de fleste havde troet. Hvem skulle tro, at du kunne overkomme så mange rejser til så forskellige egne af verden - og af hjernen. Ikke nok med at du har været over det meste af Østeuropa og Asien for at studere deres landbrug (Ungarn), befolkningsekspllosionen (Indien), energiprojekter (Sibirien), industrireformer (Kina) og Kolkhoz (Sovjet), men du har været på rejser i fortiden - både korte ture f.eks. til dansk økonomisk politik i 40'erne og undervisning i stock og flow på politstudiet i 50'erne, som lidt længere ekskursioner i den økonomiske struktur for slet ikke at tale om din grand tour til klassestrukturen i landbruget i Europa før industrialiseringen. Turen fra ADAM og IRIS til »Profitmaksimering i generelle ligevægtsmodeller under ufuldkommen konkurrence« og »Indecomposability concepts« er jo også noget af en rejse.

Jeg synes også, det er ganske ærefuldt, at du fik så mange telegrammer fra gamle venner på din 25 års dag - både fra Edgeworth og fra Zeuthen. Man kan vel sige, at ånden i Edgeworth's hilsen har smittet dig lidt i din disput med dig selv. Det er ret imponerende, at du kan hævde, at der aldrig er ligevægt for i næste sætning at bevise, at uligevægt ikke eksisterer. Også på et andet punkt var din fødselsdagstale tvetunget. Du må vel kunne bestemme dig til, hvad du egentlig mener om samfundsøkonomiske projektvurderinger. Dette »på den ene side... på den anden side...« er desværre en svaghed, der ser ud til at gå i arv i vores familie. I øvrigt var det en fin tale. Det er tydeligt, at du befinder dig i ét af de lune segmenter på arbejdsmarkedet. Du påpeger også med rette, at virksomhederne konkurrerer på andet end prisen, hvilket måske er én af grundene til, at prisen ikke er nogen helt pålidelig kvalitetsindikator. Din bog kunne være et eksempel herpå (ca. 35 øre pr. side).

Du har jo altid været fuld af teorier. Her må jeg sige, at dine teorier om økonomisk krise og planlægning gør mig skeptisk. Derimod glæder det mig, at du har samme syn på skatterne og realrenten, som mig.

Må jeg gøre en lille tilføjelse til disse bemærkninger til din tale. Der er tilsyneladende ved at gå lidt af en tekniker i dig. Hvem skulle have troet, at du beskæftigede dig med Fuzzy, generisk inoptimalitet,

udskiftningsproblemer, efterspørgselssystemer, identifikationsproblemer - og at din tidshorisont var ubegrænset. Din drøm om det evige liv - hvor urealistisk den end synes med vor (nuværende) herres ubændige trang til at gøre forandringer - håber jeg, du må beholde. Du vil jo nok opdage, efterhånden som du bliver ældre, at trætheden melder sig, og at drømmene derved får en lidt anden karakter. Jeg håber, du må formå at kæmpe imod tornerosesøvnen. Og skulle det mislykkes, er der jo alligevel bal bag efter.

Nu må jeg slutte for denne gang. Jeg er dog meget taknemmelig for dit yderst læseværdige referat fra festen. Næste gang håber jeg, hele familien kan samles.

Med venlig hilsen

Jørgen Søndergaard

Økonomisk Institut, Århus

P.S. Bogen giver med sit kaleidoskopiske indhold et godt indtryk af, »hvad der foregår på Økonomisk Institut i København« og desuden adskillige tankevækkende artikler. Hvad, man finder tankevækkende, vil givetvis afhænge af, hvem man er, men man skal være ualmindelig lidt interesseret i økonomisk forskning for ikke at finde noget af interesse. Det er derfor en bog, hvor pengene aldrig er helt spildt, men hvor man på den anden side næppe heller vil finde på at læse det hele.

1) Økonomisk Institut i København blev oprettet i 1958, mens instituttet i Århus er fra 1936. Før hørte polit-studiet under Institut for Historie og Samfundsøkonomi, der blev etableret i 1926.

Socialhistorie og samfundsforandring

Red. S. Eriksen m.fl.

Forlaget Historia 1984, 260 s.

Med skabelsen af tidsskriftet Økonomi og Politik i 1927 valgte Institut for Historie og Samfundsøkonomi at beskæftige sig med den del af socialhistorien, der var nært forbundet med den økonomiske historie. Næsten samtidigt valgte franske historikere med oprettelsen af tidsskriftet Annales. Economies-Sociétés-Civilisations, at gøre dagliglivets historie til den centrale del af socialhistorien - eller totalhistorien - som de ynder at benævne den.

De to forskellige socialhistoriske traditioner har siden præget forskningen i de to lande, og selv om der findes eksempler på inspiration fra annalesskolen i danske socialhistoriske værker, bl.a. i bd. 3 af Dansk Socialhistorie 1-7 (1979-82) så har den økonomisk prægede socialhistorie domineret.

Nogle kritikere af Dansk Socialhistorie har peget på, at der »mangler noget« i syvbindsværket, og det er den væsentligste grund til, at en kreds af forskere på foranledning af Forlaget Historia har skrevet 8 artikler, hvor annales-prægede opfattelser af socialhistorien kommer til udtryk.

I indledningen tilslutter redaktionen sig Aksel E. Christensens definition af socialhistoriens område: »Det enkelte menneskes indbygning i de sociale fællesskabers sammensatte mønstre under skiftende strukturer gennem tiderne«.

Ifølge denne definition må socialhistorikeren placere de almindelige menneskers hverdagsliv centralt, og kunne forklare de strukturelle forandringer i samfundet. Resultatet skal være, at perspektivet bliver totalt, sådan at enkeltfænomenerne ses som dele af den helhed, der er det egentlige objekt for socialhistorien, nemlig det sociale liv.

De 8 forfattere repræsenterer forskellige forskningsretninger, og deres opgave har været ud fra et socialhistorisk helhedsperspektiv at belyse det danske samfunds overgang fra agrar- til industrisamfund. Det sker ved på den ene side at præsentere de pågældende forskningsretningers historiografi, metode, problemstillinger, kilder og resultater og på den anden side at vise disse forskningsretningers muligheder for at beskrive og forklare vigtige sider af den samfundsmæssige udvikling. Spørgsmålet er så, om de enkelte artikler lever op til disse krav. Det gør de, omend i varierende udstrækning. Blandt de 8 forfattere er 4 historikere, 3 etnologer og 1 litteraturforsker. I denne anmeldelse vil jeg af pladshensyn nøjes med at behandle to artikler mere indgående, nemlig en etnologisk og en historisk.

I den første artikel behandler etnologen Bjarne Kildegaard menneskets bevidsthedsmæssige udvikling, belyst med danske eksempler og med en præsentation af bl.a. Norbert Elias' og Troels Lunds forskning. Forfatteren diskuterer, i hvor høj grad fænomener som dans, spisevaner, vold og æstetik forandrer sig over tid, og slutter med at understrege, at vi bringes til forståelse af det civiliserede menneske i mødet med det, man altid har gjort, stillet over for det nye, som man forventes at gøre.

Men kan disse eksempler, tolket ud fra en etnologisk metode, forklare de skiftende strukturer, som jo i Aksel E. Christensens def. var en nødvendig forudsætning for, at der var tale om socialhistorie? Kildegaard kan nok beskrive en spændende udvikling i bevidsthedsstrukturen, men jeg savner en økonomisk-erhvervsmæssig referenceramme for at kunne kalde det socialhistorie. Denne mangel er forfatteren også selv opmærksom på.

I den følgende artikel behandler historikeren Helge Paludan nogle hovedpositioner i den familiehistoriske forsknings udvikling - et felt, der i de senere år er blevet stadig mere centralt placeret i forskning og undervisning.

Familieforskningen kan opdeles i 3 skoler, en de-

mografisk, en emotionel-orienteret og en socio-økonomisk-funderet. Den demografiske retning, der bl.a. er blevet udviklet af Peter Laslett, Cambridge og her hjemme af H.C. Johansen, opererer med definitionerne kerne, stam- og storfamilie. Blandt de emotionel-orienterede forskere bør nævnes Phillippe Aries, der »opfandt« barndommens historie, og Edward Shorter, der definerer den moderne families krise som en krise på følelsesplanet. I det traditionelle bondesamfund måtte følelserne i vid udstrækning underordnes ejendoms- og slægtshensyn. Shorter taler om to seksuelle revolutioner. Den første brød igennem i slutningen af det 18. årh. i Nord-Vest-Europa i den romantiske periode, hvor forelskelse blev en stadig mere almindelig forudsætning for indgåelse af ægteskab. Samtidig begyndte forældrenes kærlige omsorg for børnene at blive udbredt. Den anden seksuelle revolution fandt sted i 2. halvdel af det 20. årh., hvor den seksuelle frigørelse bredte sig og det serielle monogami blev stadig mere almindeligt i den industrialiserede del af verden. Hvis parforholdet til enhver tid skulle bygge på forelskelsen, måtte der skiftes partnere. -

Den socio-økonomiske-funderede retning inden for familieforskningen, tager udgangspunkt i en husstandsøkonomisk betragtningsmåde. Flere marxistiske retninger arbejder inden for denne skole, hvis resultater de to før nævnte retninger også trækker på.

Men som Paludan fremhæver, så er den socio-økonomiske retning velegnet til at forklare de mere dynamiske aspekter af familieudviklingen, hvormod det kniber mere med at forklare trægheden, som også er karakteristisk for familiens forandring. Her må alle 3 retninger tage hinanden i hånden, og inddrage en tilstrækkelig historisk referenceramme, sådan som Søren Mørch har gjort det i sin Danmarkshistorie, og den svenske familiehistoriker David Gaunt har praktiseret det i sine arbejder.

Paludans artikel er god læsning, fordi der heri peges på en måde at skrive socialhistorie på, som forbinder hverdagsliv med ændringerne i samfundsstrukturen, og som derfor forener den danske og den franske socialhistoriske tradition. De mange historiografiske eksempler i artiklen har undertiden betydet, at præsentationen af enkelte undersøgelser er blevet for kortfattede. Det gælder omtalen af Jack Goody's teorier om den særlige »vestlige« familietypes opståen og også Paludans egne spekulationer om menneskets natur. Medens bogens 2 første artikler handler om hhv. individet og familien, udvikles perspektivet i de følgende artikler. John T. Lauridsen skriver om Marginalgrupper i Danmark 1536-1950 og Gudrun Gormsen behandler etnologiske problemstillinger i forbindelse med studiet af landbosamfundets transformation. Peter Dragsbo skriver om menneskene i industrialiseringens byer, og Sv. Aa. Andersen belyser aspekter af arbejderklassens tilblivelse. I denne forbindelse tager han af-

stand fra Søren Mørchs tese om, at det var arbejderklassens normer, der blev overtaget af den øvrige befolkning. Jørgen Fink foretager en spændende og stringent undersøgelse af middelklassens udvikling i Danmark, og Henning R. Lauridsen skriver indsigtfuldt om de folkelige bevægelser i et socialhistorisk perspektiv.

Som helhed giver de 8 artikler en bred præsentation af socialhistoriske problemstillinger, kommenterer en omfattende litteratur, og lægger op til et fagsamarbejde mellem forskere, der arbejder med de socio-økonomiske strukturer og dem, der beskæftiger sig med de kulturelle- og bevidsthedsmæssige strukturer.

Forlaget Historia kunne passende tage initiativ til en socialhistorisk fremstilling, hvor historikere og etnologer i fællesskab kunne skabe en socialhistorisk syntese.

Socialhistorie og Samfundsforandring kan varmt anbefales - ikke mindst til travle undervisere, som har vanskeligt ved at følge med i det efterhånden brede socialhistoriske forskningsfelt.

*Harry Haue
Nordfyns Gymnasium og
Historisk Institut,
Odense Universitet*

Optimale valutaområder

Hans Heinrich, Institut for Nationaløkonomi og Sociologi, Odense Universitet, 1984, 142 sider.

Bogen er en oversigt over en række teoretiske bidrag vedrørende optimale valutaområder. Der er intet nyt i den, og man kan måske undre sig lidt over, at forfatteren har set et behov for en sådan fremstilling. Der står intet i forordet eller andre steder om, til hvilken læserkreds han henvender sig.

Forordet indeholder ellers en appetitvækker: »Hvilke fordele og hvilke omkostninger kan et nærmere valutarisk samarbejde indenfor (sic!) EF tænkes at have for Danmark?« Til besvarelse af dette spørgsmål har Hans Heinrich imidlertid kun afsat en enkelt side, på hvilken han opregner velkendte argumenter for og imod. På grundlag heraf vover han den konklusion, at det nuværende valutasamarbejde inden for EF udgør den bedste valutariske ramme om dansk økonomi. Det kan gerne være, men det er i hvert fald en non sequitur.

I øvrigt er bogen velskrevet og pædagogisk. Forfatteren har sat sig grundigt ind i litteraturen, selv om han næppe har ret i, at den opfattelse er udbredt, at der består en entydig forbindelse mellem olieprisforhøjelserne og de vestlige industrilandes økonomiske problemer. Tværtimod vil de fleste væ-

re enig med ham i, at mange problemer var begyndt at vise sig før 1973.

Som nævnt er det uklart, for hvem bogen er skrevet, men jeg skal ikke afvise, at den kan vise sig at dække et behov. I så fald får læseren god besked.

*Karsten Laursen,
Århus Universitet*

U-landene og den internationale råvarepolitik

Gustav Kristensen, Institut for Nationaløkonomi og Sociologi, Odense Universitet, 1984, 174 sider.

Det er en nyttig lille bog, Gustav Kristensen har skrevet. Den giver en god oversigt over baggrunden for den internationale råvarepolitik, og især gennemgangen af de enkelte råvareaftaler er god at få forstand af.

Som påpeget af Gustav Kristensen har råvareproblemet to dimensioner: For det første udviser råvarepriserne en betydelig grad af fluktuationer, og en afdæmpning af disse kan i princippet være fordelagtig for enten forbrugere eller producenter. For det andet kunne der evt. bestå visse muligheder for gennem råvarekarteller at påvirke den globale indkomstfordeling til udviklingslandenes fordel.

Den økonomiske teori om råvareprispolitik er ganske kompliceret, og empirien er mangelfuld, og det havde måske været ønskeligt, om forfatteren i lidt højere grad havde fortalt sine læsere om disse afgørende sammenhænge. Det var netop den manglende afklaring, der førte til, at der trods alt ikke kom ret meget ud af diskussionen om det såkaldte Integrerede Råvareprogram, da det blev præsenteret på UNCTAD IV konferencen i Nairobi i 1976.

Gustav Kristensen anfører i forordet, at han henvender sig til den interesserede avislæser, og der er ingen tvivl om, at netop han vil kunne finde svar i bogen på mange af de spørgsmål, som daglig avislæsning kan give anledning til. Forfatteren forventer derudover, at bogen vil kunne anvendes som grundlag for undervisning i u-lands- og råvarespørgsmål, men det er måske mere tvivlsomt, fordi der som nævnt kun er sparsomme tilløb til en teoretisk udredning. Uden en sådan udredning kan læseren ikke forventes at kunne forstå f.eks. forskellen mellem prisstabilisering og provenustabilisering. En lignende mangel er fraværet af en diskussion af forskellen mellem globale priselasticiteter og importelasticiteterne i industrilandene. Denne forskel hænger sammen med, at råvarer som korrekt påpeget også i høj grad produceres i industrilandene.

Bogens force er en omhyggelig og instruktiv gen-

nemgang af de enkelte råvareaftaler, og i kraft heraf kan den anbefales som kursorisk læsning i forbindelse med undervisning på universitetsniveau i discipliner som f.eks. international økonomi og udviklingsøkonomi. Desværre indeholder den et par fejl. Det er f.eks. ikke rigtigt, at GSP fjerner al told på u-landenes industrivarer eksporteret til i-lande.

Karsten Laursen, Århus Universitet

Samfundsøkonomiske konsekvensberegninger på arbejdsmiljøområdet

Klaus Lindeneg. *Arbejdsmiljøfondet 1984.*

Den foreliggende bog belyser muligheden for at foretage forskellige former for samfundsøkonomiske konsekvensberegninger på arbejdsmiljøområdet. Bogen er meget ambitiøs i den forstand, at den indeholder både en teoridel (del I), en manual for arbejdsmiljøområdet (del II) og to gennemregnede eksempler (del III). I anmeldelsen vil hovedvægten blive lagt på teoridelen.

I denne gennemgås dels cost-benefit-analysen (i dens paretianske version), dels den human-capital inspirerede cost-of-illness-analyse og endelig cost-effectiveness-analysen. Det er ubetinget en fordel, at det præciseres, at der findes forskellige typer af konsekvensberegninger byggende på forskellige værdipræmisser. Forhåbentlig kan denne præcisering medvirke til en forståelse af, at økonomiske analyser ikke nødvendigvis er begrænset til størrelser, som kan posteres i et nationalregnskab.

For økonomer vil fremstillingen nok virke noget skitseagtig. Ved beskrivelsen af cost-benefit-analysen ville fremstillingen have vundet, hvis udgangspunktet var taget i udgiftsfunktionen (cost eller expenditure function), jvf. den meget pædagogiske gennemgang i Boadway og Bruce (1984). Dette ville utvivlsomt have ført til en anden formulering af nogle af bogens konklusioner.

På side 64 konkluderes:

»Individuelle velfærdsændringer kan i almindelighed ikke måles teoretisk korrekt«.

Hermed hentydes til det side 41-42 illustrerede eksempel, hvor projekt 1 og projekt 2 giver samme velfærdsændring i forhold til projekt 0, medens de kompenserende variationer er forskellige. Dette betyder imidlertid kun, at den kompensationsfunktion, som genererer de kompenserende variationer, ikke er en ordinal velfærdsmetrik. Den kompenserende variation er dog stadig fuldt anvendelig ved binære sammenligninger (er projekt 1 bedre end projekt 2?), uanset om præferencestrukturen er homotetisk eller parallel.

Det havde endvidere været nyttigt med en beskrivelse af ækvivalentindkomstfunktionen, der genererer de ækvivalerende variationer, da denne er en ordinal velfærdsmetrik, ofte kaldet en pengemetrik (money metric). Denne måler det minimale udgiftsniveau, der kræves for at købe et givet nytteniveau til en basisprisvektor.

På siderne 45-48 redegøres for brugen af det Marshallske konsumentbegreb. Det demonstreres, at dette mål afhænger af den valgte integrationsvej. I den forbindelse ville det have været ønskeligt med en diskussion af, hvorledes individuelle velfærdsindikatorer kan konstrueres på grundlag af et system af Marshallske efterspørgselskurver, jvf. for eksempel McKenzie og Pearce (1982) og Vartia (1983), og hvorledes der kan sættes grænser på de fejl, som opstår, når arealer under ukompenserede efterspørgselskurver benyttes i stedet for arealer under kompenserede efterspørgselskurver, jvf. Willig (1976). Konklusionen side 64 burde derfor efter anmelderens mening have lydt:

»Der eksisterer en konsistent teori, der muliggør teoretisk korrekt måling af individuelle velfærdsændringer, og de ønskede mål kan bestemmes på grundlag af Marshallske efterspørgselskurver«.

Et andet problemfelt, der helt naturligt må have en central placering i en bog som denne, er value-of-life-diskussionen. Det kan undre, at der ikke gives en diskussion af det aksiomatiske grundlag for teorien om forventet nytte-maksimering samt af den kritik, der er rejst med disse aksioner. Dette ikke mindst fordi, der foreligger en udmærket oversigt, jvf. Schoemaker (1982). Endvidere kunne Jones-Lee (1976) og kritikken af denne modeltype, jvf. Broome (1978), være diskuteret. Navnlig når det tages i betragtning, at beregninger baseret på human-capital-tankegangen ofte giver absurde resultater, idet mennesket reduceres til en produktionsfaktor, ville en mere fuldstændig diskussion af value-of-life-teorien have styrket bogen.

I forbindelse med forskellige sikkerhedsforanstaltninger iagttages ofte, at de »sikrede« ændrer adfærd, jvf. den klassiske og stadig meget diskuterede artikel af Peltzman (1975). Betydningen af sådanne adfærdsændringer er antydnet, men ikke underkastet en explicit analyse.

I manualdelen redegøres for en række måleproblemer ved bestemmelse af program-effekt relationer, samt for hvilke driftsøkonomiske beregninger og offentlige kasseanalyser ændrede arbejdsmiljøregler kan give anledning til. I kapitel 14 er givet en udmærket oversigt over de forskellige analysetyper. Det er at forvente, at forskellige analysetyper nødvendigvis vil give vidt forskellige resultater. Man må så håbe, at der ikke drages den slutning, at økonomiske analyser er uanvendelige ved vurdering af arbejdsmiljøprogrammer, da samme program kan give forskellige »tal«; men at det snarere må ses som en styrke, at et program kan analyseres ud fra flere

synsvinkler. Et større problem synes at være, at det ofte er vanskeligt at estimere program-effekt relationen med rimelig sikkerhed.

I eksempeldelen gennemgås to eksempler. I det første eksempel beregnes konsekvenserne af at give en tidsubegrænset dispensation for traktorkørsel uden førerværn. I dette eksempel betegnes cost-benefit-analysen som værende irrelevant, hvis den enkelte traktorfører er fuldt informeret (kun ubetydelige eksternaliteter). Dette fører tilbage til spørgsmålet om perception af små risikoændringer. I det andet belyses virkningerne af en reduktion af de hygiejniske grænseværdier for narkosegasser. De to eksempler giver en udmærket illustration af de datakrav og krav til approksimationer, som de forskellige analysetyper stiller.

Sammenfattende må siges, at de teoretiske afsnit i en række henseender er ufuldstændige og med manglende referencer til den eksisterende litteratur. Forfatteren er sluppet bedre fra de to øvrige dele af bogen. Disse afsnit kan give et begrundet håb om, at samfundsøkonomiske analyser vil blive en integreret del af beslutningsgrundlaget, når arbejdsmiljøregler skal revideres.

Per Andersen
Odense Universitet

Litteratur:

Boadway, R.W. og Bruce, N. (1984), *Welfare Economics*, Oxford: Blackwell.

Broome, J. (1978), *Trying to Value a Life*, *Journal of Public Economics*, 9, pp. 91-100.

Jones-Lee, H.W. (1976), *The Value of Life: An Economic Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.

McKenzie, G. og Pearce, I. (1982), *Welfare Measurement - A Synthesis*, *American Economic Review*, 72, pp. 669-82.

Peltzman, S. (1975), *The Effects of Automobile Safety Regulation*, *Journal of Political Economy*, 83, pp. 677-725.

Schoemaker, P.J.H. (1982), *The Expected Utility Model: Its Variants, Purposes, Evidence and Limitations*, *Journal of Economic Literature*, 20, pp. 529-563.

Vartia, Y.O. (1983), *Efficient Methods of Measuring Welfare Change and Compensated Income in Terms of Ordinary Demand Functions*, *Econometrica*, 51, pp. 79-98.

Willig, R.D. (1976), *Consumer's Surplus Without Apology*, *American Economic Review*, 66, pp. 582-597.

Merkantilismen i dansk historievidenskab 1890 - 1940

Hans Kryger Larsen. En historiografisk undersøgelse

af Albert Olsens forfatterskab og hans placering i forskersamfundet, Københavns Universitet, Institut for Økonomisk Historie, Publikation nr. 19, Akademisk Forlag, 1983, 152 sider, kr. 134,20.

De senere års store interesse for dansk historiografi, dyrket med flid af forskere i Århus, Odense og København, har efterhånden resulteret i en betragtelig række værker. En forskningstradition som sådan er stabled på benene, hvad der på godt og mindre godt kendetegner et værk som det foreliggende.

Hans Kryger Larsen har sat sig den opgave at udrede trådene omkring den side af Albert Olsens indsats, som har medvirket til en varig og mere positiv vurdering af dansk merkantilisme i det 17 og 18 århundrede. Der bringes en indgående analyse af anskuelserne hos både forgængere og samtidige i Danmark - Fredericia, Arup, Schovelin og L.V. Birck - ligesom der knyttes an til mulige påvirkninger internationalt med navne som Schmoller, Sombart og nordmanden Ewald Bosse. Dette foregår parallelt med en løbende karakteristik af merkantilismesynet og dets ændring i Albert Olsens historiske arbejder frem til tiden omkring 1930. Konklusionen finder man udtrykt på side 126ff, hvor Albert Olsens pragmatiske opfattelse af statens komplementære rolle i forhold til erhvervslivet med økonomisk vækst som mål - således historisk set - sættes i forbindelse med et legitimeringsbehov for socialdemokratiet og arbejderbevægelsen i en mellemkrigstid, da revolutionen fortonede sig og regeringsmagten var en realitet. Mærkeligt nok standser Kryger Larsen med værkerne fra begyndelsen af 30'erne og følger ikke Albert Olsen til vejs ende med inddragelse af arbejderne om Danmark og Norge fra 1936 og det seneste fra 1945 om forbindelserne mellem Danmark og Holland.

Endvidere er forfatterens resultat med hensyn til Albert Olsens involvering i tidens faglige konflikter, at disse først og fremmest var personsammenstød indenfor en snæver - for snæver - kreds, og ikke skyldes grundlæggende metodiske uoverensstemmelser. Man skændtes om formalia, men bag dem lå i virkeligheden nuancer i holdninger, hvis ellers anmelderen har opfattet det ret.

For det kan ikke nægtes, at bogen er svært tilgængelig for læsere, der ikke er »opvokset« i den nyeste danske historiografiske tradition. Forfatteren bevæger sig hjemmefant og overordentlig indforstået rundt i denne, og det er svært at aflæse, om vanskelighederne ved tilegnelsen er affødt af netop indforståetheden eller om de også skyldes den sproglige udformning, der i bedste fald kan siges at være hæmmende for læsehastigheden. Der er kort sagt tale om et historiografisk filigranarbejde for den særligt interesserede. Karakteristikken er ikke nødvendigvis særlig negativt ment, men inkluderer altså et suk fra hjertet, eller hvor man nu som historiker tør lade den slags komme fra.

Anders Monrad Møller

Fokus på privatisering

*Ole Salting (red.), 1983. Civiløkonomernes forlag.
John Christiansen og Flemming Poulfelt (red.),
Privatisering II. En række fagøkonomiske artikler.
1984. Civiløkonomernes forlag.*

Danske debatter om samfundsproblemer er sjældent særligt inspirerede eller inspirerende. En af grunde- ne hertil kan være, at der ikke som f.eks. i Norge findes en tradition for et tæt samspil mellem sam- fundsvidenskabelige miljøer og den offentlige debat, når der ses bort fra det snævre nationaløkonomiske område. Det må derfor hilses velkomment, at civilø- konomernes forlag har udsendt to bøger som bidrag til privatiseringsdebatten, der blev igangsat af den nytiltrådte borgerlige regering i efteråret 1982. Den- ne debat kan i høj grad trænge til et vitamintilskud, da den for det meste bestemt ikke er foregået på no- get højt intellektuelt niveau. De to bøger er imid- lertid fattige på vitaminer, så de kan næppe hindre, at privatiseringsdebatten fortsat vil bevæge sig lavt hen over jordoverfladen.

Den ene bog indeholder en række »fagøkonomi- ske« artikler. Nærværende anmelder ser sig ikke i stand til at afgøre, om der er tale om hastværks- og venstrehåndsarbejde fra forfatternes side. Kun kan det konstateres, at artiklerne gennemgående er af ringe kvalitet. De er præget af den provinsialisme, som er karakteristisk for dansk samfundsvidenskab, når den er værst. Det er meget vanskeligt i artiklerne at spore nogen påvirkning fra den ganske omfatten- de internationale litteratur om privatisering. Dertil kommer teknisk sjusk som f.eks. en økonom, der åbenbart ikke kender forskel på bruttonationalpro- dukt og bruttonationalindkomst.

Hæderlige undtagelser fra det generelle mønster er artiklerne af Steen Leth Jeppesen og Bøje Larsen. I disse artikler tænkes der frit og dermed mere utra- ditionelt. For læsere med et åbent sind er der i disse to artikler både ideer, argumentation og informati- on at hente, som går ud over de standardklischeer, som privatiseringstilhængere og modstandere nor- malt disker op med.

Den anden bog indeholder en række foredrag holdt på en privatiseringskonference i efteråret 1983. Bøger baseret på sådanne conferenceindlæg er sjældent vellykkede og læseværdige. Det gælder desværre også for denne bog. Det bedste kapitel er Steen Leth Jeppesens (ja undskyld mig, at han duk- ker op igen). Kapitlet rummer en morsom og tanke- vækkende skildring af, hvad der skete i Gentofte kommune, da man privatiserede renovationsvæse- net. Selv for de argeste privatiseringsmodstandere må det være en interessant pointe, at seriøse og reali- sable privatiseringsovervejelser næsten altid fører til, at der fremkommer effektiviseringsforslag fra den berørte offentlige institution, som det ellers har været plat umuligt at få frem. Et andet læseværdigt

indlæg (det har en vis underholdningsværdi) er skre- vet af borgmesteren i Albertslund, selvom det ind- holdsmæssigt er lidt tyndt. Hovedbudskabet synes at være: »I Albertslund har vi fod på det«.

*Ole P. Kristensen
Århus Universitet*

»Industrien - koncentra- tion eller spredning«

Sven Illeris og Poul O. Pedersen (red.) AKF (Amts- kommunernes og kommunernes forskningsinstitut) og SUC (Sydjysk Universitetscenter), 1984.

Den foreliggende bog indeholder en række under- søgelser af de seneste 5-10 års udvikling i industriens lokalisering i Danmark. Formålet med bogen er at give en oversigt over dette område til brug både for praktikere (politikere, embedsmænd og erhvervs- chefer) og for regionalforskere, idet der er et behov for en opsummering af de senere års omfattende ud- redninger på dette område. Bogen består af 13 selv- stændige bidrag fra en række forskere på området, hvortil kommer indledningen og afslutningen, der er forfattet af hver af de to redaktører. Forfatterkol- legiet blev stillet overfor en dobbelt opgave, idet de blev anmodet om, dels at redegøre for deres egne un- dersøgelser på dette område og dels at pege på de konsekvenser, som offentlige myndigheder kunne drage af deres undersøgelsesresultater.

Hovedvægten i de enkelte bidrag er dog lagt på besvarelsen af den første opgave, d.v.s. på beskri- velsen af udviklingen i industriens lokalisering. Bo- gen indeholder her en række interessante oplysning- er om den betydelige omlokalisering af dansk indu- stri, der er foregået i de senere år. I modsætning til forventninger blandt regionalforskere for nogle år siden om en tendens til geografisk koncentration af industrien er der sket en kraftig decentralisering af industrien. De tidligere industrisvage områder i pro- vinsen, især i det vestlige Danmark, har oplevet en vækst i industribeskæftigelsen, hvorimod industri- beskæftigelsen i hovedstadsområdet og de større by- samfund er gået stærkt tilbage. Denne geografiske spredningsproces er udførligt belyst i de 13 bidrag. Det påvises således, at spredningen gør sig gældende over et bredt felt d.v.s. i de fleste brancher. Ligele- des vises det, at spredningen i 70'erne især er sket ved kapacitetsindskrænkninger og virksomhedsluk- ninger i byerne og kapacitetsudvidelser og virksom- hedsetableringer i udkantsområderne. Derved ad- skiller udviklingen sig fra forholdene i 60'erne, hvor omlokalisering til udkantsområderne i højere grad skete ved filialudlæg.

Årsagerne til decentraliseringsprocessen søges li- geledes indkredset i flere bidrag. Der peges bl.a. på

et stigende arealbehov pr. beskæftiget og ændringer i kvalifikationskravene til arbejdskraften. I den beskrivende analyse bringes ligeledes bidrag om virksomhedernes indbyrdes afhængighed gennem deres leverancer, og desuden belyses forholdene omkring virksomhedsetablering og virksomhedsmobilitet. Der er nogen overdækning mellem de enkelte bidrag, men gennem redaktørernes fyldige indledning og afslutning bevares læserens overblik over den samlede fremstilling.

Udover beskrivelsen af udviklingen er forfatterne som nævnt bedt om at komme med regionalpolitiske anvisninger. Fremstillingen er her sine steder uklar. Når lokalsamfundene eksempelvis i flere bidrag anbefales at slå ind på en selvudviklingsstrategi for at mindske afhængigheden af omverdenen, er det svært at se, hvem der skal træffe beslutningerne for at dreje udviklingen i denne retning, og hvad beslutningerne præcis skal gå ud på. Muligvis er der tale om en anbefaling af en art protektionisme baseret på »moralske« tolmure i den forstand, at beslutninger om produktion og efterspørgsel bør træffes, ikke alene ud fra rentabilitetsforhold, men også ud fra forventede effekter på lokalsamfundenes selvforsyningsgrad. Om sådanne ændrede normer kan få praktisk gennemslag er tvivlsomt, hvilket måske heller ikke skal beklages, idet en nedpresning af den interregionale samhandel kan betyde et velfærdstab for alle regioner som følge af at arbejdsdelingens fordele sættes over styr.

Af andre økonomisk politiske konklusioner peges der på en øget indsats m.h.t. uddannelsen af arbejdskraft, udbygning af konsulentordninger, udbud af billige industrilokaler samt udvikling af infrastruktur. Gennemgående har forfatterne en forholdsvist ambitiøs holdning til regionalpolitikken og de muligheder, der ligger i at praktisere denne med betydelig selektivitet m.h.t. hvilke typer af virksomheder eller brancher, der bør støttes.

Selvom der næppe eksisterer nogen simpel sammenhæng, er industriens udvikling i et område af stor betydning for udviklingen i den samlede aktivitet i området. Industriens lokalisering er derfor et centralt område i den regionalpolitiske forskning. Med den foreliggende bog er der ydet et godt bidrag til denne forskning.

*Jørgen Drud Hansen
Odense Universitet*

Christmas-Møller, Wilhelm, Niels Bohr og atomvåbnet, Vindrose, 1985.

Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen, Hva' nu Larsen, En sociologisk diskussion om funktionærerne og deres organisationer, Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1984.

Elklit Jørgen og Ole Tonsgaard, Valg og Vælgeradfærd, Studier i dansk politik, Politica, 1984.

Gammelgård, Søren, Billeder af dansk macroøkonomi 1818-1980, hæfte I-III, Gyldendal, 1985.

Jens Hoff (red.), Stat, kultur og subjektivitet, Forlaget Politiske Studier, 1985.

Hyldtoft, Ole, Københavns Industrialisering, 1840-1914, Systime, 1984.

Jensen, Jens-Jørgen, Har vi den rigtige forskningspolitik, Sydjysk Universitetsforlag, 1985.

Jespersen, Jesper, Lille Danmark, Hva' nu?, Akademisk Forlag, 1985.

Jespersen Karen og Ralf Pittelkow, Et bedre Danmark, Tiderne skifter, 1985.

Jørgensen, Henning og Jens Chr. Tonboe, (red.), Fagbevægelse, stat og kommuner, Aalborg Universitetsforlag, 1985.

Knudsen, Christian og Erik Kloppenborg, (red.), Rationalitetsbegreber i samfundsvidenskaberne, Nyt Nordisk Forlag, 1985.

Lindström, Ulf, Fascism in Scandinavia, Stockholm, 1985.

Lybeck, Johan A., Devalveringer, Liber Förlag, 1985.

Madsen, Hardy, (red.), Produktionskultur, teknologi og samfundsudvikling, Blytmanns Forlag, 1984.

Magnusson, Märta-Lisa, Bogen i Sovjet, Sydjysk Universitetsforlag, 1985.

Mogensen, Gunnar Viby, Sort arbejde i Danmark, Nyt Nordisk Forlag, 1985.

Mortensen, Peter S., Repræsentative undersøgelser, Statistik for økonomer II, Systime, 1985.

Nannestad, Peter, Geometriske repræsentationer af relationelle datastrukturer, Politica, 1985.

Nielsen, Jørn Flohr, Kommunal organisering, En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger, Politica, 1985.

Nielsen, Margit, Udenrigsøkonomi i Østeuropa - tilpasning eller krise?, Sydjysk Universitet, 1985.

Nordisk Økonomisk Forskningsråd, Årbok 1984, Universitetsforlaget, Oslo, 1985.

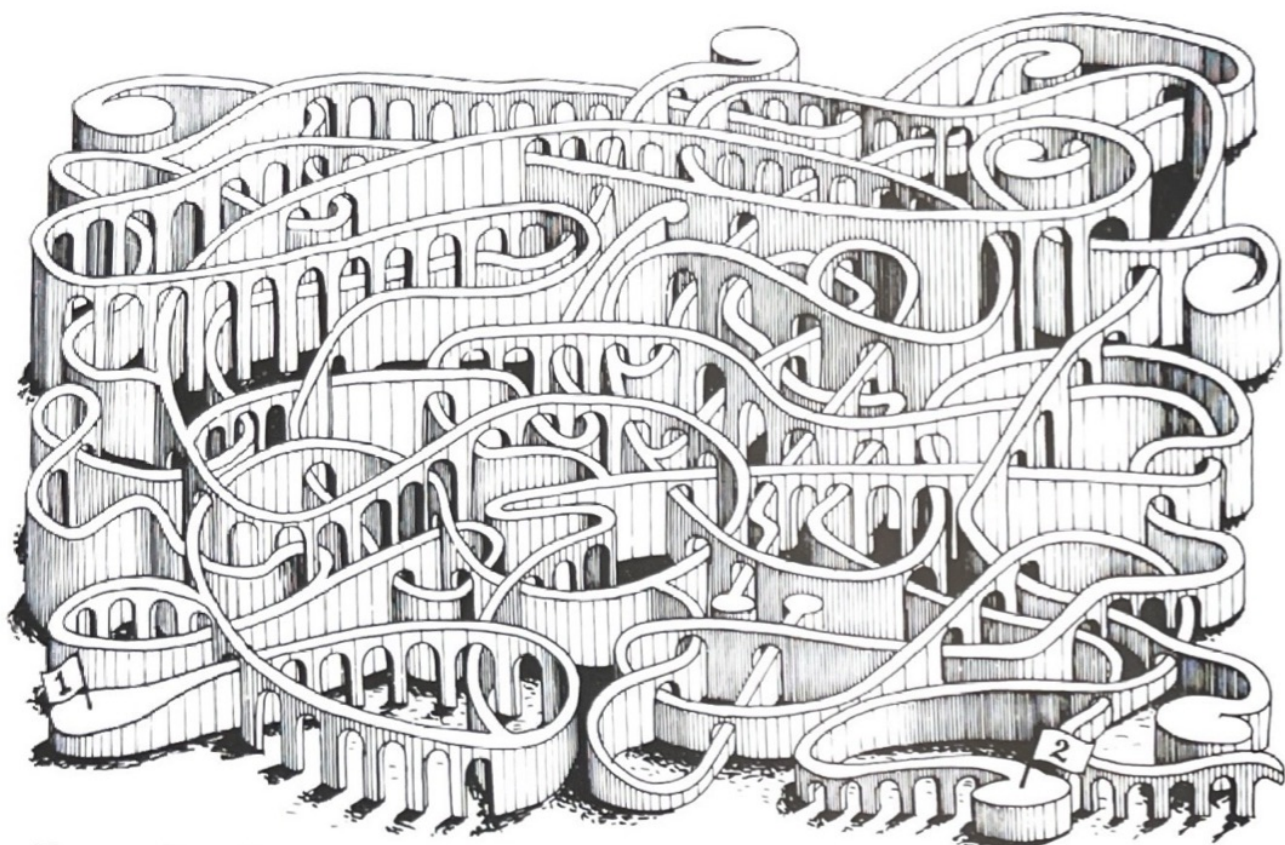
Rosenfeldt og Peter Søndergaard, Information og kommunikation i øst-vest sammenhæng, København, 1985.

Modtagne bøger

Andersen, Johannes, Politikens Elendighed, Aalborg Universitetsforlag, 1985.

Arnfred, Niels og Ole Jess Olsen, DSB skifter spor, Ledelse i en offentlig erhvervsvirksomhed, Blytmanns Forlag, København, 1985.

Buksti, Jacob A., Organisationernes Folk, Politica, 1984.



Andelsbanken kender vejen til de bedste investeringer

Vejen fra den ene investering til den anden, kan af mange opleves som en indviklet labyrinth. 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.

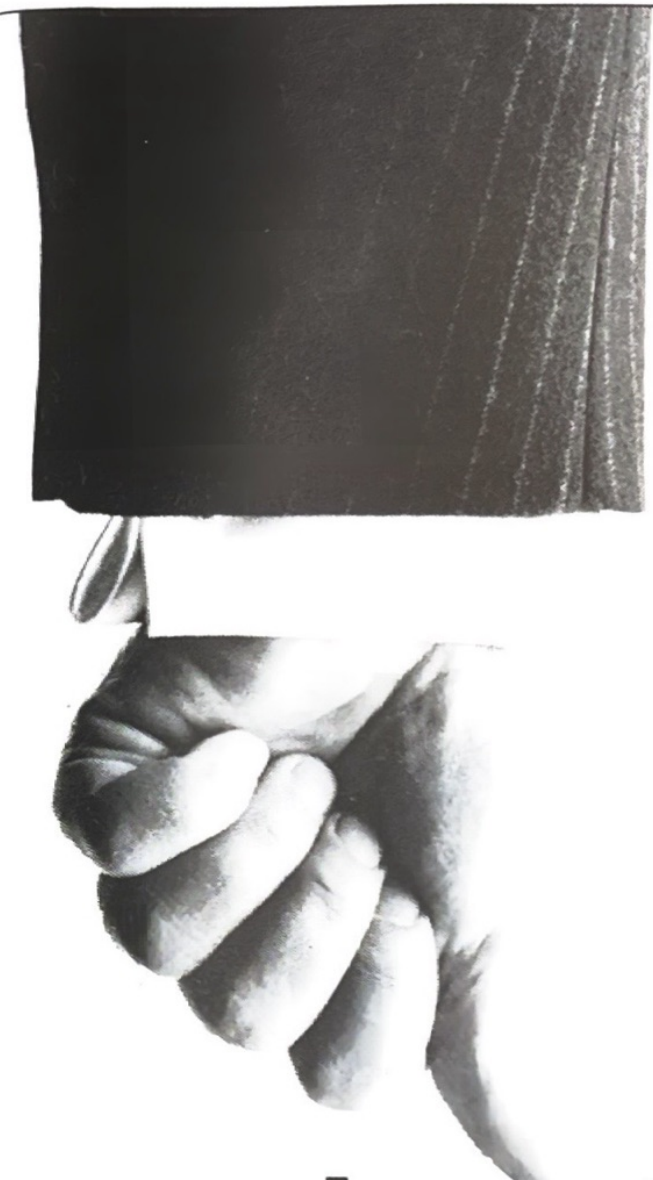
Når beløbet på kontoen har nået den aftalte størrelse, investerer vi som aftalt.

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



SDS Pantebrevslån er et fordelagtigt supplement til de almindelige kreditforeningslån. Vi kan belåne helt op til 93% af ejerboligens handelsværdi til fast rente over 20 år.

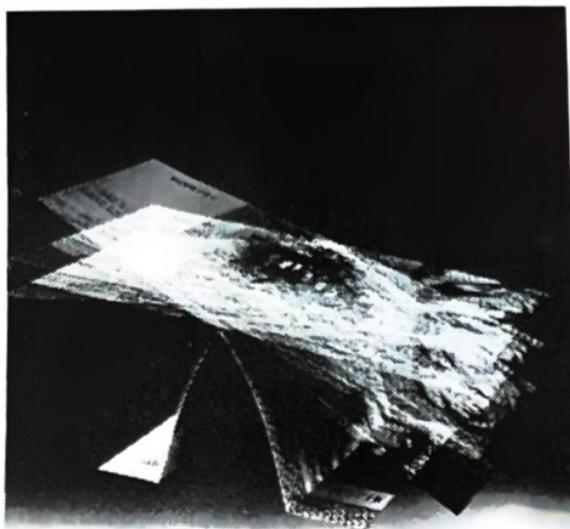
SDS Pantebrevslån kan altid indfries af debitor med 3 måneders varsel og ydes enten på kontantbasis eller som 10+2 standardpantebrev (10% rente, 2% afdrag).

Foruden ved omprioritering kan SDS Pantebrevslån benyttes ved om- og tilbygning, til belåning af friværdi og ved ejerskifte.

LAD OS GIVE DEM
ET TILBUD

sds

**Lavere husleje?
Prøv en omprioritering med
SDS Pantebrevslån.**



"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) 52 70 00
6950 RINGKØBING: Hemingsvej 3 Tlf. (07) 32 01 11
8000 VIBORG: Sct. Mathiasgade 1-3 Tlf. (06) 62 33 33
9100 AALBORG: Boulevarden 43 Tlf. (08) 12 38 77
8260 ÅRHUS-VIBY J: Kongsgårdsvej 6 Tlf. (06) 14 88 00

– og på øerne



**FORENEDE
KREDITFORENINGER**

Fynsområdet:

Mageles 2, Postboks 343,
5100 Odense C - Tlf. (09) 11 77 77

Området øst for Storebælt:

Otto Mønstedts Plads 11, Postboks 333,
1503 København V - Tlf. (01) 15 34 34

JÅ, 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.



En dag finder De os måske også her...

Selv de mest adle og uafhængige afkrige
af verden kan en skæppe dag glæde af
aktivitet
Menneskets fantasi kender ingen grænser
Men det bliver fantasi hvis de finansielle
realteter ikke bringes ind i billedet

Frømsyn, fantasi og vilje til at tage en del
af ansvaret har gjort os til Danmarks
største internationale bank.
Op mod en fjerdedel af landets udlands
forretninger går gennem os
Og vi tager stadig nye veje

HANDELSBANKEN 

altid med i billedet