

økonomi & politik

Kjeld Møller Pedersen: En sand og illustreret historie om en besparelse, der blev kimen til en lægekonflikt

Henrik Dahl: Løndannelse, indkomspolitik og koordination af den samlede økonomiske politik

Mogens Jensen: Overskudsdeling og mulighederne for en længerevarende indkomspolitik

Georg Morsing: Arbejdsløshed og beskæftigelsespolitik i et regionalt perspektiv

Karl-Henrik Bentzon: Offentligt ansatte i Danmark i et internationalt perspektiv

Hans Aage: Makroøkonomiske virkninger af den uformelle økonomi

Niels Jørgensen: Kommunernes erhvervsstruktur

Anmeldelser

Modtagne bøger

58. årgang 1984

nr. 3

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 de to sidste årgange modtaget finansiell støtte fra:

Den Danske Bank

Forenede Kreditforeninger

Handelsbanken

Nationalbanken

Privatbanken

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd

Tuborgfondet

Indholdsfortegnelse

<i>Kjeld Møller Pedersen:</i>	En sand og illustreret historie om en besparelse, der blev kimen til en lægekonflikt.	Side 222
<i>Henrik Dahl:</i>	Løndannelse, indkomstpolitik og koordination af den samlede økonomiske politik	Side 239
<i>Mogens Jensen:</i>	Overskudsdeling og mulighederne for en længerevarende indkomstpolitik.	Side 251
<i>Georg Morsing:</i>	Arbejdsløshed og beskæftigelsespolitik i et regionalt perspektiv.	Side 266
<i>Karl-Henrik Bentzon:</i>	Offentligt ansatte i Danmark i et internationalt perspektiv.	Side 278
<i>Hans Aage:</i>	Makroøkonomiske virkninger af den uformelle økonomi.	Side 294
<i>Niels Jørgensen:</i>	Kommunernes erhvervsstruktur	Side 306
	Anmeldelser	Side 313
	Modtagne bøger	Side 317

En sand og illustreret historie om en besparelse, der blev kimen til en lægekonflikt

Indledning

De senere års sparerunder i forbindelse med vedtagelse eller udarbejdelse af offentlige budgetter har gradvist medført større og større forvirring med hensyn til, hvad man skal forstå ved besparelser. Skal man fx. opfatte en nedsættelse af en stigningstakt som en besparelse? Eller skal man opfatte en realnedskæring af budgettet som en besparelse, forudsat at den samlede arbejdsmængde er faldet? Eller, for at tage et tredje eksempel, er der tale om en besparelse, hvis man omlægger finansieringen af en ordning således, at ordningens samlede omkostninger er uændrede, men med et ændret finansieringsmønster?

Der kan fremdrages mange andre eksempler, men de tre benyttede illustrerer klart: - at »besparelse« er et uklart begreb, - at vurderingen af om der er tale om en besparelse afhænger af, hvor man er placeret, fx. om man slipper for at deltage i finansieringen af en ordning, - at der som hovedregel knytter sig (negative) værdimæssige overtoner til »besparelser«; det er altid beklageligt og uheldigt, understreger såvel dem som sparer, som dem der udsættes for besparelsen.

Med en sådan mangfoldighed af betydninger og overtoner er det ikke mærke-

ligt, at der har bredt sig en betragtelig forvirring og kynisme, når der tales om besparelser. Som et fristende fjerde eksempel kan nævnes følgende velkendte besparelsestrick: en fremtidig, planlagt og budgetført aktivitet bortspares i en sparerunde. Denne type af besparelser er som hovedregel lette at blive enige om, idet der ikke på sparetidspunktet er stærke partsinteresser knyttet til den bortsparede aktivitet. Dette peger frem mod et andet aspekt af besparelser: De er som regel forbundet med omfordelingsvirkninger, dvs. een eller flere grupper mister arbejde eller (supplerende) indtægtskilde, medens andre slipper for en udgift eller omkostning.

Nærværende arbejde er inspireret af et af de seneste gennemførte spareforslag: Forsøget på at spare mellem 70-130 mill. kroner på Sygesikringens medicinudgifter. Besparelsesforslaget er interessant ved at være en del af overenskomsten mellem Praktiserende Lægers Organisation, PLO, og Sygesikringens forhandlingsudvalg. Med udgangspunkt i dette forslag vil forskellige aspekter af besparelsesdiskussionen blive fremdraget og illustreret, bl.a. »besparelser for hvem«, »omfordelingsvirkninger af besparelser«, »det analysemæssige grundlag for besparelser«, eller: »besparelse eller ønsketænkning« for at nævne nogle af de forhold, som vil blive diskuteret. Det vil blive dokumenteret, hvorledes man ved hjælp af offentlig tilgængelige data samt rimelige antagelser relativt let kan foretage grove skøn over realismen i et besparel-

sesforslag. Beregningerne vil blive gennemgået relativt udførligt for at levere den fornødne dokumentation for fremkommeligheden af denne form for hurtig kontrol. Der gives indledningsvis en kort faktuel beskrivelse af baggrunden for besparelsen og den konkrete aftale. Dette efterfølges af et afsnit, hvor de samlede medicinudgifter, og dermed besparelsesgrundlaget, diskuteres. Det påfølgende, lidt langstrakte, afsnit indeholder de konkrete beregninger med angivelse af, hvem der vinder og taber i første og efterfølgende runder.

Som nævnt er besparelser forbundet med stærke værdi- og interessemæssige aspekter. Når der udføres en opklarende redegørelse som nærværende, bliver man let udsat for anklager for »at blande sig«, at basere sine overvejelser på et forkert materiale, at der kun medtages delasppekter, eller beskyldninger for ikke blot at blande sig, men også for at tage parti. Det må i sager som denne gælde, at den almindelige retsregel, at man er uskyldig, indtil det modsatte er bevist, står ved magt. Det må i givet fald blive anklagerens opgave, på veldefinerede præmisser og fremlagt materiale, at bevise skylden. Omvendt må det være et krav til nærværende udredning, at præmisser og materiale fremlægges klart og tydeligt, uafhængigt af hvilke interesser/partier der kommer til at fremstå som tabere eller vindere i besparelsspillet. - Men, anklager og beskyldninger er en integreret del af besparelsesdiskussioner.

Baggrund: Overenskomst

I protokollat 1 i »slutseddel i forbindelse med overenskomstforhandlingerne 1983/84 mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Praktiserende Lægers Organisation« hedder det:

Der er mellem parterne enighed om, at man med henblik på at opnå størst mulige forsvarlige besparelser i udgifterne til tilskudsberettigede lægemidler efter sygesikringsloven iværksætter følgende foranstaltninger:

1. Der nedsættes en redaktionskomite til udarbejdelse af et informationsblad vedrørende prisændringer på de mest anvendte medikamenter og vedrørende økonomisk, rationel medikamentel behandling. Informationsbladet udsendes hver 14. dag eller mindst 1 gang om måneden til de alment praktiserende læger.
3. Der udarbejdes ved P.L.O. et kursustilbud omhandlende økonomisk farmakoterapi til samtlige alment praktiserende læger under landsoverenskomsten.
4. Lægemiddelkomitearbejdet udbygges i samtlige amtskommuner, så snart der foreligger resultater fra de 3 forsøgskommuner, der kan anvendes andre steder.
5. Der nedsættes et udvalg, der skal undersøge muligheden for at udarbejde oplysninger om størrelsen af medicintilskud, der udløses i de enkelte amtskommuner og den enkelte praksis...

Udgifterne ved etableringen af informationsvirksomheden, kursus m.v. i 1984 afholdes af den i protokollat 2 nævnte fond.

Sygesikringens Forhandlingsudvalg har noteret sig, at det er Praktiserende Lægers Organisations opfattelse, at det er påtrængende med en forbedret økonomi i de små vagtordninger.

Der er ikke konstateret uoverensstemmelser i parternes overordnede målsætninger for lægebetjeningen af de sikrede udenfor dagarbejdstiden.

Sygesikringens Forhandlingsudvalg har derfor erklæret sig villig til en forhandling af de små vagtordningers økonomi, når det pr. 1. april 1985 er konstateret om besparelsesmålet på 70 mio. kr. i 1984 er opnået.

Såfremt der ikke opnås eller skønnes at kunne opnås besparelser på 70 mio. kr. i 1984, kan overenskomsten på dette grundlag fra 31. oktober 1984 opsiges med 2 måneders varsel til den 1. i en måned.

(Citat fra p. 7 i Slutseddel).

Betragtes uddraget fra slutsedlen, fremgår det: 1) der skal spares mindst 70 mill. kroner, 2) midlerne hertil skal være bedre prisinformation samt kursusaktivitet og på lidt længere sigt lægemiddelkomiteer, og 3) en del af en evt. besparelse skal senere omsættes i en merudgift i forbindelse

med en forbedring af økonomien i de mindre vagtordninger.

Det har været fremme i dags- og fagpressen, se fx. Medicinal Debat (11), at Praktiserende Lægers Organisation, PLO, mener, at der kan spares op til 130 mill. kroner. Omfanget af forbedringen af økonomien i de mindre vagtordninger har været opgivet til omkring 37 mill. kroner.

Besparelserne gennemføres på baggrund af et ønske fra Indenrigsministeriet om nedskæringer på 120 mill. kr. på sygesikringsområdet. Heraf er der tidligere fundet omkring 40 mill. kr. på speciallægeområdet. Resten skulle således bl.a. findes i overenskomsten for de praktiserende læger.

Det er umiddelbart klart, at såfremt der ikke findes andre besparelser på sygesikringsområdet, og det opstillede besparelsesmål nås, vil det ministerielle sparekrav ikke være imødekommet, idet en stor del af besparelsen på et lidt senere tidspunkt vil gå til udvidelsen af de økonomiske rammer for de mindre vagtordninger. Det skal dog i denne forbindelse understreges, at det ikke klart fremgår, om det af Indenrigsministeriet opstillede sparekrav er permanent, dvs. om der netto over en længere årrække eller permanent skal spares 120 mill. kr. Dette peger mod den allerede omtalte uklarhed, når der tales om besparelser, men det må antages, at der skal være tale om permanente besparelser, dvs. en nettoreduktion enten i det samlede ressourceforbrug eller i de offentlige udgifter.

I forbindelse med det opstillede sparemål, kan det være af interesse at fremhæve følgende fra Lov om udøvelse af lægegerning (lovbekendtgørelse nr. 426 af 19. august 1976):

»En læge er under udøvelsen af sin gerning forpligtet til at vise omhu og

samvittighedsfuldhed, herunder også ved økonomisk ordination af lægemidler, benyttelse af medhjælp m.v.« (paragraf 6).

Det har også interesse at fremhæve paragraf 81, stk. 3 fra Landsoverenskomsten for Almen Lægegerning (»provinsoverenskomsten«) (6):

»Lægen er forpligtet til at bistå den offentlige sygesikring i gennemførelse af en forsvarlig økonomi med hensyn til de sygehjælpsudgifter, som er afhængige af lægens ordinationer«.

Ligesom stk. 4 i samme paragraf også kan være værd at fremhæve:

»Bevises det, at en læge har påført den offentlige sygesikring unødvendige sygehjælpsudgifter, skal lægen erstatte disse udgifter og kan i gentagelsestilfælde udelukkes fra adgang til at arbejde for sygesikringen«.

Det interessante ved disse citater er, at der fokuseres på medicinområdet, ikke fx. på prøver, antal konsultationer, henvisninger osv., omend »m.v.« i Lov om udøvelse af lægegerning evt. kan fortolkes i denne retning. Det er heller ikke ganske klart, hvad man nøjagtig skal forstå ved »økonomisk ordination« eller »forsvarlig økonomi«, men ud fra en umiddelbar betragtning og med støtte i stk. 4, paragraf 81 i Landsoverenskomsten, må man antage, at der er tale om, at der ved ligeværdig terapeutisk effekt, skal vælges det billigste præparat.

Baggrund: Medicinudgifter

Forud for en nærmere analyse er det hensigtsmæssigt at sætte sparemålet i perspektiv ved at betragte såvel de samlede medicinudgifter som Sygesikringens medicinudgifter samt apotekernes bruttoomsætning.

Tabel 1: Medicinudgifternes andel af typer af sundhedsudgifter, 1970 og 1982.

Mill. kr.	Sundhedsudgifterne (drift) incl. medicin		Medicinudgifterne incl. recepturgebyr, excl. moms		Medicinudgifterne i % af sundheds- udgifterne	
	1970	1982	1970	1982	1970	1982
Offentlige udgifter i hospitalssektoren	3.717	20.920	175	725	4,7	3,5
Offentlige udgifter i primærsektoren	1.885	7.531	268*)	1.124*)	14,2	14,5
Borgernes egne direkte udgifter i primærsektoren	1.382	4.730	317	1.311	22,9	27,7
Samlede sundhedsudgifter	6.984	33.181	760	10,9	9,5	0

*) I de offentlige medicinudgifter i primærsektoren er medregnet tilskud til medicin efter de sociale pensionslove og bistandsloven. Disse tilskud var i 1970 ca. 15 mill. kr. og i 1982 ca. 110 mill. kr.

Beregningerne er foretaget excl. moms, idet denne afgift for det offentliges vedkommende optræder som både udgift og indtægt.

Kilde: MEFA (7), tabel 43.

- Andel af sundhedsudgifterne

I **tabel 1** ses udviklingen i de samlede medicinudgifter for perioden 1979-1982. Som andel af de samlede sundhedsudgifter har medicinudgifterne været faldende i den betragtede periode, dog med tendens til en svar stigning omkring 1981-1982. Betragter man fordelingen af medicinudgifterne på primærsektoren, hospitaler og borgerne, er det karakteristisk, at borgernes andel har været stigende og nu udgør over en fjerdedel, udgifterne i hospitalssektoren har været faldende, medens udgifterne i primærsektoren, dvs. overvejende sygesikringsudgifter, stort set har været stabile på godt 14%.

Af **tabel 1** fremgår, at det næppe kan være under henvisning til, at det offentliges medicinudgifter er steget voldsomt eller relativt mere end de øvrige medicinudgifter, der ligger bag udvælgelsen af medicin som spareobjekt.

- Apotekernes bruttoomsætning

Ved at betragte apotekernes bruttoomsætning og sammensætningen heraf får

man et lidt andet indblik i medicinudgifterne, **tabel 2**. Det er i nærværende sammenhæng af særlig interesse at bemærke sig, at salg efter recept, dvs. lægeordineret medicin, udgjorde 76,7% af apotekernes bruttoomsætning i 1982, medens håndkøbssalget udgjorde 19,5% og salg til andre apoteker m.v. beløb sig til 3,8% af bruttoomsætningen.

I forhold til besparelsesmålet skal besparelserne ske ud af den receptordinerede andel af medicinudgifterne. Hertil kommer, at de receptbaserede medicinudgifter i Københavns, Frederiksberg, Tårnby og Dragør kommuner også skal fratrækkes for at få det beløb, der skal spares af, idet disse kommuner hører under Københavneroverenskomsten. Det er her kun muligt umiddelbart at fratrække udgifter i de to førstnævnte kommuner. Herved kommer man til et receptbaseret udgiftsbeløb på godt 2 mia. kr. i 1982 (2.041.689). Antages medicinudgifterne at være nogenlunde proportionale med befolkningstallet, kan man beregne, at udgifterne til receptbaseret medicin i

Tabel 2: Sammensætningen af apotekernes bruttoomsætning 1980-1982

Hele landet	Salg efter recept			I alt 1000 kr.	Håndkøb 1000 kr.	Salg til andre apo- teker m.v. 1000 kr.	Brutto- omsætning 1000 kr.
	Enkelt- personer 1000 kr.	Sygehuse m.v. 1000 kr.	Dyrlæge- ordinationer 1000 kr.				
1982	1.925.387	238.239	160.358	2.323.984	589.806	115.008	3.028.798
1981	1.660.394	217.073	130.871	2.008.338	509.938	93.304	2.116.580
1980	1.490.462	200.449	122.133	1.813.043	444.370	81.025	2.338.438

Kilde: Sundhedsstyrelsen/Apotekerfonden (14), tabel 3.

Tårnby og Dragør kommuner ligger på omkring 20 mill. i 1982, således at man for praktiske formål kan sige, at omsætningsbasis for det opstillede besparelses-mål er 2 mia. kroner.

For at komme frem til det egentlige be-spareselsbeløb, skal der imidlertid foreta-ges endnu en justering, idet ikke al recept-baseret medicin sælges til enkeltpersoner, hvilket her tages som værende sammen-faldende med, at recepten er udskrevet af en praktiserende læge eller en speciallæ-ge. Justeres der, fremkommer der en be-spareselsbasis på omkring 1,6 mia. kroner for hele landet excl. Københavns og Fre-deriksberg kommuner.

En del medicin ordineres af speciallæ-ger. Denne andel burde også fratrækkes det beløb, som der skal spares ud af. Det har ikke været muligt ud fra umiddelbart tilgængelige kilder at opgøre omfanget heraf. I det følgende regnes der med en

besparelsesbasis på 1,6 mia. kroner i brut-toomsætning på apotekerne til receptba-seret medicin.

- Sygesikringens medicinudgifter

En tredje synsvinkel på medicinudgif-terne frek kommer ved at betragte sygesik-ringens udgifter til medicin, dvs. sygesik-ringens udgifter til medicin, som er til-skudsberettiget. Tilskudssatserne udgør enten 50% eller 75% afhængig af, om der er tale om livsnødvendig medicin eller ej.

De samlede sygesikringsudgifter for pe-rioden 1973/74 til 1982 for hele landet fremgår af **tabel 3**.

Medicinudgifterne steg med 9,7% fra 1981 til 1982 mod 6,4% året før. Med hensyn til det første tal skal man erindre, at der per 1. juli 1981 skete et fald i til-skuddene til medicin. De tilsvarende tal for almen lægehjælp var i de samme to perioder på henholdsvis 12% og 11,2%.

Tabel 3: Sygesikringsudgifterne 1973/74-1982. Regnskabstal. Hele landet.

Mill. kr.	73/74	74/75	75/76	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Almen lægehjælp	700,4	894,8	948,4	1.166,9	1.317,9	1.409,4	1.544,9	1.718,0	1.923,3
Speciallægehjælp	197,3	282,7	320,6	412,9	474,2	501,9	561,1	617,6	686,6
Medicin	415,6	518,3	530,1	685,0	807,7	902,7	1.054,5	1.121,7	1.230,8
Tandlægehjælp..	327,0	453,4	510,9	574,3	602,3	644,8	726,3	699,9	786,4
Øvrige udgifter*)	139,2	165,9	145,4	115,6	173,9	189,3	227,8	246,8	265,5
I alt	1.780,0	2.315,1	2.455,4	2.954,7	3.376,0	3.648,1	4.114,4	4.401,1	4.892,6

*) Indeholder udgifter til briller, fysioterapeutisk behandling, rejsesygesikring, kiropraktisk behandling m.v.
Anm.: Regnskabsperiode i 1976 var kun på ¾ år.

Kilde: (12), tabel 2.2.1 og B.2.1.

Når der tales om besparelser på mellem 70-130 mill. kroner, er der tale om besparelser set i forhold til Sygesikringens udgifter. Trækkes medicinudgifterne i Københavns og Frederiksberg kommuner ud, reduceres udgifterne i 1982 til 1.065 mill. kr., og justeres der for Dragør og Tårnby kommuner, kan man sige, at besparelsesbasis udgør omkring 1 mia. kroner i 1982. Såfremt det havde været muligt, skulle der også have været justeret for den del af udgifterne, som skyldes speciallægenes medicinordinationer.

En anden dimension af Sygesikringens medicinudgifter udgøres af de udgifter, som er forbundet med udskrivning af recepter. Stort set al tilskudsberettiget medicin er receptpligtig. (Medens det ikke er al receptpligtig medicin, som er tilskudsberettiget).

I **tabel 4** ses ydelsesomfang for almen praksis i 1981. Der blev i 1981 ydet omkring 22,5 millioner grundydelse, heraf var omkring 1/7 receptfornyelser og omkring 1/6 telefonkonsultationer med receptudstedelse. Anskuet på en lidt anden måde vedrørte omkring 1/3 af grundydelse receptudstedelse. I økonomisk henseende honoreres telefonkonsultationer med receptudstedelse med samme basis-honorar som konsultation, medens receptfornyelse honoreres med godt halvdelen af konsultationshonoraret.

Betragtes udviklingen i antal ydelser per gruppe 1-sikret for perioden 1973/74-1981 fremgår det, at der har været en stigning på omkring 25% i antal receptfornyelser per gruppe 1-sikret. Der ses også at være en relativ stor stigning i antal telefonkonsultationer med receptudstedelse fra 1977 til 1981, jfr. (12, tabel 3.6.3.)

I forbindelse med tallene i tabel 4 skal man være opmærksom på, at der også udstedes recept i forbindelse med konsul-

Tabel 4:

Antal ydelser fordelt efter ydelsesart og sikringsgruppe. 1981, excl. områder dækket af Københavneroverenskomsten.

	Gruppe 1 sikrede	
	Antal ydelser 1000	Pr. sikret
Konsultation.....	9.932	3,12
Telefonkonsultation med receptudstedelse	3.872	1,22
Telefonkonsultation med henvisning	427	0,13
Telefonkonsultation	2.206	0,69
Receptfornyelse	3.276	1,03
Besøg.....	2.027	0,64
	21.743	6,83

Kilde: (12), uddrag af tabel 3.6.1.

tation og sygebesøg. I disse tilfælde sker der blot ikke særskilt honorering.

Set ud fra Sygesikringens synsvinkel skulle man i lyset af det foregående tale om »direkte medicinudgifter« (dvs. de af tilskudsordningerne affødte udgifter) og »medicineringsudgifter« (dvs. direkte medicinudgifter plus de med receptudstedelse forbundne udgifter, hvor disse kan udskilles fra de øvrige grundydelse).

Sammenfattende for gennemgangen af medicinudgifterne skal følgende nøgletal, der benyttes i det følgende, fremhæves:

- 1,6 mia. kroner, excl. moms, er besparelsesbasis målt i bruttoomsætningen på apotekerne. Der er forsøgt at finde frem til et beløb, der er relevant for de besparelser, der skal opnås under Landsoverenskomsten.
- 1 mia. kroner incl. moms er besparelsesbasis målt i Sygesikringens direkte medicinudgifter.

Om disse beløb skal bemærkes, at de er målt i 1982 kroner, at de sandsynligvis er lidt for høje, bl.a. fordi de også omfatter medicinudgifter, som speciallæger har forårsaget ved deres medicinerings af pati-

enter, at der er tale om receptpligtig medicin til enkeltpersoner for bruttoomsættningens vedkommende, men ikke al receptpligtig medicin er tilskudsberettiget, medens næsten al tilskudsberettiget medicin er receptpligtig.

Det skal yderligere fremhæves, at der har været benyttet talmateriale, som er umiddelbart tilgængelig i forskellige publikationer, samt at der ikke anvendes præcise beløbsangivelser, idet noget sådant er umuligt. I stedet benyttes ca. angivelser, som utvivlsomt er indenfor $\pm 5-10\%$ af det sande beløb.

Sættes besparelsesmålet på 70-130 mill. kroner (i 1983 priser) i relation til sygesikringens omkring 1 mia. kroner besparelsesbasis (i 1982 kroner) udgør dette mellem 6,4% og 11,8% målt i 1983 priser, idet der regnes med en 10% prisstigning fra 1982 til 1983.

Ud fra en overfladisk betragtning forekommer det opstillede sparemål derfor ikke at være helt urealistisk. Som det skal

vises i det følgende, vil en blot lidt mere dybtgående analyse vise, at det vil være vanskeligt/umuligt at opnå dette.

Analyse af besparelsesmulighederne

Når der tales om besparelser er det vigtigt at klargøre sig

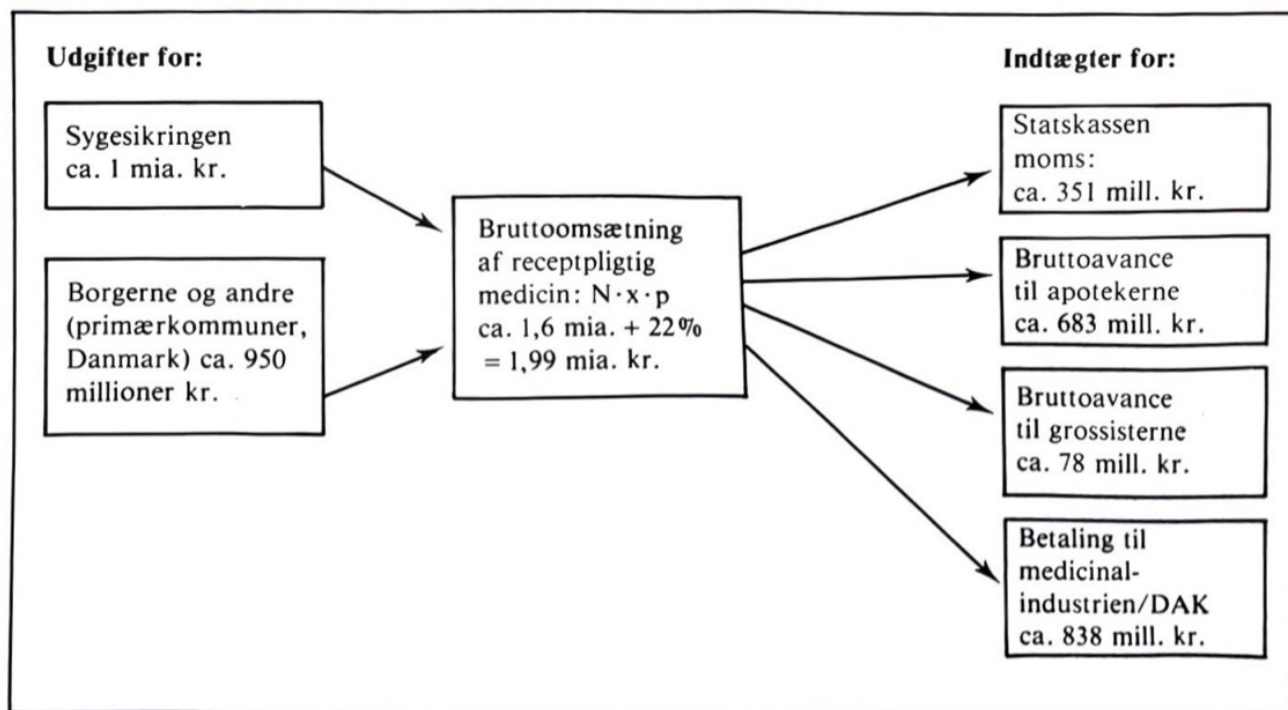
- (1) hvem der opnår nettobesparelser
- (2) tidsperspektivet i besparelserne

- »Udgifter er indtægter«

Med hensyn til det første punkt er det nyttigt at benytte følgende figur, hvor en række relevante parter er indplaceret på henholdsvis udgifts- og indtægtssiden af et simpelt medicinøkonomisk kredsløb. Udgangspunktet er bruttoomsætningen på 1,6 mia. kroner, excl. moms. I det følgende medtages momsen.

I figuren er indplaceret de tal, som blev fremdraget i det foregående afsnit. Idet Sygesikringens andel udgør omkring 1 mia., incl. moms, beregnes den del som borgerne, primærkommunerne og andre

Figur 1: Fordeling af udgifter og indtægter på parter i et simpelt medicinøkonomisk kredsløb.



betaler til omkring 950 mill. kroner. Dette forekommer ikke urimeligt, idet man ved at sammenholde med tal fra receptundersøgelsen i 1981, (22, tabel 7), vil finde, at nærværende fordeling medfører, at 51,3% af omsætningen til enkeltpersoner betales af Sygesikringen, mod 50,7% i receptundersøgelsen fra 1981.

Bruttoomsætningen på omkring 2 mia. er naturligvis ikke blot udgift men også indtægt for visse grupper/klasser. På indtægtssiden er hovedgrupper medtaget i figurens højreside. Statskassens andel udgøres af moms. Apotekernes bruttoavance er skønnet til omkring 35% af bruttoomsætningen. Dette (lave) skøn fremkommer ved at tage udgangspunkt i Medicintakstens paragraf 11, stk. 2.

Gennemsnitsprisen per pakning ved salg efter recept var i 1982 for fabriksfremstillet medicin kr. 70,73 (apotekernes udsalgspris, AUP, excl. moms, jfrv. (14), tabel 7). Dette svarer til en indkøbspris, (AIP), i et interval hvor avancen er 55% af AIP. Dette fører frem til den anvendte avanceprocent af bruttoomsætningen. Grossistavancen udgør omkring 4% af AUP. Betaling til medicinalindustrien og apotekerne (DAK) fremkommer som reststørrelse.

Ved at benytte en opstilling som den i figur 1 skitserede kommer en række forhold til at træde klart frem:

- Udgifter for een eller flere parter er indtægter for een eller flere parter. En besparelse på udgiftssiden er derfor også en indtægtsnedgang. Det er naturligvis dette forhold, der normalt fører til voldsomme offentlige diskussioner.
- En udgiftsnedgang kan fremkomme på tre forskellige måder - eller ved en kombination: a) ved et prisfald/valg af billigste præparat, b) ved et fald i antal ordinationer per patient, x, og c) ved et

fald i antal patienter, N, svarende til at ændre i een af de tre komponenter i formelen $N \cdot x \cdot p$.

- Noget, der fremtræder som en besparelse for een part, fx. Sygesikringen, behøver ikke nødvendigvis at være en samfundsmæssig besparelse - men kan naturligvis være det. Dette emne tages op senere.
- De forskellige parter kan udvise forskellig adfærd, fx. kan man forestille sig, at medicinalindustrien vil forsøge at kompensere for en omsætningsnedgang ved at lade priserne stige, eller at der sker en (næsten automatisk) justering af apotekspriserne, hvis og når apoteksavancen falder.

Det er i forbindelse med disse mere eller mindre automatiske reaktioner, at *tids-horizonten* skal inddrages i diskussionen. Reaktionerne indtræffer først, når besparelserne er ved eller er slået igennem. Eksempelvis falder apotekernes bruttoavance først, når substitutionen til billigste præparat er slået igennem - og der følger da den mere eller mindre automatiske prisjustering. Dette betyder, at man ved besparelser bør skelne mellem umiddelbare besparelser og besparelser efter tilpasning. Hvis ikke, kan besparelserne meget let minde om den varme, der følger med at tisse i bukserne.

- Synonyme præparater

Det fremgår af Slutsedlen mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og PLO, at besparelserne skal opnås ved, at der benyttes de billigste præparater blandt iøvrigt terapeutisk ligeværdige præparater. Dette svarer til, at besparelsen udelukkende skal tilvejebringes ved justering af pris-komponenten i formelen $N \cdot x \cdot p$. Dette betyder, at det kun er en del af bruttoomsætningen og dermed Sygesikringens direkte medicinudgifter, som der kan spares

på, nemlig den del, hvor der findes synonyme præparater, (præparater der i kemisk forstand så godt som identiske), idet det her antages, at synonyme præparater er terapeutisk ligeværdige. Det skal bemærkes, at dette ikke altid er tilfældet. Således findes der hos Yesalis et al (21) en liste på 10 præparater, som på den ene side er synonyme, men på den anden side ikke er ens ud fra såkaldt »bioavailability«. Dette gælder fx. prednison og nitroglycerin.

Spørgsmålet bliver dernæst, om det er muligt at skønne over, i hvilket omfang der findes synonyme præparater for et præparat, som er ordineret af lægen. Der findes ikke et dansk materiale, som kan belyse dette, men det fremgår af amerikanske undersøgelser, at der for omkring 50% af recepterne findes såkaldte »multiple-source entities«, dvs. synonyme præparater, (17) og (20). Tager man i betragtning, at en større andel af medicinen i Danmark er receptpligtig end i USA og dermed utvivlsomt omfatter flere generiske (synonyme) præparater, må det forventes, at andelen er lidt højere i Danmark, omkring 55-60%. Det er imidlertid

ikke sikkert, at dette svarer til mellem 55-60% af bruttoomsætningen. Det må nok ventes, at den generiske del udgør en mindre del, idet priskonkurrencen på generiske produkter er relativ hård, ligesom prislejet er afpasset efter det forhold, at patentet normalt er udløbet. Det antages derfor, at omkring 50% af bruttoomsætningen på 1,95 mia. kr., incl. moms, udgøres af synonyme præparater. Dette rundes op til 1 mia.

Vendes der nu tilbage til sparemålet på mellem 70-130 mill. skal dette nu sættes i forhold til en sygesikringsandel på omkring 520 mill. kr. af bruttoomsætningen på 1 mia. kroner svarende til mellem 13,5% og 25% besparelser. Eller sagt på en anden måde, såfremt Sygesikringen skal nå det opstillede sparemål, skal bruttoomsætningen (den ene mia.) falde med mellem 135 og 250 mill. kroner, for at det vil resultere i besparelser på 70-130 millioner for sygesikringen.

Man kunne imidlertid gå et skridt videre og spørge om, i hvilket omfang der allerede på nuværende tidspunkt ordineres billigste synonyme præparat, dvs. hvilken andel af 1 mia., der ikke kan spares af,

Figur 2: Sammenfatning af terapeutiske og økonomiske antagelser vedrørende generiske præparater.

		biologisk og terapeutisk værdi af præparater		
		ligeværdig	ikke-ligeværdig	
P R I S	billigste præparat	nu: ? kr. ? kr. ønske: 1 mia.	antager, at der ikke er problemer (se dog tekst)	?
	øvrige dyrere præparater	nu: ? kr.		?
		1 mia. 520 mill.	-	1 mia. (bruttooms.) 520 mill. (Sygesik.)

fordi dette dækker over billigste præparatform. Der findes imidlertid ikke et materiale, der umiddelbart muliggør et skøn herover.

Figuren på side 230 sammenfatter såvel problemstilling som antagelser.

De eneste beløb, som kendes med rimelig sikkerhed, er summerne nederst i tabellen. Bruttoomsætningen på omkring 1 mia. til generiske præparater er naturligvis fordelt mellem »billigste præparater« og »øvrige dyrere præparater«. Man ønsker - under antagelse om biologisk og terapeutisk ligeværd - at flytte den del af medicinforbruget, som hidrører fra »øvrige dyrere præparater« til den billigste gruppe. Herved skal Sygesikringen spare omkring 70-130 mill. kroner, svarende til et fald i bruttoomsætningen på mellem 135 og 250 mill. kroner. Dette svarer til, at der i gennemsnit skal være prisforskelle på mellem 14-25% og i praksis højere, idet en del af omsætningen allerede hører til i gruppen af billigste præparater, dvs. at prisforskellen mellem præparaterne i gruppen »øvrige dyrere præparater« og billigste skal være betragtelig højere end 14-25%.

Kan det opstillede besparelsesmål nås?

Antagelser:

- den gennemsnitlige prisforskel mellem billigste synonyme præparat og øvrige synonyme præparater er højere end 14%
- alle praktiserende læger omlægger deres ordinationsmønster til billigste præparat
- og i konsekvens af det foregående: alle praktiserende læger har kendskab til, hvilke præparater der er biologisk og terapeutisk ligeværdige og billigst

- at besparelser skal betragtes i mindst to stadier: umiddelbar virkning og tilpasset virkning, jfr. diskussionen i tilknytning til figur 1.

De tre første forudsætninger er helt centrale. Den første forudsætning er en logisk forudsætning for at sparemålet på 70 mill. har nogen mulighed for at blive realiseret. Bemærk, at 14% er et minimum. Skal sparemålet på 130 mill. nås, skal prisforskellen være på mindst 25%. Den anden og tredje antagelse er også nødvendige, idet vi betragter hele det relevante omsætningsbeløb. Antagelserne 1 og 2/3 kan dog kombineres: Såfremt den gennemsnitlige prisforskel er betragtelig højere end minimumsskønnet på enten 14% eller 25%, kan dette kompensere for en evt. mindre deltagelsesprocent blandt de praktiserende læger. Denne sidste mulighed undersøges dog ikke nærmere her, idet »ombytningsforholdet« er vanskeligt at kvantificere.

Under de opstillede antagelser kombineret med, at virkningerne slår igennem indenfor et år, kan de umiddelbare og tilpassede sparevirkninger betragtes i nedenstående to figurer, hvor det klart fremtræder, hvilke parter der bliver berørt.

I figur 3 vises, hvorledes en *umiddelbar* besparelse vil slå igennem *under de opstillede antagelser*. For at Sygesikringen kan spare mellem 70-130 mill., skal der indtræde en omsætningsnedgang på mellem 135-250 mill. Udover Sygesikringens besparelse, vil borgerne og andre partier spare mellem 65-120 millioner som følge af de nu lavere medicinpriser. Dette er naturligvis en ikke ubetydelig sidegevinst af Sygesikringens sparebesparelser. Ser man dernæst på, hvem der betaler for besparelsen, fremgår det, at en anden offentlig kasse vil opleve en indtægtsnedgang på mellem 24-45 millioner. De øvrige betale-

re af besparelsen er placeret i den private sektor.

Det her opstillede billede er kun gældende, indtil de »betalende« parter evt. gør forsøg på at kompensere for indtægtsnedgangen. Antages det, at staten forholder sig passiv overfor indtægtsnedgangen, og antages det samme med hensyn til grossisterne og medicinalindustrien kan interessen derfor koncentreres om apotekerne.

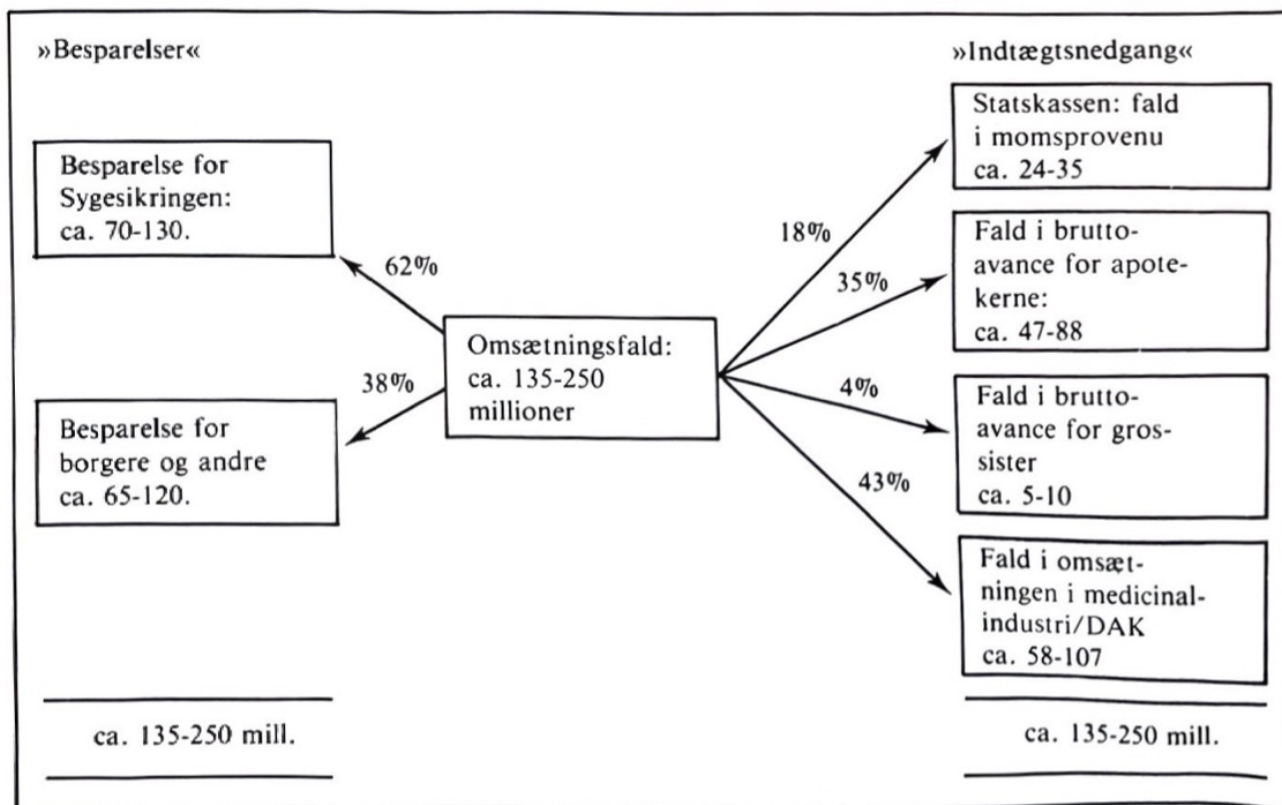
Apotekernes prisfastsættelse for lægemidler kan kort beskrives således, at man for alle landets apoteker som helhed tager udgangspunkt i de konstaterede omkostninger, herunder en bestemt gennemsnitsindtægt svarende til lønnen for en overlæge eller professor for de godt 300 apoteker. Derefter beregner man salgsprisen således, at de giver dækning for alle de nævnte omkostninger.

Substitutionen til billigste synonyme præparat kan ikke forventes at påvirke

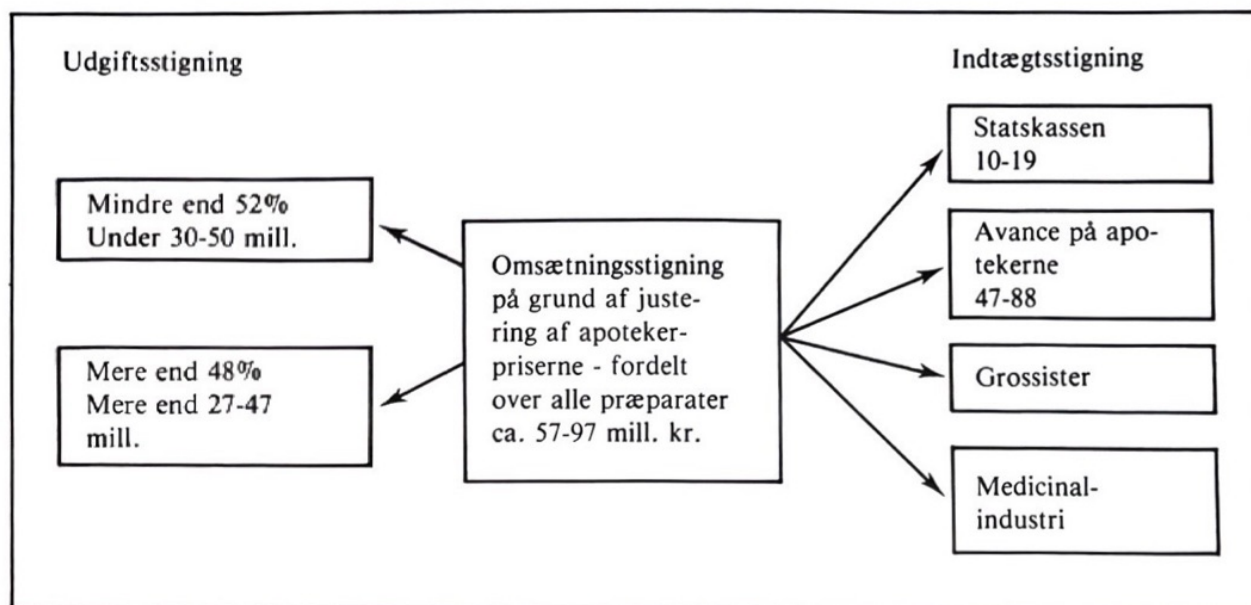
apotekernes omkostninger, idet arbejdet med et billigt eller dyrere præparat naturligvis er det samme. For at sikre apotekerne den omtalte omkostningsdækning, må der kompenseres for omsætningsnedgangen og den dermed forbundne avance. Dette sker ved, at der efter en konstateret omsætnings- og avancenedgang sker en justering af priserne. Det må antages, at der bliver tale om en generel prisjustering, dvs. for såvel synonyme som andre præparater. Antager man, at der ydes fuld compensation, dvs. svarende til faldet i bruttoavancen i forbindelse med den umiddelbare besparelse, skal medicinpriserne justeres med dette beløb. Hermed er momsgrundlaget øget tilsvarende. Dette svarer til, at man i »den tilpassede sparesituation« skal have en omsætningsstigning på mellem 49-91 millioner, jfr. figur 5.

Da medicinpriserne stiger i almindelighed betyder det, at Sygesikringen kommer til at betale mindre end 52% af omsæt-

Figur 3: Hvem sparer og betaler besparelsen i udgangssituation.
(»Umiddelbar besparelse«)



Figur 5: Besparelssituationen efter tilpasning af apotekerpriserne for at indvinde faldet i bruttoavance



ningsstigningen. Omvendt kommer borgerne til at betale mere end 48%.

Efter en tilpasning, der udelukkende vedrørte apotekerreaktionen, som der er lovgivningsmæssig dækning for, ses en betragtelig del af den oprindelige besparelse for Sygesikringen at være opædt - en reduktion på omkring 43%.

Umiddelbar besparelse

for sygesikringen: ca. 70-130 mill. kr.

Udgiftsstigning som

følge af tilpasning

af apotekerpriser ca. 30-90 mill. kr.

Nettoresultat efter

2. runde for Sygesik-

ringen

ca. 40-80 mill. kr.

Betragter man næste tilpasningsrunde, kan man (med rimelighed) forestille sig, at medicinalindustrien vil forsøge at kompensere for indtægtsnedgangen. Der finder i praksis prissubsidiering sted af industriens forskningsaktivitet, dvs. en del af indtægterne fra generiske præparater går til dækning af forskningsudgifter ved udvikling af nye præparater. Denne kryds-subsidiering må antages at blive bragt til

ophør, hvis der gennemføres en effektiv substitution til billigste præparat. For at kompensere herfor kan man forvente, at der indtræffer prisstigninger på originalpræparater, som fortsat er dækket af patent og derfor ikke kan kopieres. Omfanget af sådanne prisstigninger kan der ikke siges noget præcist om. Sættes det beskedent til 20%, medfører det en umiddelbar omsætningsforøgelse på mellem 10 og 18 millioner kroner, hvortil kommer moms. Da der er tale om originalpræparater, vil Sygesikringen komme til at betale mindst 52% heraf, og således bringe besparelsen ned til mellem 34-69 millioner kroner.

Hovedkonklusionen på spørgsmålet om det opstillede besparelsesmål kan nås, bliver således, at det ikke er muligt. Under relativt optimistiske antagelser vedrørende gennemsnitlige prisforskelle, praktiserende lægers villighed til at substituere samt reaktion fra de parter, som bærer omkostningerne ved at andre sparer, vil man i bedste fald spare omkring 50% af det opstillede målbeløb, dvs. mellem 24-69 millioner, ikke 70-130 millioner.

Slækker man dernæst på een af de cen-

trale antagelser, nemlig at alle praktiserende læger deltager og er fuldt informeret om billigste præparat, vil en ændring heraf til fx. blot 75% få omfanget af besparelsen til at falde yderligere. Som nævnt tidligere kan dette evt. modvirkes af mulige gennemsnitlige prisforskelle mellem billigste og faktiske benyttede synonyme præparater. Der skal dog i givet fald være tale om endog betragtelige, gennemsnitlige prisforskelle - en del peger i retning af, at dette næppe er tilfældet. Dette betyder, at man generelt må forvente en besparelse, der ligger betragtelig under 34-69 millioner - hvor meget kan kun afgøres ved meget detaljerede analyser og er strengt taget af mindre interesse i nærværende sammenhæng.

Diskussion

Som påvist i det foregående afsnit vil det opstillede besparelsesmål ikke kunne nås selv under det mest optimistiske sæt af antagelser. Der er ikke tale om komplicerede beregninger. Således blev hovedkonklusionen oprindelig beregnet på et lille kvarters tid. Der kræves naturligvis mere tid, når man ønsker at vise, hvem der vinder og taber ved sådanne besparelser.

Det første spørgsmål der melder sig efter en konstatering af, at det er helt urealistisk at forvente besparelser af det opgivne omfang, går naturligt på, hvordan det kan gå til, at PLO og Sygesikringens Forhandlingsudvalg i fællesskab kan blive enige om det.

Set ud fra PLO's synspunkt er det ikke vanskeligt at forstå. Besparelsen er effektivt væltet over på andre (primært medicinalindustrien og statskassen). Som stand betragtet er det lykkedes de praktiserende læger at undgå, at de selv kommer til at bære den pålagte besparelse. Fagforeningsmæssigt er dette naturligvis en lyk-

kelig udgang på en situation, der kunne have påført standen en indtægtsnedgang eller mindskelse af en stigningstakt. PLO har naturligvis ikke nogen egentlig interesse i at foretage en blot overfladisk analyse af, om det er muligt at nå besparelsen - selv ikke når økonomien i de mindre vagtordninger er koblet sammen med besparelsen, idet den eneste sanktion i forbindelse med manglende realisering af besparelsen består i, at man udsætter forbedringen af økonomien i omtalte vagtordninger. Samtidig har man et »efter-slæb« til næste overenskomst. Skulle besparelsen, næsten naturstridigt, vise sig, betyder tilføjelsen om forbedringen af økonomien i vagtordningerne, at standen som sådan ved »besparelsen« totalt set har oplevet en samlet indkomstfremgang på omkring 35 mill. kroner, det beløb som vagtordningsøkonomien skulle forbedres med, hvis medicinbesparelsen lykkedes. Alt i alt må man uden nogen form for moralsk forargelse konstatere, at den aftalte besparelsesform, incl. den påhæftede betingelse, fagforeningsmæssigt er tæt på det optimale. Alternativet havde været, at det skulle gå ud over stigningstakten i honorarerne. Som PLO's formand udtalte til Medical Debat: »Vi har nu besluttet at sige nej til yderligere at lade vore honorarer ødelægge og skærened. For at undgå dette er vi altså gået med til at forsøge at gennemføre de besparelser på medicinpriserne«. Og problemet med den automatiske forhøjelse af priserne på grund af apotekeravancen løste PLO formanden på følgende måde: »Når vi ser på totalomsætningen på apotekerne, så er det vor opfattelse, at der her godt kan sættes ind således, at priserne ikke behøver at stige...men (der er) måske andre indsatser, som industrien og apotekervæsenet gør, og som der kunne spares lidt på. Vi opvartes jo kolossalt,

bl.a. også med noget, der er mindre værdifuldt«. Dette er et velkendt tema i enhver besparelsesdiskussion: Man er i princippet enig i, at der skal spares - det er blot de andre, der udfører noget mindre værdifuldt, som skal spare. Det er blot sjældent, at man ser det udtrykt så tydeligt. Som fagforeningsformand kommer PLO-formanden naturligt ikke ind på den tilsyneladende modstrid, der må være mellem, at han mener, at der let kan spares mindst 70 millioner og i de første hovedafsnit citerede paragraffer fra lægeloven og landsoverenskomsten.

Fagforeningsmæssigt var det også naturligt, at der blev udtrykt stor betænkelighed (på patienternes vegne), da Indenrigsministeriet tidligt i 1984 gennemførte en effektiv besparelse, der involverede medicin. Man fjernede nemlig receptpligten for visse former for håndkøbsmedicin. Dette resulterer naturligvis i, at den indtægtsform, der vedrører udstedelse af recept, vil falde hos lægerne, jfr. tabel 4 foran.

Man kan dernæst undersøge, om man fra Sygesikringens Forhandlingsudvalgs side kan have haft tilsvarende interesser i ikke at forholde sig særlig konkret til besparelsen. En egentlig vurdering heraf forudsætter, at det præciseres, hvilken rolle man mener, at forhandlingsudvalget bør spille: Vagthund for de amtskommunale finanser, for den samlede samfundsøkonomiske virkning af et forhandlingsresultat osv. Det fremgår af et interview i Medicinal Debat, at formanden for forhandlingsudvalget ser sin opgave som vagthund for de amtskommunale budgetter. I samme interview bliver der spurgt, om der er blevet foretaget beregninger svarende til de foran diskuterede. Svaret er entydigt: »Nej, og jeg vil heller ikke påstå, at jeg kan modbevise dette regnestykke«. Som det fremgik, var en del af for-

klaringen på, at besparelsen ville opæde sig selv, den automatiske pristilpasning på apotekersiden. Forhandlingsudvalgets formand ser derfor problemet i, at man har en uhensigtsmæssig apotekerlov! Og øvrige følgevirkninger har ikke interesse:

»Vi vurderer altså dette alene som en ren amtskommunal besparelse, og hvilke følgevirkninger, det kan få, kan vi naturligvis ikke tage højde for«.

Da det er amtskommunerne som afholder udgifterne til Sygesikringen, kan det hverken forarge eller overraske, at forhandlingsudvalget ser det som sin naturlige opgave at vogte de amtskommunale budgetter og kasser. Det må imidlertid vække forundring, at der tilsyneladende ikke er foretaget egentlige beregninger, idet noget sådant selv på mellemlang sigt ville have været i amtskommunal egeninteresse, idet en evt. udløsning af forbedringen i vagtøkonomien må forventes netto at medføre en amtskommunal udgiftsudvidelse. Omvendt kan det ikke på denne baggrund undre, at det er vanskeligt at styre (væksten i) de offentlige udgifter. Samtidig skal man erindre, at forhandlingsudvalget sidder i en forhandlingssituation, hvor man ovenfra er blevet pålagt et (måske ikke uvelkomment) sparekrav, men samtidig skal nå frem til et forhandlingsresultat med modparten, som begge kan være tilfredse med. I denne situation, og ihukommende den ofte korte tidshorison, der anlægges i sådanne situationer, er det næppe ganske overraskende, at man blev enige om at spare på medicinudgifterne.

Det skulle være overflødigt at bemærke, at de to parter ikke på nogen måde har beskæftiget sig med, hvorledes man empirisk evt. kunne afgøre om en mulig besparelse i løbet af det første år med rimelighed kan henføres til aftalen og ikke til fx.

en systematisk nedgang i medicinbrugen osv.

Som det fremgik af beregningerne foran, kan man identificere de største tabere, såfremt besparelserne slår igennem helt eller delvist - og dermed også identificere den eller de parter, som vil råbe højt. Medicinalindustrien vil utvivlsomt være den part, som kommer til at bære den besparelse, der vil blive tale om. Forudsigeligt drog den også i felten straks da forslaget kom frem. Bl.a. udkom der et nummer af Medicinal Debat udelukkende hellet en påvisning af det uholdbare i den foreslåede løsning. Dette er en selvfølgelig del af en besparelses logik - den hårdest ramte skal råbe højest! Medicinalindustrien fremsatte selv et besparelsesforslag, nemlig en omlægning af apotekeravancen. Også i overensstemmelse med besparelsers logik - de andre skal bære besparelsen. Hertil kommer at industrien, som altid når den presses, slår på, at den er forskningsbaseret, og at det vil gå ud over denne forskning såfremt besparelser gennemføres, jfr. betragtningerne herom foran.

Apotekerne er naturligvis også part i en sådan sag, men kan som følge af lovgivningen omkring apotekervæsenet tage det hele afslappet - og gjorde det også i den konkrete sag!

Staten har flere interesser i en sådan sag. For det første, at den ønskede besparelse gennemføres i reale termer. For det andet, og samtidig mulighed for at gennemtvinge det første, skal som overordnet myndighed godkende overenskomsten mellem PLO og Sygesikringens Forhandlingsudvalg, og dermed også den aftalte besparelse. Denne godkendelsesmyndighed ligger hos indenrigsministeren. For det tredje har staten en ren provenu interesse, dvs. momsandelen af medicinudgifterne. For det fjerde kunne man mene,

at staten generelt set skulle varetage de overordnede samfundsøkonomiske hensyn. Dette er naturligvis ikke tilfældet i alle tilfælde. Eksemplerne herpå er utallige, specielt når det er staten selv, som skal gennemføre besparelser.

I det konkrete tilfælde skal det påpeges, at der på et tidligt tidspunkt blev udtrykt skepsis fra indenrigsministeriets side med hensyn til de reelle muligheder for besparelse på den skitserede måde, jfr. bl.a. bemærkninger herom af formanden for forhandlingsudvalget i det tidligere omtalte interview i Medicinal Debat. Hertil kommer, at der efter sigende gik usædvanlig lang tid inden den ministerielle godkendelse af overenskomsten forelå - den godkendelse der sluttede med, at indenrigsministeren orienterede PLO om, at der ville blive fremsat lovforslag om en tilbageføring af honorarerne - et forslag, der blev vedtaget. Det er bl.a. under henvisning hertil, at de praktiserende læger enkeltvis har opsagt aftalen med Sygesikringen og dermed ført til den konflikt som startede den 1. oktober. Det er næppe en hel urimelig hypotese, at den aftalte skinbesparelse - og erkendelsen heraf i indenrigsministeriet - har været kimen til det, der nu tegner til en næsten uløselig konflikt mellem PLO og Sygesikringen. Det er også en del af besparelsers logik, at nogen opdager, at de ikke er reelle og forsøger at intervenere. Virkningerne af en sådan intervention kan være mange, åbenbart også begyndelsen til en konflikt af faglig karakter.

Alt i alt kan man konstatere, at besparelsen på medicinudgifterne på udmærket vis illustrerer en række aspekter omkring, hvad der foran er blevet betegnet som besparelsens logik, incl. besparelsers ofte fiktive karakter, når de betragtes blot på mellemlang sigt samt det forhold, at interessererede relativt let på baggrund af umid-

delbart tilgængeligt materiale kan danne sig et skøn over det mulige i besparelserne, noget parterne som vist ikke altid gør. Samtidig er der vist en simpel metode - »udgifter er indtægter« til identifikation af parter som vil være for, imod og passive.

En påvisning af, at besparelsesforslaget næppe vil føre til de ventede resultater, vil af mange blive fortolket derhen, at der måske ikke er besparelsesmuligheder på medicinområdet. Dette behøver ikke at være konsekvensen. Såfremt der findes betragtelige prisforskelle på generiske præparater og de virkelig er terapeutisk ligeværdige, ville det være en samfundsøkonomisk gevinst såfremt man kunne fremme en substitution til billigere præparater. Det man i givet fald skal diskutere i denne forbindelse, dvs. ved en egentlig besparelsesdiskussion, er de midler hvormed man kan fremme en sådan substitution. Af Slutsedlen mellem PLO og Sygesikringen fremgår det, at der tænkes på tre midler: Intensivering af lægemiddelkomitearbejdet, medicinalinformation og kurser i »økonomisk farmakoterapi«. Det ville i denne forbindelse være naturligt at undersøge i hvilket omfang der er videnskabelig belæg for virkningen på substitution af disse tre aktiviteter og om der findes andre fremgangsmåder. Med hensyn til den tvivlsomme værdi af lægemiddelkomiteer i henseende til økonomisering, men ikke nødvendigvis i andre henseender, kan der henvises til en nylig publikation herom fra medicinalimportørforeningen, Medif (23). Med hensyn til øvrige muligheder henvises der til de i litteraturlisten anførte referencer vedrørende generisk substitution.

Om der er interesse for en diskussion ad de linier, som er antydnet ovenfor, er (måske?) en helt anden historie. Som en fynsk eventyrfortæller engang sagde »det er

ganske vist«. Med tal er det søgt påvist, at det er ganske vist, at den planlagte besparelse havde et eventyrligt skær.

Litteraturliste

1. Fog, Bjarke: Virkningerne af medicintilskud, København 1980.
2. Amdtsrådsforeningen: Lægemiddelkomiteer, København 1981.
3. Avorn, J. og Soumerai, S.B.: Improving Drug-therapy decisions through educational outreach, *The New England Journal of Medicine*, 308(24) 1982: 1457-1463.
4. Goldberg, T. et al.: Evaluation of Impact of Drug Substitution Legislation, *Journal of the American Pharmaceutical Association*, 16(2), 1976: 64-70.
5. Kralewski, J., Pitt, L. og Dowd, B.: The Effects of competition on Prescription-drug-product, substitution, *The New England Journal of Medicine*, 309(1), 1983: 213-216.
6. Lægeforeningen: Takster og overenskomster 1982, København 1982.
7. MEFA: Tal og data. Medicin og Sundhedsvæsen, 1983, København 1983.
8. Pedroni, G. og Zweifel, P.: Medikamente und ihre Nebenwirkungen, Basel, 1982.
9. Reekie, W.D.: Price Sensitivity of General Practitioners, p. 169-184 i Philips, C.I. og Wolfe, J.N. (eds.): *Clinical Practice and Economics*, Tunbridge Wells 1977.
10. Sharpe, T.R.: Economic issues in the ant substitution controversy, *American Journal of Pharmacy*, 149, 1977: 53-59.
11. Medicinal Debat, 8(26), 1984.
12. Sygesikringens Forhandlingsudvalg: Sygesikringsstatistik, 1980, 1981, København 1982 og 1983.
13. Dansk Lægemiddelstatistik: Lægemiddelforbruget i Danmark 1982, København 1983.
14. Apotekerfonden: Undersøgelse over apotekernes driftsforhold, forskellige år.
15. Vejle Amtskommune, sygesikrings- og sundhedsafdeling: Rapport om undersøgelse af lægemiddelforbrug og lægemiddelordination i Vejle Amtskommune, september 1978 og september 1980, Vejle 1981 og 1983.
16. Francetic, I., et al.: Prescription Prices Under the New York Generic Substitution Law, *Annals of Internal Medicine*, 92, 1980: 419-423.
17. Goldberg, T., et al.: Evaluation of Economic Effects of Drug Product Selection Legislation, *Medical Care*, 17(4), 1979: 411-419.

18. Gumbhir, A.K. og Rodowskas, C.A.: Consumer Price Differentials between Generic and Brand Name Prescriptions, *American Journal of Public Health*, 64(10), 1974: 977-982.
19. Horwitz, R.A.: Morgan, J.P. og Fleckstein, L.: Savings from Generic Prescriptions, *Annals of Internal Medicine*, 82(5), 1975: 601-607.
20. Vutoro, G.J., Krischer, J.P. og McCormick, W.C.: Drug Product Selection: The Florida Experience, *American Journal of Public Health*, 70(5), 1980: 479-484.
21. Yesalis, C.E. et al.: Capitation Payment for Pharmacy Services: Impact on Generic Substitution, *Medical Care*, 18(8): 816-828.
22. Jensen, Annette: Receptundersøgelserne 1980 og 1981, *Farmaceutisk Tidende* 44, 1983: 929-938.
23. MEDIF: Relationer mellem lægemiddelkomiteer og producenter, MEDIF-symposium 7. december 1983: Kjeld Møller Pedersen, Konsekvenser af lægemiddelkomiteearbejdet for samfundøkonomien, København 1984.

Løndannelse, indkomspolitik og koordination af den samlede økonomiske politik

Indledning

Selv om det efterhånden er alment accepteret, at indkomspolitik ideelt set er et velegnet instrument til at opnå konkurrenceevneforbedringer, viser et tilbageblik på den lange årrække med indkomspolitiske initiativer, at de hverken er slået særlig bredt igennem eller har virket specielt effektivt. Estrup (1982) giver således en omfattende oversigt over indkomspolitikens historie siden 1962 og kan konkludere, at der i det mindste fra 1970'erne stort set har været tale om »en bastant række af indgreb i pris- og løndannelsen« (s. 3), gennemført som overordnede statslige tiltag uden at give de tilsigtede resultater, hvad angår betalingsbalance, investeringer og beskæftigelse.

Med den seneste udvikling in mente kunne det tilføjes, at den øjeblikkelige tilsyneladende succes for indkomspolitikken måske nok delvis kan tilskrives indgrebet over for dyrtidsreguleringen, men vel også skyldes en række gunstige internationale faktorer og det pres, der p.g.a. den store arbejdsløshed ligger på fagbevægelsen. Det er nok et åbent spørgsmål, om den aktuelle løntilbageholdenhed er resultatet af en »frivillig indkomspolitik«. Man kunne alternativt stille spørgsmålet, om man i dag tør tro på, at løn-

stigningstakten fremover vil holde sig på det nuværende lave niveau, hvis der skulle vise sig en betydelig bedring i beskæftigelsessituationen.

Udgangspunktet for det følgende er således - som hos Estrup - at indkomspolitikens fremtidige muligheder ikke tegner positive. Formålet er - på baggrund af en række teoretiske resultater, som Torben Möger Pedersen og jeg har nået i vores afhandling på polit.-studiet (1984) - dels at gå ind i debatten om, hvorfor indkomspolitikken kan opvise en så svag score, og dels at forsøge at pege på nogle muligheder for at rette op på disse resultater.

Hvad er indkomspolitik?

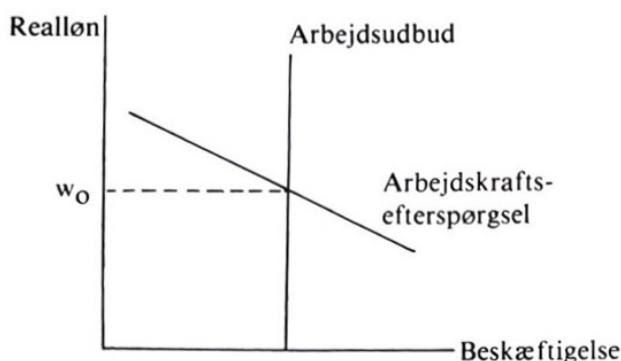
I forhold til andre økonomisk-politiske reguleringsmidler har indkomspolitisk styring en særlig karakter. Hvor f.eks. finanspolitiske indgreb ændrer den samlede efterspørgsel eller dennes sammensætning inden for et givet økonomisk system, kan indkomspolitikken siges at tage sigte på at ændre dele af dette systems virkemåde.

Til illustration heraf kan nedenstående figurer betragtes. I figur 1 er indtegnet efterspørgslen efter arbejdskraft som en aftagende funktion af reallønnen, samt arbejdsudbuddet, som er antaget at være fast og uafhængigt af reallønnen. Bemærk at figuren er tegnet under forudsætning af, at inflationstakten er fast, og at der er en given faldende afsætningskurve for de fremstillede varer. Som sådan udtrykker figuren altså ikke noget om

*cand. polit., Researcher ved
Verdensbanken, Washington D.C.*

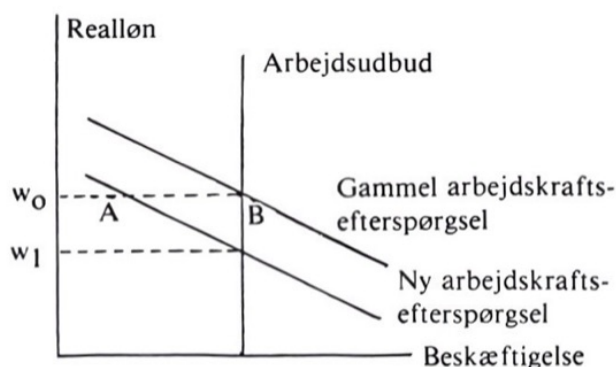
den danske økonomis konkrete situation, men tjener kun til at illustrere tankegangen bag indkomstpolitikken.

Figur 1: Ligevægt på arbejdsmarkedet



I figur 1 vil en realløn på w_0 give ligevægt på arbejdsmarkedet svarende til fuld beskæftigelse. Antag nu, at økonomien har befundet sig i denne ligevægt i nogen tid, hvorefter afsætningsbetingelserne forringes, f.eks. p.g.a. kontraktiv finans- eller pengepolitik eller som følge af et udenlandsk tilbageslag. I denne situation rykker arbejdskraftsefterspørgselskurven indad. Ved den givne realløn w_0 er der nu arbejdsløshed, svarende til stykket AB i figur 2. Fuld beskæftigelse kræver under disse betingelser en lavere realløn på w_1 .

Figur 2: Effekten af forringede afsætningsmuligheder

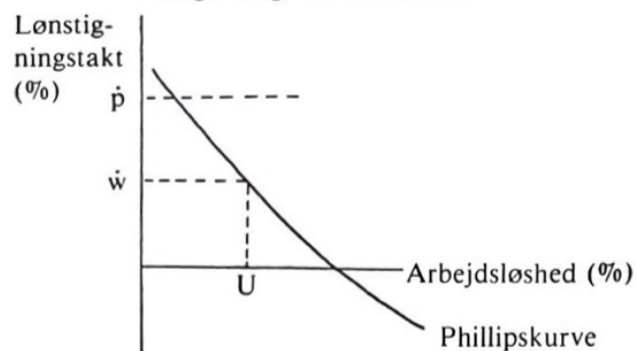


Det er ikke nødvendigvis oplagt, at markedskræfterne i sig selv er i stand til hurtigt at fremkalde dette reallønsfald. Spørgsmålet om årsagerne hertil diskutere

res nærmere i det følgende. På det nuværende tidspunkt er det tilstrækkeligt at antage, at arbejdsmarkedets parter i lyset af en uligevægt tilpasser lønnen i overensstemmelse med den såkaldte Phillipskurve i figur 3.

I figur 3 er indtegnet arbejdsløsheden (U), svarende til stykket AB i figur 2. Denne arbejdsløshedsprocent giver med arbejdsmarkedets organisering og struktur - som udtrykt i Phillipskurven - anledning til en lønstigningstakt på $\dot{w}$. Denne lønstigningstakt er imidlertid mindre end prisstigningstakten $\dot{p}$, således at reallønnen faktisk falder. Problemet er imidlertid, at det ikke er sikkert, at den falder tilstrækkelig meget. Hvis dette er tilfældet, vil økonomien også have arbejdsløshed - omend mindre - i næste periode, hvorefter en ny tilpasning af lønnen finder sted. Den nye ligevægt indstiller sig kun langsomt, og økonomien taber ressourcer gennem en lang omstillingsperiode.

Figur 3: Løntilpasningen i uligevægtssituationer



Det er konceptuelt i en sådan situation, at indkomstpolitikken tjener til at fremskynde økonomiens omstilling til den nye ligevægt gennem mere eller mindre direkte at hjælpe arbejdsmarkedets parter med at finde den rette lønstigningstakt. I relation til figur 2 og 3 forsøger indkomstpolitikken via en modificering af »markedskræfternes frie spil« at opnå, at Phil-

lipsskurven i figur 3 rykker indad. Herved vil man opnå, at en arbejdsløshed på U giver anledning til en lavere lønstignings-takt end før - og dermed en lavere realløn. På kort sigt kan dette gøres på mange måder, spændende fra henstillinger om løn-tilbageholdenhed til direkte løndiktat, men uden egentlige mere permanente ændringer i arbejdsmarkedets organisering.

Hvis man søger at gennemføre en langsigtet indkomspolitik, må man være opmærksom på, at Phillipskurvens form og placering afspejler en række institutionelle forhold, der på arbejdsmarkedet er udviklet igennem en lang periode. Mange af disse forhold udgør en slags uskreven grundlov for arbejdsmarkedets parter adfærd og opfattes som »normale« betingelser. Eksempelvist er det vel sandsynligt, at indførelsen af karensdagen og fjernelsen af dyrtidsreguleringen ikke opfattedes som en modifikation af lønmodtagersidens privilegier, men derimod som indgreb, der bragte lønmodtagerne i en »unormal« situation, og som kun blev accepteret, fordi fagbevægelsen af flere årsager var tvunget til det. Tilsvarende kan man forestille sig, at forskellige ændringer i arbejdsmiljølovgivningen f.eks. vil kunne bringe arbejdsgiversiden i en nødvendigt »unormal« situation.

Det centrale er imidlertid, at indgreb, der opfattes som en tvangsmæssig opgivelse af hævdvundne rettigheder på længere sigt ikke kan antages at reproducere de på kort sigt observerede effekter. Årsagen er, at de berørte parter på andre måder vil søge at kompensere for indgrebet. Selv om man derfor på kort sigt har kunnet iagttage en lønafdæmpning som følge af fjernelsen af dyrtidsreguleringen, er det ret usandsynligt, at dette også skulle være tilfældet over en længere periode. Hvis man ønsker en permanent forskyd-

ning af Phillipskurven, kræver dette således institutionelle ændringer på arbejdsmarkedet, som begge parter frivilligt kan acceptere. Det er heri, at en væsentlig begrundelse for nødvendigheden af at gennemføre en langsigtet indkomspolitik som en frivillig indsats må findes.

Asymmetriske effekter af indkomspolitikken

Der kan i denne forbindelse være grund til at pege på, at den hidtil gennemførte indkomspolitik har været præget af en række asymmetriske effekter for de involverede parter. Mens de fleste arbejdsgivere vel har en umiddelbar fordel af en behersket omkostningsudvikling, er effekten for lønmodtagerne langt mere kompliceret at vurdere. På den ene side er det klart, at et fald i den nominelle lønstignings-takt på kort sigt giver et reallønsfald. På længere sigt skulle effekten være en aftagende inflationstakt, således at faldet i reallønnen til syvende og sidst bliver mindre end antydnet i den umiddelbare effekt. Herudover lover økonomerne, at indkomspolitikken via øget indenlandsk produktion og investeringer giver anledning til øget beskæftigelse. Man kan således sige, at indkomspolitik i dag betyder, at de beskæftigede lønmodtagere alt andet lige køber beskæftigelse til deres arbejdsløse kolleger ved at betale med et vist reallønsfald. Alternativt kunne det udtrykkes som at indkomspolitikken - ved at ændre den funktionelle indkomstfordeling - sigter mod at bevare eksisterende arbejdspladser, som er udsat for hård international konkurrence.

Det skal straks nævnes, at disse betragtninger bygger på, at alternativet til at føre indkomspolitik er at fortsætte den hidtidige økonomiske politik. Dette fremhæves ofte at være et urimeligt sammen-

ligningsgrundlag. Hvis nemlig den danske konkurrenceevne forringes, fordi den danske lønstigningstakt er højere end vore konkurrenters, vil betalingsbalancehensynet tvinge staten til at gennemføre en mere kontraktiv finanspolitik. I den situation vil det være attraktivt for lønmodtagerne at acceptere en afdæmpning i lønudviklingen i den forstand, at faldet i den fuldt beskæftigede lønmodtagers disponible realindkomst vil være mindre, hvis der føres indkomstpolitik end hvis der føres kontraktiv finanspolitik, og at beskæftigelsen også vil være højere.

Der er ingen tvivl om, at dette scenario er overordentlig relevant set fra et nationaløkonomisk synspunkt - og specielt når problemstillingen vurderes ud fra en tidshorisont på fem år eller mere. Spørgsmålet er mere, om dette scenario har nogen relevans af betydning for de parter, der rent faktisk bestemmer lønudviklingen. Problemet er, at der ikke er nogen simpel sammenhæng mellem de tidsmæssige gennemslag af effekterne af de to typer økonomisk politik. Hvor betalingsbalanceeffekten af en kontraktiv finanspolitik viser sig relativt hurtigt (idet den samlede indenlandske efterspørgsel og dermed importefterspørgslen hurtigt reduceres), er det meget mere usikkert, hvornår effekten af indkomstpolitik overhovedet er et velgnet middel til at rette op på betalingsbalancen. De historiske resultater har således været usikre og tvetydige, men generelt lader det til, at indkomstpolitikken nok forbedrer den danske konkurrenceevne og betalingsbalancen efter nogle år.

Hvis dette nu antages at være tilfældet, er det følgende scenario en mulighed på lige fod med det ovenfor nævnte: Gennemføres der ikke indkomstpolitik, må staten gribe til kontraktiv finanspolitik af hensyn til betalingsbalancen. Gennemføres indkomstpolitikken derimod, viser effek-

ten på udenrigshandelen sig kun langsomt, og underskuddet på betalingsbalancen reduceres initialt kun ubetydeligt. Hvis betalingsbalanceunderskuddet for var økonomisk-politisk uacceptabelt, er dette tilsyneladende stadigvæk tilfældet, så staten griber også i denne situation til kontraktiv finanspolitik for at reducere underskuddet på de løbende poster. Resultatet er, at den fuldt beskæftigede lønmodtager i begge tilfælde mister købekraft, men at det umiddelbare tab er større, hvis der gennemføres indkomstpolitik.

Jeg vil ikke påstå, at dette scenario er mere sandsynligt end det førstnævnte. Hvad jeg derimod finder sandsynligt er, at lønmodtagere, der overvejer løntilbageholdenhed af hensyn til at sikre beskæftigelsen, nærmest står i en lotterisituation, hvor de er nødt til at købe katten i sækken, da beskæftigelseseffekten af løntilbageholdenhed - set fra deres synspunkt - er usikker af afhænger af en række andre forhold som f.eks. prisfølsomheden i den udenlandske efterspørgsel og udviklingen i investeringerne og de offentlige finanser m.v. Jeg skal i det følgende søge at gøre nærmere rede for, at denne fundamentale usikkerhed m.h.t. indkomstpolitikens positive effekter og mangelen på arbejdsmarkedsinstitutioner, der kunne reducere den tabsrisiko, fagbevægelsen tilsyneladende løber ved at acceptere løntilbageholdenhed, er nogle hovedårsager til indkomstpolitikens vanskeligheder.

Som overenskomstssystemet fungerer i dag, er beslutningen om, hvor mange lønmodtagere der skal beskæftiges i en virksomhed, stort set overladt til arbejdsgiveren. Udover en række andre forhold bestemmes som noget meget væsentligt i forhandlingerne timelønnen. Herefter er det i arbejdsgiverens magt at fastsætte priser og beskæftigelse m.v. ud fra de for-

hold, der i øvrigt gør sig gældende for virksomheden.

I appendiks til denne artikel er opstillet en model, der i alt væsentligt stammer fra McDonald og Solow (1981) og Bacharach (1976), og som i stærkt forenklet form illustrerer effekten af denne type forhandlingsstruktur. Modellen viser tentativt, at modifikationer af dette system kunne give et for begge parter bedre resultat. Man skal naturligvis ikke slutte for meget af en sådan model, så forhandlingssystemets effekter skal i det følgende forsøges vurderet mere bredt. Hovedspørgsmålet er, om den eksisterende forhandlingsgenstand er for snævert defineret til at kunne stimulere en samfundsmæssig nødvendig løntilbageholdenhed og beskæftigelsesfremgang. (Når der her tales om beskæftigelsesfremgang, er det målt i forhold til den situation, hvor der ikke gennemføres indkomstpolitik og den inden- og udenlandske økonomiske politik bevarer status quo).

Indkomstpolitik set fra fagforeningsside

Betragt først sagen fra fagforeningens side. Lad os foretage det tankeeksperiment, at der er arbejdsløshed inden for fagforeningen, og at den står over for et valg mellem enten at forsøge at opretholde den hidtidige løn eller at acceptere en lønnedsættelse. Hvad kan fagforeningen regne med som resultat af at vælge den ene eller den anden politik? Hvis lønnen er uforandret, kan fagforeningen stort set forvente status quo opretholdt. De beskæftigedes realløn vil være ca. uforandret, og beskæftigelsen øges kun, hvis virksomhedens afsætningsbetingelser forbedres. Hvis en lønnedgang derimod accepteres, vil kun én ting være sikker: i første omgang falder reallønnen for de beskæftige-

de, og virksomhedens overskud vokser. Hvad der herefter sker afhænger helt af virksomhedens beslutninger om priser og investeringer osv. Muligvis vokser beskæftigelsen, men det er bestemt ikke sikkert. Der er derimod en betydelig risiko for, at fagforeningen kommer til at optræde som en slags omvendt Robin Hood, der tager fra sine medlemmer og giver til arbejdsgiveren. Det vil fagforeningen næppe foretrække, medmindre den kan presses til det. Og den kan næppe forventes at blive presset af sine beskæftigede medlemmer - som normalt udgør flertallet af medlemmerne - idet de vel hovedsageligt er interesseret i at forbedre egne forbrugsmuligheder. Da det samtidig for fagforeningen ser ud til, at beskæftigelsen under normale forhold ligger uden for dens indflydelse, kan den lige så godt se bort fra dette spørgsmål eller kun beskæftige sig med det i en mere overordnet politisk sammenhæng. Dermed er det tilsyneladende ikke noget tillokkende perspektiv at acceptere en lønnedgang. Hvis lønmodtagerne endelig skulle acceptere det, sker det vel nærmest under en forudsætning om, at der er tale om et eksperiment, som skal give positive resultater, hvis det skal gentages.

Indkomstpolitik set med virksomhedens øjne

Betragt nu virksomhedens situation. Årsagen til den lave beskæftigelse er, at det ikke kan betale sig at ansætte flere arbejdere. Hvis virksomheden skal ekspandere, kræver det nye investeringer, som atter kræver afsætningsmuligheder. Virksomheden må formodes at kunne øge sin afsætning ved at nedsætte prisen på sit produkt. Dette kræver imidlertid, at omkostningerne reduceres. Af disse årsager kan virksomheden antages at regne med,

at en lønnedsættelse vil betyde øget salg, øgede investeringer og større beskæftigelse. Men samtidig er betingelsen herfor, at der er tale om en *langvarig nedsættelse af lønstigningstakten*. Virksomheden vil nemlig ikke investere langsigtet, hvis den forventer at løbe ind i store omkostningsforøgelser inden for en relativt kort periode. Hvis virksomheden og fagforeningen derfor kan enes om en lønnedsættelse, men virksomheden ikke regner med, at den holder i efterfølgende overenskomster, vil den næppe se nogen speciel grund til at ekspandere, på trods af at dens overskud faktisk er vokset. I en sådan situation aflejres lønnedsættelsen kun i en midlertidigt øget fortjenstmarginal i virksomheden.

Indkomstpolitik = ond cirkel?

Dermed er ringen sluttet. Fagforeningen vil opleve, at dens bange anelser om at komme til at optræde som en omvendt Robin Hood går i opfyldelse, og den vil derfor ikke ønske at gentage eksperimentet. Virksomhedens formodning om, at lønnedsættelsen ikke er permanent, viser sig også at holde stik. Resultatet er, at løntilbageholdenhed tilsyneladende ikke kan betale sig, mens de positive effekter af den frivillige indkomstpolitik ikke får lov at vise sig. Problemet er, at begge parter ønsker en forsikring fra modparten, som ingen af dem er i stand til at garantere økonomisk, og hvor dyrtidsregulering netop var en slags reallønsgaranti. Der er ikke tale om ond vilje, men om at selve beslutningsstrukturen ikke er velegnet til denne form for økonomisk informationsudveksling. Blandt andet af denne årsag bliver drivkraften bag indkomstpolitikken ikke gensidig fordelagtighed, hvorfor »den frie forhandlingsret« ikke går godt i spænd med ønsket om at føre indkomst-

politik, hvilket måske også forklarer noget af den manglende succes.

Der kan derfor være god grund til at overveje nærmere, om der skulle findes andre måder at organisere arbejdsmarkedets aftalesystem, så der i dette kom til at foreligge et gensidigt incitament til frivillig løntilbageholdenhed. Et væsentligt element heri må bestå i at gøre de forventede effekter af indkomstpolitikken mere sikre, end de er i dag. For mig at se er den letteste måde at opnå dette, simpelthen at inddrage spørgsmålene om beskæftigelsen osv. direkte i forhandlingerne. Hvis man nemlig her samtidig kunne fastlægge beskæftigelses- og lønpolitikken, ville der være skabt et led, som kunne garantere begge parter, at indkomstpolitikken tjener et bestemt positivt formål og er ærligt ment.

Beskæftigelses- og afsætningsgaranti nødvendig

En sådan kombineret aftale kunne f.eks. gå ud på, at lønstigningstakten i stedet for de hidtidige 10% om året bliver på 5% i en længere periode, men at den herved skabte merprofit anvendes til investeringer og afsætningsfremmende formål o.lign. i virksomheden, således at der under de forudsete betingelser kan aftales en beskæftigelsesstigning på mindst så og så mange mand. For så vidt som udgangsforudsætningerne skulle ændres afgørende, kan der indbygges klausuler, der giver anledning til fornyede forhandlinger.

En sådan aftale ville give fagforeningen den fornødne garanti for, at løntilbageholdenheden giver det ønskede resultat på beskæftigelsen, og den vil da lettere kunne acceptere indkomstpolitikken. Tilsvarende får virksomheden en garanti for, at der er tale om en permanent indkomstpo-

litik, hvorved den opnår et større incitament til en langsigtet ekspansion.

Der er naturligvis et forholdsvis bredt spektrum for, hvordan sådanne aftaler konkret kunne udformes. Tilsvarende kan det diskuteres, om der skal være tale om en egentlig beskæftigelsesgaranti, eller om en investeringsgaranti er mere rimelig: i et land som Danmark, hvor en meget betydelig del af de samlede erhvervsinvesteringer finder sted i store virksomheder, kan der siges at være skabt et vist fundament for på lokalt niveau at kunne indgå sådanne kombinerede aftaler om løntilbageholdenhed og investeringsgaranti. Hvordan de kunne gennemføres i mindre virksomheder er stadig et betydeligt problem. Det kan imidlertid nok antages, at en betydelig del af lønudviklingen i sådanne virksomheder kan føres tilbage på lønafsmitning, således at disse virksomheder kunne få en dobbelt fordel af at stå i en »free-rider« position, hvor deres omkostninger mindskes (fordi der er aftalt løntilbageholdenhed i de store virksomheder), samtidig med at deres afsætningsbetingelser bedres som følge af de store virksomheders investeringer. Dette taget i betragtning skulle også disse mindre virksomheder kunne indgå visse mere eller mindre stive kombinerede aftaler.

Indkomstpolitik kræver koordination af den samlede økonomiske politik

Når man betragter en enkelt virksomhed, er det rimeligt at opfatte dens afsætning som noget nærmest udefra givet. Betragtes derimod hele økonomien under ét, er en sådan synsvinkel ikke rimelig. Hver gang en enkelt virksomhed nemlig investerer, fører dette til afsætning for andre virksomheder og dermed til beskæftigelse også uden for den investerende virksom-

hed. Der er nærmest tale om en kædereaktion, hvor efterspørgsel ét sted giver anledning til afsætning et andet sted med påfølgende ny efterspørgsel og afsætning andre steder. Derfor er den samlede afsætning og beskæftigelse i økonomien ikke udelukkende bestemt udefra, men i høj grad skabt direkte i systemet. Hvis den nuværende krise kan føres tilbage på en for svag konkurrenceevne og for få investeringer, er indkomstpolitik et nødvendigt led for at løse krisen. Den skal tjene til at sænke de danske lønomkostninger så meget, at det bliver lettere at sælge varer i udlandet og mere profitabelt at investere. Resultatet skulle som nævnt blive øget dansk produktion og altså en større indenlandsk kage til deling. Når nu indkomstpolitikken bl.a. p.g.a. de nævnte institutionelle forhold er så vanskelig at gennemføre og få fuld effekt af, medfører dette, at der ikke opnås den nødvendige produktions- og investeringsfremgang, som kunne sætte gang i en omfattende bedring af beskæftigelsessituationen. Resultatet er med andre ord, at krisen fastholdes. Selv om der for en periode kommer en afdæmpning i lønstigningstakten, er det ikke nødvendigvis profitabelt for den enkelte virksomhed at investere, når afsætningen (som for den kommer udefra) er utilstrækkelig. Paradokset er, at alle kan se, at der skal investeringer til for at løse krisen, men ingen kan se nogen grund til at gøre det. Lidt flot sagt venter alle på, at de andre skal gå i gang med at investere, før man selv foretager sig noget. Når investeringerne således udebli- ver, bliver indkomstpolitikken på den ene side mere nødvendig, og på den anden side under de givne institutionelle betingelser vanskeligere at få gennemført, idet alle får bekræftet, at den ikke virker. Dermed er en ond cirkel etableret.

Det er hermed også antydnet, at ind-

komstpolitik ikke kan forventes at kunne stå alene, hvis denne onde cirkel skal brydes. En opretholdt løntilbageholdenhed vil nemlig først få fuldt gennemslag på beskæftigelsen, hvis afsætningsbetingelserne i øvrigt begunstiger dette. Hvad mere er: som politik betragtet er indkomstpolitikken hovedsagelig mikroøkonomisk orienteret. Den påvirker meget direkte de enkelte økonomiske enheders indtjening, men berører kun stærkt formidlet de makroøkonomiske betingelser, som skal udgøre drivkraften bag, at en øget virksomhedsindtjening slår ud i investeringer m.v. Når indkomstpolitikken derfor ikke uden videre kan løse det misforhold, der som ovenfor beskrevet eksisterer mellem hvad der er individuelt rationelt og samfundsmæssigt nødvendigt - *fordi* den ikke nødvendigvis påvirker de makroøkonomiske betingelser - bliver andre former for økonomisk politik nødvendige for at påvirke disse overordnede forhold, så der skabes rammer, der sikrer et sammenfald mellem privatøkonomisk og samfundsøkonomisk rationalitet.

Resultater fra en formaliseret model

Vi har i vores afhandling opstillet en teoretisk model for at undersøge effekterne af forskellige typer politiske indgreb over for en arbejdsløshedssituation. Modellen er stærkt forenklet i forhold til den danske økonomi, og den er ikke i stand til at give konkrete svar på, præcist hvor meget beskæftigelsen o.lign. ændres ved forskellige indgreb, men højst i hvilken retning effekten sandsynligvis vil gå. Helt tilsvarende er modellen kun i stand til at vurdere mere abstrakte former for økonomisk politik. Den er ikke velegnet til at vurdere effekten af f.eks. finanspolitikens sammensætning, men kun hvordan

en generel finanspolitisk ekspansion (f.eks.) påvirker forskellige størrelser. Videre tager modellen ikke højde for, at der handles med udlandet, og spørgsmål som f.eks. betalingsbalanceunderskud kan derfor ikke behandles i modellen. På trods af disse begrænsende forhold mener vi alligevel, at modellen er i stand til at give et fingerpeg på en generel strategi for at mindske krisen i Danmark. Det skyldes bl.a., at modellen ikke på forhånd postulerer en bestemt forklaring på arbejdsløshed, og dermed heller ikke en bestemt type kur. Arbejdsløsheden kan i modellen både skyldes afsætningssvigt, omkostningsproblemer (»for høj løn«), og at der er for få maskiner m.v. til at beskæftige flere lønmodtagere.

Hvad der er den mest effektive politik over for problemerne afhænger helt af, hvad der er årsagen. I nogle situationer vil en keynesiansk (efterspørgselsstimulerende) politik være at foretrække; i andre vil en mere monetaristisk (udbudspåvirkende) inspireret politik bedre kunne give de ønskede resultater. Da modellen samtidig bygger på en antagelse om, at økonomiske enheder tilpasser sig relativt langsomt til ændrede ydre betingelser (det tager tid at nedbringe inflationen osv.), kan der være en betydelig forskel på de kort-, mellem- og langsigtede effekter af forskellige politiske indgreb. Det skal endelig nævnes, at et forhold, der efter vores mening gør modellen relativt velegnet til at analysere nogle af de aktuelle problemer, er, at den netop bygger på de nævnte misforhold mellem makroøkonomiske og mikroøkonomiske betingelser.

I forskellige situationer med arbejdsløshed har vi med modellen undersøgt effekterne af isoleret finans- hhv. indkomstpolitik og af en kombination af dem. For så vidt som arbejdsløsheden er betinget af svigtende efterspørgsel, har en isoleret

indkomspolitik entydigt negative virkninger, som skyldes, at udenrigshandelen som nævnt ikke er inddraget i modellen. Omvendt virker en finanspolitisk ekspansion i denne situation i første omgang positivt på beskæftigelsen. Imidlertid er effekten i anden runde, at omkostningerne vokser for virksomhederne, således at en yderligere vækst i produktionen ikke finder sted. De langsigtede effekter på beskæftigelsen bliver i denne situation små.

Det interessante forhold er, at i alle vores modeksperimenter er beskæftigelseseffekten af en kombineret finanspolitisk ekspansion og indkomspolitik, både på kort og på langt sigt, positiv, og større end hvis et af de politiske indgreb foretages isoleret. Det skyldes, at finanspolitikken sørger for en efterspørgselsfremgang, som der omvendt skabes plads til produktionen af, ved at indkomspolitikken giver den nødvendige omkostningslempelse for virksomhederne. At resultatet er opnået i en lukket økonomi, gør det for så vidt kun endnu stærkere, idet de positive effekter efter alt at dømme blot ville blive endnu større, hvis der blev taget højde for udenrigshandelen. I denne situation ville indkomspolitikken nemlig medføre øget eksportafsætning og mindsket import, således at den indenlandske produktion og dermed beskæftigelsen vokser endnu mere, hvorfor man kunne klare sig med en mindre finanspolitisk lempelse (hvilket med den aktuelle holdning til budgetunderskuddet kunne være nok så bekvemt).

For bedre at vurdere de forskellige politiske indgreb kan der være grund til at nævne, at vores eksperimenter alle peger på, at isoleret indkomspolitik medfører faldende realløn og forbrug. Isoleret finanspolitik kan efter omstændighederne give voksende eller faldende realløn og forbrug afhængigt af, hvor hyppigt og hvor længe økonomien befinder sig i et

regime, hvor ekspansiv finanspolitik er inflationsdrivende og fortrænger private investeringer. Kombineres de to politikker fås i alle tilfælde en faldende realløn for de beskæftigede lønmodtagere - men faldet er betydeligt mindre end ved isoleret indkomspolitik. Dette er værd at bemærke, idet det antyder, at indkomspolitik i hvert fald hyppigt koster de beskæftigede lønmodtagere et fald i deres forbrugsmuligheder. Betragtes imidlertid det samlede lønmodtagerforbrug, vokser dette på trods af reallønsfaldet. Dette skyldes, at beskæftigelsen vokser så meget, at lønsummen vokser betydeligt, uden at det i øvrigt går ud over virksomhedernes overskud. Dette gælder også, når der korrigeres for forskellen på effekternes tidsmæssige gennemslag i de enkelte eksperimenter.

Sammenfatning

Sammenfattende peger vores resultater på, at kombinationen af ekspansiv finanspolitik og langsigtet indkomspolitik er en farbar vej, hvis der skal gang i hjulene. Indkomspolitikken giver virksomhederne den fornødne omkostningsgaranti, for at der bliver råd til at investere. Finanspolitikken giver det nødvendige stød til afsætningen, der garanterer virksomhederne, at det også kan nytte at investere. På denne måde er de to indgreb komplementar, der gensidigt støtter hinanden.

Samtidig peger resultaterne på, at denne politiske indsats er forbundet med visse omkostninger, især for de beskæftigede lønmodtagere. Man er dermed tilbage ved udgangspunktet for denne artikel: når nemlig de beskæftigede lønmodtagere skal ofre lidt af deres forbrugsmuligheder, må de kunne kræve en garanti for, at det kan nytte. Dermed bliver arbejdsmarkedskontrakter, der specificerer mind-

stemål for investerings- eller beskæftigelsesudviklingen, det nødvendige supplement for gennemførelsen af en virkelig omkostningsdæmpende og efterspørgselsudvidende politik til mindskelse af krisen, og dette kan kun ske gennem en koordineret indsats, hvor såvel regering som arbejdsmarkedets parter træffer gensidigt forpligtende aftaler.

Appendiks

Betragt en forhandling mellem en monopolistisk risikoneutral profitmaksimerende virksomhed og en monopolistisk risikoavers fagforening, der forsøger at maksimere en monotont voksende, strengt quasi-konkav nyttefunktion, defineret på realtimelønnen og beskæftigelsen, målt i timer. En sådan fagforeningsnyttefunktion kan f.eks. (jvf. Oswald (1982)) begrundes i, at samtlige fagforeningsmedlemmer er risikoaverse og har præferencer defineret på deres samlede bruttorealindkomst.

Antag, at virksomheden har en given, fast afsætningskurve,

$$p = p(y), p'(y) < 0,$$

(hvor p er prisen og y er den afsatte mængde), og at den er så tilpas lille, sammenlignet med hele økonomien, at effekten af produktions- og prisændringer i virksomheden på den samlede aktivitet og det generelle prisniveau i økonomien er negligibel. Antag endvidere - forenklende - at virksomhedens produktion kan beskrives ved produktionsfunktionen

$$y = f(L), f(0) = 0, f'(L) > 0, f''(L) < 0$$

hvor L er beskæftigelsen.

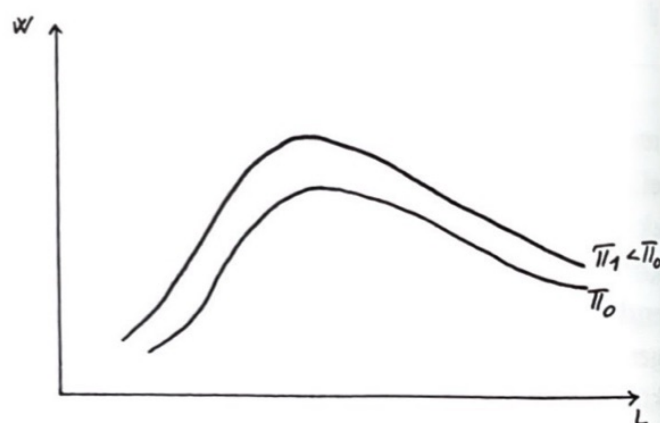
Virksomhedens profit kan da skrives

$$\pi = py - wL,$$

hvor w er timelønnen. Da det er antaget, at det generelle prisniveau er fast, gør det ingen forskel, om p og w opfattes som reale eller nominelle størrelser.

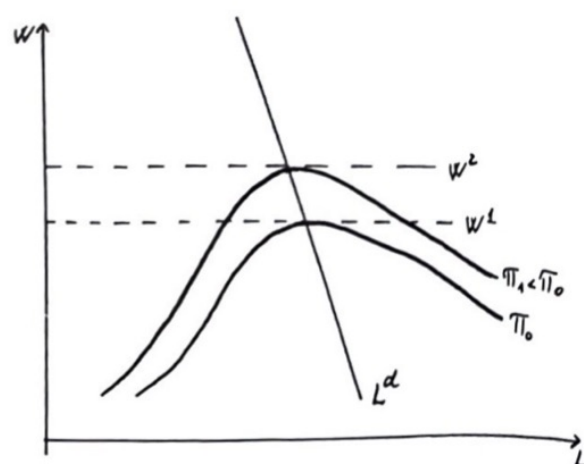
Ved en række omformuleringer af udtrykket for profitten ovenfor (se f.eks. McDonald og Solow (1981)) er det muligt at opstille et udtryk for kombinationer af w og L , der giver virksomheden samme profit. sådanne isoprofitkurver er indtegnet i figur I:

Figur I: Virksomhedens isoprofitkurver



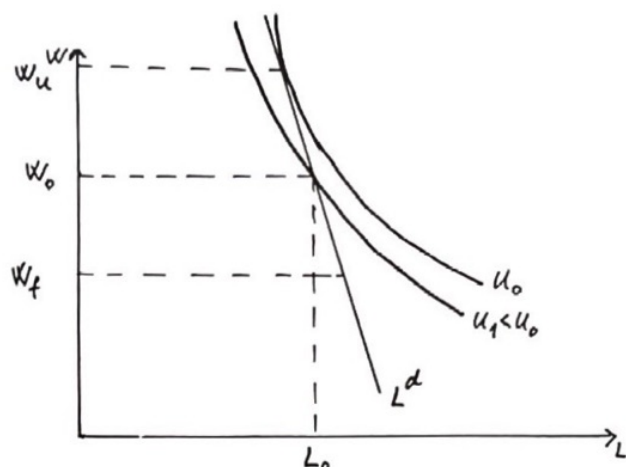
For så vidt som virksomheden er i stand til alene at bestemme beskæftigelsen, vil dette under antagelsen om profitmaksimering medføre, at den vælger en beskæftigelse (og dermed produktion), hvor den lavestliggende isoprofitkurve netop tangerer en linje $w = w^*$, hvor w^* er den givne løn. Gentages dette for forskellige w^* , fremkommer den aftagende arbejds-kraftefterspørgselskurve, som er indtegnet i figur II:

Figur II: Arbejds-kraftefterspørgselskurven



Antag nu, at fagforeningen kender denne arbejdskraft efterspørgselskurve. Hvis fagforeningen selv kunne fastlægge lønnen, ville den vælge den løn, der findes, hvor arbejdskraft efterspørgselskurven netop tangerer den højestliggende fagforeningsindifferenskurve, idet dette vil være nyttemaksimerende, jvf. figur III:

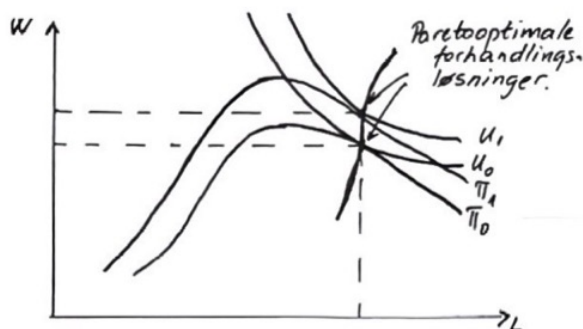
Figur III: **Forhandlingsresultatet i det snævre forhandlingsystem**



Der er naturligvis intet, der sikrer, at virksomheden vil acceptere dette krav, idet en lavere løn vil give højere virksomhedsprofit. Antag f.eks., at virksomheden tilbyder w_f i figur III. Der er nu en vis diskrepans mellem de to parter krav, som f.eks. kan antages at resultere i en overenskomst på w_0 efter nogen tids lønforhandling. Den hertil svarende beskæftigelse bliver L_0 , og såvel fagforeningen som virksomheden har måttet give på deres oprindelige intentioner. Således er f.eks. (w_0, L_0) oplagt ikke nyttemaksimerende for fagforeningen, der derfor befinder sig i en uligevægt. Som forhandlingens genstand er defineret (nemlig som lønnen alene), vil det imidlertid gå ud over virksomhedens profit, hvis fagforeningens position skulle forbedres. For så vidt kan systemet derfor siges at fremme en direkte konfrontation på fordelingsspørgsmålet.

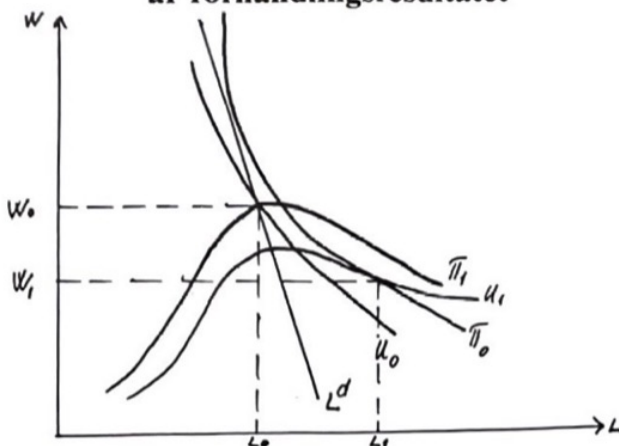
Betragt nu en mindre modifikation i det ovenstående forhandlingsystem, idet forhandlingssgenstanden udvides til også at omfatte beskæftigelsen. Dette medfører, at arbejdskraft efterspørgselskurven, som udtrykker optimal virksomhedsadfærd i en ganske bestemt institutionel sammenhæng, ikke mere er en relevant restriktion. Derimod vil forhandlingen nu dreje sig om at finde de egentligt Paretooptimale (w, L) -kombinationer, som findes, hvor en isoprofitkurve netop tangerer en af fagforeningens indifferenskurver, jvf. figur IV, og vælge én af dem.

Figur IV: **De Paretooptimale forhandlingsløsninger i det udvidede system**



Idet der tages udgangspunkt i den gamle overenskomst (w_0, L_0) , ses det, at der i det udvidede forhandlingsystem findes flere kontrakter, der stiller begge parter bedre simultant, jvf. figur V:

Figur V: **En opnåelig Paretoforbedring af forhandlingsresultatet**



Det gamle resultat af forhandlingen (w_0, L_0) gav anledning til en nytte U_0 for fagforeningen og en profit π_1 for virksomheden. Af figur V ses, at hvis man i stedet vælger overenskomsten (w_1, L_1), vil fagforeningens nytte vokse til U_1 , og virksomhedens profit vokse til π_0 - stadigvæk givet produktionsfunktionen og afsætningskurven. Samtidig ses, at dette bedre resultat er associeret med en lavere løn og en højere beskæftigelse, hvilket i en situation med behov for indkomspolitik og beskæftigelsesfremgang er socialt særdeles eftertragtellesværdige effekter. Hvad mere er: som systemet fungerer, vil en overenskomst som (w_1, L_1) placere begge parter i et optimum, hvorfor systemet i forhold til den mere begrænsede forhandling tendentielt også stimulerer parterne til at enes på et resultat, der fremkalder disse effekter.

Artiklen bygger på en stor opgave ved det statsvidenskabelige studium. Dahl og Möger Pedersen (1984). Der skal her lyde en varm tak til Rockwool Fonden, som har ydet økonomisk støtte til udarbejdelsen af afhandlingen og denne artikel. Alle synspunkter i artiklen står imidlertid helt for forfatterens regning.

Litteratur

- Bacharach, M. (1976), *Economics and the Theory of Games*, MacMillan Press.
- Dahl, H. og T. Möger Pedersen (1984), Om pris- og kapacitetstilpasning i uligevægtsmodeller, Københavns Universitets Økonomiske Institut.
- Estrup, J. (1982), Mislykket indkomspolitik gennem 20 år, *Økonomi og Politik*, nr. 3.
- McDonald, I. og R.M. Solow (1981), »Wage Bargaining and Employment«. *American Economic Review*, vol. 71, nr. 5, dec.
- Oswald, A.J. (1982), »The Microeconomic Theory of the Trade Union«, *Economic Journal*, 92, sept., pp. 576-595.

Overskudsdeling og mulighederne for en længerevarende indkomspolitik

I december 1979 fremlagde den daværende socialdemokratiske mindretalsregering i forståelse med fagbevægelsen en såkaldt helhedsløsning¹). I denne indgik en række lønpolitiske tiltag og som modvægt hertil et beslutningsforslag om obligatorisk overskudsdeling. Som bekendt faldt overskudsdelingen og indgrebet overfor det bevægelige lønsystem til jorden.

I november 1982 fremsatte Det Radikale Venstre et beslutningsforslag om obligatorisk overskudsdeling og medeje for de ansatte. I bemærkningerne til forslaget understreges forbindelsen til indkomspolitikken således:

»Det Radikale Venstre mener, at det nu gennemførte indgreb i dyrtidsreguleringen må udbygges, med både skattereform og overskudsdeling/medeje. I modsat fald er det ikke muligt at skabe en tilstrækkelig langsigtet og socialt retfærdig indkomspolitik«
(kilde nr. 8, p. 2.).

En obligatorisk overskudsdelingsordning ses således som en nødvendig forudsætning for at føre en langsigtet lønafdæmpning igennem. Spørgsmålet der stilles i denne artikel er da, om en obligatorisk overskudsdeling i fagbevægelsens og Socialdemokratiets version fra december

1979, set med lønmodtagernes øjne kan bidrage til en langsigtet indkomstpolitisk løsning. Dvs. hvilke elementer indeholder OD-forslaget isoleret set, der kan bidrage til i en længere årrække at bremse lønstigningstakten.

Det er væsentligt her at bemærke, at fagbevægelsen ikke ser overskudsdelingen som en tilstrækkelig betingelse for at acceptere en længerevarende løntilbageholdenhed. Således kræves eksempelvis, at samtlige indkomstarter skal omfattes, at indkomstpolitikken skal indgå i en større samfundsmæssig planlægning, og at beskæftigelsespolitikken betydning i den statslige økonomiske politik skal styrkes²).

Disse supplerende betingelser skal der imidlertid ses bort fra her. Der skal ligeledes ses bort fra yderligere kompenserende (fx. finanspolitiske) foranstaltninger, og endelig ses der bort fra arbejdsgivernes opfattelse af sammenhængen mellem overskudsdeling og indkomspolitik.

Artiklen er disponeret således:

I **afsnit 2** vil OD-forslagets indbyggede forskelsbehandling af lønmodtagerne mht. samtidighed mellem OD og løntilbageholdenhed kort blive beskrevet. Udgangspunktet er her, at lønpolitikken vil virke generelt, mens compensationen i form af OD ikke nødvendigvis vil virke generelt.

I **afsnit 3** vil indflydelsesaspektet blive diskuteret med udgangspunkt i de private hhv. offentligt ansatte lønmodtageres muligheder. Indflydelsen på egen arbejds-

*Institut for erhvervs-
og samfundsbeskrivelse,
Handelshøjskolen i Århus*

plads er tillagt stor værdi af fagbevægelsen.

I afsnit 4 vil OD-forslagets individuelle og decentrale indhold blive vurderet. Herunder hvilke produktivitsreserver, der ligger i ordningen. Disse reserver vil bl.a. være afhængig af, om ordningen er konstrueret således, at den enkelte animeres til en ekstrainsats. Det vil endvidere blive diskuteret om lønmodtagerne vil søge en modgående lønkomensation som følge af manglende udtræksmuligheder af opsparet kapital i virksomhederne.

Afsnit 5 vil indeholde nogle sammenfattende bemærkninger. Der vil endvidere blive gjort nogle overvejelser om, hvilke ændringer af OD-forslaget, der kan tænkes at ville have en gunstigere påvirkning på de indkomstpolitiske bestræbelser, herunder om sådanne ændringer vil bryde afgørende med nogle af de fundamentale principper, fagbevægelsen har baseret sine medejendomsretsreformer på.

I appendix er de væsentligste bestemmelser i OD-forslaget fra december 1979 anført.

2. Lønpolitik og overskudsdeling vil påvirke lønmodtagerne forskelligt

Helt generelt vil det gælde, at lønpolitikken må antages at skulle omfatte *samtlig*e beskæftigede lønmodtagere. Overskudsdelingen - eller rettere udøvelsen af beføjelserne m.v. og de fordele der måtte følge heraf - derimod omfatter ikke umiddelbart samtlige lønmodtagere ligeligt. En række snit vil blive lagt ned over lønmodtagerkredsen.

Eet snit går mellem lønmodtagere ansat i den *private* hhv. i den *offentlige* sektor. De privat ansatte vil efterhånden som medejendomsretten udvikler sig i virksomhederne få en - i hvert fald formelt set

- stigende indflydelse på udøvelsen af ejerfunktionerne. De offentligt ansatte derimod vil ikke via overskudsdelingen få en stigende indflydelse på ledelsesprocesserne på deres arbejdsplads. Derimod indgår de offentligt ansatte på lige fod med de privat ansatte i ledelsen af fællesfonden.

Mht. den af en stigende medejendomsret følgende forøgede indflydelse på arbejdspladsens ledelsesprocesser, bliver lønmodtagerne altså diskrimineret mht. *ansættelsesstedet*.

Det er ligeledes væsentligt at have for øje, at selve ordningens *finansieringsgrundlag* implicerer, at kun i overskudsgivende virksomheder vil der kunne ske en påbegyndelse af en virksomhedsfundsopbygning, ligesom udviklingstakten i virksomhedsfondenes egenkapitalandel (jf. Jensen, 1983) vil kunne være vidt forskellige virksomheder og brancher imellem. Dermed også sagt, at den offentlige sektor *ikke* bidrager til ordningens finansiering.

Nært sammenhængende hermed skal fremhæves, at i og med virksomhedsfondens etablering er afhængig af først og fremmest arbejdsgivernes stillingtagen, medfører selve OD-konstruktionen en forskelsbehandling *mellem* de privat ansatte lønmodtagere. Nemlig mellem de der er ansat i virksomheder hvor arbejdsgiveren er positivt hhv. negativt stemt overfor etablering af en virksomhedsfond. Endelig skal også nævnes, at sammenholdes to i øvrigt identiske virksomheder, bortset fra der i den ene er etableret en virksomhedsfond og i den anden en lønmodtagerkapital gennem fællesfondens opkøb af aktier på aktiemarkedet, vil lønmodtagerne i førstnævnte virksomhed have en kollektiv forbrugsmulighed, men ikke i sidstnævnte virksomhed.

En anden skelnen lønmodtagerne imel-

lem forekommer gennem placering af OD-kapital som *lån* og *egenkapital*. Lønmodtagere i virksomheder hvor OD-kapital er placeret som lån, opnår hverken en stigende medindflydelse via medejendomsretten eller en kollektiv forbrugsmulighed.

De *privat* ansatte lønmodtagere bliver altså diskrimineret mht. opnåelsen af de potentielle goder, der følger af placeringen af OD-kapital som egenkapital. Lønmodtagerne i virksomheder hvor OD-kapital er placeret som egenkapital bliver yderligere diskrimineret, såfremt en del af denne egenkapital ikke står bundet i virksomhedsfonde.

Det ses således, at ansættelsessted og kapitalplaceringsform er to væsentlige, diskriminerende elementer i OD-konstruktionen. Holdes alt andet lige vil udgangssituationen for de beskæftigede lønmodtagere (uanset ansættelsessted) være den, at kombinationen løntilbageholdenhed/overskudsdeling, på det *korte sigt* giver en langsommere pengelønsstigning end ellers, mens de gunstige virkninger af kombinationen (særligt indflydelsesaspektet) i givet fald først vil vise sig på det *lange sigt*.

Dertil skal lægges den betydning organisationerne tillægger lønpolitikken konkrete udformning. Lønpolitikken skal virke her og nu, hvilket indebærer en underordning af organisationernes faglige aktivitet for bedre løn- og arbejdsforhold under den statslige økonomiske politik.

Som nævnt tidligere må denne forhandlings- og konfliktaktivitet tillægges en altafgørende betydning for organisationerne.

3. Lønmodtagernes indflydelse på ledelsesprocesserne i virksomhederne

Jf. afsnit 2, vil det være rimeligt at holde

de privat og offentligt ansatte adskilt i det følgende.

3.1. De offentligt ansatte

Udgangssituationen er altså en lønafdæmpning her og nu og en årrække fremover, samt deltagelse i fællesfondens kapitaladministration.

Der er tidligere argumenteret på (Jensen, 1983), at fællesfondens disponible kapitalmængde vil være stærkt afhængig af virksomhedernes indtjeningssevne og hyppigheden af etablerede virksomhedsfonde. For et givet indtjeningsniveau vil fællesfondens løbende kapitalindtægter blive reduceret hhv. forøget, afhængig af om tendensen til virksomhedsfondsetablering er for opad- hhv. nedadgående. Ændringer i kapitalindtægterne vil bestå i de årlige overskudsbidrag og den halvdel af dividenden på lønmodtagerkapitalen, der tilfalder virksomhedsfonden. Kapitalindtægterne vil blive reduceret mest, hvis indtjeningssevnen går ned og tendensen til virksomhedsfondsetablering går op, alt andet lige.

Omfanget af fællesfondens placeringskapacitet, og dermed fondens muligheder for at udøve en aktiv placeringsstyring, er derfor delvis afhængig af forhold, der ligger udenfor fællesfondens påvirkningsmuligheder. For dividendens vedkommende dog kun i indkøringsperioden.

Indirekte vil de offentligt ansattes repræsentanter i fondens ledelse altså kunne påvirke indholdet i de beslutninger, der træffes lokalt i virksomhedsfondene.

Det må antages, at fsv. disse muligheder tillægges betydning af de offentligt ansatte, vil disse være størst i det øjeblik, lønmodtagerne besidder en bestemmende egenkapitalandel i virksomhederne.

Der vil derfor hengå en årrække, inden en sådan styring vil kunne realiseres. Der-

til kommer, at fællesfondens placeringsskapacitet ved et givet indtjeningsniveau, vil blive størst når antallet af virksomhedsfonde er minimalt.

Afhængig af hvilken vægt de offentligt ansatte lønmodtageres organisationer lægger på *kapitalstyring* hhv. *påvirkning* af *beslutningsprocesserne* i de virksomheder, hvor lønmodtagerkapital er placeret som egenkapital, vil omfanget af etablerede virksomhedsfonde altså være af afgørende betydning.

Udover deltagelse i fællesfondens ledelse, giver OD-ordningen ikke umiddelbart de offentligt ansatte lønmodtagere yderligere kompensation.

På det meget væsentlige punkt om medbestemmelse på ledelsesbeslutningerne på *egen arbejdsplads* står de offentligt ansatte meget svagere end de privat ansatte. Således er i beslutningsforslaget kun indeholdt den bestemmelse, at

»Folketinget opfordrer regeringen til at overveje hvilke konsekvenser de gennemførte ændringer i reglerne om de ansattes medbestemmelse i private virksomheder bør have for de offentligt ansatte«

(Kilde nr. 9, pkt. 9)

Grundet den manglende medejendomsret til deres virksomhed, og grundet de særlige kompetenceforhold indenfor den offentlige sektor, vil de her ansatte lønmodtageres indflydelsesmuligheder være underkastet snævrere grænser end de privat ansatte lønmodtagere.

Således vil målformuleringsfasen og de økonomiske ressourcer, der bliver stillet til rådighed for opgavernes løsning, antages afklaret i de besluttende politiske organer. I f.t. lønmodtagerne i den private virksomhed, hvor de ovennævnte beslutningselementer efterhånden (og fra og med dominanstidspunktet) overgår til lønmodtagernes egen afgørelse, er der alt-

så tale om, at de offentligt ansattes medbestemmelse skal udspilles indenfor en *mindre* del af den samlede beslutningsproces.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor stor kompensationsværdi de offentligt ansatte vil tillægge indflydelses- og medbestemelsesmulighederne gennem OD-ordningen.

Lægger man mest vægt på *medbestemmelse på egen arbejdsplads*, forekommer mulighederne herfor ikke at blive forbedret gennem OD-ordningen. Ordningen kan måske bruges i pressions-øjemed overfor de offentlige arbejdsgivere, men spillerummet for lønmodtagernes medbestemmelse vil under alle omstændigheder være mindre end i den private sektor.

Lægger man mest vægt på *kapitalstyrings- eller indflydelsesaspektet* (i den private sektor) vil værdien heraf i høj grad afhænge af virksomhedernes indtjeningsevne og/eller stor udbredelse af virksomhedsfonde og værdien af dette aspekt vil først indtræde på længere sigt.

Det forekommer på denne baggrund mest sandsynligt, at medbestemmelses-effekten gennem OD ikke er tilstrækkelig kompensation for en længerevarende løntilbageholdenhed³⁾.

3.2. De privat ansatte

3.2.1. Forskelle og ligheder i f.t. de offentligt ansatte. Interne forskelle

Betragtes dernæst de *privat* ansatte lønmodtagere og disses organisationer, er udgangssituationen a) en lønafdæmpning her og nu og en årrække fremover, b) deltagelse i fællesfondens kapitaladministration og c) deltagelse i virksomhedernes beslutningsprocesser enten gennem oprettede virksomhedsfonde, eller gennem placeret ansvarlig kapital fra fællesfonden.

Den private sektor afviger *derved* fra

den offentlige sektor på den måde, *at* lønmodtagernes stigende indflydelse i virksomhederne er baseret på en stigende medejendomsret («Kapital i ryggen»), og *at* de privat ansattes repræsentanter i fællesfonden medvirker til at genplacere kapital i den *private* sektor.

Med forbehold for fællesfondens styringsbeføjelser overfor virksomhedsfondene, vil lønmodtagerne lokalt fra og med det tidspunkt den bestemmende egenkapitalandel besiddes, altså kunne fastlægge indholdet i *samtlig* beslutningsprocessens *faser*.

Fælles for privat og offentligt ansatte lønmodtagere er kravet om løntilbageholdenhed og den omstændighed, at de ønskede effekter af overskudsdelingen og løntilbageholdenheden under alle omstændigheder først, og i givet fald, vil indtræde efter en længere årrække.

Det blev i afsnit 2 bemærket, at OD-ordningen udover at forskelsbehandle mellem privat og offentligt ansatte lønmodtagere, også stillede de ansatte i den private sektor forskelligt. Forskelsbehandlingen kom frem *dels* ved den omstændighed, at etablering af en virksomhedsfond var helt afhængig af arbejdsgivernes indstilling hertil. Og *dels* derved, at når virksomhedsfonde var etableret, ville udviklingen i lønmodtagernes egenkapitalandel være afhængig af primært virksomhedens fremtidige indtjeningssevne.

På et givet tidspunkt vil situationen da være den, at een gruppe lønmodtagere vil være »holdt udenfor« OD-ordningen i den forstand, at de *enten* ikke er omfattet af bestemmelserne (fx. lønmodtagere ansat i virksomheder, hvor en virksomhedsfond ikke kan oprettes) *eller* (og væsentligst) at en virksomhedsfond ikke er etableret i de respektive virksomheder, *eller* fællesfonden ikke har placeret ansvarlig kapital i virksomheden.

Det evt. overskudsbidrag går da ud af virksomheden og ind i fællesfonden. For disse lønmodtagere vil den umiddelbare relation til OD-ordningen herudover være organisationsrepræsentation i fællesfondens ledelse.

En anden gruppe af lønmodtagere vil være omfattet af OD-ordningen i den forstand, at de er beskæftiget i virksomheder, hvor en virksomhedsfond *er* placeret, eller i virksomheder hvor fællesfonden har placeret midler som ansvarlig aktiekapital.

Set med fagforbundenes øjne svarer dette på et givet tidspunkt til, at det enkelte forbunds medlemmer vil være »udenfor« eller »indenfor«, og hvis »indenfor« da opnår en bestemmende egenkapitalandel til vidt forskellige tidspunkter.

3.2.2. Indflydelse på ledelsesprocesserne

I henseende til vurderingselementet lønmodtagernes *indflydelsesmuligheder på ledelsesprocesserne i virksomhederne* vil denne effekt først og fremmest komme de lønmodtagere til gode, der er beskæftiget i virksomheder med virksomhedsfonde, og som samtidigt har en positiv og evt. stigende egenkapitalforrentning.

Kun hvis det antages, at de nuværende virksomhedsejere *ikke* vil foretage modgående foranstaltninger overfor udviklingen i virksomhedsfondenes egenkapitalandel, (Jf. Jensen, 1983) vil indflydelsesmulighederne, afhængig af bl.a. egenkapitalforrentning og aktiebeholdningens spredning på ejere, efterhånden udvikle sig til en faktisk lønmodtagerdominans i de berørte virksomheder.

Gøres der derimod den mere realistiske antagelse, at virksomhedsejerne generelt ikke vil »sidde med hænderne i skødet« og se på, at lønmodtagerne overtager den bestemmende indflydelse, vil indflydelsesmulighederne nok udvikle sig, men ikke

til et niveau, der kan anfægte de nuværende ejeres suveræne ret til at udøve ejerbeføjelserne. Skal lønmodtagerne da kunne påvirke indholdet i fx. virksomhedens investeringspolitik i en ønsket retning, kan de kun gøre det, hvis der kan skaffes tilstrækkelig opbakning herfor fra de øvrige ejere.

Det er klart, at i denne forbindelse er to forhold af væsentlig betydning. *For det første* må det gælde, at lønmodtagerne på virksomheden internt kan tilvejebringe enighed om, hvilken investeringspolitik der ønskes gennemført. Denne enighed skal vise sig ved, at lønmodtagerne på generalforsamling og i bestyrelse stemmer som en blok, altså stemmer samlet.

For det andet vil lønmodtagernes påvirkningsmuligheder være stærkt afhængige af, om den øvrige aktiebeholdning er spredt på mange eller få hænder. Jo færre hænder den er koncentreret på, jo vanskeligere vil det blive for lønmodtagerne at påvirke investeringspolitikken når en givet ikke-dominerende egenkapitalandel besiddes.

Om disse to forhold skal her kun til det første føjes, at det i selve OD-konstruktionen og af fagbevægelsen generelt er antaget, at lønmodtagerne vil kunne tilvejebringe en indbyrdes enighed, og i de relevante sammenhænge optræde som et kollektiv⁴). Dette kan dog ikke uden videre tages for givet. *Dels* vil det forudsætte, at lønmodtagerne en bloc er interesseret i OD-ordningens gennemførelse, og *dels* vil det forudsætte konstruktion af en konfliktløsningsmodel på arbejdspladserne, der kan fjerne/udligne de interessemodsatninger faggrupperne imellem, der udspringer af forskelle i løn- og arbejdsvilkår, og som vil blive synlige, når lønmodtagernes stillingtagen på de forskellige beslutningsområder skal fastlægges.

Det fremgår af det foranstående, at en

øget indflydelse til lønmodtagerne i virksomhederne hviler på nogle forudsætninger, der i høj grad kan diskuteres. Ligeledes fremgår det, at lønmodtagerne ikke er stillet lige mht. at få del i denne (evt.) stigende indflydelse. Indflydelsesdimensionen i overskudsdelingen vil derfor ikke af alle lønmodtagergrupper kunne opfattes som en kompensation for løntilbageholdenhed.

4. Det individuelle og det decentrale indhold i overskudsdelingen

4.1. Overskudsdelingen og produktivetsreserver på virksomhedsniveau

I afsnit 4.2. vil der nærmere blive redegjort for de problemer ved en længerevarende lønpolitik, der kan blive resultat af OD-ordningens bestemmelser omkring udbetaling fra fællesfonden og de manglende udtræksmuligheder for opsparing i virksomhederne. Det vil samtidig blive omtalt, at OD-ordningens produktivetsfremmende egenskaber i høj grad er diskutabile.

I relation til at nå de tilsigtede mål med løntilbageholdenheden, nemlig større produktion og beskæftigelse gennem en lavere stigningstakt i (løn) omkostningerne pr. produceret enhed, kan dette nås ved enten, at stigningstakten i lønudbetalingerne (via lønpolitiske foranstaltninger) reduceres med mere end overskudsbidragets omkostningsvirkning, eller gennem en OD-afledt mer-produktivtetsstigning⁵).

Da formålet med økonomisk demokrati bl.a. er, at give lønmodtagerne en medejendomsret til de af løntilbageholdenheden afledte profitstigninger, vil en ordning baseret på overskudsfinansiering generelt virke mere fremmende for de lønpolitiske bestræbelser end andre finansie-

ringsformer vil. Det skyldes, at overskudsdelingen knytter en snævrere og mere direkte sammenhæng mellem omfanget af lønafdæmpningen og udviklingen i størrelsen af lønmodtagerkapitalen. Jo større løntilbageholdenhed jo hurtigere sker opbygningen af lønmodtagerkapitalen, alt andet lige, idet profitstigningen da bliver tilsvarende større. Dertil kommer, at i f.t. en lønsumsfinansiering, vil bidragene fra en overskudsdeling automatisk tilpasses virksomhedernes indtjeningsniveau. En sådan automatik gælder ikke for en lønsumsfinansieret ordning.

Yderligere vil det gælde, at omkostningsvirkningen ved overskudsbaserede ordninger alt andet lige er mindre og indtræder langsommere end for andre finansieringsformer⁶⁾.

Den snævrere sammenhæng mellem løntilbageholdenhed og kapitalopbygning ved en overskudsdeling vil yderligere understøttes af den omstændighed, at en andel af lønstigningen (varierende fra virksomhed til virksomhed og fra branche til branche) bestemmes ved lokale forhandlinger direkte mellem arbejdsgivere og arbejdstagere.

Som OD-forslaget konkret er udformet, knytter der sig usikkerhed til, hvor motiverende ordningen vil være i henseende til at sikre en langsommere lønudvikling pr. produceret enhed. Usikkerheden opstår i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt arbejdsproduktiviteten vil blive påvirket opad. For så vidt arbejdsproduktiviteten stiger så meget, (udover den forventede stigning) at omkostningsvirkningen af overskudsbidraget neutraliseres, er opbygningen af lønmodtagerkapitalen altså selvfinansierende. I dette tilfælde skal stigningen i lønudbetalingen derfor ikke reduceres.

For en sådan yderligere produktivitetsstigning er bl.a. argumenteret, at den sti-

gende medejendomsret/medbestemmelse via bedre trivsel o.l., vil udløse en produktivitsreserve hos lønmodtagerne.

Imod en sådan produktivitsreserve taler i hvert fald tre forhold. Disse forhold vil særligt gøre sig gældende i indkøringsperioden. I relation til lønpolitikken er det imidlertid også denne periode der er mest interessant.

For det første vil produktivitsreserven kun blive udløst i de virksomheder, hvor der enten er opbygget en virksomhedsfond, eller hvor fællesfonden ud af de frie midler har placeret midler som aktiekapital.

Som OD-forslaget er opbygget, vil der på een og samme tid være virksomheder, hvor ansvarlig kapital *ikke* er placeret, herunder den offentlige sektor. Da lønpolitikken må antages at være *generelt* gældende, er der således indbygget en asymmetri mellem løntilbageholdenhed og medejendomsret til stigende virksomhedsprofitter.

I de virksomheder, hvor en lønmodtagerkapitalopbygning *ikke* finder sted, er det derfor vanskeligt at forestille sig denne produktivitsreserve udløst.

For det andet må sammenhængen mellem medindflydelse og mer-produktivitet antages at være den, at jo større medindflydelse jo større produktivitsstigning.

Da der kan forløbe en længere årrække, inden lønmodtagerne opnår en bestemmende egenkapitalandel, må tilvæksten i arbejdsproduktivitsstigningen i hvert fald de første år antages at være marginal.

Og for det tredje vil incitamentet til en mere effektiv arbejdsindsats svækkes derved, at afkastet ikke tilfalder den enkelte lønmodtager i virksomheden. Halvdelen af afkastet går ud af virksomheden og ind i fællesfonden. Den anden halvdel bliver stående i virksomheden som en kollektiv

forbrugsmulighed for lønmodtagerne, *for så vidt* der er etableret en virksomhedsfond.

Hvis der senere træffes bestemmelser om, at udlodningen af fællesfondens afkast skal påbegyndes, vil en sådan udlodning ske i form af *lige store* andele til samtlige lønmodtagere.

Den enkelte lønmodtager høster således ikke selv den fulde fordel af en mere effektiv indsats, og den mere effektive lønmodtager får lige så meget ud af fællesfonden, som den mindst effektive lønmodtager gør.

Gøres der den måske ikke helt urealistiske antagelse, at egeninteressen eller gruppeinteressen er en central forklarende variabel bag individets/gruppens økonomiske adfærd, virker OD-konstruktionen på disse punkter ikke umiddelbart befordrende for de lønpolitiske bestræbelser.

For lønmodtagerne i de virksomheder, hvor OD-midler *er* placeret som egenkapital, forekommer det mest sandsynligt, at argumenterne *imod* en mer-produktivitetsstigning igennem indkøringsperioden er mere tungtvejende end argumenterne *for*.

Heraf må også følge, at for lønmodtagere beskæftiget i virksomheder hvor ansvarlig OD-kapital *ikke* er placeret, vil incitamenterne til en merproduktivitetsstigning være meget ringe. Dels går OD-bidraget ud af virksomheden, hvorved en kollektiv disponering over en del af dividenden ikke foreligger, og dels kaster OD-ordningen ikke i disse virksomheder en stigende indflydelse af sig.

Kan forudsætningen om egeninterens afgørende betydning for individets/gruppens adfærd fastholdes, peger foranstående ræsonnementer altså i retning af en *betydeligt snævrere* sammenhæng mellem den enkeltes indsats (løntilbageholdenhed, *merproduktivitet*) og afkastet

heraf, end der ligger i den foreslåede OD-ordning. Dette så meget desto mere som løntilbageholdenheden umiddelbart griber ind i de materielle leveforhold, men goderne heraf (stabil eller stigende beskæftigelse) og goderne fra overskudsdelingen (stigende medindflydelse) under alle omstændigheder vil indtræde på et senere tidspunkt.

En medbestemmende faktor for udløsningen af en mer-produktivitetsstigning er også, hvor mobil den kapital er, der opsamles via OD-ordningen. Jo lettere kapitalen kan bevæge sig fra een anvendelse med et givet produktivitetsniveau til en anden anvendelse med et højere produktivitetsniveau, jo stærkere vil produktivitetsstigningen selvsagt kunne blive.

Betragtes bestemmelserne i OD-forslaget vil det kunne ses, at kapitalmobiliteten vil variere *omvendt* med virksomhedsfondenes hyppighed. Den kapital der står placeret i virksomhedsfonde, kan efter forslaget formentlig ikke trækkes ud af virksomheden og dirigeres over i en anden virksomhed⁷⁾.

Der er således mht. en positiv påvirkning af produktiviteten indbygget en modsætning i OD-forslaget mellem en øget kapitalmobilitet og opbygningen af lønmodtagerkapitalen (og dermed medbestemmelse) i form af virksomhedsfonde.

En høj grad af kapitalmobilitet er uforenelig med en høj virksomhedshyppighed.

Da der foran er argumenteret på, at argumenterne *imod* en mer-produktivitetsstigning igennem indkøringsperioden er stærkere end argumenterne *for* i de virksomheder, hvor OD-kapital er anbragt som egenkapital, vil en høj virksomhedsfondshyppighed yderligere styrke modargumenterne.

Prioriteres hensynet til kapitalmobiliteten af produktivitmæssige årsager

højt, kræver dette altså en lav virksomhedsfondshyppighed. Varetagelsen af dette hensyn vil ske på bekostning af en øget medbestemmelse i de berørte virksomheder, ligesom argumenterne imod en merproduktivitetsstigning fortsat synes mest tungtvejende.

Sammenfattende må derfor siges, at i den indkøringsperiode hvor den *generelle* løntilbageholdenhed virker, vil OD-ordningen ikke indeholde elementer, der via en ekstra produktivitetsstigning vil kunne neutralisere overskudsdelingens omkostningsvirkninger. Specielt ikke på de arbejdspladser hvor ansvarlig OD-kapital ikke er anbragt.

4.2. Udbetalinger fra fondskapitalen. Aflønning efter indsats

Som nævnt i afsnit 4.1. skal der i indeværende afsnit nærmere redegøres for reglerne for udbetalinger fra fællesfonden, og hvor snævert udbetalinger er knyttet til den enkeltes arbejdsindsats. Disse regler har betydning for vurderingen af såvel påvirkningen af arbejdsproduktiviteten som lønmodtagernes interesser i at trække kapital ud som løn, og dermed modvirke de indkomstpolitiske foranstaltninger.

Som udgangspunkt er den fundamentale antagelse, at sammenhængen *mellem* udbetalingsregler og individualisering og en fremme af de indkomstpolitiske mål, består deri, at jo snævrere relationerne er mellem en individuel ekstra indsats og aflønningen heraf, jo stærkere vil arbejdsproduktiviteten blive påvirket opad.

Betragtes dernæst OD-forslagets bestemmelser om udbetalinger fra fællesfonden fremgår det, jf. bemærkningerne til beslutningsforslaget, at efter 5 år skal det *overvejes* om der skal ske *udlodning* af fællesfondens midler. Andetsteds fremgår det, at

»På længere sigt er det naturligt, at der til lønmodtagerne sker udbetaling af fællesfondens *afkast*... Udbetalingen vil blive foretaget af fællesfonden i form af *lige store* udbytter til *samtlig*e lønmodtagere«. (Mine fremhævelser, red.).

(Kilde nr. 7, p. 12.)

Udlodning af afkast vil altså - helt analogt med 1973-forslaget - finde sted uanset den enkeltes ansættelsessted, og uanset om vedkommende lønmodtager er beskæftiget i en overskuds- eller tabsgivende virksomhed.

Det er væsentligt her at bemærke, at i f.t. 1973-forslaget, indeholder OD-forslaget en (omend meget begrænset) åbning overfor »aflønning efter indsats«. Der tænkes på lønmodtagernes kollektive dispositionsret over en del af dividenden. Der tænkes endvidere på, at under en alt andet lige betragtning, vil en arbejdsproduktivitetsstigning via en forbedret konkurrenceevne og dermed flg. øget afsætning, øge virksomhedens indtjening, og dermed fremrykke det tidspunkt, hvor lønmodtagerne opnår en given egenkapitalandel. I relation til gennemførelsen af en længerevarende løntilbageholdenhed er spørgsmålet om udbetalinger fra de opsamlede midler af betydning. Som ordningen er konstrueret, sker der ingen udbetaling til den enkelte lønmodtager af den oprindeligt foretagne virksomhedsopsparing, ligesom *afkastet* ikke udbetales løbende til den *enkelte* lønmodtager.

I henseende til udbytte, forrentning m.v. af den placerede OD-kapital, vil det for den enkelte lønmodtager gælde, at hans/hendes andel heraf *ikke* nødvendigvis og fuldt ud varierer positivt med en stigende produktivitet⁸⁾.

Dertil kommer, jf. ovenfor, den marginale åbning overfor princippet om »aflønning efter indsats«, bestående i den

kollektive forbrugsmulighed. Det er her væsentligt at bemærke, at denne forbrugsmulighed *kun* gælder i virksomheder med virksomhedsfonde. Det er ligeledes væsentligt at bemærke, at denne forbrugsmulighed er kollektiv, og at der i en indledende årrække vil være tale om et relativt beskedent beløb. *Dels* fordi lønmodtagernes egenkapitalandel⁹⁾ i denne årrække er lille, og *dels* fordi halvdelen af dividenden på lønmodtagerkapitalen går ind i fællesfonden.

Mht. udbetalingsreglernes isolerede betydning for en realisering/fremme af de indkomstpolitiske mål (lavere enhedsomkostninger), skaber disse en række problemer.

For det første forekommer det ikke sandsynligt, at disse regler i hvert fald i en indledende årrække skulle kunne medføre en ekstra produktivitetsstigning. Heller ikke selvom der tages højde for oprettelse af virksomhedsfonde, med den hertil knyttede kollektive forbrugsmulighed.

Alene den omstændighed, at der skal hengå 5 år før en evt. udlodning finder sted, og at en udlodning i givet fald vil ske i lige store portioner, gør en ekstra indsats fra arbejdskraftens side mindre sandsynlig.

For det andet medfører udbetalingsreglerne og de manglende udtræksmuligheder mht. oprindeligt foretagen opsparing i virksomhedsfondene generelt det problem, at de i virksomheden ansatte lønmodtagere kan have forskellige præferencer mht. *virksomhedsopsparing*¹⁰⁾ og *nu-tidigt forbrug*.

Bl.a. som følge af forskelle i virksomhederne imellem mht. den gnsntl. forventede rest-ansættelsesperiode (der igen er afhængig af eksistensen af tilstrækkeligt attraktive alternative beskæftigelsesmuligheder), *mht.* mulighederne for at lånefinansiere nødvendige investeringer

indenfor den forventede rest-ansættelsesperiode, *mht.* den enkeltes vurdering af alternative placeringers attraktivitet og *mht.* den værdi de ansatte tillægger øget indflydelse/evt. selvstyre, vil nogle af de ansatte søge en højere forbrugsmulighed nu (evt. gennem forsøg på at få en højere løn udbetalt), mens andre har en længere tidshorisont og dermed en større opsparingstilbøjelighed¹¹⁾.

Dette pres vil forstærkes i det omfang den kollektive forbrugsmulighed ikke opfattes som substituerbar med en egentlig lønudbetaling.

Opfattes *de alternative beskæftigelsesmuligheder* enten som værende ikke-eksisterende eller ikke tilstrækkeligt attraktive, er det vel en rimelig forventning, at den enkelte lønmodtager er interesseret i at sikre virksomhedens overlevelse for den resterende forventede ansættelsesperiode.

Er virksomheden yderligere karakteriseret ved at være *økonomisk sund* og at have en forventet, fremtidig god (evt. stigende) indtjeningsevne, vil det have formodningen for sig, at lønmodtagerne vil have incitament til at foretage den nødvendige opsparing, for herigennem at sikre investerings- og indtjeningsevne.

Jo *længere* den forventede gnsntl. rest-ansættelsesperiode i virksomheden er, jo større vil dette opsparings-incitament være. Presset for at udtage den foretagne opsparing i form af lønstigninger vil derfor også være mindre.

Jo *kortere* den forventede gnsntl. rest-ansættelsesperiode er, dvs. jo flere attraktive alternative beskæftigelsesmuligheder der er, jo mindre må opsparingsincitamentet alt andet lige blive. Presset for at få kompenserende lønforhøjelser vil derfor blive forstærket.

Afhængig af hvor omfattende den gruppe er, der søger kompenserende løn-

forhøjelser, vil en længerevarende løntilbageholdenhed løbe ind i problemer mht. at sikre, at der i de berørte virksomheder ikke sker lønforhøjelser i strid med den fastlagte lønpolitik. I den indledende årække vil dette problem særligt opstå hvor virksomhedsejere og ansatte har en fælles interesse i at yde camouflerede lønforhøjelser¹²⁾.

Dette »omgåelsesaspekt« må der derfor tages højde for i den konkrete udformning af lønpolitikken. At dette kan blive en vanskelig opgave fremgår alene deraf, at fx. de lokale akkorderingsforhandlinger skal kunne styres i overensstemmelse med den lønpolitiske strategi. Fsv. det er en korrekt antagelse, at den enkelte vil være mere motiveret til at yde en ekstra indsats hvis den ledsagende højere aflønning alene tilfalder vedkommende¹³⁾, vil OD-ordningen på dette punkt modvirke størst mulig effektivitet i produktionen. Dermed vil også de indkomstpolitiske bestræbelser i retningen af et lavere omkostningsniveau pr. produceret enhed blive modvirket.

Samtidig implicerer de manglende udtræksmuligheder af den i virksomheden opsparede OD-kapital, at et øget pres for at få kompensation i form af højere lønudbetalinger kan indtræde. Dette kan i anden omgang modvirke de indkomstpolitiske bestræbelser, ligesom store kontrol- og styringskrav må stilles til lønpolitikens konkrete udformning.

5. Sammenfatning og nogle ændringer af OD-forslaget

5.1. Sammenfatning

De to foregående afsnit om *indflydelsesmuligheder* og *udbetalingsregler* har vist, at det i indkøringsperioden, hvor løntilbageholdenheden skal virke, er yderst tvivlsomt om OD-ordningen herigennem skul-

le kunne bevirke en produktivitetstilgang, udover den der evt. ville komme af andre grunde.

En positiv påvirkning af produktiviteten gennem en stigende lokal medindflydelse var først og fremmest relateret til virksomhedsfondene. Grundet virksomhedsejernes vetoret overfor virksomhedsfonde og virksomhedsfondenes ikke-bestemmende egenkapitalandel igennem en årække, var argumenterne imod en merproduktivitet stærkere end argumenterne for.

I henseende til at realisere de indkomstpolitiske mål var indkøringsperioden af altafgørende betydning.

Udbetalingsreglerne og de manglende udtræksmuligheder synes heller ikke at virke befordrende for indkomstpolitikken. Der er ingen snæver sammenhæng mellem merindsats og meraflønning, og i visse situationer må omgåelsesforanstaltninger imødeses for at få kompensation for den opsparede kapitals bundethed i virksomheden.

Det er klart, at andre end de her omhandlede aspekter (fx. investeringer og funktionel fordeling) kan bære indkomstpolitikken igennem. Som nævnt i indledningen skal sådanne andre aspekter ikke behandles her¹⁴⁾.

I stedet for skal i næste afsnit overvejes nogle ændringer af OD-forslaget, der kan modvirke de i artiklen viste svagheder.

5.2. Ændringer af OD-forslaget

I afsnittene 3 og 4 blev der redegjort for, hvorfor OD-forslaget måtte antages ikke at indeholde en *produktivitetssstimulerende* effekt, og der blev ligeledes redegjort for, hvor forskelligt OD-forslaget stiller lønmodtagerne mht. det helt centrale *indflydelsesaspekt*.

Da en *bestemmende* indflydelse til løn-

modtagerne, *uanset* hvilke ændringer der foretages i OD-forslaget, under alle omstændigheder vil være *flere år* undervejs, må interessen i forbindelse med indkomspolitikken, *primært* samle sig om ændringer af OD-forslaget, der i den indledende årrække vil påvirke (arbejds-) produktiviteten positivt.

Årsagerne til den manglende produktivitsstimulering blev tidligere i artiklen henført til (jf. afsnit 4.1.).

- a) Uensartet opbygning af lønmodtagerkapital i virksomhederne. I nogle virksomheder finder sådan en opbygning slet ikke sted, og i andre er udviklingstakten forskellig.
- b) Kapitalens mobilitet reduceres som følge af en hyppigere oprettelse af virksomhedsfonde.
- c) *Afkastet* af lønmodtagerkapitalen i virksomheden udbetales ikke til den enkelte lønmodtagers frie disposition, dvs. valg mellem opsparing i virksomheden eller forbrug/opsparing uden for virksomheden. Desuden gælder, at andelen af årets overskud (overskudsbidraget) ikke kan tages ud af de i virksomheden ansatte.

Af disse må forholdene under b) og c) antages at være de mest tungtvejende, *når* den indledende årrække betragtes.

Mht. a) isoleret set drejer det sig altså først og fremmest om, at der *kan* blive tale om en mindre grad af frivillighed i opbygningen af indflydelsesgivende lønmodtagerkapitaler, end der ligger i det nuværende OD-forslag¹⁵⁾. Den mest nærliggende mulighed ville være at gøre en lønmodtagerkapital-opbygning obligatorisk¹⁶⁾, hvorved alle privat ansatte, forudsat virksomhederne er overskudsgivende, ville være omfattet af indflydelsesmuligheden. Dette kunne suppleres med en bestemmelse om, at kapitalopbygningen også skulle være bestemt ved en afgift

på virksomhedernes lønudbetalinger. En sådan kombination ville bedre end det nuværende OD-forslag sikre samtlige privat ansatte lønmodtagere en *indflydelsesmulighed*.

Mht. pkt. b) om kapitalens mobilitet må denne antages begrænset, jf. p. 14, også fsv. angår den OD-kapital, der er anbragt i aktier opkøbt i markedet. Kapitalmobiliteten vil særligt blive begrænset, hvis det viser sig, at virksomhedsfonde vil blive oprettet i stor stil.

Kapitalen kan derfor ikke umiddelbart frigøres og ledes over i mere produktive/rentable aktiviteter.

En øget kapitalmobilitet kan kun opnås, hvis kapitalen ikke bindes til bestemte virksomheder og produktioner¹⁷⁾. Bindinger der her primært opstår gennem aftaler mellem ansatte og virksomhedsejere.

Konsekvensen heraf må være, at en større eller mindre del af fællesfondens udestående egenkapital må gøres omsættelig på markedet.

Der vil hermed opstå et skisma mellem på den ene side fagbevægelsens prioritering af en stigende indflydelse på egen arbejdsplads, og på den anden side hensynet til størst mulig produktivitet og afkast af fondens kapitalplaceringer¹⁸⁾. Dette vil være en ubehagelig situation for fagbevægelsen at befinde sig i, al den stund man gennem en sådan kapitaloverførsel skal *reducere nogle* lønmodtageres indflydelsesmuligheder, og samtidig *øge nogle andre* lønmodtageres ditto.

Mht. pkt. c) hidrører den manglende stimulering af arbejdsproduktiviteten bl.a. fra OD-forslagets bestemmelser om udbetaling af kapitalafkastet¹⁹⁾.

Kun i de virksomheder hvor en virksomhedsfond er oprettet, sker der en »slags udbetaling« af afkastet til de i virksomheden ansatte. Udbetalingen er imid-

lertid *ikke individualiseret*, og kan altså ikke frit forbruges/opspares af den enkelte. Der er tale om en *kollektiv* forbrugsmulighed. Dertil kommer, at det kun er halvdelen af afkastet på virksomhedsfondene, der kan forbruges kollektivt.

Fsv. det er en holdbar antagelse, at den enkelte lønmodtager kan stimuleres til en mere effektiv indsats ved at give en valgfrihed mht. om vedkommendes andel i afkastet skal *udbetales* kontant eller *opspar*es i virksomhederne, må ændringerne i OD-forslaget tage hensyn hertil. Konsekvensen heraf er, at man må bryde med det kollektive princip gående ud på, at samtlige lønmodtagere, *hvis* beslutning træffes om udbetaling af fællesfondens kapitalafkast, ejer en *lige* stor andel heraf.

De enkelte ansattes andel i afkastet på lønmodtagerkapitalen skal derfor bringes til at variere direkte med indtjeningen i *den* virksomhed hvori de er ansat²⁰). Som OD-forslaget er indrettet, varierer andelen med den *samlede* indtjening i de virksomheder hvor lønmodtagerkapital er placeret.

Dermed åbnes for en udvikling hvor det kontante udbytte lønmodtagerne får ud af OD-ordningen, vil variere mellem virksomhederne og afstedkomme en større indkomstspredning.

Det vil have i hvert fald fire formentlig uacceptable konsekvenser set med fagbevægelsens øjne.

For det første vil OD-ordningen i så fald betyde indkomstforskelle mellem lønmodtagere beskæftiget i virksomheder, hvor en lønmodtagerkapital opbygges, og lønmodtagere hvor en sådan opbygning ikke finder sted. *For det andet* vil der blive indlagt en vis portion af vilkårlighed i indkomstfordelingen, derved at forhold udenfor virksomhedens påvirkningsmuligheder kan influere på over-

skuddets størrelse²¹) (og dermed også afkastet). *For det tredje* vil/kan en sådan ændring i OD-forslaget befordre en sammenblanding (og dermed udviskning) af lønmodtager- og ejerinteresser på virksomheden. Dermed vil også kimen til et brud med den opfattelse, at kun gennem en kollektiv optræden overfor modparten kan de bedst mulige løn- og arbejdsvilkår sikres. Det bliver derfor i sidste ende også et spørgsmål om de faglige organisationers indflydelse på fastlæggelsen af løn- og arbejdsvilkårene. Og *for det fjerde* må et brud med den kollektive ejendomsret og den solidariske deling af afkastet indebære, at de offentligt ansatte lønmodtagere bliver »hægtet af«, og at fællesfondens afkastudlignende funktion forsvinder.

Skal arbejdsproduktiviteten altså stimuleres i den indledende periode hvor indkomstpolitikken virker, må en opbygning af lønmodtagerkapital i (overskudsgivende) virksomheder gøres obligatorisk og mobil, ligesom afkastet heraf må tilfalde de enkelte ansatte til fri disposition.

Der skal ikke konkluderes nærmere om det realistiske i disse ændringsforslag, bortset fra det er helt åbenbart, at de bryder med nogle af de afgørende principper i OD-forslaget.

OD-forslagets væsentligste bestemmelser

De for denne artikels hovedformål relevante bestemmelser i OD-forslaget, kan anføres som følger:

- a) Overskudsgivende A/S- og ApS-selskaber indbetaler 10% af det regnskabsmæssige nettoresultat efter skat til en fællesfond.
- b) I virksomheder med mindst 10 ansatte kan det i pkt. a) beregnede overskudsbidrag i stedet for indbetales til en i virksomheden etableret virksomhedsfond. Indbetalingen sker i så fald ved nyemission af aktier.
Der skal være enighed mellem virksomheden og et flertal af de ansatte, ligesom enighed om konverteringskursen skal foreligge.
- c) Halvdelen af dividenden på virksomhedsfonden indbetales kontant til fællesfonden. Den resterende halvdel kan af lønmodtagerne forbruges kollektivt, eller geninvesteres i virksomheden.
- d) Den del af den samlede OD-kapital, der ikke placeres i virksomhedsfonde, forvaltes af fællesfonden. Denne kapital skal primært søges genplaceret i erhvervslivet som risikovillig kapital via aktieopkøb på markedet.
Sekundært kan kapitalen placeres som lånekapital.
Afkastet på den kapital, der ikke er placeret i en virksomhedsfond, indbetales ubeskåret til fællesfonden.
- e) Den OD-kapital, der er placeret i virksomhederne som egenkapital, forvaltes af de i virksomheden ansatte lønmodtagere.
- f) Fællesfondens arbejde ledes af repræsentanter for de privat og offentligt ansatte lønmodtageres organisationer.
- g) Der er foreløbig ikke regnet med udlodning af (afkastet på) OD-kapitalen.

Noter

- 1) Se fx. LO-beretning 1979, pp 12-14.
- 2) For en nærmere gennemgang af fagbevægelsens sammenkædning under krisen af indkomspolitik og ØD/OD, se fx. Niels Lykke Jensen, 1982. Se også formandens mundtlige beretning til LO's kongres den 21.-25. november 1983.
- 3) Det er vel ikke nogen tilfældighed, at de offentligt ansatte og disses organisationer stort set forholder sig passive i agitationen for at få gennemført OD.
- 4) Der er om dette spørgsmål ingen hjælp at få i fagbevægelsen og andres skrivelser om lønmodtagernes forvaltning af lokalt placeret kapital.
- 5) Eller en kombination af begge.
- 6) Se fx. LM-rapporten, kap. V og XII.

- 7) Det står ikke direkte i OD-forslagets bestemmelser, at kapitalen bundet i virksomhedsfonde *ikke* kan trækkes ud.
Men det harmonerer dårligt med decentraliseringsfilosofien hvis fællesfonden vil kunne tilsidesætte den lokale enighed mellem lønmodtagere og virksomhedsejere om oprettelsen af en virksomhedsfond.
- 8) Det er klart, at stiger arbejdsproduktiviteten (yderligere) i samtlige virksomheder som følge af overskudsdelingen, vil den »afkast-kage« der udloddes kunne blive større. Andelen pr. lønmodtager vil da også kunne blive større i f.t. situationen hvor en sådan yderligere produktivitetssøgning *ikke* finder sted. Det vil dog under alle omstændigheder gælde, at den enkelte lønmodtager ikke vil få det fulde udbytte selv af en given mer-produktivitetssøgning.
- 9) Og dermed andel i kapitalafkastet.
- 10) Og dermed et forventet højere indkomstniveau i fremtiden.
- 11) Om denne problemstilling se fx. Kirsten Bregm, 1983 a.
- 12) Fællesinteressen kunne være at fastholde kvalificeret arbejdskraft gennem et tilpas højt lønniveau.
- 13) Dvs. afkastet blev differentieret efter forskellene i arbejdskraftens produktivitet.
- 14) For en principiel diskussion om en medejendomsretsreforms påvirkning af investeringsomfang og funktionel fordeling se fx. Hans Zeuthen (kilde nr. 13) og LM-rapporten pp 274-280.
- 15) Det er i denne forbindelse interessant at notere, at Det Radikale Venstre i sit forslag om »obligatorisk overskudsdeling og medeje for de ansatte« (jf. Beslutningsforslag nr. B 32, fremsat den 30. november 1982) opererer med en *obligatorisk* deling i alle selskaber (med mindst 50 ansatte) af et såkaldt »overskydende overskud«. Når et sådant overskud foreligger har virksomhedsejere altså ikke mulighed for at sige nej til opbygning af en »medarbejderkapital«. Det har de i fagbevægelsens og Socialdemokratiets OD-forslag.
- 16) Det Radikale Venstres forslag og LO's/Socialdemokratiets oprindelige ØD-forslag fra januar 1973.
- 17) Det skal dog her bemærkes, at resulterer OD-kapitalen i en nettoøgning i virksomhedernes egenkapitalforsyning, *kan* dette frigøre fremmedkapital, der således kan dirigeres over i andre anvendelser.
- 18) Det spørgsmål kan rejses, om ikke den omstændighed, at OD-kapitalen *ikke* er bundet (gennem aftaler) til bestemte virksomheder, kan lægge et pres på de i virksomheden ansatte i retning af at yde en stedse mere effektiv indsats.
Spørgsmålet skal ikke forfølges yderligere her. Spørgsmålets relevans vil naturligvis forudsætte, at fagbevægelsen *nedprioriterer* indflydelses-

aspektet på bekostning af produktivtets-/rentabilitetsaspektet.

- 19) Der ses i de flg. bemærkninger bort fra den mulighed, at den *kollektive* ejendomsret til den opsparede OD-kapital *ændres* til en *privat* ejendomsret (analog med afkastet) med den heraf følgende ret til at omsætte aktivet. En sådan ændring vil for fagbevægelsen være af så fundamental karakter (herunder også hensynet til kapitalopbygningen), at den må anses for at være urealistisk. Ændringen vil være mere aktuell på det tidspunkt, hvor lønmodtagerkapitalen opnår en dominerende ejerposition i en virksomhed. Ændringen skal da ses som een blandt flere muligheder for at hindre en for lille virksomhedsopsparing, jf. Kirsten Bregm (1983 a).
- 20) Det er også her interessant at bemærke, at Det Radikale Venstres »medejersforslag« opererer med (efter en opbygningsperiode på 5 år) en fri råderet for medarbejderne mht. den årlige forrentning af deres »medarbejderkapital«. Medarbejderne afgør således selv om afkastet skal udbetales, anvendes til sociale formål, geninvesteres i virksomheden eller andet.
- 21) Eksempelvis forskelle i virksomhedernes kapitalintensitet.

Kildefortegnelse

1. Arbejdsministerens redegørelse om overskudsdeling for lønmodtagere. Afgivet den 14. maj 1981.
2. Bregm, Kirsten (1983 a): Økonomisk demokrati og arbejderstyrede virksomheder. Arbejdspapir nr. 12/1983. Institut for Samfundsøkonomi og planlægning, Roskilde Universitetscenter.
3. Bregm, Kirsten (1983 b): Fagbevægelsens krav om økonomisk demokrati. En oversigt over udviklingen og selvforståelsen, samt Socialdemokratiets ageren i forhold til kravene. Arbejdspapir nr. 9/1983, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde Universitetscenter.
4. Buksti, Jacob A. Niels Lykke Jensen (1982): »Den smalle vej« - Fagbevægelsen og den økonomiske krisepolitik. Økonomi og Politik nr. 4/1982.
5. Carstensen, Grete, Peter Lorentz Nielsen (1975): Frivillig permanent indkomstpolitik. Institut for Statskundskab, Århus Universitet. UPUBL. seminaropgave, november 1975.
6. Estrup, Jørgen (1982): Mislykket indkomstpolitik gennem 20 år. Økonomi og Politik nr. 4/1982.
7. **Faglig Debat:** Særnummer om medejendomsret og medbestemmelse - overskudsdeling. Udgivet af LO, januar 1981.
8. Forslag til folketingsbeslutning om obligatorisk overskudsdeling og medeje for de ansatte. Be-

slutningsforslag nr. B 32, fremsat den 30. november 1982 af Det Radikale Venstre.

9. Forslag til folketingsbeslutning om medejendomsret og medbestemmelse (indførelse af overskudsdeling). Beslutningsforslag nr. B 12, fremsat den 4. december 1979 af Den Socialdemokratiske Mindretalsregering.
10. Jensen, Mogens (1983): Overskudsdeling og udviklingen i lønmodtagernes andel af virksomhedens egenkapital. HHA 1983.
11. Jensen, Niels Lykke (1982): Fagbevægelsen og beskæftigelsen. Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, 1982.
12. LO-formandens mundtlige beretning til LO's kongres den 21.-25. november 1983.
13. LO-beretning for årene 1978-1982.
14. Lønmodtagernes Medejendomsret. Rapport fra udvalget om lønmodtagernes medejendomsret. København 1978.
15. Mygind, Niels (1981): How Workers Ownership can eliminate the Contradiction Between Capital and Labour. Working Draft, HHK maj 1981.
16. Mygind, Niels (1983): From the Illyrian Firm to the Reality of Self-Management. HHK, maj 1983.
17. Zeuthen, Hans E. (1978): Økonomisk Demokrati og det danske betalingsbalance- og beskæftigelsesproblem. I SDS: Lønmodtagernes medejendomsret, 1978.

Arbejdsløshed og beskæftigelsespolitik i et regionalt perspektiv

1. Indledning

1970'ernes arbejdsløshedskrise har i varierende omfang »ramt« forskellige erhverv og aldersgrupper, men hvordan er det gået med den regionale udvikling i arbejdsløsheden? Er de regionale arbejdsløshedsforskelle mindsket i takt med den generelle stigning i arbejdsløsheden siden konjunkturomsvinget i 1974?

Opmærksomheden i den offentlige debat og i tiltagene mod arbejdsløsheden har fortrinsvis været rettet mod arbejdsmarkedets marginalgrupper (de unge og de ældre). Der har derimod været forholdsvis få analyser af den regionale udvikling i arbejdsløsheden. Formålet med dette indlæg er derfor at skitsere forskellige metoder til belysning af regionale arbejdsløshedsforskelle, samt at karakterisere den regionale udvikling i arbejdsløsheden. Det må anses for påtrængende at få fastslået, om der også under en generel konjunkturafmatning er behov for en regionsspecifik indsats mod arbejdsløsheden.

I 1970'erne er stadig flere opgaver og byrder blevet pålagt (amts)kommunerne. Dette gælder også for beskæftigelsespolitikens vedkommende. Tidligere var beskæftigelsespolitik udelukkende en statslig opgave. I dag finansierer og admini-

strerer (amts)kommunerne en række betydelige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, så som lov 488 af 1977, jobtilbuds- og jobskabelsesordningerne. Denne udvikling har aktualiseret en analyse af, hvilke muligheder (amts)kommunerne har for at føre beskæftigelsespolitik udover de ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Er det muligt for (amts)kommunerne at nedbringe arbejdsløsheden i særligt arbejdsløshedsudsatte områder?

Denne problemstilling kan teoretisk analyseres med udgangspunkt i traditionel økonomisk indkomstdannelsesteori.

II. En regional keynesmodel

En regionalisering af den simple keynesmodel kan anvendes dels til at forklare, hvorfor konjunkturændringer har forskellig effekt i forskellige regioner, og dels til at skønne over de direkte og indirekte regionale effekter af den økonomiske politik, herunder spørgsmålet om (amts)kommunerne har mulighed for at føre en selvstændig og effektiv stabiliseringspolitik.

Da dette ikke er stedet for en matematisk eksercits i økonomiske modeller, vil den følgende fremstilling af regionale keynesmodeller være koncentreret om nogle af de konklusioner, der kan drages ud fra sådanne modeller. En udledning og fuldstændig redegørelse for nedenstående konklusioner findes i Morsing (1983): »Regionale arbejdsløshedsforskelle og

*Statistisk Kontor,
Københavns kommune*

(amts)kommunal beskæftigelsespolitik«.

På baggrund af en simpel lærebogs-keynesmodel med eksogent bestemt eksport kan indkomsten i region r være bestemt ved følgende:

$$Y_r = k_r(\bar{I}_r + \bar{G}_r + \bar{X}_r + a_r + b_r + (c_r + m_r)\bar{T}_r) \quad (1)$$

hvor $k_r = 1 / (1 + (c_r + m_r)(1 + t_r))$

Y = indkomst, I = investering, G = offentligt forbrug, X = eksport, a , b og T = indkomstafhængig forbrug, import og skat, c , m og t = marginalt indkomstafhængigt forbrug, import og skat.

Den regionale indkomstmultiplikator kan bestemmes som:

$$dY_r/d\bar{G}_r = k_r \quad (2)$$

Størrelsen af den regionale indkomstmultiplikator ved øget offentligt forbrug bestemmes således af tilbøjeligheden til at forbruge lokalt producerede varer (c_r - m_r) ud af den disponible regionale indkomst. Denne konklusion kan ikke overraske, da den er helt analog til den tilsvarende for en nation.

Pendling

Det specielle ved en regional analyse er imidlertid, at der altid vil forekomme pendling (d.v.s. bolig-arbejdssted trafik) over regionsgrænserne, uanset hvordan det regionale arbejdsmarked defineres. Hvis pendlingen er betydelig, vil den i lighed med indkomstskat være en lækage i den regionale multiplikatorproces. Den disponible regionale indkomst skal fratrækkes den del af indkomsten, der marginalt betales til beskæftigede, som pendler ind i regionen (p_r).

I denne model, hvor indkomstforhold i øvrige regioner ikke påvirker den regionale indkomst i den betragtede region, må udpendlingen antages at være eksogen, hvorved den marginale udpendling er 0.

Den marginale pendling vil i denne model derfor kun bestå af indpendling, d.v.s. p_r større end eller lig 0. Den regionale indkomstmultiplikator vil ved pendling mellem regionerne være følgende:

$$k_r = \frac{1}{1 + (c_r + m_r)(1 + t_r + p_r)} \quad (3)$$

Det fremgår heraf, at pendlingen udgør et »dræn« i den regionale indkomstudvikling. Hvis det antages, at den marginale indkomstskatteprocent er 0,5, vil indkomstmultiplikatoren ved offentlige udgifter være mindre end 1, hvis den marginale indpendling er større end 0,5.

Nettoindpendlingen (indpendlingen - udpendlingen) inden for hver primærkommune varierede mellem +58 pct. og 67 pct. af de beskæftigede i de respektive kommuner i november 1980¹⁾. Da indpendlingen er større end dette minimumskøn, kan det konkluderes, at den kommunale indkomstmultiplikator er mindre end 1 i visse områder (givet at den marginale pendling er lig den gennemsnitlige pendling). For amtskommunernes vedkommende udgør indpendlingen i november 1980 maksimalt 25 pct. af antal beskæftigede i de betragtede områder.

Pendling reducerer således (amts)kommunernes mulighed for at øge den regionale beskæftigelse via den (amts)kommunale finanspolitik.

III. Interregionale multiplikatorer

Ved udledningen af simple regionale multiplikatorer betragtes den regionale eksport som eksogent bestemt. Da en regions import modsvarer af eksport fra de øvrige regioner, medfører en ekspansion i en regions import en feedback-effekt. Denne effekt kan med fordel analyseres i en model med 2 regioner, hvor den regionale eksport er endogen.

Eksporten i region r (X_r) er således definatorisk lig importen i de øvrige regioner (M_θ), som er afhængig af indkomsten i de øvrige regioner (Y_θ). Det kan vises (se Morsing, 1983), at den interregionale multiplikator ved øgede offentlige udgifter i region r er lig:

$$\frac{dY_r}{d\bar{G}_r} = \frac{k_r}{1 + k_r m_\theta (1 + t_\theta) k_\theta m_r (1 + t_r)} \quad (4)$$

hvor fodtegnene r og θ refererer til henholdsvis region r og de øvrige regioner.

Den interregionale multiplikator (4) vil altid være større end den regionale multiplikator. Stigningen i de offentlige udgifter i region r ($d\bar{G}$) resulterer i en stigning i den disponible regionale indkomst i region r via den regionale multiplikator (k_r). En del af denne indkomststigning (m_r) anvendes til øget import, hvilket fører til en indkomststigning i de øvrige regioner via multiplikatoren (k_θ). Feedback-effekten opstår da ved, at forøgelsen af den disponible indkomst i de øvrige regioner ($d\bar{G}_r k_r m_r (1 + t_r) k_\theta (1 + t_\theta)$) giver anledning til import fra region r , hvilket forstærker ekspansionen i region r .

I tabel 1 er den interregionale multiplikator i region r beregnet for alternative importkvoter på baggrund af (4). Endvidere er de tilsvarende regionale multipli-

katorer anført. Med de valgte parametre for forbrugskvoten og skatteprocenten må det på baggrund af tabel 1 konkluderes, at forskellene mellem de regionale og interregionale multiplikatorer er forholdsvist beskedne. De regionale multiplikatorer øges således med 7-17 pct. med de valgte parameterværdier, når feedback-effekten tillægges disse.

En øget offentlig aktivitet udgør således en stimulans af indkomst og beskæftigelse i den regionale økonomi dels via den direkte effekt, og dels via afledte multiplikatoreffekter. Der kan dog anføres 2 hovedproblemer i forbindelse med regional stabiliseringspolitik.

For det første kan en ekspansion af de offentlige udgifter i en region med overskudsudbud af arbejdskraft være mindre effektiv af forskellige årsager. De væsentligste årsager er en lav tilbøjelighed til at forbruge lokalt producerede varer og tjenester, en høj marginal indkomstbeskatning samt pendling mellem regionerne. Herudover kan eventuelle tab af overførselsindkomster (fra staten til den betragtede region, f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse) ved en forøgelse inden for den kommunale sektor sammen med ovenstående betyde, at det ikke er muligt at øge den regionale indkomst ad denne vej.

Tabel 1. Regionale og interregionale multiplikatorer ved alternative importkvoter (1).

	m _θ								k _r index		
	.3 index		.4 index		.5 index		.6 index				
m _r	.5	1.34	107	1.36	109	1.39	111	1.41	113	1.25	100
	.6	1.28	109	1.30	110	1.33	113	1.35	114	1.18	100
	.7	1.21	109	1.24	112	1.26	114	1.29	116	1.11	100
	.8	1.15	110	1.18	112	1.21	115	1.23	117	1.05	100
k _θ	1.43		1.33		1.25		1.18				

(1): Multiplikationerne er beregnet ud fra $c = .9$ og $t = .5$ i alle regioner. Bemærk, at m_θ antages generelt at være mindre end m_r , idet m_θ vedrører et betydeligt større område.

Øget kommunal aktivitet kan med andre ord være et ineffektivt middel til at øge den regionale indkomst.

For det andet kan der være betydelige og måske uønskede »spillover« effekter til andre regioner ved en ekspansion i en region med stor arbejdsløshed. Hvis f.eks. der er fuld beskæftigelse i visse regioner og betydelig arbejdsløshed i andre regioner, kan det være vanskeligt/umuligt at frembringe en ekspansion i regionerne med overskudsudbud af arbejdskraft, uden at dette medfører et inflationært pres i regionerne med fuld beskæftigelse. Dette dilemma afhænger af, hvor betydelige »lækagerne« (import og pendling) i den regionale multiplikatorproces er.

Som et aktuelt indlæg i debatten om nedsat arbejdstid (som et middel til at nedbringe arbejdsløsheden), kan det hævdes, at store regionale arbejdsløshedsforskelle kan betyde, at nedsat arbejdstid medfører mangel på arbejdskraft i visse regioner og dermed et inflationært pres.

En ekspansiv regional finanspolitik kan således medføre uønskede effekter, hvis der eksisterer store regionale arbejdsløshedsforskelle.

IV. Regional arbejdsløshed Målemetoder

I det følgende redegøres der for forskellige statistiske metoder, som kan anvendes til at besvare spørgsmålet om der findes et regionalt arbejdsløshedsproblem i Danmark, og i givet fald, hvordan dette har udviklet sig under 1970'ernes arbejdsløhedskrise.

I tabel 2 er de regionale arbejdsløshedsprocenter for heltidsforsikrede angivet for perioden 1974-1982²⁾. Et oplagt mål for spredningen i den regionale arbejds-

løshed er standardafvigelsen (S), der kan beregnes som:

$$S^2 = \frac{1}{n-1} \sum_{r=1}^n (u_r - \bar{u})^2 \quad (5)$$

hvor

n er antal regioner

$\bar{u}$ er det aritmetiske gennemsnit af de regionale arbejdsløshedsprocenter

u_r er regional arbejdsløshedsprocent i region r.

Da standardafvigelsen afhænger af arbejdsløshedsprocenternes niveau, er det ikke muligt at vurdere udviklingen i de regionale arbejdsløshedsprocenters spredning ved at sammenligne spredningen i de forskellige år. Hvis relative regionale arbejdsløshedsprocenter (regionale arbejdsløshedsprocenter i forhold til nationale arbejdsløshedsprocenter) anvendes ved beregningen af standardafvigelserne, bliver disse imidlertid sammenlignelige over tiden.

Standardberegnet arbejdsløshed

Arbejdsløsheden varierer betydeligt mellem de forskellige arbejdsløhedskasser (A-kasser), bl.a. fordi visse erhverv er mere konjunkturfølsomme end andre. Derfor kan regionale arbejdsløshedsforskelle hænge sammen med regionale forskelle i arbejdsstyrkens fordeling på A-kasser. Med henblik på at opgøre den betydning arbejdsstyrkens regionale fordeling på A-kasser har for de regionale arbejdsløshedsforskelle, kan der foretages en standardberegning af de regionale arbejdsløshedsprocenter, hvor andelen af de forsikrede i en given A-kasse antages at være den samme i alle regioner. De regionale arbejdsløshedsprocenter (U_r) og de standardbregnede arbejdsløshedsprocenter (S_r) kan beregnes som:

$$U_r = \sum_{i=1}^m U_{ri} \frac{L_{ri}}{L_r} \quad (6)$$

$$S_r = \sum_{i=1}^m U_{ri} \frac{\sum_{r=1}^n L_{ri}}{\sum_{r=1}^n L_r} \quad (7)$$

hvor

U_{ri} er arbejdsløshedsprocenten i A-kasse (i) i region (r),

L_{ri} er arbejdsstyrken i A-kasse (i) i region (r),

L_r er arbejdsstyrken i region (r),

m er antal A-kasser,

n er antal regioner.

En sådan standardberegning af arbejdsløsheden kan afklare om de regionale arbejdsløshedsforskelle er et generelt problem eller, om det regionale arbejdsløshedsproblem kan karakteriseres som et »strukturelt« fænomen.

Denne standardberegning af de regionale arbejdsløshedsprocenter kan også foretages m.h.t. arbejdsstyrkens regionale fordeling på aldersklasser, da arbejdsløsheden varierer betydeligt mellem forskellige aldersgrupper.

Standardberegning af de regionale arbejdsløshedsprocenter kan være relevant som baggrund for udformningen af en effektiv økonomisk politik, der sigter på at reducere regionale arbejdsløshedsforskelle.

Statistiske modeller

Det altafgørende problem i regionaløkonomiske analyser er manglen på disaggregerede data. Oplysninger om vigtige forhold som f.eks. produktion, eksport, import, forbrug m.v. findes som regel kun på nationalt niveau. Dette lægger en betydelig begrænsning på muligheden for at forklare årsagerne til regionale arbejds-

Tabel 2. Regionale arbejdsløshedsprocenter 1974-1982 for heltidsforsikrede.

Amtskommune	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Københavns m.v.	3.8	8.6	8.9	9.9	10.4	8.7	8.3	10.2	10.5
Frederiksborg	4.5	9.5	9.6	10.3	11.3	7.1	7.0	9.1	9.4
Roskilde	5.6	12.4	10.3	10.9	11.0	6.3	6.8	9.2	9.0
Hovedstadsregionen	4.0	8.9	9.0	10.0	10.5	8.1	7.9	9.9	10.1
Vestsjællands	7.2	14.3	13.0	13.8	14.5	10.7	11.3	15.6	15.8
Storstrøms	6.0	12.4	11.3	13.1	14.0	10.0	10.8	14.0	14.5
Bornholms	5.2	10.0	8.4	9.8	13.2	10.1	10.7	12.3	12.5
Fyns	5.8	12.8	11.8	13.7	15.4	11.4	12.1	15.4	15.5
Sønderjyllands	3.7	9.2	8.2	8.9	10.8	8.4	9.2	13.9	14.6
Ribe	4.8	10.6	9.6	11.3	13.4	11.2	12.6	15.1	14.2
Vejle	5.9	14.5	11.4	12.2	13.3	9.6	10.8	14.8	14.6
Ringkøbing	5.9	10.9	7.3	9.3	10.7	9.8	11.5	15.1	14.0
Århus	5.2	11.7	9.5	11.9	13.4	10.9	11.3	14.2	14.2
Viborg	7.3	13.3	9.8	12.0	13.7	11.1	12.8	16.5	15.5
Nordjyllands	8.3	14.9	13.8	16.5	17.7	12.9	13.5	17.6	17.4
Hele landet	5.2	11.0	10.0	11.4	12.4	9.9	10.4	13.4	13.4

Anm.: Arbejdsløshedsprocenterne før 1979 er beregnet som gennemsnittet af ugentlige opgørelser, hvorimod arbejdsløshedsprocenterne efter 1979 er beregnet som gennemsnittet af månedlige opgørelser.

Københavns m.v. består af København og Frederiksberg kommuner samt Københavns amt.

Kilder: Arbejdsmarkedsstatistik og arbejdsløshedsstatistik, diverse årgange, Danmarks Statistik.

løshedsforskelle. Det kan derfor være nødvendigt at anvende mere utraditionelle analysemetoder, hvis man vil forsøge at forklare årsagerne til regionale arbejdsløshedsforskelle.

En metode til at beskrive regionernes forskellige følsomhed overfor ændringer i den generelle økonomiske aktivitet (konjunkturerne), kan være en simpel regressionsanalyse, hvor ændringer i den nationale arbejdsløshedsprocent er uafhængig variabel, mens ændringer i den regionale arbejdsløshedsprocent er afhængig variabel, dvs.:

$$r_t \div r_{t+1} = a + b(n_t \div n_{t+1}) \quad (8)$$

hvor

r_t = arbejdsløshedsprocent i region r på tidspunkt t ,

n_t = arbejdsløshedsprocent i nationen på tidspunkt t ,

b = konjunkturfølsomhed,

a = konjunktur-uafhængig ændring i den regionale arbejdsløshedsprocent.

Det er i denne model forudsat, at udviklingen i det generelle arbejdsløshedsniveau afspejler udviklingen i konjunkturerne og dermed udviklingen i efterspørgslen efter arbejdskraft. Denne metode kan anvendes til at estimere konjunkturkomponenten i arbejdsløsheden i de forskellige regioner m.h.p. at af/bekræfte hypotesen om, at de regionale arbejdsløshedsforskelle kan afklares ved forskelle i regionernes konjunkturfølsomhed.

Brechlings model (Brechling, 1967) til forklaring af den regionale arbejdsløshed er mere avanceret end den ovenstående simple regressionsanalyse. Det antages, at den regionale arbejdsløshed i region r på tidspunkt t kan opdeles i 3 komponenter, d.v.s.:

$$U_{rt} = N_{rt} S_{rt} R_{rt} \quad (9)$$

hvor

U = den regionale arbejdsløshedsprocent,

N = den nationale cykliske komponent af U ,

S = den strukturelle komponent af U ,

R = den regionale cykliske komponent af U .

Den del af en regions arbejdsløshed, som kan henføres til det nationaløkonomiske aktivitetsniveau, betegnes som den nationale cykliske komponent. Dette aktivitetsniveau bestemmes af såvel de internationale konjunkturer som af regeringens økonomiske politik. Hvis den nationale arbejdsløshedsprocent anvendes som proxy-variabel for den nationale cykliske komponent haves³⁾:

$$N_{rt} = U_{nt}^a \quad (10)$$

hvor

a = konjunkturfølsomhed

U_n = national arbejdsløshedsprocent

Den strukturelle komponent af den regionale arbejdsløshed, som er specifik for hver region, kan være konstant eller voksende/aftagende (eventuelt accelererende/desaccelererende, jvf. t^2 nedenfor) over tiden. Årsagerne til denne del af den regionale arbejdsløshed kan bl.a. findes i erhvervsspecialiseringen, arbejdsstyrkens sammensætning mht. køn, alder, kvalifikationer mv., samt størrelsen af den regionale multiplikator. Den strukturelle komponent kan udtrykkes som:

$$S_{rt} = C_r e^{(b_r t + c_r t^2)} \quad (11)$$

hvor

C = den strukturelle komponent på tidspunkt 0,

b, c = parametre, hvorved S_r kan vokse/aftage og accelerere/desaccelerere med tiden,

e = eksponentialfunktionen.

Den regionale cykliske komponent be-

stemmes af svingningerne i de aktiviteter, der dominerer den pågældende region. Da der kan være utallige årsager til denne komponent, afhængig af de regionale forhold, bestemmes den regionale cykliske komponent som residualet. Ud fra ligning (9) - (11) kan den regionale arbejdsløshedsprocent udtrykkes som:

$$U_{rt} = U_{nt}^{ar} \quad C_{rt} e^{(b_{rt}t + c_{rt}t^2)} \quad R_{rt} \quad (12)$$

V. Udviklingen i de regionale arbejdsløshedsforskelle 1974-1982

I begyndelsen af 1970'erne var de fleste regionale arbejdsmarkeder i Danmark karakteriseret ved næsten fuld beskæftigelse med arbejdsløshedsprocenter på 2-4 pct. Kun i Nordjylland og i mindre udstrækning i Viborg, på Bornholm og Lolland-Falster kunne man tale om arbejdsløshed som et væsentligt problem. Denne situation ændredes drastisk i løbet af 1974 med en betydelig stigning i arbejdsløsheden i alle landets regioner. Som det fremgår af

udviklingen i de regionale arbejdsløshedsprocenter i tabel 2, har der i perioden 1974-1982 været tale om en vedvarende høj arbejdsløshed i alle landets regioner. Arbejdsløshed blev dermed også et nationalt problem, hvor det i begyndelsen af 1970'erne kun var et regionalt problem.

Ser man nærmere på udviklingen i de regionale arbejdsløshedsprocenters variation fra 1974 til 1982, kan det konstateres, at der stadig er visse regioner, der er relativt hårdt ramt af arbejdsløshed. De absolutte forskelle i arbejdsløshedsprocenterne imellem regionerne er øget i løbet af perioden, hvilket ikke er tilfældet for de regionale forskelle i den relative arbejdsløshedsprocent j.v.f. tabel 3. De relative regionale arbejdsløshedsprocenter er forholdsvis stabile i perioden 1974-1982. Kun i Sønderjylland, Vejle og Roskilde forekommer der store ændringer i de relative arbejdsløshedsprocenter.

I 1974, som var det første år med betydelig arbejdsløshed i 1970'erne, var den regionale spredning i arbejdsløsheden

Tabel 3. Regionale arbejdsløshedsprocenter 1974-1982 for heltidsforsikrede. Index (hele landet = 100).

Amtskommune	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Københavns m.v....	73	78	89	87	84	88	80	76	78
Frederiksborg.....	87	86	96	90	91	72	67	68	70
Roskilde	108	113	103	96	89	64	65	69	67
Hovedstadsregionen	77	81	90	88	85	82	76	74	75
Vestsjællands	138	130	130	121	117	108	109	116	118
Storstrøms	115	113	113	115	113	101	104	104	108
Bornholms	100	91	84	86	106	102	103	92	93
Fyns.....	112	116	118	120	124	115	116	115	116
Sønderjyllands	71	84	82	78	87	85	88	104	109
Ribe	92	96	96	99	108	113	121	113	106
Vejle	113	132	114	107	107	97	104	110	109
Ringkøbing.....	113	99	73	82	86	99	111	113	104
Århus	100	106	95	104	108	110	109	106	106
Viborg.....	140	121	98	105	110	112	123	123	116
Nordjyllands	160	135	138	145	143	130	130	131	130
Hele landet	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Standard afvigelse ..	25,0	18,7	18,5	18,4	16,7	17,7	20,1	19,6	18,6

større end i de efterfølgende år (j.v.f. tabel 3). Den regionale spredning i arbejdsløshedsprocenterne har i perioden 1975 til 1982 stort set været uændret.

Vedrørende udviklingen i de kønsspecifikke regionale arbejdsløshedsprocenter er det karakteristisk, at arbejdsløshedsprocenten er større blandt kvinder end blandt mænd i perioden 1974-1982. Endvidere har spredningen i de relative regionale arbejdsløshedsprocenter været stigende/faldende siden 1974 for henholdsvis kvinder og mænds vedkommende. I 1982 var denne spredning 40 pct. større blandt kvinder end blandt mænd (se Morsing, 1983).

Sammenfattende må det konkluderes, at det regionale arbejdsløshedsproblem ikke er mindsket i takt med den generelle stigning i arbejdsløsheden siden 1974.

Arbejdsstyrkens sammensætning

Hvis arbejdsstyrken er ens fordelt på A-kasser og aldersgrupper i alle landets regioner, vil de regionale arbejdsløshedsforskelle blive mindre (j.v.f. tabel 4). Arbejdsløsheden vil således være større i de regioner, der har arbejdsløshedsprocenter under landsgennemsnittet, specielt gælder dette for Hovedstadsregionen. Derimod vil de særlig arbejdsløshedsudsatte regioner - Nordjylland, Viborg, Vestsjælland og Fyn - have en lavere arbejdsløshedsprocent ved en mere ligelig fordeling af arbejdsstyrken.

Den regionale spredning i den relative arbejdsløshedsprocent reduceres dog kun med op til 15 pct. ved standardberegning af arbejdsløshedsprocenten. De regionale arbejdsløshedsforskelle må derfor karakteriseres som et reelt problem.

Tabel 4. Relative regionale arbejdsløshedsprocenter for samtlige forsikrede, samt ændringerne i disse ved standardberegning m.h.t. arbejdsstyrkens sammensætning på A-kasser og aldersklasser i 1979 og 1982.

Amtskommune	1979			1982		
	niveau	ændring ved:		niveau	ændring ved:	
		A-kasse	alder		A-kasse	alder
Københavns m.v.	85	+4	+1	76	+6	+1
Frederiksborg	73	—	+2	71	+2	+3
Roskilde	65	+2	+3	68	+3	+3
Vestsjællands	109	÷5	÷1	118	÷7	—
Storstrøms	102	÷4	—	108	÷6	÷1
Bornholms	106	÷5	+2	95	÷7	+1
Fyns	116	÷1	÷1	116	÷3	—
Sønderjyllands	89	÷1	÷2	111	÷5	÷2
Ribe	115	÷6	÷3	107	÷6	÷3
Vejle	98	÷1	÷1	110	÷2	÷1
Ringkøbing	102	—	÷3	105	+1	+1
Århus	110	+2	÷1	106	+3	÷1
Viborg	112	÷4	÷3	116	÷5	÷2
Nordjyllands	132	÷2	÷2	131	÷6	÷2
Standard afvigelse	17,8	÷0,7	÷0,8	18,4	÷2,1	÷0,7

Anm.: Ændringen i den relative regionale arbejdsløshedsprocent beregnes som den standardberegnete minus den faktiske regionale arbejdsløshedsprocent.

Regional konjunkturfølsomhed

I det følgende er Brechlings model til forklaring af de regionale arbejdsløshedsforskelle estimeret med kvartalsvise data for arbejdsløsheden blandt heltidsforsikrede 1974-1982 for hver region.

Den anvendte estimationsligning kan udtrykkes som:

$$\ln U_{rt} = k_r + a_r \ln U_{nt} + b_{rt} + c_{rt}^2 + d_{1r} K_1 + d_{3r} K_3 + d_{4r} K_4 + E_{rt} \quad (13)$$

hvor

$$k_r = \ln C_r$$

K_1 = dummy-variabel for 1. kvartal (januar-marts),

K_3 = dummy-variabel for 3. kvartal (juli-september),

K_4 = dummy-variabel for 4. kvartal (oktober-december).

$\ln$ = den naturlige logaritme, $E = \ln R$.

Da modellen er estimeret med kvartalsvise data indgår der 3 dummy-variable - der antager værdien 0 eller 1 - som skal opfange eventuelle sæsonsvingninger i arbejdsløsheden. Estimationen af modellen er baseret på 35 observationer fra 2. kvartal 1974 til 4. kvartal 1982 for hver region.

De kvartalsvise arbejdsløshedsprocenter er beregnet som gennemsnittet af de månedlige opgørelser.

I tabel 5 er de vigtigste estimationsresultater af GLS (Generalized Least Squares) regressioner af ligning (13) angivet for heltidsforsikrede for hver region for mænd, kvinder og i alt. Determinationskoefficienterne (forklaringsgraderne) er i næsten alle tilfælde meget tæt på en.

De regioner hvor konjunkturfølsomheden er signifikant større end 1, er geografisk koncentreret i Syd- og Østjylland og på Fyn, samt i yderamterne i Hovedstadsregionen. Kun i Nordjylland og i København m.v. kan der konstateres en konjunkturfølsomhed signifikant mindre end 1.

Den relativt store arbejdsløshed i Nordjylland, Viborg og Vestsjælland i perioden 1974-1982 kan ikke forklares ved, at disse regioner er specielt følsomme overfor ændringer i konjunkturerne. En eventuel stimulering af den generelle økonomiske aktivitet vil medføre en forholdsvis stor reduktion i arbejdsløsheden for kvinder i Hovedstadsregionen, og en forholds-

Tabel 5. Estimationsresultater af GLS-regressioner af ligning (13) med kvartalsvise data fra april 1974 til december 1982.

Amtskommune	Mænd		Kvinder		I alt	
	a_r	R^2	a_r	R^2	a_r	R^2
Københavns m.v.	.76	.97	1.19	.96	.89	.97
Frederiksborg	1.07	.97	1.60	.95	1.16	.97
Roskilde	1.31	.98	1.56	.97	1.37	.98
Vestsjællands	1.08	.98	.97	.99	1.03	.99
Storstrøms	1.06	.98	.96	.99	1.02	.99
Bornholms	1.24	.96	.35	.83	.98	.95
Fyns	1.11	.99	1.17	.99	1.11	.99
Sønderjyllands	1.43	.98	1.54	.99	1.40	.99
Ribe	1.05	.97	1.18	.99	1.10	.98
Vejle	1.36	.98	1.34	.98	1.35	.98
Ringkøbing	1.06	.90	.94	.90	.99	.90
Århus	1.08	.99	.95	.97	1.06	.98
Viborg	1.04	.94	.80	.89	.98	.93
Nordjyllands	.98	.97	.62	.98	.86	.98

vis lille reduktion i arbejdsløsheden blandt kvinder i Nordjylland. En generel stimulering af efterspørgslen efter arbejdskraft vil ifølge dette ikke betyde, at det regionale arbejdsløshedsproblem mindskes.

Regional strukturarbejdsløshed

Estimationsresultaterne af ligning (13) omregnet til faktiske tal for strukturarbejdsløsheden (S_r) er angivet i tabel 6 for 2. kvartal i 1974 og 4. kvartal i 1982. Hvis S_r er større end 1, betyder dette, at den regionale arbejdsløshed uafhængig af konjunkturerne er relativt høj.

De relativt meget arbejdsløshedsudsatte regioner (Nordjylland, Viborg og Vestsjælland) har alle en strukturkomponent, der er større end 1. Omvendt har yderamterne i Hovedstadsregionen, hvor arbejdsløsheden er relativ lav, en strukturkomponent betydeligt mindre end 1. De regionale arbejdsløshedsforskelle må således formodes at hænge sammen med visse strukturelle forskelle. Denne konklusion forstærkes, når de kønsspecifikke regionale

strukturkomponenter betragtes. Forskellene i strukturkomponenten er større blandt kvinder end blandt mænd, hvilket jo også gælder for de regionale arbejdsløshedsforskelle. Strukturarbejdsløsheden er blandt kvinder betydelig i Nordjylland, Viborg og Vestsjælland (alle regioner med forholdsvis høj arbejdsløshedsprocent). Herimod er strukturkomponenten blandt kvinder væsentlig mindre end 1 i hele Hovedstadsregionen og i Sydøstjylland (Sønderjylland, Ribe og Vejle). Disse resultater antyder, at de regionale arbejdsløshedsforskelle i høj grad hænger sammen med ikke-konjunkturbestemte forhold.

Kritik af Brechling's model

Det kan nævnes, at modellens forklaring på årsagerne til regionale arbejdsløshedsforskelle er »tom«. Det er således ikke nogen forklaring at konstatere, at de regionale arbejdsløshedsforskelle skyldes varierende konjunkturfølsomhed og strukturarbejdsløshed. Man må spørge: »Hvilke faktorer determinerer konjunkturfølsom-

Tabel 6. Den regionale strukturkomponent i 2. kvartal 1974 og 4. kvartal 1982 fordelt på mænd, kvinder og i alt.

Amtskommune	Mænd		Kvinder		I alt	
	1974	1982	1974	1982	1974	1982
Københavns m.v.	1.22	1.53	.43	.36	.93	.96
Frederiksborg	.84	.56	.23	.13	.68	.43
Roskilde	.81	.25	.26	.15	.63	.26
Vestsjællands	1.41	1.36	1.25	1.30	1.42	1.13
Storstrøms	1.14	.90	1.13	1.47	1.24	1.09
Bornholms	.44	.44	1.01	1.56	.76	.89
Fyns	.86	.86	.86	.79	.88	.87
Sønderjyllands	.84	1.02	.28	.30	.40	.48
Ribe	.69	.90	.54	.73	.67	.87
Vejle	.58	.44	.75	1.15	.64	.46
Ringkøbing	.81	1.11	1.31	1.31	.99	1.26
Århus	.80	.85	1.07	1.26	1.13	1.61
Viborg	1.14	1.21	1.87	2.04	1.32	1.33
Nordjyllands	1.53	1.22	3.57	3.79	1.97	2.27

heden og den regionale strukturarbejdsløshed?».

Den regionale strukturarbejdsløshed kan i Brechlings model være udtryk for en vedvarende mangel på efterspørgsel efter arbejdskraft i visse regioner, hvorved regionale forskelle i efterspørgslen efter varer og tjenester kan være årsag til de regionale arbejdsløshedsforskelle. Det »strukturelle« kan således bestå i, at visse regioner har en vedvarende mangel på endelig efterspørgsel, f.eks. som følge af en lav indkomstmultiplikator.

Et andet problem er antagelsen om, at den nationale arbejdsløshedsprocent er uafhængig variabel, mens den regionale arbejdsløshedsprocent er afhængig variabel. Da den nationale arbejdsløshedsprocent bestemmes ved en sammenvejning af de regionale arbejdsløshedsprocenter, eksisterer der et identifikationsproblem i denne model.

VI. Afslutning

Analyserne af den regionale udvikling i arbejdsløsheden viste, at det regionale arbejdsløshedsproblem ikke er mindsket i takt med den generelle stigning i arbejdsløsheden siden 1974. De regioner der er relativt hårdt ramt af arbejdsløshed er Nordjylland, Viborg, Vestsjælland og Fyn.

De regionale arbejdsløshedsforskelle synes at være uafhængige af den generelle konjunkturudvikling. Derfor må en regionalpolitisk indsats til fremme af beskæftigelsen i de særligt arbejdsløshedsudsatte regioner anses for lige så påtrængende i dag som under de gode konjunkturer i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. En generel og omfattende stimulering af efterspørgslen vil formentlig ikke medføre en reduktion af det regionale arbejdsløshedsproblem, da en sådan

politik forholdsvis set vil gavne regioner med lav arbejdsløshed mest, dvs. Hovedstadsregionen. Det er derfor vigtigt, at en stimulering af efterspørgslen er regionspecifik, hvis man ønsker at reducere de regionale arbejdsløshedsforskelle.

I disse »sparetider« kan problemstillingen også vendes om, idet man kan hævde, at ud fra en regionalpolitisk synsvinkel (ønske om større lighed imellem regionerne) bør besparelser på de kommunale bloktilskud ikke foretages i de særligt arbejdsløshedsudsatte regioner.

Endvidere kan man stille det spørgsmål, om ikke arbejdsløshedsniveauet bør indgå i beregningen af de kommunale bloktilskud, da det her er påvist, at der eksisterer store og vedvarende regionale arbejdsløshedsforskelle i Danmark.

Amtskommunal finanspolitik kan være et effektivt virkemiddel m.h.p. at nedbringe arbejdsløsheden i særligt arbejdsløshedsudsatte regioner. Kravet om at amtskommunernes driftsudgifter skal finansieres via skatteudskrivning, fratager imidlertid i praksis amtskommunerne (og kommunerne) denne mulighed for at varetage regionale beskæftigelseshensyn, da skattefinansieringen vil have en kontraktiv indvirkning på indkomst- og beskæftigelsesudviklingen.

Specielt for de ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i (amts)kommuner til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden må det anses for tvivlsomt, om disse kan karakteriseres som konjunkturstimulerende. De umiddelbare beskæftigelseseffekter skal nemlig ses i forhold til de afledte beskæftigelseseffekter, der følger af den kontraktive finanseffekt, som skattefinansieringen af udgifterne ved ordningen resulterer i.

(Amts)Kommunernes mulighed for at varetage lokale og regionale beskæftigelseshensyn er derfor meget begrænsede.

(Amts)kommunerne kan ikke direkte tilskynde det private erhvervsliv til at øge arbejdskraftforbruget i særligt arbejdsløshedsudsatte områder, grundet de snævre grænser for lovlig kommunal virksomhed fastlagt i kommunalfuldmagten m.v.

Den såkaldte decentralisering af beskæftigelsespolitikken i forbindelse med bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden er mere udtryk for en finansiell decentralisering end en egentlig uddelegering af såvel kompetence som økonomisk ansvar til (amts)kommunerne.

Konklusionen er derfor, at ud fra et regionalpolitisk synspunkt bør staten undgå en yderligere inddragelse af (amts)kommunerne i beskæftigelsespolitikken, eller også må de snævre grænser for lovlige (amts)kommunale virkemidler i beskæftigelsespolitikken nedbrydes.

Fodnoter:

- 1) Se kommunalstatistiske meddelelser, 1982 04-15, Kommunernes Landsforening.
- 2) Det er først ved indførelsen af CRAM-statistikken i januar 1979, at der foreligger detaljerede arbejdsløshedsdata. For perioden før 1979 er der kun publiceret amtskommunale data efter 1974.
- 3) Der kan let indføres et time-lag eller -lead i ligning (12), men dette er udeladt for at lette fremstillingen.

Litteratur:

- Armstrong, H. and Taylor, J. 1978: »Regional economic policy and its analysis«, University of Lancaster, Southampton.
- Brechling, F. 1967: »Trends and cycles in british regional unemployment«, Oxford Economic Papers, p. 1-21.
- Martin, R.L. 1981: »Regional wage inflation and unemployment«, Pion Ltd. London.
- Morsing, G. (1983): »Regionale arbejdsløshedsforskelle og (amts)kommunal beskæftigelsespolitik«, Stor opgave i forbindelse med afslutningen af cand. polit.-studiet på Københavns Universitets Økonomiske Institut.
- Thirlwall, A.P. 1966: »Regional unemployment as a cyclical phenomenon«, Scottish Journal of Political Economy, p. 205-219.
- Thirlwall, A.P. 1975: »Regional growth and unemployment in the United Kingdom«, The Macmillan Press Ltd., London.
- Westergård-Nielsen, Niels C. 1982: »Arbejdsløsheden og beskæftigelsens regionale struktur 1948-1978«, Aarhus Universitets Økonomiske Institut.

Offentligt ansatte i Danmark i et internationalt perspektiv

1. Indledning

Et traditionelt billede på offentligt ansatte er at betragte dem som indbegrebet af bureaukrater eller forvaltere (på engelsk: civil servants). Det er et synspunkt, som bygger på fortidens erfaringer, hvor offentligt ansatte, hvis der i nogen grad ses bort fra de militære etater, hovedsageligt var beskæftiget med administrative opgaver. Udviklingen henimod vor tids velfærdsstat har imidlertid på dramatisk vis ændret på sammensætningen af de offentligt ansatte. Nu til dags kan kun en beskeden del af de offentligt ansatte siges at være udelukkende eller blot i overvejende grad beskæftiget med løsningen af administrative opgaver. Den enorme ekspansion inden for undervisnings-, sundheds- og socialvæsenet har tilført samfundet store grupper af offentligt ansatte, der fortrinsvis er sat til at producere serviceydelser til befolkningen.

Den ændrede sammensætning af offentligt ansatte har følgelig ført til, at eksisterende teorier og forestillinger om offentligt ansattes adfærd i stigende grad er blevet misvisende.

Lidet flatterende, men udbredte forestillinger om offentligt ansatte, der snylter på de produktive klassers arbejde, fører

naturligt tanken hen på støvede bureaukrater eller »papirnussere«, men er lidt anvendelige på de grupper af offentligt ansatte, som faktisk er beskæftiget med produktive opgaver, omend de generelt er underkastede andre og formentlig mindre effektive arbejdsincitamenter end ansatte i den private sektor.

En weberiansk inspireret bureaukrati-model, der modsat understreger den administrative effektivitet under strenge hierarkiske styringsformer, er også vanskelig at overføre på vor tids talrige serviceproducerende enheder inden for den offentlige sektor.

Endelig må teorier, der søger at påvise offentligt ansattes uforudsete og uønskede indflydelse på de politiske beslutninger (Dogan, ed., 1975. Aberbach et al., 1981), i det mindre underkastes en betydelig reformulering, hvis de også skal omfatte serviceproducerende offentligt ansatte. Til forskel fra bureaukraterne i centraladministrationen, der sidder tæt ved magtens centrum, er de fleste serviceproducenter placeret ude i periferien. Deres mulighed for at påvirke politikerne må i betydeligt omfang antages at gå ad indirekte kanaler, hvor påvirkningen af den offentlige mening herunder ikke mindst mobilisering af klientinteresser kan tænkes at spille en væsentlig rolle (Dich, 1973). Det synes således at være en fast strategi i forbindelse med f.eks. socialpædagogers faglige aktioner, at de bygger på et intensivt samarbejde med forældregrupper.

*Institut for Samfundsfag
og Forvaltning.
Københavns Universitet*

Endelig må nævnes en forholdsvis ny og derfor upåagtet magtressource hos offentligt ansatte, nemlig deres antal. I dag omfatter offentligt ansatte i visse lande op imod en trediedel af arbejdsstyrken. Offentligt ansatte har således mulighed for at udgøre en formidabel vælgermagt, der så at sige anbringer dem på begge sider af forhandlingsbordet, når der skal aftales løn og arbejdsforhold for offentligt ansatte. Det er et problem, som må antages at få en stigende betydning i de vestlige lande i de kommende år. Derfor er der grund til at beskæftige sig mere indgående end hidtil med offentligt ansatte som vælgere.

Eftersom antallet af offentligt ansatte er steget så stærkt i næsten alle vestlige industrilande ikke mindst efter anden verdenskrig, hvorunder også sammensætningen af denne gruppe har ændret sig meget, er der behov for at underkaste denne vækst en nærmere analyse, fordi de økonomiske og politiske virkninger af denne vækst som antydnet ovenfor må antages at være vidtgående.

Der er endvidere behov for at anlægge et komparativt perspektiv mellem forskellige lande for at undgå risikoen for at falde til »historicistiske« ræsonnementer, der nemt opstår, når analysen begrænses til et enkelt samfund. Med det sidste sigtes der til, at en analyse, der alene begrænses til f.eks. Danmark, nemt kommer til at betragte den iagttagne udvikling som »uundgåelig«, hvad den i parentes bemærket ikke er.

2. Statistikkens elendighed

Når væksten i den offentlige sektor givetvis er en af de vigtigste årsager til ændringer i befolkningernes erhvervssammensætning i de vestlige lande inden for de seneste årtier, kan man med rette forvente,

at såvel de nationale som de internationalt orienterede statistikker i særlig grad har rettet deres opmærksomhed imod de offentligt ansatte og deres fordeling på forskellige erhvervssektorer. Sandheden er imidlertid den stik modsatte. Den tilgængelige internationale statistik er med en enkelt undtagelse helt ubrugelig på dette område. Hovedårsagen til dette forhold må angiveligt søges i en bemærkelsesværdig inerti omkring offentlig statistikproduktion. Arbejdsmarkedsstatistikken er oprindeligt udviklet til at belyse udviklingen inden for den private erhvervssektor. Denne orientering har ikke ændret sig mærkbart, selv om det offentlige i mange vestlige lande i dag lægger beslag på mere end halvdelen af nationalproduktet. ISIC's erhvervsnomenklatur (International Standard Industrial Classification, 1958, rev. 1968), der i dag anvendes overalt, knytter sig til den klassiske tredeling mellem de primære, de sekundære og de tertiære erhverv. En sontring mellem private og offentlige virksomheder går i vid udstrækning på tværs af denne inddeling (Danmarks Statistik: Erhvervsgruppekode DSE. 1977).

På denne baggrund har det været anbefalet at supplere ISIC's erhvervskode med en sontring mellem markedsmæssige og ikke-markedsmæssige sektorer. De ikke-markedsmæssige sektorer svarer stort set til den afgrænsning af det offentlige, der er indeholdt i den af FN i 1968 anbefalede nationalregnskabsstatistik omtalt som ny SNA (System of National Accounts). Definitionen af den offentlige sektor omtales nærmere i det følgende afsnit.

I forbindelse med tilpasningen af det danske nationalregnskab til ny SNA, er der foretaget en revision af ISIC-nomenklaturen, således at den offentlige sektor eksplicit kan udskilles fra den private

(Danmarks Statistik, 1973, p. 102. Ibidem, 1978, p. 460).

Med en enkelt undtagelse er der ikke foretaget en tilsvarende tilpasning af den internationale arbejdsmarkedsstatistik. Den baseres stadigvæk på den oprindelige ISIC-nomenklatur, der ikke tillader at skelne mellem markedsræssige og ikke markedsræssige tjenester og som følge heraf heller ikke gør det muligt eksplicit at sondre mellem den private og den offentlige sektor.

Selv hvis man holder sig til ISIC's erhvervsnomenklatur, er det imidlertid muligt at tilnærme sig sektorer, der i de fleste vestlige lande næsten udelukkende er offentlige. Dens erhvervsgruppekode 9, der dækker tjenesteydelser, indeholder således underkoder som offentlig administration samt undervisnings-, sundheds- og velfærdsinstitutioner. Med en enkelt begrænset undtagelse offentliggør de internationale statistikker dog ikke antal beskæftigede på disse undergrupper, men kun for sektor 9 som helhed, der følgelig også kommer til at medregne den omfattende produktion af tjenesteydelser i den private sektor.

Nogle eksempler skal belyse, hvad man med rette kan betegne som den internationale statistiks elendighed m.h.t. at registrere de offentligt ansatte.

ILO's *Yearbook of Labour Statistics* opgør kun antal beskæftigede i forskellige lande inden for ISIC's hovedkategorier 0 til 9. En udskillelse af grupper af offentligt ansatte er følgelig ikke mulig.

OECD's *Labour Force Statistics* meddeler visse undergrupper inden for ISIC's erhvervsklassifikation, men netop ikke for gruppe 9, der kunne have gjort det muligt at udskille visse tilnærmelsesvis offentlige sektorer.

EEC's *Labour Force Sample Survey* udskiller alene gruppe 91, der omfatter

offentlig administration. Ud fra et vækstsynspunkt knytter der sig større interesse til undervisnings-, sundheds- og socialsektorer, der alle falder ind under gruppe 93.

Ingen af de anførte kilder gør det altså muligt blot at få at vide, hvor mange ansatte der ialt er beskæftigede i den offentlige sektor.

OECD's *National Accounts Statistics*, vol. II indeholder imidlertid for de senere år et annek, der opgiver det samlede antal offentligt ansatte i de enkelte OECD lande tilbage til 1960. Afgrænsningen af det offentlige svarer her til den nye nationalregnskabsstatistik (SNA). For visse lande kan dog oplysningerne ikke føres så langt tilbage, heriblandt ironisk nok Danmark, hvor oplysningerne først er tilgængelige fra 1966.

Sammenfattende kan det konstateres, at der i den internationale statistik om arbejdskraftens størrelse og sammensætning findes en enkelt kilde, der oplyser det samlede antal offentligt ansatte. At få de offentligt ansatte brudt ned på relevante sektorer lader sig imidlertid ikke gøre.

Ud over OECD statistikken baserer den følgende artikel sig følgelig på et uofficielt og desuden også meget begrænset materiale. Man kunne naturligvis i princippet have søgt at oparbejde et materiale på grundlag af en række nationale statistikker, men det er i sig selv et så stort projekt, at det falder helt uden for rammerne for en artikel som denne. Et projekt af denne type er i øvrigt i gang under ledelse af den engelske forsker Peter Flora, og tal fra den danske del af projektet indgår derfor i denne artikel (se Nørby Johansen, 1982). Derudover baseres artiklen på en mindre undersøgelse fra OECD (OECD, 1982) samt en komparativ analyse af de offentligt ansatte i nogle vestlige lande. Kilderne til den sidste undersøgelse

findes imidlertid kun delvis oplyst (Rose, 1984).

3. Afgrænsningen af den offentlige sektor

Der knytter sig et principielt problem til al statistik om den offentlige sektor, hvad enten man søger at udtrykke den i pengeomæssige værdier, eller man som i denne artikel opgør den i produktionsfaktorer i form af forbruget af arbejdskraft. Problemet vedrører grænsedragningen mellem den private og den offentlige sektor. Umiddelbart kunne en juridiciel afgrænsning, der bygger på ejendomsforholdet, synes rimelig. Denne afgrænsning giver imidlertid et problem med de mange formelt set private institutioner inden for undervisnings- og socialsektoren, der får de overvejende dele af deres udgifter dækket af det offentlige. Bør sådanne institutioner ikke ud fra en rimelighedsbetragtning medregnes til det offentlige? Modsat kan der indvendes mod at medregne til den offentlige sektor de offentligt ejede virksomheder, der producerer og sælger deres produkter på markeds-mæssige vilkår. Det gælder jernbaner, postvæsen, forsyningsselskaber, hvortil naturligvis kommer vareproducerende virksomheder i mere traditionel forstand, der er offentligt ejet.

Bag disse overvejelser om en mere »utraditionel« afgrænsning af det offentlige ligger en for nationalregnskabet vigtig sondring mellem markeds-mæssige og ikke-markeds-mæssige aktiviteter. I nationalregnskabsstatistikken består den primære opgave i at opgøre produktionsværdien inden for forskellige erhverv og sektorer. Hvad angår de markeds-mæssige aktiviteter sker der en prisdannelse på de afsatte varer og tjenesteydelser, der gør det muligt at beregne produktionsværdien

på grundlag af den markedsbestemte værdi af de fremstillede produkter. Ved de ikke markeds-mæssige aktiviteter sker der ikke en tilsvarende prisdannelse, fordi de pågældende produkter, hvoraf den afgørende del udgøres af tjenesteydelser, overlades til forbrugerne enten »gratis« eller til en pris, der ligger langt under produktionsomkostningerne. Værdien af disse produkter må derfor opgøres som summen af omkostningerne ved at producere dem.

Den offentlige sektor kan herefter defineres som omfattende den del af de ikke-markeds-mæssige aktiviteter, der helt eller i overvejende grad finansieres af en i juridisk forstand offentlig myndighed, og hvis anvendelse primært er bestemt til konsum. De hermed afgrænsede aktiviteter omtales gerne som *offentlige ydelser*.

I et moderne velfærdssamfund omfatter det offentlige næsten samtlige ikke-markeds-mæssige aktiviteter, idet privatfinansierede velgørende organisationer i dag spiller en forsvindende rolle, men sådan har det naturligvis ikke altid været.

Hvad angår finansieringsgraden skal over halvdelen af omkostningerne ved at producere ydelsen betales af det offentlige, for at den pågældende aktivitet henregnes til den offentlige sektor. Denne afgrænsning har alene betydning for de i juridisk forstand private institutioner, der i overvejende grad finansieres af offentlige midler.

Den her givne hovedsageligt teoretiske afgrænsning af den offentlige sektor udmøntes i en mere operationel udgave gennem definitioner af de fire typer institutioner, der tilsammen omfatter den offentlige sektor (Elkær-Hansen og Bach Jørgensen, 1980, pp. 310-313. Statistisk Tiårsoversigt, 1983, pp. 161-162):

a) **Integrerede offentlige institutioner** producerer offentlige ydelser, er for-

melt offentligt ejede og indgår på de samlede offentlige budgetter. Her indenfor falder de traditionelle offentlige institutioner på statsligt og kommunalt niveau.

- b) **Ikke integrerede offentlige institutioner** producerer offentlige ydelser, er formelt offentligt ejede, men indgår ikke i de samlede offentlige budgetter. I Danmark omfatter disse bl.a. folkekirken og arbejdsformidlingskontorerne.
- c) **Quasi-offentlige institutioner** producerer offentlige ydelser, men er formelt privat ejede og indgår folgelig ikke på de offentlige budgetter, men deres udgifter finansieres for over halvdelen vedkommende af det offentlige. Herunder hører privatskoler, private plejehjem, selvejende daginstitutioner, m.v. Denne gruppe af institutioner er i Danmark som følge af kommunalreformen blevet væsentligt indskrænket, men er meget omfattende i en række andre lande.
- d) **Departementale offentlige virksomheder** producerer markedsmæssige varer og tjenesteydelser, er formelt offentligt ejede og indgår på de samlede offentlige budgetter, men optræder som hjælpe- eller bivirksomhed ved fremstillingen af offentlige ydelser. Eksempler herpå er kantiner, trykkerier, institutionsvask, m.v.

Der knytter sig såvel reliabilitets- som validitetsmæssige problemer til den her foretagne afgrænsning af den offentlige sektor. Hvad angår reliabiliteten vil der måske bortset fra de integrerede offentlige institutioner være grænsedragingsproblemer mellem hvad, der skal karakteriseres som offentlige henholdsvis private institutioner. Især i en international statistik vil det skabe problemer, fordi den jo hovedsagelig baseres på rapporteringer

fra nationale statistiske myndigheder, hvor der kan være forskelle med hensyn til, hvorledes talrige tvivlstilfælde behandles. Endeligt er det også et spørgsmål om, hvor omhyggeligt institutioner i den »grå zone« mellem det offentlige og det private registreres. Det vil især vedrøre de quasi-offentlige institutioner. Konsekvensen af disse overvejelser er, at man nødvendigvis må læse de følgende tabeller med et vist »gran salt«. Tallene er givetvis unøjagtige, således at man må nøjes med at hæfte sig ved de større talforskelle (OECD, 1982, p. 10).

Vedrørende validiteten omkring den valgte afgrænsning af det offentlige, er det vigtigt at forstå, at den baseres på en opfattelse af den offentlige sektor som en produktiv enhed under ikke-markedsmæssige vilkår. Til den offentlige produktion medgår der *reale ressourcer* i form af arbejdskraft samt køb af varer og tjenester. Værdien af de reale ressourcer minus direkte salg af varer og tjenester udgør det *offentlige konsum*. Det må tilføjes, at også de offentlige investeringer lægger beslag på reale ressourcer, men her antages det i almindelighed, at produktionen af offentlige investeringsgoder foregår under markedsmæssige forhold, enten gennem direkte kontrakter med private firmaer, eller gennem offentligt ejede større entreprenøraftdelinger. De sidste henregnes i så fald til såkaldte selskabsliggende offentlige virksomheder, der definatorisk er placeret uden for den offentlige sektor (Elkær-Hansen og Bach Jørgensen), 1980, p. 311).

De samlede offentlige transaktioner omfatter som bekendt foruden offentligt forbrug tillige indkomstoverførsler og kapitaludgifter. Det er størrelser, som det i de fleste analyser af væksten i den offentlige sektor og dens samspil med samfundet i øvrigt vil være helt misvisende at se

bort fra. Denne problematik er dog uden betydning i nærværende sammenhæng, hvor interessen samler sig om det offentlige forbrug af arbejdskraft, der udgør den altdominerende udgift ved produktionen af offentlige ydelser.

Det er imidlertid mere problematisk, at offentligt ejede virksomheder såsom transport og kommunikation, der producerer på markedsmæssige vilkår, også er holdt uden for den offentlige sektor. Forholdsvis store grupper af formelt offentligt ansatte bliver følgelig ikke medregnet i den offentlige arbejdsstyrke. Det berettigede i denne udelukkelse kan diskuteres, fordi denne gruppe af offentligt ansatte m.h.t. arbejdsvilkår, faglig organisering, m.v. i reglen har mere tilfælles med de øvrige offentligt ansatte end med ansatte i den private sektor. Ræsonnementet har dog næppe gyldighed for offentligt ejede vareproducerende og konkurrerende virksomheder, men denne type virksomheder er meget lidt udbredte i Danmark.

Som en konsekvens heraf vil der i den empiriske afdeling alt efter det statistiske materiales beskaffenhed blive sondret mellem en *snævere* og en *bredere* afgrænsning af det offentlige. På lignende måde skelnes der andetsteds mellem den offentlige sektor og det offentlige område (Elkær-Hansen og Bach Jørgensen, 1980, p. 312). Ved den snævrere afgrænsning vil kun de ansatte blive medregnet, der producerer offentlige ydelser. Ved den bredere afgrænsning vil desuden blive medregnet offentligt ansatte, der producerer varer og tjenester på markedsmæssige vilkår. Følgelig omfatter den snævrere afgrænsning formelt set offentligt ansatte, der producerer offentlige ydelser af enhver art samt formelt set privatansatte og selvstændige i de quasi-offentlige institutioner. Ved den bredere afgrænsning tillægges følgelig resten af de formelt set of-

fentligt ansatte, der definitions-mæssigt er beskæftiget med fremstilling af markedsmæssige varer og tjenesteydelser.

Den indtil nu førte diskussion omkring en afgrænsning af den offentlige sektor baseret på forskellige principper for opgørelse af produktionsværdier i nationalregnskabsstatistikken, kan sikkert forekomme noget steril. Det interessante er imidlertid, at afgrænsningen har relevans for moderne styringsteori. Inden for denne trækkes der et afgørende skel mellem på den ene side markedet som styringssystem og på den anden side politiske og bureaukratiske styringssystemer (Lindblom, 1977. Hernes, 1978). De markedsmæssige aktiviteter i nationalregnskabet er først og fremmest et produkt af markedet som styringssystem, ligesom de ikke-markedsmæssige aktiviteter næsten udelukkende er et resultat af det politiske-bureaukratiske styringssystem.

Hvis man derefter ser på afgrænsningen til de produktive enheder, volder denne ikke så store problemer i forhold til markedssektoren, der jo fungerer efter et »noget for noget« princip. Den offentlige sektor er imidlertid kendetegnet ved at kunne disponere over ressourcer ikke som følge af en direkte modydelse til afgiveren, men i kraft af sin autoritet. Det offentlige kan derved, hvis den politiske vilje er til stede, sætte sig ud over markedsmekanismen og bruge sin beskatningsret til at finansiere indkomstoverførsler til private, køb af investeringsgoder på markedet eller finansiere en egenproduktion af tjenesteydelser, der så kan afsættes »gratis« eller meget billigt til forbrugerne. Det følger også, at egenproduktionen er mere uafhængig af markedet som styringssystem end såvel forbruget af indkomstoverførsler som varekøb på markedet. Denne problematik spiller i øvrigt en betydelig rolle omkring privatiseringsde-

batten (Administrationsdepartementet, 1983, pp. 46-58).

Ved at anvende nationalregnskabsstatistikens afgrænsning af den offentlige sektor til at omfatte alene produktionen af først og fremmest tjenesteydelser af enhver art på ikke-markedsmæssige vilkår, får man altså udsondret de dele af det offentliges aktiviteter, der frem for andre fungerer uafhængigt af markedet som styringssystem. Set fra forbrugssiden betegnes disse aktiviteter som det kollektive konsum.

Man kan altså bruge fordelingen i et samfund mellem på den ene side privat og individualiseret forbrug og på den anden side offentligt og kollektivt forbrug som en omend meget ufuldstændig indikator på de to styringssystemers relative betydning i det pågældende samfund.

Af særlige grunde, som er fremhævet i indledningen til denne artikel, vil vi i det følgende i stedet bruge indsatsen af arbejdskraft som indikator på størrelsesforholdet mellem den offentlige og private sektor og udviklingen i dette forhold over tid.

Sondringen mellem markeds- og ikke-markedsmæssige sektorer vil blive brugt synonymt med en skelnen mellem den private og offentlige sektor. Identiteten mellem de to begrebspar fremkommer umiddelbart som en konsekvens af den valgte afgrænsning af den offentlige sektor.

Udviklingen i andelen af ansatte i hele den offentlige sektor

En sammenligning af det absolutte antal offentligt ansatte i forskellige lande er naturligvis uden større interesse, fordi forskellene frem for alt vil afspejle de betragtelige variationer i befolkningernes størrelse landene imellem. Selv hvis man alene

undersøger ændringer over tid, kan beregninger baseret udelukkende på antallet af offentligt ansatte skabe problemer, fordi demografiske ændringer m.h.t. befolkningens vækst og dens alderssammensætning vil forløbe forskelligt fra land til land.

Offentligt ansatte må på den baggrund måles som en eller anden relativ størrelse. Man kunne f.eks. overveje at sætte antallet af offentligt ansatte i forhold til den erhvervsaktive befolkning i hvert enkelt land, men det giver visse problemer m.h.t. eventuelle variationer i erhvervsfrekvensen. I stedet er valgt i alle følgende opstillinger at beregne andelen af offentligt ansatte som en procentdel af samtlige beskæftigede. Vi får altså et mål for, hvor stor en vægt det offentlige har som arbejdsgiver på det samlede arbejdsmarked.

Eftersom deltidsarbejde er mere udbredt inden for det offentlige end i den private sektor, kunne der argumenteres for at anvende antal arbejdstimer som beregningsgrundlag, men datamaterialet tillader ikke en sådan beregningsform.

Det erindres fra forrige afsnit, at der alt efter datamaterialets beskaffenhed vil blive anvendt såvel en snævrere som en bredere afgrænsning af den offentlige sektor.

I dette afsnit undersøges andelen af samtlige ansatte i den offentlige sektor. I det følgende afsnit disaggregeres det offentlige på visse sektorer.

Vedrørende udviklingen i andelen af offentligt ansatte over tid kan man indledningsvis opstille den nærliggende hypotese, at der mellem de vestlige industrilande har været en *konvergerende* tendens. Væksten i den offentlige sektor siden anden verdenskrig har frem for alt været forårsaget af stigende udgifter til velfærdsformål. Velfærdsstaten er blevet »populær«, hvad der kan forventes at ha-

Tabel 1.

Offentligt ansatte i procent af hele arbejdsstyrken 1951 og 1980.**Bred afgrænsning af det offentlige.**

	1951	1980	Forskel	Procentuel vækst
Sverige	15.2	38.2	+ 23.0	151
Danmark	12.4	31.7	+ 19.3	156
England	26.6	31.7	+ 5.1	19
Tyskland	14.4	25.8	+ 11.4	79
Italien	11.4	24.3	+ 12.9	113
USA	17.0	18.8	+ 1.8	11
Gennemsnit	16.2	28.4	+ 12.2	75
Standard afvigelse	5.0	6.2		

Note: Oplysningerne for Danmarks vedkommende er fra henholdsvis 1950 og 1979.

Kilder:

Rose, 1984, p. 132. Nørby Johansen, 1982, p. 76.

ve ført til et særligt pres i retning af at forøge de offentlige velfærdsudgifter i de lande, der med en international målestok har befundet sig på et forholdsvist lavt niveau.

Data kan imidlertid ikke understøtte denne konvergensteori, i hvert fald ikke for perioden siden anden verdenskrig. Uanset om man tager udgangspunkt i den totale andel af offentlige udgifter, udgifter alene til velfærdsformål (OECD, 1983A, pp. 8-9) eller, som det fremgår af tabel 1, andelen af offentligt ansatte, er der ikke noget, der tyder på, at de vestlige lande er blevet mere ens, snarere tværtimod.

Ifølge tabel 1 kan man udskille ikke mindre end fire forskellige udviklingsforløb:

a) Stor vækst fra lavt udgangspunkt.

Omkring 1950 var andelen af offentligt ansatte i Danmark og Sverige ikke overvældende stor set i et internationalt perspektiv. I 1980 havde de to lande klart den største andel. I mellemti-

den er andelen vokset med ikke mindre end $2\frac{1}{2}$ gang.

b) Middel vækst fra lavt udgangspunkt.

Andelen af offentligt ansatte lå i Tyskland og Italien omkring 1950 nogenlunde på linie med andelen i Danmark og Sverige. Væksten i andelen indtil 1980 har imidlertid været forholdsvis mindre i Tyskland og Italien end i Sverige og Danmark.

c) Lav vækst fra højt udgangspunkt. I

1951 havde England klart den største andel af offentligt ansatte. Væksten har imidlertid siden været meget moderat.

d) Ingen vækst eller endog tilbagegang.

Den forholdsvis høje andel af offentligt ansatte i USA i 1951 hænger nøje sammen med Koreakrigen. I de følgende år faldt denne andel, hvad der ikke kan ses af tabellen. Det fremgår af figur 1, at andelen var stigende igen i 1960'erne, hvad der må ses i sammenhæng med Vietnamkrigen. Efter dens afslutning har andelen igen været faldende op igennem 1970'erne.

Figur 1 og tabel 2 giver et mere detaljeret billede af de stærkt divergerende udviklingsforløb, men kun for perioden efter 1960. Til forskel fra tabel 1 er tallene her baseret på en snæver afgrænsning af den offentlige sektor, der altså ikke omfatter formelt offentligt ansatte i markeds lignende selskaber.

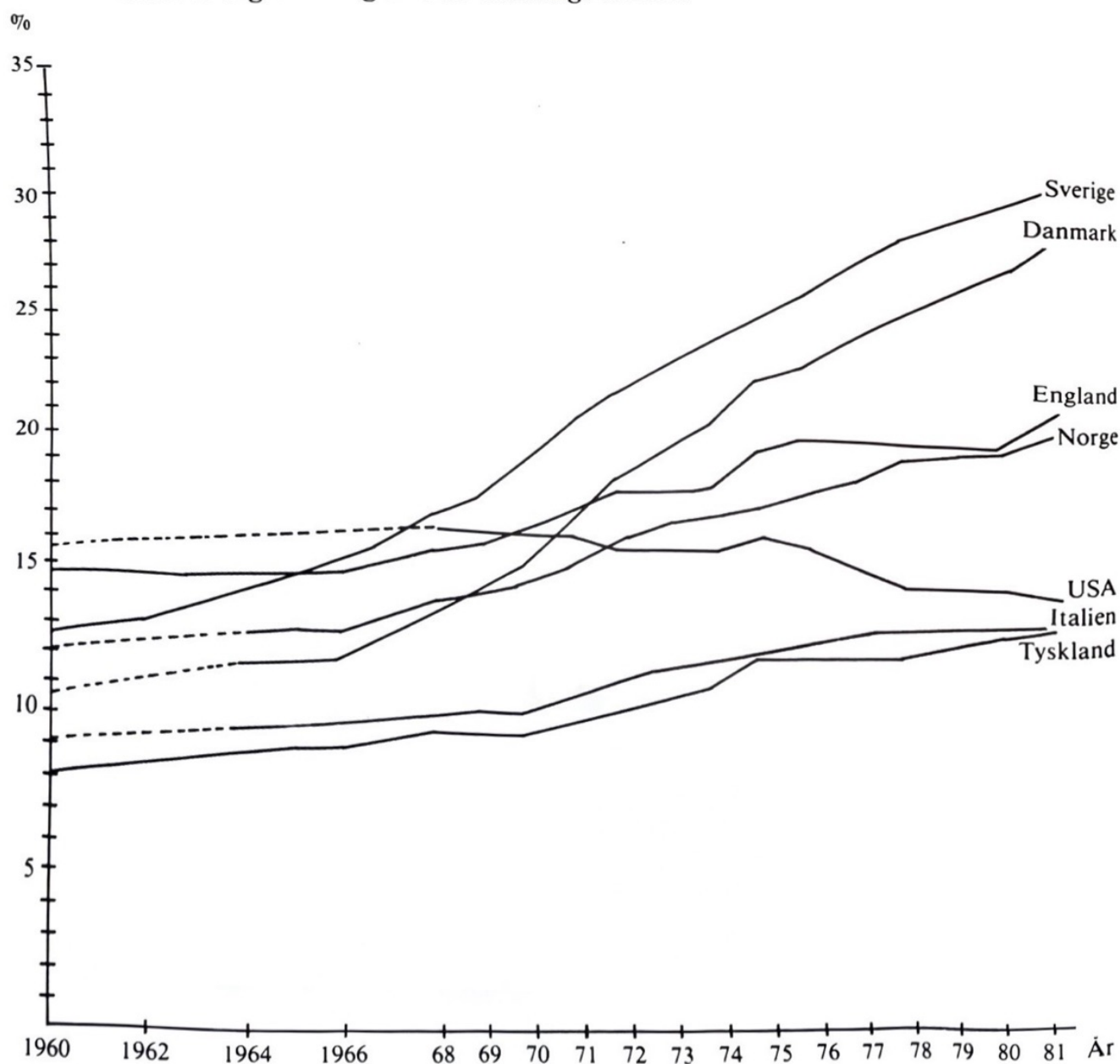
Danmark er det land blandt samtlige OECD-nationer, der har haft den største vækst i andelen af offentligt ansatte siden 1960. Indekstallet var i 1981 på 285 med andelen i 1960, anslået til 10,4%, sat til 100, hvad der svarer til en vækst i hele perioden på 185%. Sverige og Finland har haft en stigning, der ligger tæt på Danmarks, hvad der åbenbart kan siges at være et af trækkene ved den »skandinaviske velfærdsmodel«. Det må dog bemærkes,

at den tilsvarende stigning i Norge har været væsentlig mere beskeden og under Tysklands.

Ligesom i tabel 1 får man ikke bekræftet konvergensteorien, tværtimod. Målt i standardafvigelse var spredningen dobbelt så stor mellem landene i 1981 som i 1960. Bag ved dette resultat ligger et interessant udviklingsforløb. Bortset fra Sverige og i nogen grad Norge har de lande, der i 1960 havde en over gennemsnitlig andel af offentligt ansatte, haft en forholds-

vis langsom vækst i andelen af offentligt ansatte. Det gælder således England, Holland, Frankrig og USA. Denne udvikling synes umiddelbart at støtte konvergensteorien, men virkningen heraf mere end ophæves af et andet udviklingsforløb. De skandinaviske lande, der i 1960 på ingen måde havde nogen ekceptionel stor andel offentligt ansatte, har siden da oplevet en meget stærk stigning i denne andel, der specielt for Danmarks og Sveriges vedkommende har ført til, at disse lande har

Figur 1. Offentligt ansatte i procent af hele arbejdsstyrken 1960 til 1981 i visse lande. Snæver afgrænsning af den offentlige sektor.



Noter og kilder, se tabel 2.

Tabel 2. Offentligt ansatte i procent af hele arbejdsstyrken 1960-1981.
Indeks, 1960 = 100. Snæver afgrænsning af den offentlige sektor.

	Pct. i 1960	Pct. i 1980	Indeks, 1960 = 100							Gennemsnitlig årlig procentvis ændring	
			63	66	69	72	75	78	81	1960-72	1973-81
*)											
Danmark	10.4	29.6	—	128	154	194	227	248	285	0.75	0.96
Sverige	12.8	31.4	112	125	151	180	199	227	245	0.79	0.84
Finland	7.8	18.7	113	126	147	163	188	228	240	0.38	0.61
Tyskland	8.0	15.2	115	126	136	153	174	183	190	0.32	0.30
Norge	12.0	22.2	108	118	132	147	160	173	185	0.44	0.42
Italien	9.0	15.2	111	121	131	146	157	167	169	0.32	0.19
Schweiz	6.3	10.2	—	—	121	132	149	160	162	0.15	0.19
England	14.8	22.8	103	109	119	132	142	144	154	0.36	0.36
Holland	11.7	15.4	—	—	103	109	115	125	132	0.08	0.27
Frankrig	12.9	15.8	—	—	103	109	116	119	122	0.08	0.17
USA	15.7	16.5	—	—	115	113	115	106	105	0.15	0.08
Gennemsnit . .	11.0	19.4	—	—	118	133	158	171	181	0.35	0.38
Standard afvigelse	2.9	6.2									

*) Oplysning hentet fra Nørby Johansen, 1982, p. 76. Korrigeret med $\div 1\%$ af hensyn til sammenligneligheden med de øvrige tal fra OECD.

Kilder i øvrigt: OECD, 1981, pp. 257-271. Ibidem, 1983 (C), pp. 262-275. Ibidem, 1983 (D), p. 38.

fået en større andel offentligt ansatte end noget andet OECD-land. De to forskellige udviklingsforløb har ført til, at rangordningen af landene efter andel offentligt ansatte har ændret sig væsentligt fra 1960 til 1980.

Uden på dette sted at ville gå ind i en større multivariat statistisk analyse af det beskrevne udviklingsforløb, kan man alligevel gøre nogle interessante iagttagelser omkring udviklingsforløbet i figur 1 og tabel 2. Det er således karakteristisk, at medens det i 1960 var de forholdsvis store OECD-lande, der havde den største andel af offentligt ansatte, var førstepladsen i 1981 klart indtaget af de små skandinaviske OECD-lande. Sammenhængen mellem landestørrelse og væksten i den offentlige sektor er påvist i en anden undersøgelse, hvor det fremgår, at blandt en række faktorer kan eksport/import-kvoten bedst forklare stigningstakten i de offentlige udgifter mellem 1960 og 1975

(Cameron, 1978. For en diskussion se Kristensen, 1982A, spec. pp. 168-173). Som bekendt har de små industrinationer en langt større import/eksport-kvotendel end de store lande.

Hvorledes disse statistiske sammenhænge skal oversættes til årsagssammenhænge er ikke umiddelbart indlysende. Det gør det heller ikke nemmere, at sammenhængen ikke er perfekt. Holland er således et lille land, der har oplevet en lav vækst i andelen af offentligt ansatte, medens omvendt Tyskland er et forholdsvis stort land, der har oplevet en kraftig stigning i denne andel. Det kan dog tilføjes, at Holland i perioden har haft en stærk stigning i de offentlige udgifter, men at midlerne ikke i samme grad som i en række andre lande har været anvendt til at udvide den offentlige arbejdsstyrke.

Det har været hævdet, at små lande med følgelig åbne og meget sårbare økonomier presses til at organisere en for-

holdsvis stor offentlig sektor til beskyttelse mod internationale økonomiske konjunkturer ikke af økonomiske grunde, snarere tværtimod, men af politiske årsager. Behovet for at føre en stram konjunkturpolitik rejser krav fra erhvervsorganisationernes side om en række politiske modydelser, hvad der bidrager til den offentlige sektors vækst (Kristensen, 1982A), pp. 171-173).

De her meddelte data kan ikke umiddelbart bekræfte denne hypotese. I årene efter anden verdenskrig op til 1960 var ikke mindst små lande som Danmark underkastet hårde internationale konjunkturer. Det førte ikke til, at den offentlige sektor i denne periode voksede markant målt med en international standard, snarere tværtimod. Den store vækst indtrådte først i årene efter 1960, der som bekendt var kendetegnet ved en ekceptionel højkonjunktur. En konsekvens af højkonjunkturer var imidlertid, at afhængigheden af den internationale økonomi oplevedes som mindre tyngende. Væksten i den offentlige sektor kan derfor tænkes at hænge sammen med det pludselige fravær af sædvanlige internationale økonomiske begrænsninger. Denne »frihed« oplevedes stærkere i små end i store lande og førte til en tilsvarende større lettelse i den økonomiske politik i de mindre lande med en deraf følgende større vækst i den offentlige sektor i de små end i de store nationer.

En følge af denne alternative hypotese er imidlertid, at da oliekrisen satte ind i 1973, må stramningen af den økonomiske politik herunder begrænsninger i de offentlige udgifter forventes at have været stærkere i de små end i de store OECD-lande. Denne hypotese kan de to sidste kolonner af tabel 2 imidlertid ikke bekræfte. For denne periode finder tværtimod den oprindelige hypotese støtte, idet alle de mindre OECD-lande med en enkelt

undtagelse oplevede en større årlig vækst i andelen af offentligt ansatte i perioden efter 1972 sammenlignet med perioden fra 1960 til 1972. Undtagelsen repræsenteres af Norge, der imidlertid må betegnes som en hypotesebekræftende undtagelse, idet dette land p.gr.a. oliefund har haft store fordele af oliekrisen. Modsat gælder det, at de større OECD-lande bortset fra Frankrig har haft en aftagende vækst i andelen af offentligt ansatte. USA er i særdeleshed bemærkelsesværdig, idet det fremgår af figur 1, at andelen af offentligt ansatte i dette land generelt har været aftagende siden 1971.

Der er altså noget, der tyder på, at de mindre lande valgte at håndtere deres økonomiske sårbarhed væsentligt forskelligt under 1950'ernes og under 1970'ernes lavkonjunkturer. Det er ikke stedet her at gå ind i en diskussion af eventuelle forklaringer på denne forskel. At der kan konstateres denne forskel viser imidlertid, hvor farligt det kan være at generalisere en hypotese ud over det tidsmæssige afgrænsede datamateriale, hypotesen base-res på. En omfattende analyse af sammenhænge mellem økonomiske og politiske konjunkturer i Danmark viser på lignende måde, at de konstaterede empiriske sammenhænge kan ændres radikalt fra en periode til en anden (Paldam & Schneider, 1980).

5. Udviklingen i andelen af offentligt ansatte inden for visse sektorer

I forrige afsnit har udviklingen i andelen af offentligt ansatte været analyseret for den offentlige sektor set som en helhed. Hermed overses naturligvis det væsentligste forhold, at det offentlige består af væsensforskellige sektorer. I det følgende skal der derfor foretages en opdeling af det offentlige på nogle få sektorer alt efter

hvilken type goder, de pågældende sektorer producerer. Som det fremgår af afsnit 2 er datamaterialet imidlertid yderst begrænset på dette område.

Der skal i det følgende anvendes en noget usædvanlig opdeling af den offentlige sektor, der imidlertid knytter sig til det foregående afsnits diskussion omkring en afgrænsning af den offentlige sektor.

Inden for rammerne af den neo-klassiske økonomiske teori er der i årene efter anden verdenskrig opstået en særlig »public choice« skole, der har været defineret som »det økonomiske studium af ikke-markedsmæssig beslutningstagning« (Mueller, 1979, p. 1. Et større dansk bidrag repræsenteres af Petersen og Pedersen, 1980 (A), 1980 (B).

Inden for »public choice« skolen har man bl.a. interesseret sig meget for sondringen mellem *kollektive* og *private* goder (Samuelson, 1954). Kollektive goder såsom forsvar, veje, gadebelysning, for-

ureningsbekæmpelse, m.v. er kendetegnet ved, at det er umuligt eller meget vanskeligt at udelukke nogen fra at forbruge godet, når det en gang er produceret. Det giver forbrugerne en strategisk interesse i at unddrage sig betalingen, hvad der på markedet vil føre til en stærk underforsyning af det pågældende gode. Markedet må derfor erstattes af en autoritativ beslutningsmekanisme, der kan sikre, at de kollektive goder fremstilles i et optimalt omfang og stilles »gratis« til rådighed via et skattebetalingssystem. Omvendt gælder det, at private goder er kendetegnet ved, at personer, der ikke betaler, kan udelukkes fra godet. Markedet er folgeligt velegnet til at producere og fordele private goder.

Det fremgår af ovenstående, at fremstillingen af kollektive goder forudsætter en indgriben fra det offentlige, der sikrer, at de til produktionen nødvendige ressourcer stilles til rådighed. Det interes-

Tabel 3. Offentligt ansatte i procent af hele arbejdsstyrken 1951 og 1980 brudt ned på nogle sektorer. Bred afgrænsning af det offentlige.

	Sverige	Danmark	England	Tyskland	Italien	USA
Velfærdsgoder						
1951	6	6	7	5	2	6
1980	24	23	16	11	9	12
forskel	+ 18	+ 17	+ 9	+ 6	+ 7	+ 6
Kollektive goder						
1951	4	3	8	3	5	10
1980	6	6	7	7	7	5
forskel	+ 2	+ 3	÷ 1	+ 4	+ 2	÷ 5
Markedsgoder						
1951	6	4	12	6	4	1
1980	8	3	9	8	8	2
forskel	+ 2	÷ 1	÷ 3	+ 2	+ 4	+ 1
Samtlige goder						
1951	15	13	27	14	11	17
1980	38	32	31	26	24	19
forskel	+ 23	+ 19	+ 4	+ 12	+ 13	+ 2

Note: Oplysningerne for Danmarks vedkommende er fra henholdsvis 1951 og 1979. En mindre del af de offentligt ansatte er ikke medregnet som uklassificerbare.

Kilder: Rose, 1984, pp. 132, 139. Nørby Johansen, 1982, p. 76.

sante er imidlertid, at der ikke eksisterer en tilsvarende binding mellem produktionen af private goder og markedet. Det er i sidste instans et politisk valg, i hvilket omfang de private goder skal produceres på markedsmæssige eller ikke-markedsmæssige vilkår.

I tabel 3 er det offentlige blevet opdelt i tre hovedsektorer. På den ene side de sektorer, hvor det offentlige producerer kollektive goder. Det er kollektive goder i ovennævnte betydning med den kvalifikation, at det offentlige samtidig selv skal varetage produktionen. Disse sektorer omfatter hovedsagelig administration, politi og forsvar. På den anden side er der så per definition de sektorer, hvor det offentlige producerer private eller tilnærmelsesvis private goder, der i tabel 3 er splittet op på henholdsvis velfærds- og markedsgoder. Eftersom markedsgoderne produceres på markedsvilkår, samles interessen først og fremmest omkring velfærdsgoder, der altså i denne forbindelse kan defineres som private goder, der produceres og fordeles, som om de var kollektive.

Velfærdsgoder, der i tabellen hovedsagelig omfatter produktion af serviceydelser inden for uddannelses-, social- og sundhedssektoren, er private goder i den forstand, at de tilfalder omend ikke personer så klart identificerbare grupper, der opfylder bestemte betingelser for at modtage de pågældende goder. Den individuelt oplevede nyttevirkning af velfærdsgoder må derfor antages at være højere end for de kollektive goders vedkommende, der jo kommer alle og derfor i en vis forstand ingen til gode. Til forskel fra de markedsmæssige private goder er produktionen af velfærdsgoder heller ikke underkastet begrænsninger fra den enkelte forbrugers betalingsevne og -vilje, idet de i

vid udstrækning stilles »gratis« til rådighed.

Man kan følgelig forvente, at efterspørgslen efter velfærdsgoder umiddelbart er større end efterspørgslen efter såvel private markedsgoder som kollektive goder. Denne efterspørgsel skal imidlertid kanaliseres gennem en politisk beslutningsproces, der samtidig skal sørge for finansieringen gennem skatteopkrævning. Eftersom forbruget af velfærdsgoder oftest tilfalder klart identificerbare grupper, hvorimod skatterne spredes ud på hele befolkningen, synes lysten til flere velfærdsgoder at have en stærkere politisk gennemslagskraft end ulysten ved at betale stigende skatter. Det er et forhold, som er blevet omtalt som »assymetrien« i den offentlige beslutningsproces (Kristensen, 1982 (B)), og som må antages at gøre sig ekstremt gældende hos de grupper af offentligt ansatte, der ligefrem lever af at producere velfærdsgoder.

Tabel 3 leverer en overbevisende empirisk støtte til disse betragtninger. Væksten i andelen af offentligt ansatte fra 1951 til 1980 er næsten udelukkende tilfaldet de velfærdsproducerende enheder inden for den offentlige sektor. Hvad angår produktionen af kollektive goder og markedsgoder har der endda i flere lande været tale om en direkte tilbagegang i andelen af offentligt ansatte.

Det forskellige udviklingsforløb inden for de tre sektorer har følgelig ført til, som det fremgår af tabel 4, at sammensætningen af offentligt ansatte har ændret sig radikalt i perioden. I 1951 var velfærdssektoren bortset fra Danmark i intet af de undersøgte lande ansættelsesmæssigt den største, i 1980 var velfærdssektoren i alle lande den største. Danmark skiller sig iøvrigt ud fra de øvrige lande ved såvel i 1951 som i 1980 at have den største andel offentligt ansatte i velfærdssektoren.

ren. Den offentlige sektors internationalt set stærke velfærdsprofil i Danmark hænger sammen med, dels at den danske offentlige sektor som følge af en liberalistisk tradition kun har engageret sig svagt i den markedsmæssige sektor, dels at den af helt andre grunde har et forholdsvist begrænset militært personel.

6. Afslutning

Det er lykkedes i denne artikel at give et langtidsbillede af udviklingen i andelen af offentligt ansatte i en række OECD-lande på trods af de åbenlyse datamæssige problemer, der knytter sig til sådan en analyse. For et mindre antal lande har det endvidere været muligt at undersøge udviklingen inden for offentlige delsektorer.

Den opgave, der dernæst naturligt trænger sig på, er at undersøge, i hvilket omfang den private og den offentlige arbejdsstyrke i øvrigt adskiller sig fra hinanden m.h.t. en række interessante karakteristika. Det siger sig selv, at de datamæssige problemer ved en sådan kompilation af analysen vil blive endnu mere akutte både m.h.t. tidsperspektiv og lande.

For det første kan man undersøge forskelle i den demografiske sammensætning. Der er således betydelige forskelle landene imellem m.h.t. kvindernes andel af den offentlige arbejdsstyrke. Den er især stor i de skandinaviske lande (OECD, 1982, p. 30). Årsagen hertil og de videre virkninger heraf har givet anledning til interessante, men også omstridte overvejelser over grunde til de seneste års ekceptionelle vækst i de offentlige udgifter (Rold Andersen, 1983).

For det andet er det værd at undersøge de kvalifikationsmæssige forskelle mellem offentligt og privat ansatte både m.h.t. skole- og erhvervsuddannelse. I fortsættelse heraf kan man spørge, om lønforskelle mellem offentligt og privat ansatte kan tilskrives kvalifikationsforskelle og/eller en forskellig lønpolitik. Der er næppe tvivl om, at lønpolitikken varierer meget fra land til land.

Endelig knytter der sig en særlig interesse til eventuelle forskelle mellem offentligt og privat ansatte m.h.t. faglig og politisk aktivitet. Uden for Skandinavien er den faglige organisering åbenbart langt større blandt offentligt end blandt privat ansatte (Rose, 1984, p. 146). Offentligt

Tabel 4. Den procentvise sammensætning af offentligt ansatte 1951 og 1980 brudt ned på nogle sektorer. Bred afgrænsning af det offentlige.

	Sverige	Danmark	England	Tyskland	Italien	USA
Velfærdsgoder						
1951	36	48	25	36	22	33
1980	62	72	49	44	38	61
forskel	+ 26	+ 24	+ 24	+ 8	+ 16	+ 28
Kollektive goder						
1951	27	20	31	20	47	59
1980	16	18	22	26	31	29
forskel	÷ 11	÷ 2	÷ 9	+ 6	÷ 16	÷ 30
Markedsgoder						
1951	37	32	44	44	31	8
1980	22	10	28	31	31	11
forskel	÷ 15	°22	÷ 16	÷ 14	0	+ 3

Noter og kilder, se tabel 3.

ansatte synes også mere politisk aktive. I Danmark er således offentligt ansatte klart overrepræsenterede i politiske forsamlinger (Bentzon, 1981, p. 81), ligesom de overhovedet deltager mere i politik end ansatte i den private sektor (Goul Andersen, m.fl., 1980, pp. 219-20). Konstaterede forskelle i aktivitet bliver imidlertid først rigtigt interessante, hvis de samtidig følges af holdningsforskelle. På det punkt er vor viden imidlertid meget begrænset. Vælgerundersøgelser har hidtil ikke interesseret sig synderligt for distinktionen privat eller offentligt ansat. En interessant undersøgelse har dog vist, at offentligt ansatte i Danmark inden for det seneste tiår har gennemløbet en mærkbar politisk venstredrejning, en udvikling der ikke på samme måde kan spores i Sverige (Glans, 1983. Goul Andersen, 1983).

Interessen for offentligt ansattes politiske holdninger og adfærd rejser et fundamentalt problem. Man kan nemlig spørge, om den klassiske konflikt mellem arbejdere og arbejdsgivere er i færd med at blive omend ikke afløst af så dog suppleret med en konflikt mellem beskæftigede i den private og i den offentlige sektor. Denne mulige nye konflikt er selvfølgelig næret af den offentlige sektors enorme vækst, der har skabt en meget stor gruppe offentligt ansatte, der på papiret er ansat til at tjene almenvellet, men som naturligvis ved siden af også har rent private særinteresser at skulle have varetaget. Deres modspillere er bl.a. skatteyderne, hvoriblandt naturligvis i særlig grad den private sektor må opleve sig som nettoyder.

Anvendt litteratur og kilder

- Aberbach, Joel D. & Robert D. Putnam & Bent A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, 1981.
- Administrationsdepartementet, *Rapport afgivet af privatiseringsudvalget*. 1983.
- Bentzon, Karl-Henrik: *Kommunalpolitikkerne*. Samfundsvidenskabeligt Forlag, København, 1981.
- Cameron, David R., »The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis«. *American Political Science Review*, no. 4, 1978, pp. 1243-1261.
- Danmarks Statistik, »Input-output tabeller for Danmark 1966, bind I«, *Statistiske undersøgelser* nr. 30, 1973.
- Danmarks Statistik, *Erhvervsgruppekode DSE*. 1977.
- Danmarks Statistik, »Nationalregnskabet 1966-73 (77). Nye beregninger«, *Statistiske Efterretninger*, A 20, 1978.
- Danmarks Statistik, *Statistisk Tiårsoversigt 1983*. 1983.
- Dich, Jørgen S., *Den herskende klasse*. Borgen 1973.
- Dogan, Mattei (ed.), *The Mandarins of Western Europe*. John Wiley & Sons, New York, 1975.
- EEC, *Labour Force Sample Survey*. Luxembourg, 1981.
- Elkær Hansen, Tom & Per Bach Jørgensen, »Den offentlige sektors økonomi i 1970'erne«. *Juristen og Økonomen*, 13, 1980, pp. 309-328.
- Glans, Ingemar, »Valvinder vælter teoribyggnader«. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2. 1982, pp. 117-144.
- Goul Andersen, Jørgen, m.fl., »Deltagelsesmønstre og politisk mistillid«. Erik Damgård (red.), *Folkets veje i dansk politik*. Schultz 1980, pp. 208-253.
- Goul Andersen, Jørgen, »Partierne og klasserne - forskydninger i 1970'erne«. *Økonomi og Politik*, nr. 4, 1983, pp. 274-286.
- Hernes, Gudmund (red.), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget, Bergen 1978.
- ILO, *Yearbook of Labour Statistics*. Genève 1982.
- Kristensen, Ole P., »Oversigt over årsager til væksten i den offentlige sektor«. Jens Gunst (udg.), *Offentlig ledelse og samfundøkonomiske nøgleproblestillinger*. København 1982 (A).
- Kristensen, Ole P., »Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship?«. *European Journal of Political Science*, vol. 10, no. 1, 1982 (B), pp. 35-52.
- Lindblom, Charles E., *Politics and Markets*. Basic Books, New York, 1977.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice*. Cambridge University Press, 1979.
- Nørby Johansen, Lars, »The Danish Welfare State, 1945-1980: Institutional Profile and Basic Tables«. *Rapporter og dokumentation no 12*, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, 1982.
- OECD, *National Accounts, vol. II, 1962-79*. Paris 1981.

- OECD, *Employment in the Public Sector*. Paris 1982.
- OECD, »Big Government - How Big is it?«. *OECD Observer*, March 1982 (A).
- OECD, *Labour Force Statistics 1970-1981*. Paris 1983 (B).
- OECD, *National Accounts, vol. II, 1964-81*. Paris 1983 (C).
- OECD, *Historical Statistics 1960-81*. Paris 1981 (D).
- Paldam, Martin & F. Schneider, »The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-1978«. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, no. 2, 1980, pp. 149-70.
- Petersen, Jørn Henrik & Kjeld Møller Pedersen, »Økonomiens politik - politikken økonomi«. *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1980 (A), pp. 231-251.
- Petersen, Jørn Henrik & Kjeld Møller Pedersen, *Hvorfor kan denne offentlige sektor ikke styres?* Berlingske Forlag, København, 1980 (B).
- Rold Andersen, Bent, »Den danske velfærdsstat - vækst og krise«. *Økonomi og Politik*, nr. 1, 1983, pp. 24-33.
- Rose Richard, *Understanding Big Government*. Sage, London, 1984.
- Samuelson, Paul A., »The Pure Theory of Public Expenditure«. *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, 1954, pp. 387-89. Gengivet og kommenteret i: Brian Barry & Russel Hardin, *Rational Man and irrational Society*. Sage, 1982.

Makroøkonomiske virkninger af den uformelle økonomi

1. Hvid, sort og grøn økonomi

Undersøgelser fra forskellige lande tyder på, at omfanget af den sorte produktion svarer til 3-5% af bruttonationalproduktet, og at den ubetalte produktion i husholdningerne svarer til ca. 33% af BNP. Selv om tallene afhænger af beregningsmetoderne og varierer fra land til land, er de dog så store, at en nærmere belysning af disse uformelle sektorer påkalder sig betydelig interesse, dels på grund af deres samspil med den øvrige økonomi, dels på grund af deres selvstændige velfærdsvirkninger. Hvilke virkninger vil en begrænsning af den sorte produktion ved hjælp af øget kontrol have på de samlede skattebetalinger? Hvordan kan den stigning i gørdet-selv produktionen i husholdningerne, som formentlig finder sted i disse år, tænkes at påvirke beskæftigelse og betalingsbalance?

En kvantitativ vurdering af disse spørgsmål må nødvendigvis bygge på yderst vilkårlige antagelser, da hele området henligger i dunkel statistisk belysning. De følgende beregningsresultater må derfor betragtes som et forsøg på at udnytte den foreliggende viden til at opstille konsistente gisninger, og der kan ikke siges noget mere sikkert om dem, end at den foreliggende viden ikke udelukker, at de

beskrevne virkninger kan tænkes at indtræffe.

Mangelen på præcision gør sig gældende allerede ved udformningen af de principielle definitioner. Begreberne økonomisk aktivitet, formel og uformel økonomi (for slet ikke at tale om økonomisk velfærd) er problematiske, hvilket også viser sig i de definitioner, som anvendes her:

Økonomisk aktivitet (eller produktion): omfatter lønarbejde, produktion af varer og tjenester til salg (evt. bytte) på markedet, samt produktion til eget forbrug af varer og tjenester, som i princippet lige så godt kunne være købt på markedet.

Det afgørende er, at økonomisk aktivitet ikke bærer lønnen i sig selv, men at dens formål er at opnå et resultat. Al anden aktivitet betegnes som fritid og forbrug. Men grænsen mellem økonomisk aktivitet og forbrug er flydende, og én og samme aktivitet kan have elementer af begge dele eller forskellig karakter på forskellige tidspunkter eller for forskellige mennesker - madlavning for eksempel. Eller hvad med amning af spædbørn, som de færreste vel betragter som en økonomisk aktivitet (selv om modermælk jo købes af hospitalerne), men som faktisk var lønarbejde for fattige kvinder før i tiden? Eller studerendes arbejde med at studere? (Stetkær, 1983:20; Kendrick, 1979). Uklarheden fremgår af den velkendte talemåde med den ikke uvæsentlige tilføjelse:

*Københavns Universitets
Økonomiske Institut*

»Penge er ikke alt! - men resten kan man købe, hvis man har penge nok«.

Alligevel er denne sondring mellem det lystbetonede forbrug og det målrettede arbejde nødvendig, og det er svært at se, hvad der opnås ved at betegne forbruget som »reproduktivt arbejde« i modsætning til det »produktive arbejde«. (Haslebo, 1983: 34).

Der betragtes her tre former for økonomisk aktivitet eller produktion, nemlig den formelle eller »hvide« økonomi, og den uformelle økonomi, som igen består af »sort« og »grøn« aktivitet (Gundersen, 1982:8):

Hvid økonomi: indgår i nationalregnskabet og registreres af alle relevante myndigheder, ikke mindst toldvæsenet og skattemyndighederne.

Sort økonomi: aktivitet, som efter sin art bør indgå i nationalregnskabet, men som skjules for myndighederne. Der ses bort fra andre former for ulovligheder, som fx tyveri, smugleri og narkotikahandel.

Grøn økonomi: lovlig økonomisk aktivitet, som ikke omfattes af nationalregnskabet, og som ikke beskattes, dvs. husholdningsproduktion.

Også her er grænsedragningen ofte vanskelig. Ved sort arbejde forstås der typisk aktiviteter som måneskinsarbejde, sort dagpleje og sort sommerhusudlejning. Der behøver ikke nødvendigvis at blive udvekslet penge mellem parterne. Ved en byttehandel, hvor en tandlæge udfører gratis arbejde for en revisor mod til gengæld at få rådgivning med skatteregnskabet, vil der være tale om sort arbejde fra begge sider. En del af den sorte produktion vil blive registreret i nationalregnskabet, selv om den skjules for skattemyndighederne, fordi produktionsværdien i visse tilfælde beregnes på grundlag af køberens udgift ved køb af produktio-

nen eller på grundlag af beskæftigelsen kombineret med skøn for produktionen per ansat. Stetkær (1983:22-24) konkluderer, især på grundlag af svenske undersøgelser, at den sorte sektor i Danmark højst svarer til 5% af BNP, hvoraf 4% registreres i nationalregnskabet og 1% ikke registreres. I modellen nedenfor adskilles den sorte og den hvide økonomi imidlertid, således at aktivitet, som ikke beskattes, heller ikke optræder i nationalregnskabet's produktions- og beskæftigelsestotal.

Ved grønt arbejde forstås produktionen af tjenesteydelser i husholdningerne, bl.a. forskellige former for gør-det-selv arbejde. Produktionen til eget forbrug er grøn for amatører, men hvid eller sort, hvis man sælger samme type af varer eller tjenesteydelser på markedet.

Værdien af den hvide produktion opgjort som bruttonationalproduktet var i 1982 på 470 mdl. kr. og blev produceret af 2.39 mill. beskæftigede. Hvis den sorte økonomis omfang anslås til 5% af den hvide, bliver værdien 24 mdl. kr. svarende til 120.000 beskæftigede, idet den sorte produktion overvejende består af tjenesteydelser med et relativt højt beskæftigelsesindhold. Beregningerne af den sorte økonomis omfang bygger på interviewundersøgelser, og resultaterne afhænger af beregningsantagelserne. I en norsk undersøgelse (Isachsen & Strøm, 1981) viste svarpersonernes oplysninger om sig selv, at den sorte økonomi udgjorde 1.4% - 3.3% af BNP, men hvis svarpersonernes oplysninger om andre lægges til grund, bliver omfanget 4.3% - 7.1% af BNP. Skønnet på 5% er formentlig et relativt højt skøn for den sorte økonomis størrelse (Stetkær, 1983:22-24, Blades, 1982:33-34,40).

Værdien af det grønne arbejde anslås i de fleste undersøgelser til mellem 30% og

40% af BNP, i enkelte undersøgelser helt op til 60%, men indbefatter også hele rækken af husholdningsaktiviteter, hvoraf mange kun delvis vil kunne købes på markedet: madlavning, opvask, vask, rengøring, havearbejde, reparationer, børnepasning, læsning med børn, sygepleje, indkøb etc. Derfor er 33% et forsigtigt skøn, men svarer dog til 155 mld. kr. og 780.000 beskæftigede (Hawrylyshin, 1976:108-109, 129; Murphy, 1982:30-36; Bonke, 1983:82,91).

2. En model med hvid, sort og grøn produktion

Det afgørende træk ved den uformelle produktion er, at den typisk består af tjenesteydelser, men desuden karakteriseres den af en række andre egenskaber, som også er bestemmende for de makroøkonomiske virkninger:

- den uformelle produktion har som andre tjenesteydelser et relativt lille importindhold og et stort beskæftigelsesindhold
- der betales hverken moms eller indkomstskat af uformel produktion
- sort og grøn produktion erstatter i et vist omfang hvide tjenesteydelser, men medfører køb af råvarer i form af hvidt vareforbrug
- produktiviteten af sort arbejde svarer til hvidt, mens grønt arbejde har lavere produktivitet
- sort produktion sælges til lavere priser end hvid
- sort produktion sælges, og indkomsten indgår i de private indkomster og påvirker dermed forbrugsefterspørgslen; derimod forbruges hele den grønne produktion umiddelbart af producenten selv.

Disse antagelser præciseres i modellen (1) - (15) sammen med de mange andre,

mere eller mindre plausible antagelser, som skal til for at nå frem til tallene i tabel 1 og 2.

I sin struktur er modellen en traditionel Keynes-model, hvor efterspørgslen bestemmer produktionen, og hvor skattesystemets indvirkning på udbudssiden ikke er beskrevet, heller ikke hvad angår produktion og efterspørgsel af hvidt, sort eller grønt forbrug. Modellens beskrivelse af disse forbrugstyper er den vigtigste forskel fra den almindelige Keynes-model. Modellen beskriver kun virkningerne af forskydninger mellem disse forbrugstyper, men derimod ikke, hvordan disse forskydninger opstår, fx som følge af ændrede beskatningsregler. Der tages dog hensyn til visse sammenhænge mellem de tre forbrugstyper, bl.a. at sort og grøn produktion af tjenester kræver et vist input af varer, som indgår i det hvide forbrug, og at en stigning i fx det sorte forbrug af tjenester medfører en vis nedgang i det hvide og det grønne forbrug. Men bortset fra det er forskydningerne mellem de tre forbrugstyper exogene i modellen.

Modellen og parameterværdierne er beskrevet nærmere i et appendix, men det er ikke nødvendigt at fordybe sig i disse tekniske detaljer for at kunne forstå den følgende gennemgang af beregningsresultaterne.

3. Beskæftigelse, betalingsbalance og offentlige finanser

Tabel 1 viser effekterne af tre former for ændringer. For det første en stigning i den hvide forbrugsefterspørgsel (en ændring i befolkningens forbrugstilbøjelighed), som lader det sorte og det grønne forbrug uændret, bortset fra virkningerne af de afledede indkomstændringer. For det andet en stigning i det sorte forbrug, hvor der tages hensyn til, at 39% af stigningen

modsvares af lavere hvidt forbrug og 37% af lavere grønt forbrug (jf. Viby Mogensens resultater, som omtales i appendix), samt til, at den ændrede udgift i penge ved disse ændringer modsvares af en ændring i det hvide vareforbrug, så at den samlede umiddelbare forbrugsudgift i penge er uændret (denne modregning medfører nedgang i det hvide vareforbrug på 37% af den sorte forbrugsstigning, når der tages hensyn til alle virkninger, incl. ændringer i råvarekøbene). Endelig for det tredje en stigning i det grønne forbrug, som også antages at medføre et fald i det hvide tjenesteforbrug og det sorte forbrug, svarende til hhv. 53% og 22% af den grønne forbrugsstigning, ligesom de sparede beløb antages at blive anvendt til hvidt vareforbrug på i alt 62% af den grønne forbrugsstigning.

I alle tre tilfælde svarer tallene til en ændring på 24 mld. kr., som er den anslåede størrelse af den sorte økonomi. I modellen (1)-(15) svarer det til følgende exogene variabelændringer: $\alpha_1 = 26.59$, $\alpha_2 = 22.91$ og $\alpha_3 = 23.85$ (jf. appendix). Rækken for ændringer i sort forbrug ($\alpha_2 = 22.91$) skulle altså (med modsat fortegn) vise virkningerne af en fuldstændig eliminering af den sorte økonomi, fx som følge af skærpet kontrol eller højnelse af den samfundsmæssige moral. Med den benyttede model vil ændringer i størrelsen af den oprindelige stigning (incl. fortegnsskrift) blot ændre virkningerne i samme forhold.

Virkningerne af en stigning i det hvide forbrug svarer til, hvad man kunne forvente. De private indtægter stiger, og som følge heraf stiger det sorte forbrug, der i modsætning til det grønne antages at stige med stigende indkomster. Faldet i det grønne forbrug skyldes, at en del af det erstattes med sort.

De offentlige finanser forbedres på grund af øgede skatter og moms og mindre udgifter til arbejdsløshedsdagpenge. Det øgede forbrug af importerede varer forværrer betalingsbalancen.

Derimod er det intuitivt mere overraskende, at det grønne forbrug har langt værre konsekvenser for beskæftigelse og betalingsbalance end det sorte, mens virkningerne på de offentlige finanser er omtrent ens. Forklaringen er, at grønt forbrug i vidt omfang antages at erstatte hvide tjenesteydelser med højt beskæftigelsesindhold, og at de sparede beløb anvendes til hvidt vareforbrug med lille beskæftigelsesindhold og stort importindhold. Når den sorte produktion stiger og derfor delvis erstatter hvid tjenesteproduktion og grøn produktion, bliver der tværtimod færre penge til rådighed til hvidt vareforbrug. Dette modvirkes dog til en vis grad af, at indtægterne fra sort produktion indgår i de private indtægter og derved forøger den hvide forbrugsefterspørgsel.

Ved stigning i den grønne og den sorte produktion kan arbejdsløsheden tænkes at stige mindre, end den hvide beskæftigelse falder, fordi stigningen i den grønne

Tabel 1. Virkninger af ændret hvidt, sort og grønt forbrug, med indregning af substitution mellem forbrugstyperne (i mia. 1982-kr., beskæftigelse i 1000 personer).

Stigning på 24 mia. kr. i	- virkning på -					
	hvidt forbrug	sort forbrug	grønt forbrug	hvid be- skæftigelse	offentlige finanser	betalings- balance
hvidt forbrug	24,0	0.3	÷ 0.1	60.3	13.1	÷ 5.5
sort forbrug	÷ 3.6	24.0	÷ 8.9	÷ 26.3	÷ 2.7	÷ 0.8
grønt forbrug	÷ 0.8	÷ 5.6	24.0	÷ 44.0	÷ 2.3	÷ 3.7

beskæftigelse kan reducere arbejdsudbuddet.

Disse virkninger beror fuldstændig på antagelserne om substitution mellem forbrugsarterne, som er særdeles vilkårlige, men som trods alt må anses for de mest plausible. Substitutionsantagelsernes betydning fremgår ved en sammenligning af tabel 1 og tabel 2, som viser de »rene« effekter af grøn og sort produktion, beregnet under de (usandsynlige) antagelser, at øget sort eller grønt forbrug ikke fører lavere forbrug af de øvrige typer med sig, og at de øgede udgifter til hvide råvarer (og til sort forbrug) ikke modsvares af lavere hvidt forbrug, dvs. at substitutionsparametrene alle er lig med 0: $k_{21} = k_{23} = k_{31} = k_{32} = .00$. (jf. appendix).

Desuden viser tabel 2 virkningerne af sort export (fx sort sommerhusudlejning) på 8 mld. kr., hvilket er 5% af den hvide export i 1982. Sort export består af tjenesteydelser med et lavt importindhold (9%) i modsætning til den hvide export, som indeholder 44% import. Til sammenligning vises virkningerne af hvid export og af hvid export af tjenester, som er identisk med den sorte export, bortset fra at der svares moms og indkomstskat af belø-

bene. Tabellens seks rækker viser virkningerne af følgende exogene variabelændringer (jf. appendix):

$$\alpha_1 = 26.56, \alpha_2 = 22.59, \alpha_3 = 24.00, \\ X_1 = 8, X_2 = 8, X_3 = 8.$$

De rene virkninger af sort forbrug er uhyre gunstige sammenlignet med hvidt forbrug. Virkningerne på hvidt forbrug, beskæftigelse, offentlige finanser og betalingsbalance er omtrent ens, men dertil kommer den sorte forbrugsstigning. Sort forbrug giver altså en dobbelt så stor udvidelse af det samlede forbrug som en tilsvarende oprindelig forøgelse af det hvide forbrug. Bemærk også den positive effekt på de offentlige finanser af sort forbrug, som ikke alene skyldes mindre udgifter til arbejdsløshedsdagpenge; faktisk fører en stigning i det sorte forbrug til større skattebetalinger på grund af den afledede stigning i den hvide forbrugsefterspørgsel (for $\alpha_2 = 22.59$ bliver $C_2 = 24.0$, $T = 2.7$ og $S = 8.0$; i tabel 1 bliver de tilsvarende virkninger af $\alpha_2 = 22.91$, at $C_{22} = 24.0$, $T = 1.0$ og $S = 0.8$, jf. appendix). Også de rene effekter af grønt forbrug er gunstige. Ganske vist er den hvide forbrugsstigning mindre, men til gengæld belastes betalingsbalancen ikke så hårdt.

Tabel 2. »Rene« virkninger af hvidt, sort og grønt forbrug (uden substitution mellem forbrugsarterne) samt af hvid og sort export og hvid export af tjenester (i mia. 1982-kr., beskæftigelse i 1000 personer).

Stigning på 24 mia. kr. i	- virkning på -					
	hvidt forbrug	sort forbrug	grønt forbrug	hvid be- skæftigelse	offentlige finanser	betalings- balance
hvidt forbrug	24.0	0.3	0.0	60.4	13.1	÷ 5.5
sort forbrug	22.0	24.0	0.0	51.2	11.8	÷ 5.4
grønt forbrug	7.0	0.1	24.0	13.5	2.7	÷ 2.0
Stigning på 8 mia. kr. i						
hvid export	1.4	0.1	0.0	35.8	4.0	4.0
sort export	9.3	0.6	0.0	22.0	5.0	4.9
hvid export af tjenester	4.7	0.2	0.0	50.1	8.1	6.8

I det omfang den sorte produktion kan exporteres, er det meget fordelagtigt, idet betalingsbalanceeffekten er bedre end ved hvid vareexport, samtidig med, at der bliver mulighed for en kraftig hvid forbrugsudvidelse. Det er imidlertid endnu bedre, hvis denne export af tjenesteydelser foregår på legal (hvid) vis, idet skatter og moms dæmper forbrugsudvidelsen, og arbejdsindsatsen registreres i den hvide beskæftigelsesstatistik.

4. Større beskæftigelse i den uformelle økonomi?

Væksten i den sorte sektor er næppe en acceptabel form for beskæftigelsesforøgelse. Foruden de fordelingsmæssige konsekvenser af skatteunddragelser, som skærpes af, at personer med høj økonomisk og social prestige tilsyneladende deltager særlig aktivt i den sorte økonomi (Viby Mogensen, 1983), må det siges at være et moralsk problem, at 43% af befolkningen svarer ja til dette spørgsmål: »Var der mulighed for at tjene skattefri penge, tog jeg den med det samme« (Observa, 1981:355). I Norge svarer 64% ja, hvad enten det så skyldes større åndelig ærlighed eller større materiel uærlighed (Isachsen & Strøm, 1981:77). Forskellige indgreb kunne bidrage til at flytte aktivitet fra den sorte til den hvide økonomi. Pristilskuddene til reparation og isolering af boliger har denne virkning. Det har også været foreslået at fjerne momsen på hotel- og restaurationsydelser eller på tjenesteydelser i det hele taget (bl.a. af Jørgen Knudsen, jf. Borgerlønsgruppen, 1983:27).

Derimod kunne vækst i den grønne økonomi tænkes at have en gunstig virkning på beskæftigelsen. Gennem de sidste mange år har den modsatte tendens domineret; der er sket en storstilet flytning af

økonomisk aktivitet fra den uformelle produktion i husholdningerne til den formelle produktion med deraf følgende stigning i produktiviteten og i lønarbejdets udbredelse. Den afgørende årsag til denne udvikling er uden tvivl, at den er i overensstemmelse med befolkningens ønsker og præferencer, fordi det materielle forbrug øges, og fordi kvinderne bliver mere uafhængige af familien, og endelig fordi friheden i forbrugsvalget øges, når man modtager en løn, som kan anvendes frit, fremfor at være henvist til at forbruge de varer og tjenester, man selv kan fremstille. De seneste års vækst i den uformelle økonomi skyldes næppe ændringer i disse grundlæggende præferencer, men snarere forøgelsen af beskatningen og forøgelsen af fritiden, som jo i høj grad er ufrivillig, ikke blot for de arbejdsløse, men også for den del af de beskæftigede, som ikke nærer noget ønske om at erstatte lønindkomst med øget fritid. Der er heller ikke tale om at genoptage den traditionelle husholdningsproduktion i større stil. Den nye uformelle aktivitet består fortrinsvis af serviceydelser, som i modsætning til tidligere ikke så meget er rettet mod personer, men mod ting, typisk i form af gør-det-selv arbejde og andre former for betjening af husholdningskapitalen (Gundersen, 1982:105; Bonke, 44, 49; Dahlggaard, 1983:10). Det er også karakteristisk, at den nye form for husholdningsproduktion er forenelig med lønnet arbejde og kan udføres i fritiden og - i princippet - også af mændene, mens omsorg for børn og gamle kræver uafbrudt tilstedeværelse i hjemmet (jf. Meyer & Thyssen, 1984).

Men hvis befolkningen faktisk er interesseret i et øget forbrug af tjenesteydelser, er det langt mere praktisk, at de fremstilles som hvid produktion, hvor arbejdsdelingen og effektiviteten er større, og hvor

arbejdskraften kan beskyttes og lønforholdene kan reguleres af myndighederne. Hvis man ønsker en forøgelse af den grønne produktion, kan det derfor næppe begrundes med de makroøkonomiske virkninger. Andre hensyn end ønsket om større forbrug af tjenesteydelser må spille ind, især nogle mere kvalitative hensyn, nemlig at decentraliseret grøn produktion giver mere tilfredsstillende arbejdsforhold og mere arbejdsglæde end arbejdet i den upersonlige, gennemorganiserede hvide økonomi.

Fuld beskæftigelse gennem øget hvid eller grøn produktion af tjenesteydelser er umulig af den simple grund, at der ved fuld beskæftigelse normalt forstås noget ganske andet. Fuld beskæftigelse indebærer ikke blot, at befolkningen beskæftiges, men også at den producerer varer, som den ønsker at forbruge og til den hidtidige aflønning - hvilket betyder produktion med den mest effektive teknik og med den nuværende sammensætning, dvs. med et stort importindhold. Og dette sætter grænsen. Hvis befolkningen i stedet ville være tilfreds med at forbruge tjenesteydelser, var der rige muligheder for produktion og beskæftigelse. Den vigtigste og største opgave ville være at skaffe børn og unge rimelige opvækstvilkår. Man kunne også forskønne byerne, mindske egen uvidenhed og lade det forkætrede åndsliv blomstre lidt op. Men desværre er vores forbrugsønsker lige som alle andres rettet mod forøget materielt forbrug. På denne baggrund er det forståeligt, at målestokken for alt arbejde efterhånden er blevet dets effekt for de evindelige kommercielle exportfremstød, men det bliver naturligvis ikke bedre af, at »en horde økonomer med følsomhed som ishockeyspillere« (Kløvedal Reich, 1982) har frit slag til at befæste disse præferencer i snart sagt hver eneste TV-avis.

Problemet er, hvad der skal forstås ved produktivt arbejde, samt at dette afhænger af befolkningens præferencer og ønsker, jf. de følgende guldkorn, som skyldes Karl Marx (1979:466).

»En filosof producerer ideer, en digter vers, en præst prædikener, en professor lærebøger osv. En forbryder producerer forbrydelser... Forbryderen producerer ikke alene forbrydelser, men også kriminalretten, den professor, som forelæser over kriminalretten, og i den sidste ende den uundgåelige lærebog.

...Dermed forøges nationalrigdommen. Helt bortset fra den private nydelse...lærebogen giver ophavsmanden selv«.

Litteratur

- Blades, D.: »The Hidden Economy and the National Accounts« pp 28-45 i OECD Economic Outlook, Occasional Studies June 1982. Paris: OECD 1982.
- Bonke, J.: Aldrig mere arbejde - økonomi og virkelighed. København: Rosinante 1983.
- Borgerløngruppen (red.): Borgerløn og beskæftigelse. København: Midteroprørets Informationscenters Forlag 1983.
- Christensen, I., Meyer, N.I. & Thyssen, O. (red.): Krise og Utopi (Temanummer om grøn økonomi). København: Gyldendal 1984.
- Dahlgaard, F.: »Den sorte økonomi«. Samfundøkonomen 1 (1983, nr. 2): 8-17.
- DØR (Det Økonomiske Råds Sekretariat): Dansk Økonomi, maj 1983. København: Direktoratet for Statens Indkøb 1983.
- DØS (Det Økonomiske Sekretariat): Økonomisk Oversigt, oktober 1983. København: Direktoratet for Statens Indkøb 1983.
- Feige, E.L.: »Den dolda sektorns tillväxt - 70-talets ekonomiska problem i nytt ljus«. Ekonomisk Debatt (1980, nr. 8): 570-589.
- Ferdinand, P.: KLASK/VERDEN/FINANS. Modeller og simulation. København: Samfundsfagsnyt 1984.
- Folke, T.: Import-, beskæftigelses- og energimultiplikatoren 1980. Arbejdsnotat nr. 12. København: Danmarks Statistik 1984.
- Gundersen, J.: »Uformel økonomi - med særligt henblik på at belyse omfanget«. Stor opgave nr. VI 511. Københavns Universitets Økonomiske Institut 1982.

Haslebo, G.: »Samfundsøkonomi og hverdagsliv«. Samfundsøkonomen (1983, nr. 1): 32-38.

Hawrylyshin, O.: »The Value of Household Services: A Survey of Empirical Estimates«. Review of Income and Wealth 22 (June 1976, no. 2): 101-131.

Isachsen, A.J. & S. Strøm: Skattefritt. Svart sektor i vekst. Oslo: Universitetsforlaget 1981. Anmeldt af J. Estrup i Økonomi og Politik 57 (1982, nr. 1): 75-79.

Kendrick, J.W.: »Expanding Imputed Values in the National Income and Product Accounts«. Review of Income and Wealth 25 (December 1979, no. 4): 349-364.

Kløvedal-Reich, E.: »Nutiden fylder for meget!«. Politikens Kronik 2/12 1982.

Kongshøj-Madsen, P. & L. Pedersen: KLASK II. En økonomisk model til undervisningsbrug. Forskningsrapport 1979/4. Københavns Universitet, Institut for Samfundsfag 1979.

Marx, K.: Teorier om merværdien, bog 1.2. København: Rhodos 1979.

Mogensen, G. Viby: »Notat om sort arbejde«. (Upubliceret notat samt mundtlige oplysninger). København: Socialforskningsinstituttet 1983.

Murphy, M.: »Comparative Estimates of the Value of Household Work in the United States for 1976«. Review of Income and Wealth 28 (March 1982, no. 1): 29-43.

Observer: Danskerne 1977-1980. København: Observer 1981.

Statistisk tiårsoversigt 1983. København: Danmarks Statistik 1983.

Stetkær, K.: »Den sorte sektor i nationalregnskabs-sammenhæng«. Samfundsøkonomen 1 (1983, nr. 2): 18-24.

Thage, B. & T. Folke: Import-, beskæftigelses- og energimultiplikatorer 1979. Nationalregnskabsnotat nr. 6. København: Danmarks Statistik 1982.

Aage, H.: »Beskæftigelses- og betalingsbalance-virkninger af at erstatte offentligt forbrug med privat«. Juristen & Økonomen 58 (1. oktober 1976, nr. 24): 385-401.

Appendix: Model og parameterværdier

Modellen er lineær og variablene betegner ændringer i forhold til udgangssituationen i 1982, men for nemheds skyld skrives ikke ΔQ , ΔY etc. men kun Q , Y etc. Alle parameterværdier er anført, idet beregningen af dem omtales i det følgende afsnit. Som

illustration anføres variablenes niveau i 1982 (i mld. 1982-kr., beskæftigelse i 10.000 personer), som i enkelte tilfælde er beregnet ved brug af modellens ligninger og parametre, selv om modellen i princippet kun beskriver mindre ændringer i variablene.

- (1) $Q = C_{1v} + C_{1t} + I + G + X_1 + X_3 + M$
- (2) $Y = (s + a_{cv})(l + m_{cv})C_{1v} + (s + a_{ct})C_{1t} + pC_2 + rX_2 + (l + a_{ct})X_3$
 $+ (s + a_i)(l + m_i)I + (s + a_x)(l + m_x)X_1 + (l + a_g)(l + m_g)G + uL_1$
- (3) $L_1 = (l + a_{cv})(l + m_{cv})\ell_{cv}C_{1v} + (l + a_{ct})\ell_{ct}C_{1t} + (l + a_i)(l + m_i)\ell_i I$
 $+ (l + a_x)(l + m_x)\ell_x X_1 + (l + a_g)(l + m_g)\ell_g G + (l + a_{ct})\ell_{ct}X_3$
- (4) $L_2 = (l + a_{ct})\ell_{ct}(C_2 + X_2)$
- (5) $L_3 = (l + a_{ct})\ell_{ct}C_3$
- (6) $T = vt(Y + pC_2 + rX_2)$
- (7) $C_{1v} = c_{1v}(Y + T + \alpha_0) + c_v(C_{1t} + C_2 + C_3 + X_2 + X_3) + c_{1v}\alpha_1$
 $+ ((l + c_v)k_{21} + c_v k_{23} + p + c_v)\alpha_2 + ((l + c_v)k_{31} + (p + c_v)k_{32} + c_v)\alpha_3$
- (8) $C_{1t} = c_{1t}(Y + T + \alpha_0) + k_{21}\alpha_2 + k_{31}\alpha_3 + c_{1t}\alpha_1$
- (9) $C_2 = c_2(Y + T + \alpha_0) + \alpha_2 + k_{32}\alpha_3$
- (10) $C_3 = k_{23}c_2(Y + T + \alpha_0) + k_{23}\alpha_2 + \alpha_3$
- (11) $M = (l + a_{cv})m_{cv}C_{1v} + (l + a_i)m_i I + (l + a_x)m_x X_1 + (l + a_g)m_g G$
- (12) $A = X_1 + rX_2 + X_3 + M$
- (13) $S = T + a_{cv}C_{1v} + a_{ct}C_{1t} + a_i I + a_x X_1 + a_{ct}X_3 + a_g G$
- (14) $B = S + G + \alpha_1 + uL_1$
- (15) $P = Q + C_2 + C_3 + X_2$

Endogene variable (og deres niveau i 1982, i mld. 1982-kr.)

Q	= 470 bruttonationalprodukt i markedspriser
Y	= 426 personlige nettoindkomster
L ₁	= 239 hvidt arbejde (beskæftigede i 10.000 personer; ledighed = 26)
L ₂	= 12 sort arbejde (i 10.000 personer)
L ₃	= 78 grønt arbejde (i 10.000 personer)
T	= 117 personskatter
C _{lv}	= 206 hvidt, privat forbrug med højt importindhold (»varer«)
C _{lt}	= 56 hvidt, privat forbrug med lavt importindhold (tjenester)
C ₂	= 24 sort, privat forbrug
C ₃	= 155 grønt, privat forbrug
M	= 165 import
A	= 3 overskud på vare- og tjenestebalancen

Parametre

	indirekte skatter
hvidt vareforbrug	$a_{cv} = .27$
hvidt tjenesteforbrug	$a_{ct} = .08$
investeringer	$a_i = .11$
hvid export	$a_x = +.04$
offentligt forbrug	$a_g = .05$

S	= 192 offentlige skatteindtægter
B	= +43 offentligt budgetoverskud
P	= 649 samfundets samlede produktion

Exogene variable

I	= 76 investeringer
G	= 132 offentligt forbrug
X ₁	= 168 hvid export
X ₂	= sort export
X ₃	= hvid export af tjenester
α_0	= exogen ændring af private disponible indkomster ved offentlige transfereringer
α_1	= exogen ændring af hvidt forbrug (forskydning af forbrugsfunktionen)
α_2	= exogen ændring af sort forbrug
α_3	= exogen ændring af grønt forbrug

import- kvote	beskæftigelses- indhold
$m_{cv} = .40$	$l_{cv} = .42$
$m_{ct} = .00$	$l_{ct} = .54$
$m_i = .40$	$l_i = .82$
$m_x = .44$	$l_x = .59$
$m_g = .09$	$l_g = .71$

u	= .75 dagpengesat for arbejdsløse (10.000 ledige modtager .75 mld. kr. om året)
s	= .90 korrektion for afskrivninger
t	= .50 marginal skattesats
c _{lv}	= .57 forbrugskvotient for hvidt vareforbrug
c _{lt}	= .17 forbrugskvotient for hvidt tjenesteforbrug
c ₂	= .07 forbrugskvotient for sort forbrug
c _v	= .26 afledt hvidt vareforbrug som følge af hvidt, sort og grønt tjenesteforbrug, samt sort export og hvid export af tjenester.
v	= .90 korrektion for ændrede skattefradrag ved indkomstændringer
p	= .70 pris for sort produktion
r	= .90 pris for sort export
k ₂₁	= .39 afledt fald i hvidt tjenesteforbrug ved stigning i sort forbrug
k ₂₃	= .37 afledt fald i grønt forbrug ved stigning i sort forbrug
k ₃₁	= .53 afledt fald i hvidt tjenesteforbrug ved stigning i grønt forbrug
k ₃₂	= .22 afledt fald i sort forbrug ved stigning i grønt forbrug

Inden redegørelsen i næste afsnit for beregningen af de empiriske parameterværdier skal der knyttes nogle kommentarer til de enkelte ligninger og systemets struktur. Grundtrækkene i modellen er fælles med modellen KLASK (Kort Ligningssystem til Analyse af Statens Konjunkturpolitik, jf. Aage, 1976; Kongshøj Madsen & Pedersen, 1979; Ferdinand, 1984), og flere af ligningerne diskuteres grundigere i forbindelse med denne model.

Ligning (1) angiver bruttonationalproduktet i markedspriser, men tager ikke hensyn til, at dele af den sorte produktion indgår i BNP. Derimod indbefatter P i ligning (15) al produktion.

Ligningerne (2)-(5), (11) og (13) beskriver private indkomster, beskæftigelse, indirekte skatter og import. Der tages hensyn til, at forskellige typer af forbrug og andre former for efterspørgsel har forskellig moms, importindhold og beskæftigelsesvirkning. Det antages, at momsen er en konstant andel af den samlede markedspris, at importen er en konstant andel af vare- og tjenesteindholdet (dvs. indenlandsk producerede varer og import, men excl. moms), samt at beskæftigelsen og indkomsten er konstante andele af den indenlandske produktion (dvs. excl. moms og import). Arbejdsløshedsunderstøttelsen er indregnet i de private indkomster (2) og i det offentlige budgetoverskud (14). Det sidste led i (2) viser, at hvis den hvide beskæftigelse, L₁, stiger, vil der blive tilsvarende færre arbejdsløse og dermed mindre udbetalinger til arbejdsløshedsdagpenge. Sort produktion indgår i de private indkomster, omend med en lavere pris end hvid produktion, mens indtægten ved grøn produktion ikke indregnes, jf. nedenfor.

Skatteligningerne (6) og (13) afspejler, at der betales indkomstskat og moms af hvide, men ikke af sorte og grønne indtægter.

Forbrugsligningerne (7)-(10) beskriver en række andre særlige træk ved sort og grøn produktion. For at beskrive substitution og komplementaritet mellem forbrugstyperne er det nødvendigt at opdele det hvide forbrug i varer og tjenester, hvor tjenester er

momsbelagt, ikke indeholder import, men til gengæld - ligesom sort og grøn produktion af tjenester - forudsætter et input af råvarer i form af hvide varer svarende til koefficienten c_v .

En stigning i de private, disponible indkomster bevirker en stigning i hvidt forbrug af varer og tjenester og i sort forbrug, således at mængdeforholdet mellem de tre typer af forbrug er uændret. Dertil kommer forbruget af hvide råvarer som følge af ændringerne i de øvrige forbrugsarter. Indtægten fra grøn produktion indgår ikke i de private indkomster, fordi produktionen forbruges umiddelbart af producenten selv og ikke gøres i penge. Indtægten er bundet til grønt forbrug, men til gengæld er forbrugskvoten på 100%, mens den samlede forbrugskvote for hvide varer og tjenester er 80%, jf. det følgende afsnit.

En autonom stigning i det sorte forbrug medfører en nedgang i det hvide tjenesteforbrug og det grønne forbrug på hhv. 39% og 37% af stigningen i det sorte forbrug. Dertil kommer afledede virkninger på køb af hvide råvarer. Alt i alt vil forøgelsen af det sorte forbrug bevirke en forbrugsudgift i penge på 37% af den sorte forbrugsstigning (koefficienten til α_2 i ligning (7)), som modregnes i det hvide vareforbrug, således at den samlede umiddelbare forbrugsudgift i penge er uændret.

En autonom stigning i det grønne forbrug medfører fald i hvidt og sort tjenesteforbrug på hhv. 53% og 22%, og derved spares et beløb i penge på 62% af den grønne forbrugsstigning (koefficienten til α_3 i ligning (7)), som anvendes til at forøge det hvide vareforbrug.

Endelig er ligningerne (12) og (14) definitions-ligninger for hhv. betalingsbalanceoverskud og offentligt budgetoverskud.

Ligningssystemet indeholder en simultan blok af orden 0 bestående af ligningerne (2), (3), (6)-(10). Derefter er de øvrige ligninger rekursive. Ligningssystemet kan løses numerisk ved hjælp af en lomme-regner.

Parameterværdier:

Momskvote, importkvote og beskæftigelseskvote for investeringer, hvid export og offentligt forbrug kan beregnes på grundlag af Thage & Folke (1982):29,47), hvor det fx oplyses, at investeringernes indhold af import og beskæftigelse var hhv. 35.27% og .499 (10.000 personer per mld. kr.) i

1981, mens momsindholdet var 10.91% i 1979. Disse tal fremskrives til 1982 ved hjælp af de aggregerede forhold mellem fx import og endelig anvendelse (Statistisk Tiårsoversigt, 1983:111,122). Derved bliver tallene for 1982 hhv. 35.42%, .439 og 10.86%. Koefficienterne for investeringerne bliver nu:

$$(16) \quad a_i = .1086 = .11$$

$$(17) \quad m_i = .3542 / (1 \div .1086) = .3974 = .40$$

$$(18) \quad l_i = .439 / ((1 \div .1086) (1 \div .3974)) = .82$$

Derved opnås, som forudsat i modellen, at momsen er en konstant andel af den samlede markedspris, importen en konstant andel af markedspris excl. moms, og beskæftigelsen en konstant andel af markedspris excl. moms og importindhold. Koefficienterne for hvid export og offentligt forbrug beregnes tilsvarende. Selv om beskæftigelseskvoten således er korrigeret for forskelle m.h.t. moms- og importindhold, er der fortsat store og tilsyneladende uforklarlige forskelle mellem efterspørgselskomponenternes beskæftigelsesindhold, idet beskæftigelsesvirkningen ved indenlandsk fremstilling af investeringsvarer er næsten dobbelt så stor som beskæftigelsesvirkningen ved fremstilling af forbrugsvarer. I de seneste multiplikatorberegninger fra Danmarks Statistik (Folke, 1984:13, 35) er importindholdet i exporten mindre, ligesom beskæftigelsesindholdet i investeringerne er væsentligt mindre. Dette sidste skyldes dels, at restindkomsternes andel er øget fra 1981 til 1982, dels en ændret strukturel sammensætning af investeringerne.

De tilsvarende parametre for det samlede private forbrug bliver $a_c = .23$, $m_c = .29$ og $l_c = .46$. For at beskrive substitution og komplementaritet mellem forbrugstyperne er det imidlertid nødvendigt at opdele det hvide forbrug i forbrug af varer og tjenester. Forbruget af tjenester indeholder ikke import i sig selv, men forudsætter et hvidt forbrug af varer. Selv om denne skarpe opdeling er fiktiv, skulle den kunne tjene til en forenklet fremstilling af sammenhængene, idet de 10 parametre (a_{cv} , a_{ct} , m_{cv} , m_{ct} ,

l_{cv} , l_{ct} , c_{lv} , c_{lt} , c_2 og c_v) fastlægges på følgende måde:

Det er givet, at $m_{ct} = .00$, og desuden antages, at $m_{cv} = .40$ svarende til importindholdet i investeringerne. Desuden skal følgende 8 krav opfyldes:

$$(19) \quad c_{lv} + c_{lt} + c_v c_{lt} + c_v c_2 \div c_v c_2 * .37 = .80$$

$$(20) \quad c_v (1 \div a_{cv}) m_{cv} = .09 * (1 \div .15)$$

$$(21) \quad (c_{lv} + c_v c_{lt}) (1 \div a_{cv}) m_{cv} = (c_{lv} + c_{lt} + c_v c_{lt}) (1 \div .23) * .29$$

$$(22) \quad a_{ct} + c_v a_{cv} = .15$$

$$(23) \quad c_{lv} a_{cv} + c_{lt} a_{ct} + c_v c_{lt} a_{cv} = (c_{lv} + c_{lt} + c_v c_{lt}) * .23$$

$$(24) \quad l_{ct} (1 \div a_{ct}) + c_v l_{cv} (1 \div a_{cv}) (1 \div m_{cv}) = (1 \div .15) (1 \div .09) * .71$$

$$(25) \quad (c_{lv} + c_v c_{lt}) (1 \div a_{cv}) (1 \div m_{cv}) l_{cv} + c_{lt} (1 \div a_{ct}) l_{ct} = (c_{lv} + c_{lt} + c_v c_{lt}) (1 \div .23) (1 \div .29) * .46$$

$$(26) \quad c_2 / c_{lt} = 24 / (262 c_{lt} / (c_{lv} + c_{lt} + c_v (c_{lt} + (1 \div k_{23}) c_2)))$$

Ligningerne udtrykker følgende antagelser:

- (19): Den samlede forbrugskvote for hvidt forbrug (venstre side af lighedstegnet) er fast og anslås til .80 (højre side). Det sidste led på venstre side af lighedstegnet skyldes, at stigningen i det sorte forbrug reducerer det grønne forbrug ($k_{23} = .37$, jf. nedenfor), som har et afledt hvidt vareforbrug.
- (20): Importindholdet i det hvide tjenesteforbrug efter moms (venstre side) svarer til importindholdet i offentligt forbrug efter moms (højre side), som også i vid udstrækning består af tjenester ($m_g = .09$). Hele importindholdet i det hvide tjenesteforbrug hidrører fra den afledte hvide vareefterspørgsel. Momskvoten for hvide tjenester (.15) er skønnet ud fra det faktiske momsindhold i en række tjenesteydelser (Thage & Folke, 1983:47).
- (21): Samlet importindhold i hvidt forbrug er kendt, $a_c = .23$, $m_c = .29$. Højre side angiver importindholdet i den samlede forbrugsforøgelse ved en indkomststigning på én enhed beregnet ved brug af de aggregerende parametre a_c og m_c . Venstre side viser det samme, men udtrykt ved de disaggregerede parametre a_{cv} og m_{cv} .
- (22): Momsindholdet i hvidt tjenesteforbrug anslås til .15, jf. bemærkningerne til (20) ovenfor. Venstre side tager hensyn til, at hvidt tjenesteforbrug har et afledt indhold af hvidt vareforbrug.
- (23): Den samlede moms på hvidt forbrug er kendt; $a_c = .23$. Højre og venstre side angiver samlet moms ved en forbrugsforøgelse svarende til en indkomststigning på én enhed ved brug af hhv. aggregerede og disaggregerede parametre.
- (24): Hvidt vareforbrug har samme beskæftigelsesindhold (venstre side) som offentligt forbrug (højre side); momsindhold .15, $m_g = .09$, $\ell_g = .71$.
- (25): Beskæftigelsesindholdet i det samlede hvide forbrug er kendt; $a_c = .23$, $m_c = .29$, $\ell_c = .46$. Højre og venstre side udtrykker den samlede beskæftigelseseffekt ved en forbrugsforøgelse svarende til en indtægtsstigning på én enhed ved brug af hhv. aggregerede og disaggregerede parametre.
- (26): Forbrugskvoten c_2 for sort forbrug fastlægges sådan, at forholdet mellem sort forbrug og hvidt forbrug af tjenester er uændret ved ændringer i disponibel indkomst og lig med forholdet mellem C_2 og C_{lt} i udgangssituationen. Her benyttes den skønnede værdi for det sorte forbrug $C_2 = 24$, samt $C_{lv} + C_{lt} = 262$. Dette giver $C_{lt} = 262 C_{lt} / (C_{lv} + C_{lt} + c_v(C_{lt} + (1 + k_{23})C_2))$.

Givet $m_{cv} = .40$ og $m_{ct} = .00$ indeholder (19)-(26) netop 8 ubekendte. Løsningen til de ikke-

lineære ligninger findes ved iteration. Først gættes en værdi af a_{cv} ; af (20) fås c_v , og (19), (21), (26) giver nu c_{lv} , c_{lt} og c_2 ; derpå fås a_{ct} og a_{cv} af (22) og (23), og den nye værdi af a_{cv} benyttes som startværdi i (20).

Substitutionsparametrene k_{21} og k_{23} er baseret på Viby Mogensens (1983) interviewundersøgelser. På spørgsmålet om, hvad der ville ske, hvis sort arbejde blev effektivt forhindret, svarede 37% at de ville udføre arbejdet selv, 24% at de slet ikke ville få det udført, og 39% at de ville lade det udføre som hvidt arbejde. Derfor antages, at $k_{21} = .39$ og $k_{23} = .37$. Værdierne for k_{31} og k_{32} er mere vilkårlige. Substitutionens samlede omfang antages at være det samme ved ændringer i sort og grønt forbrug ($k_{21} + k_{23} = k_{31} + k_{32}$), og substitutionen ved ændret grøn produktion antages at blive fordelt på sort forbrug og hvidt tjenesteforbrug, således at forholdet mellem omfanget af disse to er uændret. Dette giver $k_{31} = .53$ og $k_{32} = .22$.

Beregning af prisen på sort arbejde (p) beror på antagelserne i tabel 3. Det antages, at grønt gør-det-selv arbejde tager dobbelt så lang tid som hvidt, og omkostningerne ved grønt arbejde svarende til én times hvidt arbejde er derfor sat lig med værdien af 2 timers fritid, som igen er sat lig med 2 timers arbejds løn efter skat. Momsen på den hvide arbejdsydelse er 8%, men dertil kommer moms på de benyttede råvarer, så at den samlede moms bliver 15%, jf. parameterværdien $a_{ct} = .08$ samt bemærkningerne til (20) og (22) ovenfor. Omkostningsskønnene er vilkårlige, og svarer til lignende opstillinger hos Dahlgaard (1983:11) og Bonke (1983:68,91). Skønnet for den marginale skattesats på 45% kan forekomme lavt, men er i overensstemmelse med parameterværdierne for $v = .90$ og $t = .50$, jf. nedenfor.

Tabel 3. Udgift til én times arbejde udført hvidt, sort og grønt (kr.).

	hvidt	sort	grønt
timeløn efter skat	40	40	80
skat (45%)	33	0	0
omkostninger	30	15	0
moms (8%)	8	0	0
udgift	111	55	80
udgift før skat (45%)	202	100	145

Den sidste række i tabellen angiver, hvor stor køberens timeløn før skat skal være, for at han kan dække udgiften ved at arbejde én time på sin arbejdsplads. Prisen på sort arbejde findes nu ved at benytte parametrene $k_{21} = .39$ og $k_{23} = .37$ som begrundelse for at antage, at 37% af arbejdet kan udføres grønt, mens de resterende 63% kun kan udføres hvidt eller sort. For de 37% af arbejdet, som

kunne udføres grønt, vil en sort pris mellem 55 kr. og 80 kr. i timen give parterne en fordel, og hvis prisen er 67.5 kr., giver det lige stor gevinst til køber og sælger, nemlig 12.5 kr. til hver (på skattevæsenets bekvæmhed). For de 63%, hvor hvidt arbejde er det eneste alternativ til sort arbejde, vil en sort pris på 83 kr. give en gevinst på 28 kr. til hver, nemlig hhv. $111 \div 83 = 28$ og $83 \div 55 = 28$. Den gennemsnitlige sorte pris antages nu at blive:

(27) sort pris = $.37 * 67.5 + .63 * 83 = 77.3 = 70\%$ af hvid pris.

Prisen for sort export antages at være nærmere den hvide pris ($r = .90$), på grund af køberens større vanskeligheder med at gennemskue markedet, fx ved sort sommerhusudlejning til udlændinge. - Disse antagelser er unægtelig meget flotte. Og de tager jo slet ikke hensyn til de store variationer i de sorte priser, jf. de detaljerede oplysninger om det sorte arbejdes art, omfang og pris i Norge hos Isachsen & Strøm (1981:74-102).

Herefter resterer parametrene u , s , t og v . Parametere u er beregnet som forholdet mellem udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge i mld. kr. (19.6) og ledigheden i titusinder (26.3) (DØR, 1983:29,32). Korrektionen for afskrivninger (s) er skønsmæssig, jf. Aage (1976:386) og Statistisk tiårsoversigt (1983:113). Også skatteparametrene t og v er skønsmæssige, især er skattefradragenes marginale ændringer uvisse (jf. Aage, 1976:389).

Niveauvariablenes værdier for 1982 findes for størstepartens vedkommende i nationalregnskabet (Statistisk tiårsoversigt, 1983: 111, 113, 115; DØR, 1983: 23, 32, 33, 34). Værdierne af C_2 og C_3 er omtalt i afsnit 1. Værdierne af L_2 , L_3 fås af ligning (4) og (5), mens C_{1v} og C_{1t} fås af ligning (26). Ved beregningen af L_2 og L_3 tages der ikke hensyn til, at produktiviteten må formodes at være mindre ved grønt arbejde end ved sort, jf. tabel 1.

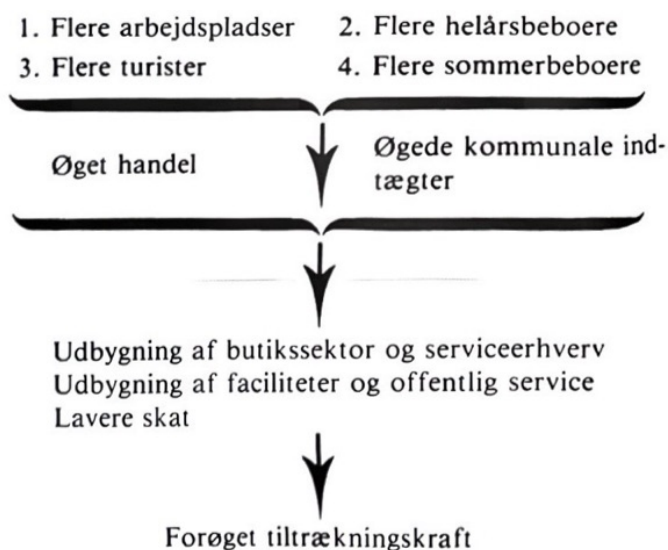
Kommunernes erhvervsstruktur

Målet for en kommunes erhvervspolitik vil sædvanligvis være at øge beskæftigelsen og at mindske sårbarheden ved virksomhedsslukninger. Man ønsker derfor flere arbejdspladser og indbyggere for at komme ind i en positiv udviklingsproces, hvor der med udvikling forstås en udbygning af kommunen i det hele taget. Dette er illustreret i figur 1. Flere fastboende, sommerbeboere og turister øger beskæftigelsen indirekte ved at der skabes baggrund for at handel, serviceerhverv og institutioner udvides. Flere arbejdspladser skaffes direkte, ved at man får virksomheder til helt eller delvist at flytte til kommunen, ved at nye virksomheder etableres i kommunen og ved at kommunens eksisterende virksomheder bevares og evt. udvides. Også etablering af nye institutioner og udbygning af eksisterende har en direkte beskæftigelsesvirkning.

For at komme ind i en sådan positiv udviklingsproces har de fleste kommuner iværksat en række erhvervsfremmende foranstaltninger som f.eks. bygning af industrihuse og oprettelse af erhvervsråd. Fra samfundets side må der imidlertid skelnes mellem foranstaltninger, som blot flytter arbejdsløsheden fra eet område til et andet, og foranstaltninger, som medfører at industrien og virksomhederne i

øvrigt får en hensigtsmæssig lokalisering. Man kan således ikke være interesseret i at lokalpatriotisme medfører en irrationel erhvervslokalisering og erhvervsstruktur i det hele taget. Det kan ikke være ønskeligt, at små ikke-konkurrencedygtige og dårligt placerede virksomheder fremmes blot for at øge beskæftigelsen i en kommune. Det kan heller ikke være hensigtsmæssigt, at virksomheder overtales til at lokalisere sig, hvor de kan risikere ikke at måtte vokse eller hvor de på et bestemt tidspunkt skal til at hente arbejdskraft langvejs fra.

Figur 1. Udviklingsprocessen i kommunerne



Samfundsmæssigt er det derfor et problem

1. at kommunerne handler autonomt og
2. at kommunerne kun er interesseret i beskæftigelsen og erhvervsudviklingen i deres eget område.

Spørgsmålet er imidlertid hvad man

*Institut for Virksomhedsledelse
Odense Universitet*

egentlig skal forstå ved en hensigtsmæssig erhvervsstruktur for kommunerne og dermed hvilke erhvervspolitiske foranstaltninger, man skal tilstræbe at de sætter i værk. Dette skal diskuteres i det følgende. Her tages der udgangspunkt i kommunernes muligheder eller måske snarere manglende muligheder for at tiltrække virksomheder og for at bevare og udvikle det eksisterende erhvervsliv, og på baggrund heraf foreslås at der i kommunerne anlægges en ny synsvinkel på erhvervsudvikling og erhvervsstruktur. Denne synsvinkels konsekvenser for arbejdet med at fremme erhvervsudviklingen diskuteres så i artiklens sidste afsnit.

Virksomheders lokaliseringsvalg ved udflytning

Hvis en virksomhed overvejer at flytte ud fra nogle snævre og uhensigtsmæssige lokaler eller bygninger eller at placere en ny afdeling et sted, så må det antages, at den vil samle information om forskellige placeringsmuligheder. På baggrund af dette beslutningsgrundlag vælges så den lokalitet, der bedst opfylder det krav, man betragter som væsentlige for virksomhedens fremtidige drift.

Første betingelse for at en kommune vil komme i betragtning som en seriøs placeringsmulighed må derfor være, at den pågældende virksomhed bliver opmærksom på kommunen og får viden om en række relevante forhold her. Anden betingelse må være, at forholdene i kommunen sammenlignet med andre placeringsmuligheders forhold, er så fordelagtige, at man foretrækker lige netop denne kommune, og her vil de forskellige virksomheders valgkriterier være afgørende. Inden en kommune begynder at sprede informationer til virksomhederne og gøre sig store anstrengelser for at tiltrække virksomhe-

der og afdelinger, må den flg. gøre sig klart, hvad det er for lokaliseringskriterier, som virksomhederne typisk har, og om den pågældende kommune i det hele taget kan tilfredsstille nogle af disse.

I litteraturen om virksomheders lokaliseringsvalg beskæftiger man sig især med virksomhedens transportomkostninger, både for dens færdige produkter og for dens tilførsler af råvarer, halvfabrikata, komponenter og materialer i øvrigt. Også omkostningerne ved etablering og omkostningerne ved arbejdskraften, - især lønningerne, - lægges der vægt på¹⁾. Den klassiske lokaliseringsteori siger derefter, at man skal vælge den lokalitet der minimerer disse omkostninger og man opstiller forskellige modeller herfor.

Teorien er imidlertid statisk og må suppleres med andre kriterier, hvis den skal forudsige virksomheders placeringsvalg i et dynamisk samfund. En virksomheds-etablering er en langsigtet investering og ledelsen må derfor have sikkerhed for, at man i en årrække ikke kommer i bekneb for albuerum og for kvalificeret arbejdskraft. Man må heller ikke blive hæmmet i væksten på grund af forskellige miljørestriktioner, og det vil bl.a. sige, at man skal kunne komme af med spildevand og affald også ved en udvidet produktion. Også denne type overvejelser må bygges ind i en model for virksomheders lokaliseringsvalg.

Alle de nævnte lokaliseringsfaktorer, klassiske som ikke klassiske, taler for at placere en virksomhed i større, etablerede industriområder i nærheden af motorveje, jernbaner, havne og lufthavne, og det kan da også konstateres, at det fortrinsvist er her, at større virksomheds-etableringer finder sted.

For mange kommuner vil det derfor alene på grund af virksomhedernes lokaliseringskriterier være yderst urealistisk at

søge at få større virksomheder til at lokalisere sig dér.

Det vil følgelig være irrationelt, set både fra kommunernes, erhvervsvirksomhedernes og samfundets side, at man udfolder de store anstrengelser på dette felt. En nøgtern informationsspredning, der giver virksomhederne et objektive beslutningsgrundlag, kan derimod være gavnligt for alle parter.

Etablering af nye virksomheder

Hvis man ser på de større virksomheder, som eksisterer i dag i de forskellige kommuner, så har de for langt hovedpartens vedkommende udviklet sig fra små lokale virksomheder. Det synes derfor nærliggende at søge at fremme beskæftigelsen i en kommune ved at hjælpe folk til at etablere egen virksomhed, og i den senere tid har man da også i kommunerne søgt at lægge mere og mere vægt på aktiviteter, som skal tjene dette formål.

Det er imidlertid en ofte dokumenteret kendsgerning, at størsteparten af de nyetablerede virksomheder lukker igen af forskellige grunde. Det finansielle grundlag var ikke i orden, markedsføringen kiksede eller man var ikke i stand til at klare produktudviklingen. Det kan imidlertid også være, at der slet ikke har været noget behov for de pågældende virksomheder, eller at de pågældende iværksættere ikke egnede sig til at drive selvstændig virksomhed. Ofte fortælles, hvor stor en procentdel af de nyetablerede virksomheder der lukker igen, underforstået at det skal der rettes op på, men hvis disse nyetablerede virksomheder nøgternt set ikke havde nogen berettigelse, skulle de slet ikke have været etableret. Hvis man forsøger at trænge ind på etablerede markeder med produkter, som ikke adskiller sig fra de eksisterende, og hvis man ikke er i

stand til at producere til væsentligt lavere omkostninger, så vil en ny virksomhed næppe have de store muligheder for at overleve, også selvom kapitalgrundlaget er i orden. Den første betingelse for at en iværksætter kan udvikle sin virksomhed er derfor, at der er tale om en bæredygtig ide til et produkt eller produktion. Den bedste hjælp, man kan give en iværksætter, vil i første omgang flg. være en ordentlig vurdering af virksomhedens idegrundlag og fremtidsmuligheder på de forskellige markeder.

Det er imidlertid ikke så meget på denne kritiske front at kommunerne arbejder - tværtimod. Nogle kommuner er direkte gået igang med at yde bistand og tilskynde iværksættere til at etablere sig i de pågældende kommuner. Man fremskaffer industrihuse, laver iværksætterkurser og yder gratis konsulentbistand, samtidig med at de lokale erhvervschefer også skal virke som virksomhedskonsulenter. Det er imidlertid diskutabelt, om dette på lidt længere sigt er en frugtbar måde at fremme beskæftigelsen på. Det kan også være et skråplan, man bevæger sig ud på. Dette gælder ikke mindst når kommunerne begynder direkte at finansiere virksomhedsetableringer ved at yde større lån. Man kan meget let komme ind i en egentlig underbudspolitik, hvor det efterhånden bliver kommunerne, der bærer en stor del af virksomhedernes etableringsomkostninger og dermed også tabene, hvis virksomheder må lukke. Nye virksomheder vil som følge af en sådan politik blive placeret hvor støtten er størst og ikke hvor det efter normale økonomiske kriterier er mest fordelagtigt, og det er samfundsmæssigt set naturligvis uheldigt.

Hjælp til iværksættere vil for det meste være spildt, hvis ikke den er baseret på et grundigt analysearbejde både af projektet og af dets indpasningsmuligheder i kom-

munens eksisterende erhvervsliv. Det kan ikke være hensigtsmæssigt, at kommunen optræder som fødselshjælper for enhver iværksætter, som henvender sig, ligesom det heller ikke kan være frugtbart at forsøge at presse nogen til at begynde for sig selv. Det synes derfor som om der er et behov for en eller anden form for sorteringsmekanisme, hvorefter en kommune kan finde frem til hvilke virksomhedstyper, der bedst passer ind i netop dens struktur.

Opretholdelse af virksomheder

Mange mindre bysamfund er domineret af een eller et fåtal store virksomheder, og det betyder en høj grad af afhængighed af om det går godt for den eller disse virksomheder eller ej. Dette er der mange eksempler på - Stålvalseværket i Frederiksværk, Glasværket i Korsør, Skibsværftet i Nakskov, Danfoss på Nordals og Lego i Billund - for blot at nævne nogle få.

Virksomheder lever ikke evigt og de mindre byers dominerende virksomheder kommer sandsynligvis også på et eller andet tidspunkt i vanskeligheder og må evt. lukke. Når en sådan situation opstår, sker der som regel det, at alle gode kræfter i kommunen samler sig i en desperat kamp for at få virksomheden til at overleve jvnf. Glasværket i Korsør, Slagteriet i Rudkøbing, Rank-Arena i Horsens og skibsværfterne i Nakskov og Helsingør. Spørgsmålet er imidlertid, om der i de fleste tilfælde ikke blot er tale om en branches nødvendige strukturrationalisering, og at man ved sine anstrengelser blot opnår at trække pinen ud og kun midlertidigt at stikke en kæp i hjulet på en i øvrigt uafvendelig udvikling. Samfundet er omskifteligt og det påvirker erhvervsmønstret og det kan ikke være et mål at beva-

re virksomheder, der ikke er konkurrencedygtige.

Hvis det efter en smule analysearbejde viser sig, at et erhverv er i tilbagegang, fordi eksistensgrundlaget er borte, så er det omsonst at kæmpe imod med næb og kløer. Man må derfor i en kommune prøve at bedømme, hvad der er realistisk og hvad der er urealistisk, inden man ofrer penge og kræfter på bevaringsaktioner.

Udvikling af eksisterende virksomheder

Fornyelser af en kommunes erhvervsliv sker ikke blot ved, at der etableres nye virksomheder eller ved at der flyttes virksomheder til kommunen, men også ved at de etablerede virksomheder fornyr sig og udbygges - med nye produkter, nye metoder og nye markeder. Det er derfor væsentligt for såvel de enkelte kommuner som samfundet i det hele taget at denne fornyelsesfunktion fungerer. Det er imidlertid noget virksomhederne helst selv skulle kunne klare, for direkte hjælp og engagement er ikke tilladt. Det offentlige kan skabe de nødvendige rammer og virke som formidler af samarbejde, dels virksomhederne imellem og dels mellem virksomhederne og myndigheder og institutioner, som f.eks. teknisk forvaltning, arbejdsformidling m.m. Samarbejdet mellem virksomhederne kan f.eks. vedrøre problemer i forbindelse med etablering af eksport eller det kan være almindelig erfaringsudveksling.

Hvis rammerne er til stede, er det op til virksomhederne selv at udnytte dem bedst muligt, og en kommune kan ikke gøre meget andet end at forsøge at medvirke til at skabe et dynamisk miljø og prøve at fremme, at kommunen får virksomheder, der passer sammen på en eller anden må-

de, som supplerer hinanden og som har en afsmittende effekt. Derimod kan det ikke være godt samfundsmæssigt set, at man prøver at fremme lokale virksomheder, ved at man bevidst favoriserer dem med hensyn til indkøb af varer og ydelser eller mere eller mindre skjulte tilskud.

Problemet er her hvilke rammer, der skal skabes i form af rensningsanlæg, byggemodning og faciliteter i det hele taget og hvor meget der skal ofres. Også på dette punkt kan en konkurrence kommunerne i mellem medføre en dårlig udnyttelse af ressourcerne.

Et andet syn på erhvervsudvikling

I det foregående er kommunernes muligheder for at tiltrække virksomheder og for at etablere og udvikle virksomheder blevet diskuteret. Heraf fremgik det, at der ikke er så forfærdelig meget af det man gør, som må anses for at være effektivt, og at det man gør sandsynligvis i vid udstrækning er omkostningskrævende, strukturforvridende og uden virkning, fordi det ikke harmonerer med løsningen af virksomhedernes problemer og udviklingen i erhvervsstrukturen i det hele taget. Ingen kan derfor være interesseret i at der fortsættes på samme måde også i de kommende år, hvor det må forventes at arbejdsløsheden fortsat vil være stor.

Måske er også færre og ikke flere arbejdspladser og indbyggere et bedre mål for nogle kommuner end en forøget beskæftigelse. Det er muligt, at man om nogle år ser tilbage på de beslutninger, man tager i disse år, og ville ønske, at man havde gjort noget andet. Disse år kan også betragtes som en chance for kommunerne til at omstrukturere og til at arbejde sig hen imod det, man vil betragte som en mere ideel ligevægtstilstand.

Baggrunden for en kommunes er-

hvervsfremmende foranstaltninger må i forlængelse af denne tankegang være en analyse af kommunens eksisterende erhvervsstruktur og af hvad den ønskede ligevægtstilstand er. Hvordan kunne man egentlig tænke sig, at kommunen på længere sigt var indrettet? Hertil hører en vurdering og klarlæggelse af, hvad man egentlig skal forstå ved, at kommunen har succes ved sin erhvervsudvikling. Skal der være tale om en stadig vækst eller skal der måske »kun« være tale om en vis fornyelsesproces? Skal man være færre i kommunen, hvor man kommer ned på et stabilt niveau med lige tilgang og afgang af arbejdspladser? De erhvervsfremmende foranstaltninger er i vid udstrækning rettet mod fremstillingsvirksomhed, men det kunne jo være, at andre typer af arbejdspladser var mere ønskværdige.

Man må således gøre sig klart, hvad man skal forstå ved en hensigtsmæssig erhvervsstruktur for kommunen, og indrette anstrengelserne i overensstemmelse hermed. Første trin i en kommunes erhvervsfremmende aktiviteter bør derfor være en grundig analyse af kommunens situation, hvor dens fundament og muligheder klarlægges, og hvor man derefter fastlægger sine mål for de efterfølgende aktiviteter. Uden en sådan analyse vil erhvervsfremmende foranstaltninger uvægerligt blive tilfældige og forhindre enhver form for kontrol og måling.

En kommune må også gøre sig klart, hvad der er realistisk at foretage sig. En analyse af kommunens erhvervsliv skulle derfor også gerne vise hvilke muligheder, man har for at nå de ønskede mål. En overensstemmelse mellem samfundets og kommunernes interesser vil eksistere, hvis virksomhederne placeres, hvor de har de største muligheder for udfoldelse, og hvor det omgivende miljø i bredeste forstand fremmer væksten. Dette kræver, at virk-

somheder, herunder iværksættere, og kommuner finder ud af hvordan de matcher bedst, og i hvert fald at kommunerne, inden de går i gang med deres erhvervsfremmende aktiviteter, bliver klar over hvilke typer virksomheder, der bedst passer ind i den eksisterende struktur. Derefter kan anstrengelserne udformes således, at de er i harmoni med virksomhedernes kriterier.

En analyse af kommunens fundament

Når man i en kommune skal til at vurdere, hvorledes erhvervsstrukturen helst skal se ud, kan man trække på produktpolitikkens porteføljeteori²⁾. Den opdeler en virksomheds produkter efter deres andel af virksomhedens samlede omsætning, relative markedsandel, og om de tilhører vækstmarkeder eller ej. Herudfra får man et overblik over virksomhedens strategiske position og kan afstemme indsatsen på produktudviklingsområdet herefter.

Overført på kommunerne betyder det, at man ser på kommunens eksisterende virksomheder og analyserer, om de er i vækst, stagnation eller tilbagegang - eller tilhører brancher, som kan karakteriseres således.

En sådan analyse af en kommunes erhvervsliv vil give en forestilling om, hvad man kan vente sig rent beskæftigelsesmæssigt i fremtiden. Man kan se, hvor sårbar kommunen er. Man kan ganske vist ikke udfra en branches stilling se, om en bestemt virksomhed i kommunen vil vokse, stagnere eller forsvinde. Det afhænger bl.a. af ledelsen og om man bliver i stand til at forny sig på forskellig vis. Også virksomheder i vækstindustrier må lukke. Men man har mulighed for et groft skøn.

Af analysen vil det fremgå, hvad der har været grundlaget for kommunens eksistens tidligere. Har det f.eks. været landbruget og dets forædlingsvirksomheder eller har det været jernbane, færger m.m.? Har forholdene ændret sig betragteligt, således, at fremtidsmulighederne for vækst og nye arbejdspladser i de traditionelle erhverv er små? Har kommunen fået nye muligheder f.eks. i forbindelse med turisme, uddannelse, nye industrier m.m.? Vil kommunen som følge af forandringer i omgivelserne være prægivet rent udviklingsmæssigt, fordi den er uden fundament?

Mulighederne for erhvervsudvikling vil utvivlsomt være meget forskellige for de forskellige kommuner, og erhvervsudviklingsarbejdet må flg. også blive meget forskelligartet. Den forskelligartede erhvervsstruktur kan give visse indikationer for, hvor man skal lægge tyngden af anstrengelserne. Der vil være nogle faktorer, som skiller kommunerne, m.h.t. erhvervsudvikling og erhvervsstruktur. Dette kan være rent branchemæssigt og det kan være med hensyn til eksportorientering.

Porteføljeteorien fremhæver nødvendigheden af, at der også er vækstvirksomheder i kommunen og problemet er, hvorledes denne fornyelsesproces kan komme igang eller accelereres. Udgangspunktet må være kommunens fundament, som er det eksisterende erhvervsliv, omgivelserne, placeringen, arbejdskraften, grunde og bygninger, samt de udbygningsmuligheder som kommunen rummer.

En kommune, der vil satse på iværksættere, må således have et grundlag herfor. Hvis man ikke i kommunen i forvejen har et fundament af mindre og større forskelligartede virksomheder, så vil der ikke dukke mange iværksættere op. Det samme krav om fundament gælder, hvis

man vil forsøge at øge beskæftigelsen ved at fremme forholdene for de eksisterende virksomheder.

Vækst- og fornyelsesprocessen er for det meste tilfældig, fordi den skyldes nye produkter og initiativrige og dynamiske personer. Men kommunerne kan i deres aktive erhvervsarbejde forsøge at satse på lovende former for virksomheder - prøve at skabe dynamiske miljøer. Det vil givetvis være frugtbart at indsnævre målgruppen betydeligt, og her kan man hente inspiration i en analyse af fundamentet. Det realistiske vil sandsynligvis være at oprette eller udbygge specielle typer af virksomheder og/eller tiltrække mindre filialer indenfor disse brancher.

Udfra erhvervsanalysen kan man således forsøge at fremme erhvervsstrukturen i den ønskede retning under hensyntagen til konkrete mål m.h.t. brancher, størrelsesfordeling og eksportorientering og i overensstemmelse også med samfundet mål.

Noter

1. Den klassiske lokaliseringsteori er bl.a. beskrevet i Dean, Leahy & McKee (eds): *Spatial Economic Theory*, Free Press 1970.
2. Produktpolitikens porteføljeteori er gennemgået i Yoram J. Wind: *Product Policy - Concepts, Methods, and Strategy*, Addison-Wesley 1982.

**Jørgen Dalberg-Larsen, Retsstaten, Velfærdsstaten, og hvad så?
Akademisk Forlag, 1984.**

Emnet for Dalberg-Larsens bog er rettens rolle i samfundsudviklingen eller sammenhængen mellem rets- og samfundsudvikling. Denne problematik er interessant, fordi retten kan anskues som bærer af en række generelle værdiforestillinger, hvor Dalberg-Larsen specielt er optaget af de brede udviklingslinjer henimod retsstatens og senere velfærdsstatens retssystemer som udtryk for udviklingen indenfor enkelte retsområder og deres sammenhæng med udviklingen af værdiforestillinger udenfor retten. Hermed kan emnet præciseres til at vedrøre samspillet mellem ide-, rets- og samfundsudvikling.

Bogen skifter løbende mellem et empiri- og et teoriplan, hvor anmelderen måske finder, at det sidste har fået en for stor vægt sammenholdt med det første - også selv om Dalberg-Larsen fremhæver kun at være interesseret i en bred udviklingslinje uden detaljer. Hans egen teoriopfattelse, der bestemmes negativt i forhold til en lang række gennemdrøftede teorier, ville på et sådant grundlag have fremstået endnu klarere.

Givet emnet er det naturligt for forfatteren at tage udgangspunkt hos hhv. Karl Marx og Max Weber. Diskussionen af disse viser tidligt Dalberg-Larsens egen opfattelse, idet han som hovedsynspunkt fremhæver, at Marx og Weber i forklaringen på den borgerlige retsstats udvikling har så mange anskuelser fælles, at det forekommer kunstigt at stille et så skarpt skel op mellem dem, som det ofte sker. Det synes at være et grundsynspunkt hos Dalberg-Larsen, at man, selv hos samfundsforskere med meget forskelligartet grundsynspunkt, kan finde fælles synspunkter, der ikke mindst i konkrete analyser, hvor de mere reduktionistiske grundsynspunkter træder i baggrunden, fremtræder tydeligt.

Det er derfor ikke forbavsende, at han, efter at have gennemgået Auberts, Mathiesens og Sejersteds bidrag til forklaring af retsstatens udvikling, konkluderer, at omend de understreger forskellige faktors betydning, er de ikke uforenelige men snarere kompletterende bidrag til en mere dækkende forklaring.

Overensstemmende hermed finder Dalberg-Larsen i sin gennemgang af »moderniserede« Weber- og Marx-teorier vedrørende den retsstatslige rets funktioner store og »forbløffende« uenigheder, som han, efter anmelderens mening med megen ret, henfører til disse teoris reduktionistiske virkelighedstolkning. Den overbevisende hovedpointe i Dalberg-

Larsens fremstilling er på teoriplanet netop den, at man ikke i en enkelt formel kan sammenfatte alle de virkningssammenhænge, der gør sig gældende på forskellige områder og i forskellige historiske perioder, uden at man derved kommer til at reducere virkeligheden til ukendelighed.

Samme grundbetragtning karakteriserer hans fremstilling af social- eller velfærdsstatens udvikling. Efter en omtale af en mulig faseopdeling af udviklingsforløbet advarer han mod en reduktionistisk forståelsesramme, der ser velfærdsstatens fremkomst som et svar på »det sociale spørgsmål«, som en følge af de nye politiske styrkeforhold eller som udtryk for økonomiske nødvendigheder. Tværtimod må disse betragtningsmåder sammenkædes til en helhedsforståelse, der i alle faser betyder, at en række forskellige kræfter har virket sammen som betingende for den faktiske udvikling - omend med en forskellig vægtning i de forskellige faser.

I samspillet mellem de sociale, politiske og økonomiske faktorer afspejles en løbende kamp om den ideologiske dominans, idet kampen fremtræder som det stabile, mens det flygtige er det til enhver tid dominerende, konkrete ideindhold. Ideologiernes funktion ligger nemlig i deres evne til at binde grupper sammen gennem deres anskueliggørelse af fælles interesser og fælles modstandere.

I dets kamp for en liberal retsstat måtte borger-skabet finde et sæt af anskuelser, der begrundede og retfærdiggjorde det »gamle« styres afløsning af et nyt, og som for samtiden fremtrådte rimeligt og rigtigt. Helt tilsvarende fremtræder senere ideen om den demokratiske velfærdsstat som en anskuelse, der kan samle bred tilslutning som afløser af ideen om den liberale, borgerlige retsstat. Gradvis accepteres velfærdsstatsideen af de fleste som en art politisk fællesideologi, som man i det mindste verbalt beken-der sig til på linje med den i forfatningerne indskrevne retsstatsideologi.

Svarende til den tidligere behandling af nyere teorier om den retsstatslige rets funktioner, diskuterer Dalberg-Larsen efter sin skitsemæssige fremstilling af velfærdsstatens udvikling de nyere teorier om den socialstatslige rets funktioner, d.v.s. teorier byggede på muligheden for gennem retspolitisk reformarbejde at realisere socialstatens målsætninger, teorier, der ud fra en liberal synsvinkel kritiserer velfærdsstatens ideologi og praksis og marxistisk inspirerede teorier.

Dalberg-Larsens egne synspunkter på de tre typer teoribidrag fremtræder ikke klart, men han fremhæver en fælles, voksende skepsis overfor velfærdsstaten, hvilket fører ham til det spørgsmål, hvilke interesser velfærdsstaten primært varetager. I den forbindelse ser han velfærdsstatsideologien som et egnet grundlag for sammenhold i, hvad han betegner, den herskende magtblok bestående af store dele af arbejderklassen og de offentligt ansatte samt dele af erhvervslivet, der ser en interesse i en rolig og fredelig udvikling under stabile politiske og sociale forhold. Alle synes at være utilfredse, men systemet fungerer alligevel i mangel af bedre eller af frygt for noget værre.

I et interessant kapitel analyseres de seneste tyve års voksende krav om planlægning og borgerdeltagelse, der i modsætning til de rets- og socialstatslige fordringer ikke fra starten har haft aktiv støtte fra store befolkningsgrupper.

Kravet om planlægning ses som et svar på en krise for de tidligere anvendte styringsformer fremkaldt af en stadig mere intens offentlig regulering, mens borgerdeltagelsen ses som en reaktion på en legitimationskrise, der bl.a. er en følge af de rettighedstab og frihedsindskrænkninger, der følger af planlægningen. Et indbygget dilemma synes at fremtræde.

Med de retsstatslige idealer fik retten en bestemt form som normsystem, men med det stigende ønske om løsning af sociale og økonomiske problemer udvikledes en stadig mere af hensigtsmæssighedsovervejelser bestemt retlig regulering af varierende form og værdiorientering. En parallel udvikling har fundet sted på det institutionelle plan.

Denne udvikling, der må forklares indenfor en ikke reduktionistisk ramme, har ikke medført en afløsning af den retsstatslige form for ret med en særlig socialstatslig form for ret, men har resulteret i en retsudvikling, der afspejler aflejrede historiske forudsætninger.

Derfor må også den aktuelle kombination af retsformer og styringsmetoder ses som en etape i en udvikling, hvor både rets- og velfærdsstatens ideologier, retsformer og institutioner indpasses i et nyt mønster, der efter Dalberg-Larsens opfattelse vil indeholde væsentlige elementer af refleksiv ret og rationalitet, d.v.s. en ret baseret på frembringelsen af ydre rammer inden for hvilke fremtidige begivenhedsforløb kan udspille sig, uden at der i retten er fastlagt bestemte materielle værdier, som bør realiseres.

Dalberg-Larsen har skrevet en bog, der siger meget om ideologibegrebet, om ideologiernes betydning, om rettens udvikling og om samspillet mellem ideologi, ret og samfundsudvikling; men det ville have været rart, om han måske selv var trådt lidt tydeligere frem og havde præsenteret sin egen mere dybtgående analyse af et konkret forløb. Ikke mindst kunne en nærmere analyse af den socialretlige udvikling i dens samspil med samfunds- og ideudviklingen have givet et supplerende materiale til doku-

mentationen af den reduktionistiske forståelsesrammes utilstrækkelighed. Denne mangel skal imidlertid ikke afholde anmelderen fra på det varmeste at anbefale denne bog til alle, der er interesseret i den samfundsmæssige udvikling. Nok har bogen en retssociologisk indfaldsvinkel, men dens problematik og analyse har betydning langt ud over retssociologernes kreds.

Jørn Henrik Petersen

Institut for Offentlig Økonomi og Politik,
Odense Universitet

Edmund Bengtsson og Dan Frederiksen: Fire perspektiver på Sovjetunionens udenrigspolitik, Skrift-række fra Institut for Øst-Vest Forskning 7, Sydjysk Universitetsforlag Esbjerg 1984, 77 sider. Jens-Jørgen Jensen: Sovjetøkonomien i verdensøkonomien. Handelsserie fra Institut for Øst-Vest Forskning 3, Sydjysk Universitetsforlag Esbjerg 1984, 70 sider. Erik Stahl: Sovjetunionens nye enhedsuddannelse, mennesker - mål - metoder. Skriftrække fra Institut for Øst-Vest Forskning 6, Sydjysk Universitetsforlag Esbjerg 1984, 86 sider.

Bengtssons og Frederiksens afhandling er en bearbejdet specialeopgave fra Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet. Der er tale om en begavet og velskrevet analyse af fire forskellige opfattelser af sovjetisk udenrigspolitik med særligt henblik på at undersøge, hvordan disse grundopfattelser hver især forklarer den sovjetiske invasion af Afghanistan i december 1979. De fire opfattelser eller »perspektiver«, som forf. kalder dem, er 1) det traditionelle perspektiv, 2) det bureaukratiske perspektiv, 3) sovjetmarxismen og 4) nymarxismen.

Der er altså udtrykkeligt ikke tale om en empirisk undersøgelse af, hvorfor den sovjetiske ledelse i 1979 besluttede at invadere Afghanistan. Derimod forsøger forf. så at sige at gå ind i de forskellige forklaringsmodeller for at klargøre disses respektive karakteristika. Man får en god og redelig præsentation af de fire perspektiver og til slut en kritisk vurdering af styrke og svagheder ved perspektivernes forklaring af et stykke konkret sovjetisk udenrigspolitik. Den traditionelle (morgenthauske) opfattelse kritiseres med rette for at være så generel, at den i virkeligheden intet forklarer, og desuden for at være historieløs. Den bureaukratiske model får også nogle gode ord med på vejen, bl.a. at det ikke uden videre er selvindlysende, at Politbureau blot og bart er en samling interesserepræsentanter for en række bureaukratier. Medlemmerne af Politbureau er primært politikere. Jeg vil føje til, at det for mig heller ikke står klart, hvorfor militæret som interessegruppe skulle være interesseret i en invasion. Der er her tilsyneladende tale om en tilbageslutning: *fordi* resultatet af overvejelserne i den sovjetiske ledelse blev beslutningen om en militær indgriben, *må* militæret have ønsket dette. Sovjetmarxismen karakteriseres som en metode til at skelne ven fra fjende snarere end en egentlig videnskabelig analysemetode. Men forf. fastholder - efter min mening med rette -

at samme sovjetmarxisme ikke af den grund kan afvises som uinteressant: den er dels udtryk for de herskendes verdensopfattelse, dels bruges den faktisk som analyseinstrument i sovjetisk udenrigspolitisk litteratur. Endelig kritiseres nymarxismen bl.a. for en for unuanceret opfattelse af »bureaukratiet« som herskende klasse i Sovjetunionen. For min del vil jeg tilføje, at jeg har svært ved at se, hvor den nymarxistiske opfattelse adskiller sig fra mange ikke-marxistiske analyser af sovjetisk udenrigspolitik.

Afslutningsvis argumenterer forf. for at være åben over for forskellige teoretiske perspektiver og opmærksom på, hvor perspektiverne kan supplere hinanden, en opfordring man kun kan bifalde. Alt for ofte fikseres forskere på et enten-eller, hvor et både-og kunne være mere frugtbart.

Der er en del småfejl i bogen, og der er en unødvendig brug af fremmedord. Hvorfor dog ikke sige indre og ydre fjender i stedet for interne og eksterne? For blot at nævne et enkelt eksempel. Der er ingen grund til at opstille den slags kunstige barrierer for udbredelsen af lærdom - især ikke når der i øvrigt er tale om en så klart skrevet og veldisponeret fremstilling.

Gymnasielektor Erik Stahl har i en menneskealder interesseret sig for sovjetisk skolevæsen og har tidligere skrevet herom (»Skolen i Sovjetrusland«, *Gymnasieskolen* nr. 17-18, 1950 og *10-årsskolen i Sovjetunionen*, 1973). Den foreliggende lille bog behandler den sovjetiske almenuddannelses mål og metoder, efter at en obligatorisk 10 års uddannelse blev fastsat i den ny grundlov af 1977. Forf. har haft lejlighed til at følge undervisningen i forskellige sovjetiske skoler og har herunder talt med lærere, elever og forældre. Herudover støtter han sig på sovjetisk litteratur om emnet. Redegørelsen for den nye enhedsuddannelse i Sovjetunionen er indrammet af nogle indledende betragtninger om almenuddannelsens historie, den sovjetiske almenuddannelses udvikling siden 1917 og nogle afsluttende tanker om folkeoplysningens status i verden i dag.

Der er mange interessante iagttagelser og megen konkret information at hente på de godt 80 sider, f.eks. om den politiske opdragelse i skolen, lærerstabens kvalifikationer og det omfattende net af særskoler, der findes i tilknytning til den almene skole (særlige skoler for sportseliten og for børn med særlige anlæg for matematik, billedkunst osv., prestige-

skoler hvor undervisningssproget er engelsk, tysk, fransk eller spansk.

Forf.s direkte iagttagelser er måske det mest værdifulde i redegørelsen. Lenin-dyrkelsen illustreres med følgende ordskifte mellem en lærerinde og nogle elever fra en 1. klasse: »Ved I hvem Lenin er?«. »Lenin er vores leder«. »Hvad arbejdede han for?«. »For at gøre folket lykkeligt«. »Og, børn, hvad vil det sige? (Tavshed i klassen). Det vil sige at leve sådan, som vi nu lever«.

Det kunne have været interessant at høre noget mere om undervisningen i forberedelse til militærtjenesten, som foregår i 9. og 10. klasse, ligesom oplysningen om, at de fleste, der får en højere uddannelse, kommer fra »hjem med læsetraditioner«, kunne have fortjent nærmere omtale og dokumentation. Men selv læsere uden forhåndskendskab til Sovjetunionen får et indtryk af dette meget konservative samfund.

Forf.s grundlæggende sympati for det sovjetiske system har undertiden fået ham til at skrive nogle mindre velovervejede ting. Om marxismen-leninismen hedder det således, at den danner udgangspunkt for alle de socialistiske staters *nationers* forsøg på at realisere ideen om et kommunistisk samfund (også for den katolske polske nation?). Men hertil kræves »dyb indsigt i historiens udvikling og samfundets love« bygget på videnskabelig erkendelse. For blot at forstå grundprincipperne i den dialektiske materialisme kræves der en betydelig matematisk og naturvidenskabelig skoling. Hvis dette er sandt, må det jo betyde, at fremtrædende bidragydere til marxismen-leninismens skatkammer ikke har vidst, hvad de talte om. Hverken Lenin, Stalin, Khrustjov eller Brezjnev var i besiddelse af betydelige matematiske eller naturvidenskabelige indsigter.

Sandheden er naturligvis, at marxismen-leninismen helt overvejende er metafysik og i mange henseender direkte antividenskabelig, hvilket ikke mindst humanvidenskaberne er præget af. Stahl mener, at det »i den øjeblikkelige fase« har ført til en overdreven dyrkelse af statens og det kommunistiske partis rolle, men at dette er et forbigående fænomen, for staten skal jo dø bort ifølge marxismen-leninismen. Håbet beskæmmer ingen.

Jens-Jørgen Jensen drøfter i *Sovjetunionen i verdensøkonomien* en række spørgsmål, som optager såvel vestlige som sovjetiske forskere. På baggrund af en kort historisk oversigt behandler han Sovjetunionens handel med de vestlige lande, med Østeuropa og de socialistiske lande, forholdet til ulandene samt forskellige problemer for den sovjetiske økonomi i de kommende år. I denne forbindelse nævner han tre nøglesektorer: energi, landbrug og det militær-industrielle kompleks i Sovjetunionen, der efter forf.s opfattelse virker som hæmsko for andre sektorer (f.eks. forbrugsvareindustriens og boligbyggeriets) udvikling.

Man får en god oversigt og bliver præsenteret for forskellige synspunkter. Bogen indeholder desuden

nogle nyttige tabeller, der belyser en række spørgsmål i forbindelse med Sovjetunionens udenrigshandel. Det er forf.s opfattelse, at man ikke skal vente sig grundlæggende økonomiske reformer, fordi stærke interesser modsætter sig noget sådant. En egentlig økonomisk decentralisering vil jo true det kommunistiske partis monopol. Desuden kan importen af vestlig teknologi og korn erstatte reformer både i industri og landbrug. Bl.a. af denne grund mener forf., at Sovjetunionen må være interesseret i stabile udenrigsøkonomiske forbindelser med Vesten, og at et svækket og splittet Vesteuropa samt afkobling af USA fra Vesteuropa ikke er i sovjetisk interesse.

Til det sidste kan der indvendes, at Sovjetunionen ikke desto mindre udfolder betydelige anstrengelser for at svække Vesteuropa politisk (modstanden mod EF) og at afkoble USA fra Vesteuropa. Der er desuden ikke nogen modsætning mellem en politisk og militær svækkelse af Vesteuropa på den ene side og en fortsættelse eller styrkelse af de udenrigsøkonomiske forbindelser på den anden side. Snarere tværtimod, hvilket f.eks. Finland er et eksempel på. Jeg har også svært ved at forstå, hvorfor udgifter til militæret skulle være mere belastende for Sovjetunionen end for et vestligt land. I begge tilfælde lægges der jo beslag på ressourcer, der kunne have været anvendt til andre formål. Heller ikke under kapitalismen får man noget for ingenting.

I forordet skriver Andreas Jørgensen, at Sovjet har været og utvivlsomt forbliver en af Danmarks vigtigste handelspartnere. Danmarks eksport til Sovjetunionen har imidlertid altid været og er fortsat forsvindende lille, ikke engang 1% af den samlede eksport. Og trods ihærdige anstrengelser gennem mange år er det ikke lykkedes at forøge denne andel. Til sammenligning tjener, at Finlands samhandel med Sovjetunionen udgør 28% af landets totale udenrigshandel.

Bent Jensen
Slavisk Institut,
Odense Universitet

Modtagne bøger:

Buch-Hansen, Poul, Allokering og Fordeling, Akademisk Forlag, 1983.

Heyn-Johnsen, Cårsten, m.fl., Hvad gør tv-avisen ved krisen, Aalborg Universitetsforlag, 1984.

Kjærsgaard Kaj og E. Damsgaard Hansen, Dansk Økonomisk Politik, 2. udg., Nyt Nordisk Forlag, 1984.

Ingerslev, Poul, m.fl., Medarbejderejede virksomheder, det kan lade sig gøre, Christian Ejlers' forlag, 1984.

Kristensen, Gustav, Matematik for økonomer, systime, 1984.

Matthiessen, P.C., Befolkningens vækst, Munksgaard, 1984.

Müller Jens, m.fl., Samfundets teknologi, teknologiens samfund, systime, 1984.

Vestergaard Jacobsen, Jørgen og Poul Risager, Dansk Udenrigspolitik, systime, 1984.

POLITICA

c/o Institut for Statskundskab
Universitetsparken, 8000 Århus C

16. årgang indeholder følgende temaer ud over anmeldelser og aktuelle enkeltartikler:

STORMAGTERNE

Det gennemgående tema i artiklerne er graden af kontinuitet og forandring i stormagternes udenrigspolitik og i det indbyrdes forhold mellem »de fem store« samt betydningen af dette forhold for den internationale politiks vilkår. Eksempler på internationale spørgsmål der behandles i dette nummer er:

Baggrunden for det skærpede forhold mellem USA og Sovjet. Samt Japans øgede sikkerhedspolitiske rolle i Det fjerne Østen.

SAMLE-NUMMER

Dette nummer rummer artikler om forskellige emner. Der er to artikler om miljøpolitik. Endvidere professor Erik Rasmussens jubilæumsforelæsning, samt to artikler om kollektive aktioner – analyser af hvorfor de opstår og deres betydning for politiske beslutninger.

SIKKERHED I EUROPA

I dette nummer vil en række spørgsmål blive taget op til kritisk vurdering med henblik på en belysning af den aktuelle situation og dens udviklingsmuligheder: Hvilken rolle spiller kernevåbene i Vesteuropas forsvar? Hvad er de sikkerhedspolitiske implikationer af de europæiske politiske arbejde? Endvidere vil der være en artikel om de vesteuropæiske socialdemokratiers samarbejde med henblik på formulering af en samlet sikkerhedspolitik.

STATS OG STATS-KUNDSKAB

Det offentlige griber i stigende grad ind i alle dele af samfundet. Nye områder bliver reguleret, og på andre områder ændrer styringen karakter. Denne udvikling og nogle af den konsekvenser er udgangspunktet for dette nummer. I en række artikler belyses ændringerne i statens funktioner og deres betydning for statskundskaben. Desuden sker der en vurdering af dansk statskundskabs stærke og svage sider.

ABONNEMENTSPRISER FOR 16. ÅRGANG:

Studenterabonnement	kr. 130,00
Normalabonnement	kr. 175,00
Institutionsabonnement	kr. 210,00

POLITICA c/o Institut for Statskundskab
Universitetsparken, 8000 Århus C

Ny energi koster mindre end De tror!

**-få
energiråd
i SDS**



Uddrag af økonomivurdering (eksempel).

	*)Lån:	kr. 30.000,00
Månedlig nettoydelse på lån til installation (efter skat)	kr.	203,00
Beregnet månedlig besparelse i varmeudgift	kr.	175,00
Merudgift	kr.	28,00

*) Løbetid 15 år, rente 15,5% p.a., skat 60%

Det nævnte eksempel er et af mange, og merudgiften på kr. 22,- om måneden i 15 år vil reelt ofte forsvinde. Det eksisterende fyringsanlæg skal jo alligevel fornyes på et tidspunkt!

Vores energirådgiver er parat til at give Dem et personligt finansieringstilbud og økonomivurdering. – Det koster mindre end De tror.

SPAREKASSEN **sds**

**Drejer det sig om noget
med penge?
Bankrådgiveren er altid
lige ved hånden!**

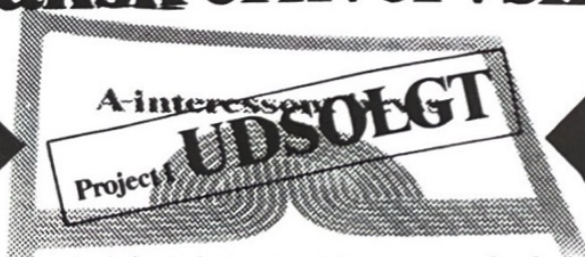


PRIVATbanken

Bankrådgiveren

A-interessent beviset - den sikre investering i dansk erhvervsliv...

Benyt
etableringskonto



Benyt
investeringslond

Indsend kuponen og rekvirér A-interessent mappen, der indeholder fyldestgørende informationsmateriale, når 2. project offentliggøres.

Kuponen sendes til nærmeste Andelsbank eller Andelsbanken A/S,
Staunings Plads 1-3, 1643 København V.

Jeg rekvirerer hermed A-interessent mappen, når 2. project offentliggøres.

Navn: _____

Stilling: _____

Adresse: _____

Postnr.: _____ By: _____ Tlf. nr.: _____

ANDELSBANKENS ERHVERVSINVESTERING I S

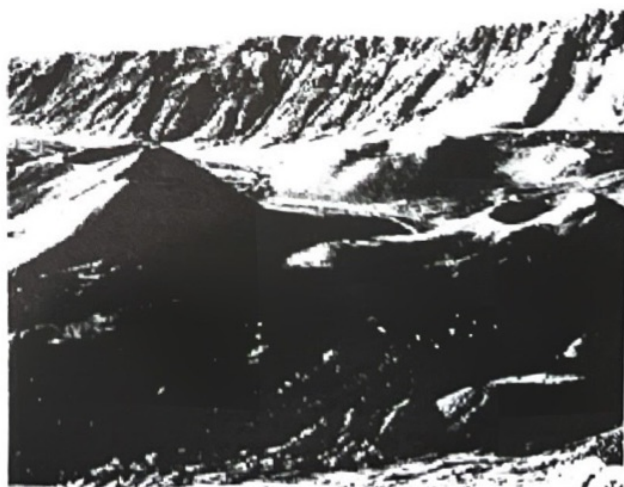


Penge til ferien

Få en Solskinskonto. Med ekstra rente og låneret. Valutaservice med kontanter og rejsechecks.

ARBEJDERNES LANDSBANK
- for familiens trivsel

212-2



En dag finder De os måske også her...

Selv de mest ild og solvarmede afkroge af verden kan en skønne dag præge af aktivitet. Menneskets fantasi kender ingen grænser. Men det bliver fantasien, hvis de finansielle realiteter ikke bringes ind i billedet.

Fremsyn, fantasi og vilje til at tage en del af ansvaret har gjort os til Danmarks største internationale bank. Og mod en færdigdel af landets udstands forretningsvirksomheder går gennem os. Og vi søger stadig nye veje.

HANDELSBANKEN 
altid med i billedet